

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

A REGRA E O JOGO:

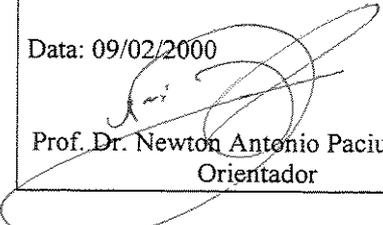
DEMOCRACIA E PATRIMONIALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

ERASTO FORTES MENDONÇA

ORIENTADOR
PROF. DR. NEWTON ANTONIO PACIULLI BRYAN

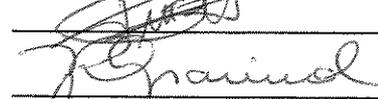
Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado defendida por Erasto Fortes Mendonça e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 09/02/2000


Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan
Orientador

COMISSÃO JULGADORA:









2000

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

001.1.4601

UNIDADE Be
 N.º CHAMADA:
T/UNICAMP
M522r
 V. _____ Ex. _____
 TOMBO BC/ 40686
 PROC. 278/00
 C D
 PREÇO 511,00
 DATA 25/03/00
 N.º CPD _____

CM-00139025-0

**CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA
 DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

M522r Mendonça, Erasto Fortes.
 A regra e o jogo : democracia e patrimonialismo na
 educação brasileira / Erasto Fortes Mendonça. – Campinas,
 SP : [s.n.], 2000.

Orientador : Newton Antonio Paciulli Bryan.
 Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,
 Faculdade de Educação.

1. Estado. 2. Escolas públicas. 3. Sistemas de ensino.
 4. Escolas - Organização e administração. 5. *Gestão
 democrática. I. Bryan, Newton Antonio Paciulli. II. Universidade
 Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

RESUMO

Esta tese aborda o tema da Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. Busca identificar como os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios das capitais organizaram-se para responder ao ordenamento constitucional que estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público e em que níveis adaptaram suas legislações e normas, sua estrutura administrativa e seu funcionamento às demandas por participação. Analisa as concepções de gestão democrática à luz das categorias participação, processo de indicação de diretores, constituição e funcionamento de colegiados, descentralização e autonomia. Aponta estudos e pesquisas recentes sobre os esforços e as resistências verificados em processos de implementação de mecanismos de gestão democrática em diversos sistemas de ensino. Considera que a gestão democrática é adotada pelo Estado para alcançar seus objetivos estratégicos. Analisa as dificuldades decorrentes da implantação desses mecanismos que, pressupondo forte participação da sociedade, é patrocinado por um Estado fortemente marcado por ordenamentos patrimonialistas.

ABSTRACT

This thesis approaches the democratic management of public education in Brazil. It seeks to assess how the education systems of the States, the Federal District, and State capitals have been organized to meet the constitutional provisions that established democratic management as a public education principle, and at which level they adapted their legislation and rules, as well as their administrative framework, to participation demands. It analyzes the democratic management concepts vis-à-vis participation, principals assignment processes, the constitution and functioning of support committees within the schools, decentralization, and autonomy. It also mentions recent studies and research on the efforts and resistances found in the implementation of democratic management mechanisms in different education systems. It builds on the fact that the democratic management is adopted by the State as a means to achieve strategic targets and analyses the difficulties resulting from the implementation of such mechanisms, since these presuppose a high level of social participation but are sponsored by a State model strongly characterizes by patrimonialistic arrangements.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan que, com sua competência e amizade, discutiu as questões levantadas durante a elaboração do texto, trazendo-me preciosas contribuições.

Aos professores membros da banca de qualificação Dra. Raquel Pereira Chainho Gandini, pelas instigantes proposições teóricas e pela generosidade com que cedeu-me importantes referências bibliográficas; Dr. José Roberto Rus Perez, pelos questionamentos e sugestões metodológicas.

Aos colegas da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília que viabilizaram meu afastamento para dedicar-me ao programa de doutorado.

Aos amigos Renato Hilário, Layêta, Silvio, Andrea e Maurício, que me proporcionaram uma convivência amigável durante minha permanência em Campinas.

À Laura, minha companheira de vida e de atividade intelectual e primeira revisora, pelo incentivo, competentes contribuições e colaboração sempre presentes.

Aos contribuintes brasileiros que, incognitamente, permitiram minha permanência no programa de doutorado em Educação da UNICAMP, custeando a excelência acadêmica dessa instituição, a manutenção de meus proventos pela Universidade de Brasília, da qual sou professor, e a bolsa do Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica da CAPES/MEC.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	01
CAPÍTULO I	
QUESTÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS DE PESQUISA	04
1. Procedimentos metodológicos	04
2. Ênfases e indicativos de pesquisa	08
3. Campo de pesquisa e seus limites	14
4. Estado e gestão democrática do ensino público	17
- A formação do Estado moderno	21
- Ordenamentos patrimonialistas do Estado brasileiro	26
- Colegialidade como limitadora da dominação	47
- Construção e desconstrução do Estado nação	49
CAPÍTULO II	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO: LUTA E INSTITUCIONALIZAÇÃO	55
1. Democracia e educação no Brasil: acesso, qualidade e gestão	55
2. Gestão democrática: contexto e conceito	65
3. A gestão democrática do ensino na legislação brasileira	71
- O processo constituinte	71
- O processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases	75
- A ótica das entidades educacionais	84
- A gestão democrática na LDB promulgada	90
CAPÍTULO III	
PROCESSOS PARTICIPATIVOS E SUAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO	93
1. A participação	93
- Os sujeitos da participação	94
- A primazia docente	96
- A exclusão consentida	105
- Segmento discente: a participação refreada	109
- A participação ambivalente e seu controle	112
- Da escola governamental à escola pública	113
2. Mecanismos de escolha de diretores	122
- Provimento por indicação	127
- Provimento por concurso público	135
- Provimento por eleição	141
. Instrumentos de institucionalização das eleições	146
. Pré-requisitos para inscrição de candidatos	151
. Mandato e destituição de diretor eleito	157
. Formas de limitação do poder do diretor eleito	162
. Escolas excluídas do processo de eleição	164
. Limitações das eleições de diretores	167
- Seleção de diretores em duas etapas	174
- Eleição de diretores: etapa de aperfeiçoamento democrático	181

3. Criação, implantação e funcionamento de colegiados	186
- Conceitos e representações	187
- Experiências anteriores à Constituição Federal de 1988	191
- Formas existentes de colegiados e natureza de suas atribuições	195
. Colegiados normativos	197
. Colegiados administrativos	199
. Colegiados fiscalizadores de recursos financeiros	199
. Colegiados administradores de pessoal	200
. Colegiados como instâncias de recurso	201
. Colegiados como animadores da participação	202
. Outras atribuições colegiadas	203
. Colegiados de nível intermediário e central	205
- Elementos de organização e funcionamento dos colegiados	213
- Colegiado: uma potencialidade a ser explorada	217
CAPÍTULO IV	
PROCESSOS DE DIVISÃO DE PODER E SUAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO	227
1. Descentralização	227
- Descentralização e municipalização	233
- Da retórica favorável à ausência de transferência de poder	237
. A voz do mercado e o papel do Estado	242
. Controle de políticas públicas: uma esperança	250
2. Autonomia	254
- Escola como periferia do sistema: do abandono à intervenção	256
- Expressões legais da autonomia escolar	263
- O papel do projeto pedagógico na construção da autonomia	267
- Autonomia ou soberania? Escola e sistema de ensino	271
CAPÍTULO V	
CONCLUSÕES	282
- As concepções de gestão democrática reveladas pelos sistemas	283
. A participação	286
. A escolha de diretor	287
. Os colegiados	290
. A descentralização	291
. A autonomia	293
- Revendo alguns questionamentos	294
- Resistências à gestão democrática: a voz das autoridades	297
- A gestão democrática no contexto do Estado patrimonial	304
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	314

APRESENTAÇÃO

A educação brasileira experimentou uma democratização tardia. Criada e cevada para servir à elite, chegou ao final do século XX empunhando bandeiras há muito superadas em países de tradição democrática. As influências liberais, que por aqui aportaram, adaptaram-se aos interesses de grupos, dando origem a uma forma especial de liberalismo calcado mais nesses agregados sociais que no povo. A cultura política autoritária predominou, intercalada por espasmos de democracia.

Nesse quadro, a educação pública foi se desenvolvendo, administrada por um Estado tutelador, superior ao povo. A democratização da educação pública brasileira passou por vários estágios, tendo sido compreendida, inicialmente, como direito universal ao acesso e, posteriormente, como direito a um ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino. Em 1988, movida por inúmeros acontecimentos que propeliram a participação popular, a Constituição Federal estabeleceu como um dos princípios do ensino público brasileiro, em todos os níveis, a gestão democrática.

Considerando a teia de relações profissionais e pessoais que envolvem as práticas de gestão educacional, bem como as normas legais que lhes dão suporte, propus-me analisar como os sistemas de ensino organizaram-se para responder a esse imperativo constitucional e em que medida transformaram suas estruturas para permitir a participação que forja a gestão democrática. Para tanto, considerei a importância das experiências em andamento no país, os instrumentos legais nos quais elas se baseiam e os seus processos de implantação.

Este trabalho tem como temática a gestão democrática do ensino público e está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, aponto indicativos metodológicos e teóricos que nortearam a formulação da pesquisa, a coleta e análise de dados e a interpretação de seus resultados. Indico a maneira como foram realizados os levantamentos bibliográfico e documental que permitiram a eleição de cinco categorias a partir das quais foram aglutinados

e analisados os dados empíricos recebidos das instâncias consultadas nos sistemas estaduais, do Distrito Federal e dos municípios das capitais: participação, processos de escolha de diretores, constituição e funcionamento de colegiados, descentralização e autonomia. Tendo em conta que as políticas públicas educacionais são patrocinadas pelo Estado, desenvolvo considerações sobre a formação do Estado brasileiro, caracterizando seus fortes ordenamentos patrimonialistas.

No segundo capítulo, faço breves considerações sobre as lutas pela democratização da educação no Brasil, abordando as três diferentes compreensões, já referidas, que esse processo teve no Brasil: de universalização da oferta de ensino público, de luta pela qualidade do ensino e da democratização de sua gestão. Destaco a organização dos educadores brasileiros em torno de suas entidades representativas e a mobilização que precedeu o processo constituinte que culminou com a promulgação da Constituição Federal em vigor e que estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público.

Os dois capítulos seguintes foram organizados de maneira a agregar os elementos obtidos a partir da sistematização dos dados empíricos em torno das cinco categorias referidas. No capítulo terceiro, analiso os processos participativos e suas formas de materialização. No capítulo quarto, examino as formas de divisão de poder que se dão na relação entre os sistemas de ensino e as unidades escolares. Na análise dos processos participativos englobo as questões ligadas à participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, os diferentes mecanismos de escolha de diretores escolares e os processos de constituição e funcionamento de colegiados nos diferentes níveis dos sistemas de ensino. Na análise dos processos de divisão de poder, considero as questões referentes à descentralização e a autonomia das unidades escolares.

No capítulo quinto, retomo e sintetizo, à guisa de conclusão, análises teóricas que foram sendo desenvolvidas ao longo dos capítulos precedentes. Além disso, aponto as diferentes concepções de gestão democrática reveladas pelos dados analisados e as resistências que as autoridades educacionais consideram serem inibidoras dos processos de gestão democrática em funcionamento em seus respectivos sistemas de ensino. Faço, também, consi-

derações de ordem teórica sobre a gestão democrática no contexto do Estado brasileiro, indicando dificuldades decorrentes da implantação de mecanismos que pressupõe vigorosa participação da sociedade numa estrutura estatal marcada por fortes ordenamentos patrimonialistas.

CAPÍTULO I.

QUESTÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS DE PESQUISA

1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A inclusão da Gestão Democrática do Ensino Público na Constituição Federal de 1988 foi uma inovação, já que nenhuma outra Carta anterior o fez. Mesmo a legislação infraconstitucional de natureza federal não consignou o tema como um princípio a ser adotado. Ao fazê-lo, no entanto, a Constituição de 1988 institucionalizou, no âmbito federal, uma prática que já vinha ocorrendo em vários sistemas de ensino estaduais e municipais brasileiros, alguns, inclusive, amparados por instrumentos legais emanados das suas respectivas casas legislativas ou dos executivos locais. A necessária adaptação das Constituições Estaduais às determinações estabelecidas pela nova Carta Magna indica a necessidade de estudos sobre o princípio da gestão democrática do ensino público a partir das realidades locais e regionais, como assinala Cury:

“Esse princípio já vem sendo realizado de vários modos no conjunto das administrações públicas de ensino no Brasil, através de Estados e Municípios. Certamente, um balanço de tais iniciativas é interessante para se avaliar a pluralidade e a riqueza que se vê contida na aspiração de participação” (Cury, 1997:202)

A afirmativa do autor salienta a necessidade e a relevância do levantamento e da análise das iniciativas e procedimentos de gestão democrática do ensino público adotados nos sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros, visando ao atendimento da exigência contida na Constituição Federal de 1988. Esta é a razão de ser desta pesquisa. Considerando a importância das experiências em andamento no país, os instrumentos legais nos quais se baseiam e seus processos de implantação, interessei-me em saber como esses sistemas se organizaram para responder a esse ordenamento constitucio-

nal e em que níveis adaptaram sua legislação, sua estrutura de poder e seu funcionamento às demandas por participação que atingiram o ensino público nas últimas décadas.

A pesquisa baseou-se em dois tipos de levantamentos. No primeiro, de caráter bibliográfico e documental, foram consultados estudos e pesquisas que tratam da temática da gestão democrática do ensino público, especialmente os que foram elaborados após a incorporação desse princípio na Constituição Federal de 1988. O material coletado neste primeiro levantamento foi compatibilizado e analisado a partir de cinco categorias, que foram tomadas pela incidência com que aparecem nesses estudos e pela capacidade aglutinadora de dados e de informações relevantes: a) processos de escolha de diretores; b) constituição e funcionamento de colegiados; c) participação; d) descentralização; e) autonomia.

O segundo levantamento, de caráter empírico, envolveu informações sobre a legislação e as normas, os programas e projetos, as experiências e as visões institucionais relativas ao tema da pesquisa dos 26 estados da Federação, do Distrito Federal e dos 26 municípios das capitais. As fontes desses dados empíricos foram as instâncias executiva, legislativa e normativa. Essas consultas atingiram, portanto, em nível estadual, 26 Secretarias Estaduais de Educação, a Secretaria de Educação do Distrito Federal, 26 Assembléias Legislativas dos estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, 26 Conselhos Estaduais de Educação e o Conselho de Educação do Distrito Federal. Em nível municipal, as consultas alcançam 26 Secretarias Municipais de Educação e 26 Câmaras Municipais, não tendo sido considerada, nesse nível, a instância normativa porque a sua existência, não sendo fixada na legislação federal, dependia, até a promulgação da nova LDB em dezembro de 1996, de delegação de competência dos respectivos Conselhos Estaduais, razão pela qual sua implantação não se deu em todos os municípios pesquisados.

As **consultas**, no total de 133, foram encaminhadas por via postal aos titulares de cada um dos órgãos públicos tomados como fonte de consulta. Cada uma das correspondências encaminhadas compôs-se de três documentos: a) um ofício em nome dos respecti-

vos titulares; b) um breve resumo sobre a pesquisa e seus propósitos; c) uma sugestão de roteiro para coleta de informações¹.

Às instâncias consultadas que não encaminharam respostas no prazo fixado foi remetida uma segunda solicitação. Finalizado o processo de recebimento das respostas, foram atendidas um total de 63 solicitações, perfazendo, portanto, um índice de 47% de consultas deferidas. Desse conjunto, a maior incidência de respostas deu-se no âmbito do executivo, de modo que, 17 das 27 Secretarias Estaduais de Educação, ou 62%, e 19 das 26 Secretarias Municipais de Educação, ou 73%, atenderam à solicitação formulada pela pesquisa. No âmbito do legislativo, responderam a consulta, 9 das 27 Assembléias Legislativas, ou 33%, e 9 das Câmaras Municipais, ou 34%. Dos 27 Conselhos Estaduais de Educação instalados no país, 9 atenderam à solicitação, atingindo um índice de 33%. Tomando por base os níveis estadual e municipal, das 81 respostas solicitadas às instâncias das Unidades da Federação, 35, ou 43%, foram atendidas; das 52 solicitações encaminhadas aos municípios das capitais, 28, ou 54% foram respondidas. Como é possível observar, os índices de atendimento às consultas variaram entre 33% e 73%. Nenhuma região geográfica do país deixou de ser contemplada com um índice de respostas significativo e apenas o estado do Pará ficou a descoberto considerando que nenhuma das três instâncias estaduais nem das duas instâncias do município de sua capital atenderam à solicitação da pesquisa.

Os tipos de materiais encaminhados como atendimento às consultas formuladas variaram, desde respostas objetivas ao roteiro sugerido, até o envio de ampla documentação ilustrativa sobre o tratamento que os sistemas têm dispensado ao princípio da gestão democrática do ensino público. Nesse sentido, foram recebidas Leis Complementares, Leis Estaduais e Municipais, Decretos Estaduais e Municipais e Projetos de Lei das Secretarias Esta-

¹ A sugestão de roteiro constou, basicamente, das seguintes solicitações: envio de documentos que retratassem a concepção de gestão democrática adotada pelo sistema; identificação dos períodos de governo em que os mecanismos de gestão democrática apontados foram implantados; identificação da adoção de mecanismos de gestão democrática anteriores à Constituição Federal de 1988; identificação do mecanismo utilizado para escolha dos diretores de escolas públicas e dos documentos legais que o normatizam; indicação sobre existência de colegiados democraticamente constituídos nas diversas instâncias do sistema de ensino; identificação de políticas de descentralização; identificação de medidas criadas pelo sistemas de ensino para facilitar a participação da comunidade escolar; identificação de mecanismos de controle das políticas públicas educacionais pela sociedade civil; identificação de resistências aos processos de gestão democrática; outras informações consideradas relevantes.

duais e Municipais de Educação e das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais; Portarias, Resoluções, Instruções Normativas e Editais das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação; Resoluções, Deliberações, Indicações, Pareceres e Pronunciamentos dos Conselhos Estaduais de Educação. Além desse vasto material legislativo e normativo, foram recebidos inúmeros documentos institucionais como Propostas Pedagógicas, Planos Plurianuais de Educação, Regimentos Escolares, livros e brochuras contendo programas e projetos educacionais, cartilhas, reportagens, conferências.

Esses documentos, num total de 363, sendo 196 provenientes do âmbito estadual e 167 do âmbito municipal, foram integralmente analisados, no sentido de destacar a pertinência do seu conteúdo com a temática da pesquisa. Todas as referências direta ou indiretamente relacionadas com a gestão democrática do ensino público, bem como aquelas consideradas capazes de permitir descrever e analisar a concepção adotada pelos sistemas de ensino referente a este princípio, foram anotadas em fichas resumo relativas a cada uma das instâncias respondentes. Dessa forma, os dados empíricos, num primeiro momento, foram agrupados em 35 fichas com informações dos estados² e 28 fichas com informações dos municípios³. Num segundo momento, os dados empíricos agrupados nessas fichas foram sistematizados a partir das cinco categorias adotadas e já mencionadas. Nessa fase do trabalho de pesquisa, subtemáticas específicas sobre cada uma dessas categorias foram destacadas pela incidência com que despontavam da organização dos dados. Essas subcategorias serão explicitadas na segunda parte deste estudo, na medida em que forem sendo descritas e analisadas.

² 17 fichas das Secretarias de Educação, 9 fichas dos Conselhos de Educação e 9 fichas das Assembléias Legislativas.

³ 19 fichas das Secretarias Municipais de Educação e 9 fichas das Câmaras Municipais.

2. ÊNFASES E INDICATIVOS DE PESQUISA

Dois levantamentos deram suporte à pesquisa. O primeiro, ao realçar os dados e análises de estudos e pesquisas realizados sobre a temática da gestão democrática do ensino público, procurou revelar seus campos e suas abrangências, evidenciando as ênfases e as lacunas porventura existentes.

A quase totalidade das pesquisas produzidas, como será melhor detalhado na segunda parte deste estudo, focaliza a singularidade da unidade escolar como campo da gestão democrática do ensino público, sendo múltiplos os estudos sobre o funcionamento de conselhos como espaços da participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar. A presença de estudos sobre cotidiano escolar tem se ampliado no conjunto da produção acadêmica da área da educação, inclusive dos que se referem à gestão. Essa abordagem sustenta que é na unidade escolar onde se concretizam os objetivos do sistema, razão pela qual devem ser privilegiadas as características locais, onde os fenômenos educativos acontecem, mais do que as características do sistema (Silva, 1996).

Não coloco em discussão, aqui, a importância das pesquisas que trilham esse caminho metodológico, adotando a preocupação de observar a escola por dentro⁴, mas ressalto que, numericamente, são poucos os estudos sobre gestão democrática da educação que se dedicam à análise do funcionamento dos sistemas, especialmente sobre a adoção de mecanismos de democratização nas suas estruturas de poder. Essa ênfase nos estudos sobre a democratização do espaço escolar reflete, também, a concepção de que é na estrutura de poder da escola que deve se concentrar o esforço de democratização da gestão.

Considero a importância dessa estratégia, mas destaco que, até mesmo para que os processos democráticos na gestão da escola sejam alcançados, é importante que as estrutu-

⁴ Na pesquisa desenvolvida sobre o cotidiano de uma Escola Normal do sistema público de ensino do Distrito Federal, mais que considerar a importância dessa metodologia, está expressa a minha crença pessoal na sua capacidade de desvelar a singularidade de uma unidade escolar, participando de seu cotidiano, como uma

ras de poder dos sistemas de ensino sejam, também, atingidas por mecanismos que se baseiam na participação e nos processos colegiados de deliberação. Não se trata, portanto, de compreender a escola ou o sistema de ensino como espaços distintos, independentes e isolados mas, ao contrário, tomá-los como partes de uma mesma realidade dialética.

É nessa perspectiva que entendo ser o estudo sobre a gestão dos sistemas de ensino um aspecto fundamental a ser pesquisado. A gestão democrática enquanto princípio constitucional atinge a organização do ensino público em sua totalidade, razão pela qual considero necessário democratizar toda a estrutura dos sistemas, sem que isso signifique descuidar da escola como sua parte integrante e indissociável.

As discussões sobre eleição de diretores, que polarizaram a temática da gestão democrática da educação durante mais de uma década, parecem ter cedido espaço para outros mecanismos como o da participação além do voto, em especial nos colegiados. Igualmente, temas como o da descentralização e da autonomia aumentam em importância e começam a ganhar análises críticas em função da possibilidade da vinculação do uso desses mecanismos a políticas de afastamento do Estado de suas obrigações para com a educação, tão ao gosto dos princípios neoliberais que vêm sendo adotados na América Latina como um reflexo das modificações ocorridas nas relações capitalistas em nível mundial.

Essas mudanças de enfoque no estudo da gestão democrática da escola igualmente levam à necessidade de melhor avaliar a gestão dos sistemas de ensino, pois a implantação desses mecanismos nas unidades escolares produz conseqüências para a organização das máquinas administrativas dos órgãos de apoio de níveis intermediários e central. A autonomia escolar tão propalada nos discursos oficiais como diretriz de política de governo exige a transformação das estruturas dos sistemas no sentido de alterar um relacionamento político-administrativo que trata a escola como periferia do sistema, sem poder de decisão. Se a construção da autonomia escolar exige a superação da tendência à centralização e à uniformização, é necessário que os sistemas se organizem para que suas estruturas formais

permitam um novo tipo de relacionamento, onde a escola seja considerada como foco de demanda, a partir de projetos pedagógicos desenvolvidos no âmbito de suas realidades locais e com o maior nível de participação possível.

A reorientação dos sistemas, no sentido de pôr o foco de suas atenções na escola, exige das autoridades educacionais a sincera crença na capacidade de a instância local articular-se, por meio de mecanismos amplamente participativos, para a elaboração de seus projetos pedagógicos; exige, ainda, liderança política e pedagógica suficientemente considerável para readaptar as máquinas burocráticas das Secretarias de Educação e das instâncias intermediárias para que trabalhem em função das necessidades da escola, invertendo a tradição de nela se apoiar. E isso não se faz sem decisão política e liderança pedagógica, qualidades nem sempre presentes nos condutores centrais dos sistemas.

A Carta de Goiânia, fruto principal da IV Conferência Brasileira de Educação, que organizou a mobilização de educadores no ordenamento da educação brasileira a ser incluída na Constituição Federal de 1988, propugnou pelo controle da execução da política educacional pela sociedade civil nos níveis federal, estadual e municipal. Ao Estado caberia garantir esse controle por meio da criação de organismos colegiados democraticamente constituídos. Defendeu, também, formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social das obrigações do Estado referentes à educação pública, gratuita e de qualidade em todos os níveis.

A Constituição Federal de 1988 resumiu toda a demanda dos educadores organizados na expressão Gestão Democrática do Ensino Público na forma da Lei. Esperava-se que a nova LDB tratasse essa questão criando efetivamente mecanismos de controle das políticas públicas pela sociedade, especialmente tendo em vista a forte mobilização que continuou a ocorrer por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Ao contrário das expectativas otimistas, a LDB promulgada em dezembro de 1996 não incorporou as demandas apontadas na Carta de Goiânia, repetindo com parcimônia o mesmo texto constitucional em seu artigo 3º, inciso VIII, consignando, apenas, que esse princípio se dará na forma daquela lei “e da legislação dos sistemas de ensino”. Essa abertura para a regula-

mentação do princípio da Gestão Democrática do Ensino Público nas legislações dos sistemas estaduais e municipais de educação abriu uma brecha para que, nesses níveis, possam ser consideradas as realidades locais, adaptando seus mecanismos ao caminho percorrido pelos diferentes sistemas.

Outros instrumentos foram tomados, também, como referência para avaliar o grau de avanço que se instalou nos diversos sistemas de ensino em relação à gestão democrática. O estágio de liberdade previsto para a gestão educacional, no substitutivo de LDB, que ficou conhecido com nome de Jorge Hage, era mais avançado do que a LDB finalmente promulgada. Assegurava, por exemplo, que os órgãos normativos dos sistemas de ensino deveriam garantir a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, esta com ordenamento e execução de gastos, excetuados os de pessoal. Determinava, ainda, que os sistemas de ensino deveriam centralizar as decisões e os controles pedagógicos, administrativos e financeiros. Apesar de não vingar na LDB, teriam sido de alguma forma incorporados esses avanços nas legislações estaduais e municipais?

Tomando como referência a existência de diversas experiências de implantação de mecanismos de gestão democrática nos sistemas estaduais e municipais, algumas delas, inclusive, anteriores ao estabelecimento do princípio constitucional, parti da hipótese de que os ecos democráticos da Constituição Federal de 1988 ressoaram muito mais nas bases dos municípios e dos estados, tendo estas recebido muito mais a influência da luta instalada no processo constituinte do que, em nível federal, a LDB. Daí a necessidade de um estudo mais detalhado das iniciativas legislativas das Assembléias Estaduais e das Câmaras Municipais, bem como das iniciativas normatizadoras dos Conselhos de Educação, no sentido de melhor aferir a hipótese de que as reivindicações das entidades durante o processo constituinte tenham sido contempladas nas legislações dos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Interessou-me, também, averiguar em que medida os problemas apontados nos estudos sobre diferentes experiências de gestão democrática vêm sendo tratados como imperfeições a serem resolvidas. Especialmente os estudos que se dedicaram a acompanhar e

avaliar processos de eleições de diretores de escolas e funcionamento de colegiados têm indicado que esses processos continuam excessivamente centrados em pessoas, com interferências político partidárias, aliciamento de votos, entre outros problemas. A intervenção indevida de diretores indicando nomes para composição de colegiados, assegurando que o controle seja conservado em suas mãos é ressaltada como um impedimento ao avanço da participação mais espontânea da comunidade escolar. Os colegiados são, também, apresentados como instâncias que permitem o seu funcionamento como fóruns de reivindicação corporativa ou de interesses restritos. Importou-me saber em que nível os sistemas organizam os processos participativos e estabelecem mecanismos para constituição e funcionamento dessa importante conquista no sentido de diminuir a possibilidade de ocorrência de tais problemas.

Os órgãos colegiados, espaços de democratização da gestão, deveriam ser implantados em todas as esferas do poder público, segundo a visão da ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação⁵. São poucos, no entanto, os relatos de existência de colegiados regionais ou centrais vinculados à administração dos sistemas de ensino, na literatura especializada. Apesar disso, Cunha (1995) faz menção ao Fórum de Entidades, implantado no estado do Acre, nos moldes de como era previsto no substitutivo Jorge Hage de LDB, mostrando que, nesse sistema de ensino estadual, o processo de democratização de sua gestão abriu-se à participação no seu mais alto nível de decisão, o das políticas públicas. Considerando a importância da gestão democrática dos sistemas, dou um destaque especial no sentido de averiguar a ocorrência de disseminação de outras experiências de gestão colegiada nos níveis centrais dos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Tendo em conta que os mecanismos potencialmente democratizadores da gestão como eleição de diretores, instalação de conselhos escolares deliberativos, descentralização administrativa, financeira e pedagógica, entre outros, têm efeitos limitados quando adotados isoladamente, considere que implantação da gestão democrática do ensino público não

⁵ A ANPAE, fundada em 1961, como Associação Nacional dos Professores de Administração Escolar, em função de seu desenvolvimento, redefiniu seu campo de atuação, seus objetivos, adotando as seguintes nomenclaturas: Associação Nacional de Profissionais de Administração Escolar (1971), Associação Nacional de

estaria na adoção de um ou outro mecanismo ampliador da participação democrática mas na interação orgânica desses procedimentos na forma de uma política pública de educação que envolva, inclusive, a reorganização da estrutura dos níveis centrais dos sistemas de ensino para que essas políticas possam ser conduzidas com consequência. O levantamento dos dados empíricos pretendeu apontar em que medida os mecanismos de democratização adotados pelos sistemas públicos de ensino são medidas isoladas ou fazem parte de um conjunto de procedimentos integrados e orgânicos.

3. CAMPO DE PESQUISA E SEUS LIMITES

Ao fixar a gestão democrática como princípio do ensino público no Brasil, a Constituição Federal de 1988 não discriminou tipos de sistema que devem adotá-lo, bem como não distinguiu níveis ou modalidades de ensino aos quais deve ser aplicado. A amplitude desta determinação constitucional significou, portanto, a obrigatoriedade de sua adoção por todas as instituições públicas de educação. Assim, todos os sistemas que administram ensino público, seja ele federal, estadual ou municipal, qualquer que seja a sua oferta, da educação infantil à pós-graduação, devem ter sua gestão e a de suas unidades de ensino submetidas a esse princípio.

Nesta pesquisa, considero as iniciativas tomadas no âmbito da educação básica, nos níveis fundamental e médio⁶, sob administração de sistemas estaduais e municipais⁷. Excluíram-se desta análise os procedimentos adotados na educação infantil⁸ e na educação superior.

Algumas limitações pareceram claras desde o início da pesquisa. Diante da grande probabilidade de não receber dados relativos a todos os sistemas de ensino consultados, pareceu-me impossível pretender construir um panorama descritivo nacional das experiências de gestão democrática. Bastaria que apenas um estado ou município deixasse de enviar sua resposta para que o quadro ficasse incompleto e com seu valor comprometido. Por outro lado, era de se esperar que o tratamento dispensado às solicitações da pesquisa pelos titulares das diversas instâncias consultadas refletisse uma variação considerável quanto à

⁶ Será adotada, neste estudo, a terminologia consagrada na Lei n.º 9.394/96, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Considerar-se-á a educação básica em seus níveis fundamental e médio, equivalentes ao antigo 1º e 2º graus. No decorrer do trabalho, a terminologia antiga poderá ser utilizada quando estiver associada a documentos ou experiências que foram produzidos antes da promulgação da referida lei.

⁷ Visando a possibilitar comparações das iniciativas tomadas em nível estadual com as de nível municipal, optei por incluir os 26 municípios das capitais, tendo em vista as suas prováveis condições infraestruturais mais semelhantes às dos estados.

⁸ A educação infantil, conforme a legislação do ensino, está voltada para crianças até seis anos de idade, sendo oferecida em creches e pré-escolas. Ações de gestão democrática voltadas para esses níveis de educação poderão ser eventualmente consideradas, desde que possibilitem a melhor compreensão da realidade do sistema de ensino onde elas se realizam.

quantidade e à qualidade dos dados encaminhados. Por essa razão, portanto, não seria possível esperar obter, de todos os sistemas, elementos e informações homogêneas sobre a totalidade das categorias adotadas. Busco identificar, em face dessa dificuldade, tendências no tratamento da gestão democrática do ensino público por parte das instâncias consultadas.

É preciso ter em consideração, também, que a legislação e as normas que regulam a prática da gestão democrática do ensino público nos sistemas estaduais e municipais são constantemente modificadas. Nessa perspectiva, os dados encaminhados por uma fonte de consulta de nível executivo, legislativo ou normativo são considerados tão somente como recortes de uma ampla realidade, certamente muito mais abrangente e complexa do que pode retratar um conjunto de documentos escritos. No entanto, esses mesmos documentos não deixam de representar a expressão de cada instância eleita como fonte de consulta sobre a temática em estudo.

Igualmente, é importante ressaltar que as respostas foram encaminhadas num período de tempo determinado, entre os meses de junho e dezembro de 1997⁹. Apesar de, aos titulares dos órgãos pesquisados, terem sido solicitados dados sobre a gestão democrática do ensino público em seus sistemas, a partir da adoção do princípio constitucional, em outubro 1988, boa parte deles restringiu sua resposta ao período de governo estadual ou municipal em curso no momento do encaminhamento dos dados. Isso não impediu, no entanto, que as respostas que incluíram dados sobre um período de tempo mais amplo, algumas inclusive anteriores ao ano de 1988, permitissem desenhar um quadro de tendências e concepções sobre a gestão democrática do ensino público. De toda maneira, importa lembrar que essas tendências são a expressão institucional sobre a temática pesquisada numa época determinada.

A consciência das restrições impostas pelo tipo adotado de consulta para obtenção de dados empíricos impôs a delimitação do **objeto de estudo** desta pesquisa, que não é cada um dos sistemas de ensino mas o tema da gestão democrática do ensino público e as

⁹ A primeira resposta recebida foi da Assembléia Legislativa de Mato Grosso, em 16/6/97; a última foi da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso. A Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre atualizou informações sobre a temática da pesquisa em 12/8/98.

questões suscitadas por ele. Nesse sentido, os dados empíricos não são utilizados apenas para descrever as ações desenvolvidas ou para compará-las sistema a sistema, mas essencialmente para permitir a análise de questões sugeridas pelo processo de institucionalização dos mecanismos adotados como resposta à determinação constitucional.

Alguns temas, apesar de terem sido indicados por determinados sistemas de ensino como mecanismos de gestão democrática, não são considerados como objeto de aprofundamento nesta pesquisa, tendo em vista serem assuntos que estão incluídos em áreas de estudos específicas que a investigação não pretendeu cobrir. Não são investigadas com minúcia, por exemplo, as questões ligadas ao financiamento da educação, em especial à criação de fundos estaduais de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, que atendeu a exigências de lei federal. Esses fundos são considerados, apenas, na medida em que apresentaram formas inovadoras de incorporar a participação da sociedade. Da mesma maneira, questões ligadas à municipalização do ensino, área que comporta um aprofundamento específico, são apreciadas como aspectos da categoria descentralização.

4. ESTADO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

Desde Condorcet o ensino público é um problema de Estado¹⁰ e sua oferta universal, gratuita, laica e de qualidade transformou-se em bandeira de luta das sociedades que se inspiraram nos princípios da Revolução Francesa. O direito à educação se assenta no discurso teórico do liberalismo que gerou o movimento de organização do ensino público como consequência direta dos ideais de democracia e da consolidação do Estado nacional¹¹. O compromisso com a educação pública tem se constituído como um mecanismo para a construção da estabilidade democrática.

Alguns elementos teóricos podem permitir melhor compreensão da caracterização do Estado. Em geral, a idéia de Estado está associada a elementos como grupo de pessoas, território e controle das atividades dos indivíduos por meio de um governo¹². Nesse grupo de pessoas, algumas são designadas para controlar o coletivo e esse controle está legitimado tendo por base os valores ou o uso da força. É nesse sentido que é possível afirmar que, sociologicamente, o Estado é uma instituição que organiza a vontade do povo e seus interesses comuns¹³. A manutenção da ordem e a promoção do bem estar coletivo são funções reconhecidas do Estado. Todos esses aspectos são decorrência da relação do Estado com a sociedade, elemento central da ciência política, interpretada de diferentes maneiras pelos seus especialistas.

¹⁰ Condorcet (1743-1794), concebeu a necessidade de um sistema público e gratuito de ensino como forma de favorecer a igualdade de oportunidades. Além de respeitar os direitos naturais do homem, o Estado precisa intervir para acabar com as desigualdades (de riqueza, de profissão e de instrução). Ao organizar e administrar o ensino público aberto a todos, o Estado asseguraria o combate à desigualdade de instrução.

¹¹ O Estado nacional teve origem na Europa no final do período medieval e início dos tempos modernos. Sua forma é a mais difundida hoje no mundo.

¹² Para Lawrence Krader, “a unidade do Estado nacional hoje em dia não se baseia sobre uma descendência comum ou uma unidade étnica ou cultural, mas na unidade de um Governo em determinado território” (Krader, 1970:16).

¹³ O Estado, apesar de não ser a única forma encontrada pela humanidade para organizar a vontade e os interesses comuns, parece ser a mais perene: “O Estado é apenas uma dentre as várias maneiras pelas quais a humanidade desenvolveu um sistema de governar grandes grupos de pessoas – tanto sociedades simples quanto complexas. As confederações tribais, os reinos e as ligas, fora do Estado, desempenham a mesma função. Nos séculos recentes, todos, exceto o Estado, ficaram pelo caminho” (Krader, 1970:166).

Uma explicação convincente sobre o processo de sociogênese do Estado¹⁴ pode ser encontrada em Norbert Elias (1990). O autor estuda a luta pela supremacia de vários domínios territoriais da Europa, coagidos pela necessidade de se expandirem para não serem tragados por outros que se ampliam. Alguns desses domínios territoriais teriam se colocado fora da concorrência, outros teriam se aproximado de uma posição monopólica. É entre esses que a luta se decide, cada vez com um menor número de unidades conseguindo competir, até que uma delas, por acumulação, alcança o monopólio das oportunidades de poder¹⁵.

A posição monopólica se expressa pelo seus aspectos econômico e militar e está reservada a uma única autoridade central¹⁶. Como nenhum grupo consegue mais vencer os outros, não podendo unirem-se porque o fortalecimento de uns ameaça a existência de outros, fica estabelecido um sistema de equilíbrio de força social, ou *mecanismo régio*, sistema de interdependência por meio do qual uma autoridade central consegue força social característica de uma monarquia absoluta. O aparelho administrativo especializado e estável surge como decorrência do funcionamento dessa nova instância de poder.

"Uma vez estabelecido o monopólio militar a fiscal, as lutas sociais já não visam a eliminação do monopólio de soberania, mas sim decidir quem deve dispor do sistema monopólico, onde recrutar os seus elementos e como distribuir os respectivos encargos e lucros. É com a formação de tal monopólio permanente detido pela autoridade central e de um tal sistema de soberania especializado que as unidades de soberania adquirem o caráter de 'estados' " (Elias, 1990:93-94).

Duas fases foram registradas pelo autor, no desenvolvimento do mecanismo monopólico. Na primeira, as competições tem um caráter eliminatório, com acumulação de oportunidades e concentração de poderes na mão de uma única entidade. Na segunda, dá-se

¹⁴ Hermann Heller (1979), no texto "A teoria do Estado", defende a tese de que não é necessário ir a tempos remotos ou, como querem alguns, até eras primitivas da humanidade, para compreender o Estado pois, como nome e como realidade é peculiar na sua moderna individualidade, não podendo ser essa concepção levada aos tempos passados. Levá-lo ao tempo das hordas animais é deixá-lo com tal extensão que seu conceito se desnaturaliza e se torna impossível a sua utilização.

¹⁵ Cf, em especial, Norbert, 1990:86-93, item II da 2ª Parte: "Excurso sobre algumas diferenças na evolução da Inglaterra, da França e da Alemanha".

¹⁶ Para Heller (1979), a necessidade de criação de exércitos permanentes transformou a administração das finanças. Tropas feudais intermitentes são substituídas por organização contínua com meios de guerra na mão do Estado.

uma transferência de poderes das mãos de uma só para as de várias pessoas, passando o monopólio privado a ser público.

"Distinguimos duas grandes fases na evolução do monopólio: a fase da livre concorrência, tendendo para a formação de monopólios mais ou menos privados, e a gradual transformação de monopólios 'privados' em monopólios 'públicos' " (Elias, 1990:136).

A relação entre o Estado e a sociedade foi analisada de diferentes maneiras. Hobbes, por exemplo, partindo da idéia de que os apetites e aversões determinam as ações derivadas da vontade própria, considera que o único meio para controlar esses fatores é a admissão de um poder soberano e perpétuo. O *Leviatã*¹⁷ é a fonte de sobrevivência dos homens reunidos por contrato de maneira voluntária. Ninguém, isoladamente, tem o poder de conservar-se seguro enquanto permanecer o estado de guerra. Por isso, os homens cedem e transferem o seu direito de autogoverno, fazendo com que as vontades de todos sejam abdicadas em favor de um depositário da vontade comum – o soberano. Em troca da sujeição, a paz. O Estado é, assim, uma decorrência da vontade livre dos homens de firmarem um pacto social.

“O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado” (Hobbes, 1979: 53-54).

Locke demonstrou sua preocupação com o poder absoluto, assegurando que o abuso de poder deveria ser considerado grave risco ao corpo político. Diferentemente de Hobbes, defendeu a idéia de que a volta ao estado de natureza¹⁸ não poderia ser considerada pior que os males que o poder pode causar. Além disso, para Locke o poder é um instrumento a serviço dos proprietários, não podendo o Estado, para isso, ser absolutamente soberano. Portanto, enquanto Hobbes se preocupa com um Estado que evite o caos e a anarquia, mesmo que para isso o poder deva ser absoluto, Locke inquieta-se com a possibilidade do despotismo, tratando de não o justificar. O soberano, nessa perspectiva, nada mais é que um

¹⁷ O *Leviatã*, monstro da mitologia fenícia, título do livro de Hobbes (1651), é tomado como símbolo do Estado.

¹⁸ Um estado de perfeita liberdade para ordenar as ações e regular as posses e as pessoas conforme as conveniências individuais, dentro dos limites da lei da natureza, sem necessidade de permissão ou da aquiescência de qualquer outro homem.

agente da soberania do indivíduo, em especial daquele que, pelo seu próprio esforço e talento acumulou bens materiais e propriedades. Os homens se juntam na sociedade política, entregando seus direitos de preservação da propriedade ao Estado e adotando um corpo de leis que regulam as relações sociais. O Estado, na sua dimensão executiva e legislativa, é, portanto, o poder outorgado pelos proprietários para proteção de seus bens.

“E assim todo o homem, concordando com outros em formar um corpo político sob um governo, assume a obrigação para com todos os membros dessa sociedade de submeter-se à resolução da maioria conforme a assentar; se assim não fosse, esse pacto inicial, pelo qual ele juntamente com outros se incorpora a uma sociedade, nada significaria, deixando de ser pacto, se aquele indivíduo ficasse livre e sob nenhum outro vínculo senão aquele em que se achava no estado de natureza”(Locke, 1978: 71).

A não aceitação da monarquia absoluta como forma de governo, para Locke, está associada ao poder político como reflexo da vontade dos indivíduos que compõem a sociedade civil, da qual estão excluídos os não proprietários.

"O legislativo e o executivo têm poder político enquanto refletem a vontade dos membros individuais (propriedade - posse) da sociedade civil, na qual reside o verdadeiro poder político" (Carnoy, 1990:30).

Rousseau, preocupado com a instauração de um governo da maioria, aponta a representação parlamentar como um mecanismo capaz de possibilitar a presença da sociedade no Estado. Além disso, partindo da premissa de que o homem da natureza não traz, em si mesmo, a maldade, considera que a propriedade e a relação social o corrompem. Se a sociedade civil é obra dos mais ricos, funcionando em torno do atendimento de seus interesses, o Estado, apesar de ser apresentado como benéfico a todos, preserva o interesse dos ricos promovendo a desigualdade. Para que o Estado garanta efetivamente a igualdade e a liberdade é necessário que o seu poder resida no povo. O Estado é, nessa perspectiva, a manifestação da *vontade geral*¹⁹. O Contrato Social é a expressão da relação entre o Estado e a vontade geral.

“Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. O que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada” (Rousseau, 1978: 43).

A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO

A formação do Estado moderno teve um processo longo e diferenciado. As estruturas estatais, de acordo com Brum Torres (1989) foram se consolidando por meio de elementos como a difusão da justiça real, a regularização da tributação, a diferenciação de instrumentos de governo e a implantação de rede administrativa por todo o território. Para o autor, o surgimento do Estado moderno representou uma ruptura histórica.

“O que nos interessa ressaltar, portanto, é que a formação do Estado moderno é uma inovação histórica tão radical e profunda quanto o processo e desenvolvimento capitalista e de constituição da sociedade civil-burguesa. Uma inovação, aliás, irreduzível, cuja emergência e desenvolvimento devem ser examinados em si mesmos, como resultado do desdobramento de uma série histórica que, embora associada a outras dimensões do processo de formação da sociedade moderna, tem uma racionalidade intrínseca, suscetível e merecedora de um estudo histórico autônomo” (Torres, 1989:38-39).

Recorrendo, ainda, ao estudo do autor é possível identificar a datação do início do Estado moderno com o começo dos Estados absolutistas²⁰, posição orientada por um triplo balizamento: a consolidação da idéia de soberania, a despatrimonialização e a despersonalização do poder.

¹⁹ “Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma de vontades particulares” (Rousseau, 1978:46-47).

²⁰ Torres (1989) identifica essa posição com a de historiadores como Hermann Heller, Frederico Chadob e G. R. Elton. Outros como Samuel Finer consideram que a emergência do Estado moderno se dá após a quebra da comunidade política romana.

A idéia de **soberania**²¹, que teve um papel importante na reconstrução da ordem e do espaço público, desaparecidos com a dissolução política da Idade Média, é o resultado de um longo e gradual processo de concentração e centralização de poder, de tal maneira que falar em Estado moderno demanda a existência do rei como poder superior em todas as questões políticas.

“(…) que o rei seja efetivamente *imperator in regno suo*, não reconhecendo nenhum poder terreno superior ao seu em todas as questões políticas, esta a propriedade fundamental da soberania e também o primeiro pré-requisito à concepção moderna de poder estatal” (Torres, 1989:47).

Por **despatrimonialização**²² do poder pode-se entender a substituição progressiva das rendas senhoriais por impostos que possibilitem a despesa do governo. Várias mudanças se verificaram com a implantação desse processo. No plano jurídico, a separação entre direito público e privado; no plano administrativo, a constituição de uma burocracia racional; no plano militar, a formação de um exército permanente custeado por rendas públicas; no plano financeiro, a separação entre rendas e patrimônio estatal e rendas e patrimônio dos governantes e funcionários. O processo de despatrimonialização tem, assim, um sentido geral, que é o movimento de consolidação de uma esfera público-estatal.

“(…) a verdade é que, pouco a pouco, se vão consolidando as estruturas estatais, seja pela difusão da justiça real por todo o território do reino – paralelamente ou como instância de recurso à jurisdição senhorial –, seja pela regularização da tributação como instrumento de custeio das despesas reais, seja pela diferenciação e burocratização dos instrumentos de governo, seja ainda pelo desdobramento e distribuição de uma rede administrativa por todas as regiões do reino” (Torres, 1989-57-58)²³.

A questão da **despersonalização do poder**²⁴ baseia-se na clara distinção entre o poder político e seu titular, sem o que não se constitui uma esfera efetivamente pública.

²¹ Cf. Torres (1989:47-53).

²² Cf. Torres (1989:53-67).

²³ A partir dessa afirmação, o autor passa a fazer referências sobre como se dá concretamente o processo de despatrimonialização no caso da justiça e das finanças públicas, detalhando as experiências francesa e inglesa, mostrando que a participação e o controle exercido pelo Parlamento inglês na fixação de rendas públicas e nos gastos governamentais foram fundamentais para torná-los efetivamente públicos, de maneira que o processo de despatrimonialização do poder foi efetivo. Cf. pp. 58-67.

²⁴ Cf. Torres (1989:67-75).

Tendo sido longo o processo de formação do Estado moderno, a separação entre o poder público e seu titular foi um fenômeno tardio.

“A nova formação estatal, cuja figura começa a adquirir nitidez nos primeiros Estados absolutistas, é, portanto, resultado deste processo combinado de fundação da soberania, despatrimonialização e despersonalização do poder. É como efeito desta tripla evolução que ressurge o domínio público, o qual passa a definir positivamente (...) a abstração do Estado moderno” (Torres, 1989:76).

No Estado antigo, a experiência democrática caracterizou-se pela participação direta dos indivíduos nos negócios e na gestão da coisa pública, enquanto no Estado moderno essa participação ocorreu e ocorre por intermédio de mecanismos e dispositivos de representação, que, por sua vez decorrem da abstração do Estado, compreendida, aqui, como separação em relação aos indivíduos a ele subordinados²⁵.

Para o estudo que desenvolvo sobre a gestão democrática do ensino público, as questões ligadas à concepção de representação que diferenciam a constituição de um domínio público nos Estados antigo e moderno são fundamentais e devem ser esclarecidas, já que sua relação com os assuntos relacionados com a participação e seus mecanismos concretos é evidente. No Estado moderno, a participação direta dos indivíduos nos espaços públicos foi praticamente inviabilizada pela complexidade das instituições, pela dificuldade de presença concreta dos cidadãos em função de suas obrigações ligadas à sobrevivência material, pela criação da exigência de competências específicas para o desenvolvimento de ações de interferência nas coisas do Estado e o conseqüente estabelecimento de quadros de funcionários que substituem os indivíduos, além de muitos outros fatores.

²⁵ Torres afirma que “no Estado moderno, (...), esta abstração é o traço distintivo fundamental, do qual deriva direta, automática e inelutavelmente a constituição de um dispositivo representativo” (Torres, 1989:77). Gandini (1992) faz uma interessante referência sobre a diferenciação entre os Estados antigo e moderno para caracterizar o sentido da abstração deste último, tomando como referência do alto grau de concretude do Estado antigo leituras como: Coulanges, Fustel de. *A cidade antiga*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1980; Arendt, Hannah. *A condição humana*, Rio de Janeiro, Forence-Universitária, 1981; e os discursos sobre a liberdade entre os antigos e os modernos de Constant, Benjamin. *De la liberté chez les modernes*, Paris, Librairie Générale Française, 1980.

Ao afirmar que abstração do Estado é o traço distintivo do Estado moderno, dele derivando o dispositivo representativo, Brum Torres aponta para a existência de um sistema de representações de duas ordens. No primeiro, de caráter formal, as pessoas, as coisas e as ações são *tornadas* públicas. Assim, a aposição do Grande Selo, a publicação no Diário Oficial e outras medidas praticadas por quem está habilitado pelas regras de investidura são capazes de, por si mesmas, reconhecer o caráter público de ações determinadas.

“Assinale-se que as imputações que decorrem do sistema normativo-institucional de base são imputações meramente formais, no sentido de que seu caráter público é definido por regras de procedimento e sem consideração a seu conteúdo material. Neste nível, portanto, constitui-se uma espécie de configuração *estática* do domínio público, em cujo âmbito a legitimidade define-se pela conformidade às prescrições do sistema normativo e por sua eficácia prática” (Torres, 1989:78).

Nos sistemas de representação de segunda ordem, a dimensão material do caráter público é o que importa:

“Neste segundo nível, o que importa saber é, por exemplo, se os atos praticados por pessoas que, consoante as regras de procedimento, são pessoas públicas, praticantes de atos públicos, o são efetivamente consoante a determinação material de tais atos, verificada em função de sua congruência com interesses presumidos ou vontade expressa do público real, isto é, da sociedade considerada concretamente (...) o que chamamos de representações de segunda ordem marca o terreno da política no sentido corrente da expressão, âmbito no qual questiona-se se a instância formalmente pública o é material e efetivamente. Queremos dizer também que só há ação política quando esta operação de medida do conteúdo material de coisas, bens e atos públicos for tentada” (Torres, 1989:78-79).

A categorização avançada pelo autor aplica-se ao estudo da gestão democrática do ensino público, já que nela estão implícitos conteúdos de caráter formal e de caráter material. Na medida em que foi esse princípio inscrito na Constituição Federal, seu aspecto formal foi claramente delineado, isto é, inscreveu-se no rol do sistema normativo-institucional passando a ser uma determinação a que todos os sistemas públicos de ensino devem se submeter. Todo o arcabouço legal infra constitucional, de nível federal, estadual ou municipal, tornado oficial por iniciativa do poder executivo ou do poder legislativo, bem como as interpretações que dele faz o sistema judiciário, são também parte da natureza formal da gestão democrática. Por outro lado, entendo que, no caso específico da gestão democrática

do ensino público, a sua incorporação à estrutura legal, se lhe confere claramente o nível de representação formal, não lhe retira o distintivo material, já que ao ser inscrita como princípio constitucional, não ficou contida meramente como uma configuração estática do domínio público. Ao contrário, ela representou o resultado de uma luta política precedente e, nesse sentido, já trouxe como parte de sua lógica a congruência com a vontade expressa pelo público real, com a sociedade considerada concretamente.

A gestão democrática é, também, uma tentativa de organização da sociedade, o que configura ainda mais fortemente a sua natureza material, já que essas tentativas se realizam com menor ou maior intensidade tendo em vista o desejo político de todos os agentes envolvidos e a viabilidade formal pela existência de legislação e normas que lhe dê amparo legal.

Numa tentativa de síntese de questões sobre aspectos desta grande abstração que é o Estado moderno, Gandini (1992) enfatiza dois ângulos que considera fundamentais. A tendência a assumir a condição de organizador da sociedade e a necessidade de articulação da relação entre a sociedade e o Estado por intermédio da construção da entidade *nação*. A educação pública se relacionaria, na visão da autora, com ambas as questões, em maior ou menor grau. Isso teria ocorrido, com especial relevo, no caso brasileiro, nas décadas de 1930 e 1940²⁶. Parece-me que as duas questões aqui apontadas se aplicam, também, de forma concreta, ao caso da gestão democrática da educação como diretriz constitucional após 1988, isto é, o Estado como organizador da sociedade e a necessidade de integração desta com o Estado na entidade *nação*.

Esta questão, do Estado organizador da sociedade, aliada aos dois aspectos que Brum Torres classificou como representações de primeira ou de segunda ordem ou, de acordo com a outra nomenclatura utilizada, representações de ordem formal e de ordem material, constituem, na verdade, os campos de análise do estudo que desenvolvo e que deram origem ao título deste trabalho. Isto é, a **Regra**, elemento formal, decorrente do sis-

²⁶ A autora se refere, aqui, seguramente, aos importantes acontecimentos que caracterizaram a luta política em torno da defesa da educação pública, que serão referidos mais adiante.

tema normativo-institucional e o **Jogo**, resultado de um conjunto de circunstâncias histórico-político-sociais que caracterizam a ação política de todos os que de alguma maneira estão envolvidos com a institucionalização e o funcionamento da gestão democrática do ensino público.

ORDENAMENTOS PATRIMONIALISTAS DO ESTADO BRASILEIRO

Pensar a esfera do ensino público no Brasil, na qual a gestão democrática está situada, sugere a eleição de uma abordagem teórica sobre o Estado que dê conta de explicitar o modelo de exercício do poder que combinou a influência sofrida pelas teses políticas do liberalismo com ordenamentos de caráter patrimonial, levando a organização do Estado brasileiro a um caminho particular.

“(...) a teoria do Estado e sua organização no Brasil teve expressão na forte tendência para o modelo liberal e (...) este serviu de base para o aparato burocrático-legal que daria sustentação ao funcionamento e à independência das instituições políticas; contudo, foi evidente a fragilidade das estratégias voltadas para a conciliação do Estado patrimonial, que como tal se mantinha, com o modelo liberal do exercício do poder (...)” (Nogueira, 1994:35).

A tensão decorrente das tentativas de implantação de princípios liberais num estado de estrutura patrimonial como o brasileiro tem sido objeto de vários estudos gerados no campo das Ciências Sociais e das Ciências Políticas²⁷.

Angela Alonso (1997), num instigante trabalho comparativo das obras de Sérgio Buarque de Holanda, “Raízes do Brasil” e de Raymundo Faoro, “Os donos do poder”, como autores que têm a intenção de analisar o processo da formação brasileira²⁸, reconhece

²⁷ Inspiradas pela categoria weberiana de patrimonialismo, destacam-se as obras de Faoro (1997 e 1995) sobre a formação do patronato político brasileiro, tendo este autor, ainda, um artigo específico (1993) sobre as contradições do liberalismo numa ordem patrimonialista; Holanda (1971), com o clássico “Raízes do Brasil”; Uricoechea (1978) sobre a burocratização do estado patrimonial no século XIX; Schwartzman (1988), sobre as bases patrimonialistas do autoritarismo brasileiro; Paim (1994) sobre o estatismo brasileiro e sua relação com o patrimonialismo, dentre outras.

²⁸ A autora indica, além das obras de Holanda e Faoro, livros de outros intelectuais que trazem em seus próprios títulos o termo formação: Gilberto Freire, com “Casa grande & senzala: formação da família patriarcal brasileira”; Caio Prado Jr., com “Formação do Brasil contemporâneo”; Antonio Candido, com “Formação da

nesses autores a tentativa de um acerto de contas com o passado, um retorno às origens do processo de colonização, capaz de permitir a compreensão das estruturas de sociabilidade de nosso Estado e das raízes do insucesso brasileiro. Ambos os livros guardam semelhança pelo larguíssimo escopo de interpretação do país – da colonização ao momento em que foram escritos²⁹, por apresentarem a tese da inexistência de feudalismo ibérico, em confronto com Oliveira Vianna e pelo recurso teórico a Max Weber, embora cada um com sua leitura particular³⁰.

A inexistência de uma camada de senhores politicamente autônomos entre o rei e o vassalo dão margem à proposição de que Portugal se destaca pela ausência do feudalismo e pela administração do reino como propriedade privada, fatores que possibilitaram, para Raymundo Faoro, o patrimonialismo sobreviver ao capitalismo.

“Situado teórica e historicamente o conteúdo do sistema feudal, ressalta do enunciado a sua incompatibilidade com o mundo português, desde os primeiros atos do drama da independência e da reconquista. A velha tese de Alexandre Herculano, sustentada com paixão, está hoje consagrada, sem embargo das isoladas resistências: Portugal não conheceu o feudalismo” (Faoro, 1995:19).

Num Estado patrimonial como o de Portugal³¹, o rei estava acima de todos os súditos e a economia era gerida como empreendimento pessoal, com os servidores mantidos sob

literatura brasileira”; Celso Furtado, com “Formação econômica do Brasil”; Nelson Werneck Sodré, com “Formação histórica do Brasil”; Richard Morse, com “Formação histórica de São Paulo”; Paula Beiguelman, com “Formação política do Brasil”; e Oliveira Torres, com “A formação do federalismo no Brasil”.

²⁹ “Raízes do Brasil” é de 1933 e “Os donos do poder” é de 1957.

³⁰ A autora explicita essa convicção nos seguintes termos: “Recorrerão ambos à mesma fonte teórica, a obra de Weber. Evidentemente cada um lê o mestre à sua maneira. Em Sérgio Buarque, a influência weberiana se mescla a muitas outras, sobressaindo, no entanto, na composição da análise por generalização através de tipos ideais. Já Faoro tem em Weber o centro nervoso de sua argumentação, recorrendo à sua teorização da estratificação social, mas modificando-a para ajustar-se a seus interesses explicativos” (Alonso, 1997:70).

³¹ “Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente” (Faoro, 1997:18); ou em outra passagem: “Estado patrimonial, portanto, e não feudal, o de Portugal medieval”, quando o autor lembra “a velha lição de Maquiavel, que reconhece dois tipos de principado, o feudal e o patrimonial” (idem:20). Também Fernando Uricoechea, ao tratar da experiência brasileira de prebendalização da administração colonial, por meio das capitanias hereditárias, lembra que este tipo de divisão de terra com a divisão concomitante de administração e de poder leva vários analistas a verem essa organização como essencialmente feudal. “O mérito de Faoro reside em demonstrar o caráter ilusório da caracterização feudal do sistema de capitanias (...) sem negar, contudo, seus efeitos centrfugos” (Uricoechea, 1978:32).

a tutela patriarcal³². Com a atividade comercial e marítima substituindo cada vez mais a atividade agrícola, surge um tipo de burguesia desvinculada da terra e concentram-se nas mãos do príncipe as operações mercantis³³.

“Estão lançadas as bases do capitalismo de Estado, politicamente condicionado, que florescia ideologicamente no mercantilismo (...) A estrutura patrimonial levará (...) à estabilização da economia, embora com maior flexibilidade do que o feudalismo. Ela permitirá a expansão do capitalismo comercial, fará do Estado uma gigantesca empresa de tráfico, mas impedirá o capitalismo industrial” (Faoro, 1997: 21).

Para o autor, países resolvidos pelo feudalismo como a Inglaterra e seus prolongamentos dos Estados Unidos, Canadá, Austrália, França, Alemanha, Japão, desenvolveram o sistema capitalista integrando sociedade e Estado, diferentemente dos países da Península Ibérica e suas colônias, que não conheceram o capitalismo industrial³⁴ e tiveram a guerra, o quadro administrativo, o comércio e a supremacia do príncipe como moldura social e política.

Nesse ponto, julgo que, talvez, valha a pena pedir auxílio à sociologia compreensiva de Max Weber para ver em que termos foram pensados o fenômenos do patrimonialismo e do Estado³⁵. A compreensão do patrimonialismo, na sociologia weberiana, está ligada ao

³² “O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. Mais um passo, e a categoria dos auxiliares do príncipe comporá uma nobreza própria, ao lado e muitas vezes, superior à nobreza territorial. Outro passo ainda e os legistas, doutores e letrados, conservando os fumos aristocráticos, serão sepultados na vala comum dos funcionários (...)” (Faoro, 1997:20).

³³ “Nenhuma exploração industrial e comercial está isenta de seu controle (...) O Estado torna-se uma empresa do príncipe, que intervém em tudo, empresário audacioso, exposto a muitos riscos por amor à riqueza e à glória: empresa de paz e empresa de guerra” (Faoro, 1997:21).

³⁴ O mercantilismo empírico português, herdado pelo Brasil, opera como agente centralizador e unificador. O Estado organiza a economia para enriquecer a nação e o grupo que a dirige. Esse tipo de Estado forte aliado ao atraso científico são apontados por Raymundo Faoro como elementos componentes da ideologia do estado. Ao mesmo tempo em que Portugal fez navegações e mineração, em nada contribuiu para a engenharia náutica ou a usinagem de metais. “A utilização técnica do conhecimento científico, uma das bases da expansão do capitalismo industrial, sempre foi, em Portugal e no Brasil, fruta importada” (Faoro, 1997:63).

³⁵ É preciso, ao tomar Weber como referência teórica para o estudo do Estado brasileiro, levar em consideração que o autor, tal como Marx, não elaborou uma sociologia do Estado, que ambos pretendiam escrever (Aschcraft, 1977). Nesse sentido, René Dreifuss, ao referir-se à obra de Weber, afirma que “(...) não há no seu trabalho uma explicitação sistematizada das questões pertinentes ao Estado nas diversas dimensões: teórico-conceitual, analítico-histórica e política (...) um estudo sobre a formação deste (...) ficaria sendo um dos objetivos e projetos irrealizados de Weber” (Dreifuss, 1993:9).

conjunto de elementos que configuram o conceito de dominação. Assim adverte Raymundo Faoro:

“O poder estatal seria, diretamente ou de uma maneira derivada, o dono das terras e o regulador da economia. Esse tipo social, alternativa do feudalismo, é o patrimonialismo, subtipo, na sociologia weberiana, de dominação tradicional (nesta incluída o patriarcalismo e a gerontocracia)” (Faoro, 1993:16).

Dominação, poder e disciplina, para Weber, são elementos tratados no conjunto dos conceitos sociológicos fundamentais³⁶. Considerando o conceito de poder como sociologicamente amorfo, o autor reputa que a noção de dominação deva ser mais precisa, estando ligada à idéia de obediência a uma ordem³⁷. Enquanto poder é a probabilidade de impor a vontade própria numa relação social³⁸,

“*dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis; *disciplina* é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas (...)” (Weber, 1991:33).

“(...) chamamos de ‘dominação’ a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (Weber, 1991:139).

A idéia de dominação, portanto, não significa toda a possibilidade de exercício de influência sobre as pessoas. Está ligada aos diferentes motivos de submissão e à crença na legitimidade da dominação. Há três tipos puros³⁹ de dominação legítima, sendo a vigência

³⁶ Cf. Weber (1991), em especial o capítulo I, “conceitos sociológicos fundamentais”, da primeira parte, “Teoria das Categorias Sociológicas”, pp. 3-35.

³⁷ Para compreensão do conceito de ordem, vigência de uma ordem, garantia de legitimidade de uma ordem e tipos de ordem como convenção e direito, ver § 5, 6 e 7 do capítulo I (Weber, 1991:19-23).

³⁸ “Por ‘relação’ social entendemos o comportamento reciprocamente *referido* quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência. A relação social *consiste*, portanto, completa e exclusivamente na *probabilidade* de que se aja socialmente numa forma indicável (pelo sentido), não importante, por enquanto, em que se baseia essa probabilidade” (Weber, 1991:16).

³⁹ Karl Jaspers, num estudo sobre a visão de mundo em Weber, lembra que “a realidade é uma tessitura infinita de coisas dotadas de sentidos e alheias a ele. Para captá-la são necessários conceitos construídos que, desenvolvidos de maneira mais conseqüente quanto ao seu sentido, apenas servem como instrumentos de medida para a realidade, ao permitirem ver o quanto ela corresponde a eles. Esses conceitos construídos são chamados por Weber de *tipos ideais*. Para ele, esses tipos são o instrumento metodológico para se chegar à realidade, e não a própria realidade (...) A riqueza das visões weberianas repousa sobre a construção desses tipos ideais, que se revelam fecundos para o conhecimento concreto do real (...)” (Jaspers, 1977:129). De fato, é preciso considerar que a elaboração de tipos ideais não esgota a realidade empírica mas atendem a condições que os tornam adequados como: a de ser objetivamente possíveis no sentido de que se aproximam do tipo puro teoricamente concebido; a de ser subjetivamente significativos, no sentido de que a ação social é

da legitimidade dessa dominação de caráter racional, tradicional ou carismático. Ao iniciar os procedimentos de conceituação de cada um dos tipos de dominação legítima, o autor chama atenção para o fato de não existir historicamente nenhum dos três tipos ideais puros, o que não deve impedir, porém, a fixação do conceito da forma mais pura possível. A pertinência da utilização desta tipologia sociológica no trabalho empírico é argumentada pelo próprio Weber, que faz uma advertência, no entanto, para os perigos do reducionismo na aplicação da mesma à realidade histórica.

“A tipologia sociológica oferece ao trabalho histórico empírico somente a vantagem – que freqüentemente não deve ser subestimada – de poder dizer, no caso particular de uma forma de dominação, *o que* há nele de ‘carismático’, (...) de ‘patriarcal’, de ‘burocrático’, de ‘estamental’, etc, ou seja, em quê ela se aproxima de um desses tipos, além da de trabalhar conceitos razoavelmente inequívocos. Nem de longe se cogita aqui sugerir que toda a realidade histórica pode ser ‘encaixada’ no esquema conceito desenvolvido (...)” (Weber, 1991:141-142).

A dominação será **racional** ou legal quando a crença na sua legitimidade estiver baseada nas ordens estatuídas e no direito de mando daqueles que, sob essas ordens, são nomeados para exercer a dominação. A idéia básica é a de que qualquer direito pode ser criado ou modificado por estatuto formalmente correto. A obediência, neste caso, se dá não à pessoa do senhor mas a uma ordem impessoal⁴⁰ sua e quem a ordena também a obedece. A presença de quadro administrativo no regime de dominação legal é considerada a forma moderna de administração⁴¹. “O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um *quadro administrativo burocrático*” (Weber, 1991:144).

São características fundamentais da dominação legal o exercício contínuo de dominação vinculado a regras, dentro de competência determinada e a fixação de meios coercitivos admissíveis, sendo possível falar em autoridade institucional no contexto de grandes

compreensível em termos de motivação individual. Cf. nesse sentido, verbete “Análise do tipo ideal), in: Dicionário de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1986.

⁴⁰ Ao considerar a dominação burocrática do ponto de vista social, Weber chama atenção para o fato de que ela significa, entre outras coisas, “a dominação da *impessoalidade* formalista: *sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem ‘amor’ e ‘entusiasmo’, sob a pressão de simples conceitos de *dever*, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para ‘cada qual’, isto é, cada qual dos interessados que *efetivamente* se encontram em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo” (Weber, 1991:147).

empresas⁴² e partidos, do Estado, da igreja. Nas instituições, da qual o Estado⁴³ é importante exemplo, a ordem estatuída se impõe, pretendendo vigência para todos, independente do fato de o indivíduo pessoalmente ter se associado ou participado da elaboração dos estatutos.

A existência de uma hierarquia oficial é outro princípio da dominação legal, definindo-se por ela o direito de apelação às autoridades superiores. Na aplicação das regras, a fim de que a racionalidade plena seja atingida, é necessária uma qualificação profissional por parte dos agentes do quadro administrativo. Somente com a comprovação dessa especialização os indivíduos podem ser aceitos como *funcionários* de associações racionais. O quadro administrativo é composto por funcionários individuais, em oposição à colegialidade. Nesse contexto, vige o princípio da separação absoluta entre quadro administrativo e os meios de administração, entre o patrimônio da instituição e o patrimônio privado, entre o local de trabalho e o domicílio.

Dentre as características presentes no quadro administrativo burocrático, ressaltam-se: a) a liberdade pessoal do funcionário, que obedece às obrigações do cargo; b) nomeação (e não eleição); c) competências funcionais fixas; d) contrato a partir de seleção para verificar a qualificação profissional; e) remuneração com salários fixos em dinheiro; f) exercício do cargo como profissão única ou principal; g) perspectiva de carreira; h) não apropriação dos cargos; i) submissão a sistema de disciplina e controle do serviço.

⁴¹ O autor faz a advertência como observação preliminar de sua explanação sobre a dominação legal: “Partimos aqui deliberadamente da forma de administração especificamente moderna, para poder depois contrastar com esta as outras formas” (Weber, 1991:142).

⁴² A idéia de empresa é expressa como “ação contínua que persegue determinados fins”. A noção é ampla e importante, não se restringindo, portanto, ao conceito de empresa expresso pelo senso comum. O que importa, no conceito sociologicamente construído, é a “continuidade na persecução de seus fins” (Weber, 1991:32). Nesse sentido, a escola pública e os sistemas de ensino, são considerados empresas públicas de serviços como, ao meu ver, corretamente considerou Luiz Pereira (1967), num dos mais completos estudos até hoje formulados que aplicam o referencial teórico weberiano na análise da escola.

⁴³ “(...) uma associação, *na medida em que* tenha ordens racionalmente estatuídas, chama-se, em nossa terminologia, ‘união’ ou ‘instituição’. Uma ‘instituição’ é sobretudo o próprio Estado junto com todas suas associações heterocéfalas (...)” (Weber, 1991:33). É importante ressaltar que as associações podem ser, para o autor: a) autônomas ou heterônomas, quando a ordem da associação é estatuída pelos próprios membros ou por membros estranhos, respectivamente; b) autocéfalas ou heterocéfalas, quando o dirigente da associação e o quadro administrativo são nomeados de acordo com a ordem da associação, no primeiro caso, ou, no segundo, quando nomeados por estranhos, independente da forma da nomeação. Cf. § 12, item II, do Capítulo I (Weber, 1991:30-31).

A forma mais pura de dominação burocrática se dá sob o princípio da nomeação de funcionários, segundo uma qualificação profissional aferida por exame e atestada por diploma, não existindo uma hierarquia de funcionários eleitos. Neste caso, a organização burocrática se distingue da tradicional, na qual ocorre a nomeação segundo critérios políticos, e também das formas democráticas, nas quais pode haver eleição de funcionários.

“(...) a própria disciplina nunca pode alcançar o mesmo grau de rigor quando o funcionário subordinado pode prevalecer-se de sua eleição do mesmo modo que o superior e suas possibilidades não dependem do juízo *deste último*” (Weber, 1991:145).

A qualificação profissional, na burocracia, é importante elemento, sendo dispensável, apenas, para ministros e presidente do Estado moderno⁴⁴ e, por analogia, o diretor geral de uma grande sociedade anônima privada.

“No *topo* da dominação burocrática existe, portanto, inevitavelmente pelo menos um elemento que não tem caráter *puramente* burocrático. Representa apenas uma categoria de dominação mediante um *quadro administrativo* especial” (Weber, 1991:145).

A forma mais racional de administração burocrática é a de caráter monocrático, não colegial⁴⁵, em função do interesse por uma administração rápida e independente de estar submetida às variações de opinião da maioria. Por meio dela, seria possível obter maior rendimento por causa da precisão, do rigor, da disciplina, entre outras características.

A **dominação tradicional**, da qual deriva o **patrimonialismo**, está “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (Weber, 1991:141). O senhor é determinado por meio de regras tradicionais e a obediência à sua autoridade se dá

⁴⁴ Por isso, Weber considera que o presidente do Estado moderno e seus ministros são funcionários apenas no sentido formal da palavra, e não no sentido material (Cf. Weber, 1991:145).

⁴⁵ Apesar disso, o autor reconhece que o princípio da colegialidade pode limitar e restringir a dominação da autoridade monocrática, na medida em que as disposições são decididas após votação, exigindo-se a cooperação da maioria no lugar da decisão de uma só pessoa. Cf. item 8 do Capítulo III, “Colegialidade e divisão de poderes” (Weber, 1991:178-188).

em função da dignidade pessoal, também atribuída pela tradição. O quadro administrativo não é composto de funcionários mas de servidores pessoais, de maneira que a fidelidade do servidor ao senhor é pessoal e decisiva.

Diferentemente da dominação legal, a obediência não se dá em função de estatutos mas da pessoa que a tradição unge como indicada. As ordens são legitimadas de dois modos: em parte pelo conteúdo e pela crença no seu alcance e, em parte, pelo livre arbítrio do senhor, ausente de limitações. A criação de novos direitos e novos princípios administrativos por meio de estatuto é impossível no tipo puro de dominação tradicional, só se legitimando com a pretensão de terem sempre existido ou quando são reconhecidos pela sabedoria do senhor.

A dominação tradicional dá-se com o auxílio de quadro administrativo ou sem ele⁴⁶. Existindo quadro administrativo, o recrutamento pode ser feito patrimonialmente, ligado à casa do senhor, ou extrapatrimonialmente, e a dominação tradicional tende ao patrimonialismo. Com grau extremo de poder senhorial tende ao sultanismo.

“Denominamos *patrimonial* toda dominação que, originariamente orientada pela tradição, se exerce em virtude do pleno direito pessoal, e *sultanista* toda dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar, na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição” (Weber, 1991:152).

O patrimonialismo pode assumir uma forma estamental, quando os poderes de mando e os cargos forem apropriados pelo quadro administrativo, significando, por isso, limitação da liberdade de seleção pelo senhor. No patrimonialismo, a apropriação pelo senhor se dá em graus e extensão diferenciados, podendo chegar até a posse absoluta das terras e dos súditos. No patrimonialismo puro, existe a separação total entre administradores e meios de administração. No patrimonialismo estamental, dá-se o inverso porque o administrador tem a posse desses meios. Ou seja, no patrimonialismo puro, a apropriação é do senhor, en-

⁴⁶ A dominação tradicional sem quadro administrativo é considerada como tipo primário e podem se materializar como gerontocracia ou como patriarcalismo primário. No primeiro caso, os mais velhos exercem a dominação; no segundo caso, a dominação é exercida pelo indivíduo indicado segundo regras fixas de sucessão. Cf. § 7 a-1 do Capítulo III, p. 151 (Weber, 1991).

quanto no patrimonialismo estamental, os membros do quadro administrativo têm a posse de, pelo menos, parte essencial dos meios de administração.

Se, na dominação legal, o funcionário recebe salário pelo seu trabalho, na dominação tradicional, o servidor obtém o seu sustento por alimentação na mesa do senhor, por apropriação de rendas como impostos ou taxas, por terras e feudos. Quando o quadro administrativo se mantém principalmente dessa forma fica configurado o prebendalismo. De qualquer maneira, a dominação patrimonial se dá todas as vezes em que o direito de origem puramente política for tratado como direito privado.

Os poderes, na dominação tradicional, podem ser divididos entre o senhor e o seu quadro administrativo estamental, situação caracterizada como divisão estamental de poderes, isto é, quando associações estamentalmente privilegiadas criam estatutos políticos ou administrativos com medidas de controle da administração por compromisso com o senhor.

O terceiro tipo de dominação legítima estudado por Weber é o que foi denominado **dominação carismática**. Considerando o carisma como uma qualidade pessoal, em virtude de poderes ou qualidades sobre-humanos e extracotidianos, ou de intervenção divina. Em todos os casos, o indivíduo é considerado um líder.

“O modo objetivamente ‘correto’ como essa qualidade *teria* que ser avaliada, a partir de algum ponto de vista ético, estético ou outro qualquer, não tem importância alguma para nosso conceito: o que importa é como de fato ela é avaliada pelos carismaticamente dominados: os ‘*adeptos*’” (Weber, 1991:159).

O reconhecimento do carisma pelos dominados se dá em virtude de provas, originariamente milagres, cuja falta por muito tempo faz arrefecer a autoridade carismática. O quadro administrativo não é composto de funcionários profissionais mas, igualmente, segundo qualidades carismáticas. O profeta é seguido pelo discípulo, assim como o príncipe pelo séquito ou o líder pelos homens de confiança. Não se caracteriza uma carreira ou uma hierarquia, bem como salários ou prebendas, regulamentos, normas jurídicas, jurisdição

racional, nem sentenças por precedentes tradicionais. O que vale é a criação de um direito para cada caso⁴⁷.

A dominação carismática é oposta à dominação tradicional e à burocrática em vários aspectos. As dominações tradicional e racional são cotidianas. A carismática é extracotidiana. A dominação burocrática é racional. A carismática é irracional e não conhece regras. A dominação tradicional é vinculada a precedentes e orientada por regras. A dominação carismática derruba o passado e, nesse sentido seria revolucionária. A dominação carismática legitima-se pelo valor, pelo reconhecimento do carisma pessoal provado. O carisma puro é uma vocação, uma missão, uma tarefa íntima, sem relação com a economia, sendo desprezado o aproveitamento dos dons abençoados como fonte de renda.

Apesar de, na forma genuína, a dominação carismática ser extracotidiana, pode assumir o caráter de relação permanente, modificando-se, neste caso, por um processo de tradicionalização ou racionalização, ou ambos. O interesse dos adeptos em continuar a relação tendo a reanimação contínua da comunidade leva ao problema da sucessão, para o qual há diferentes soluções⁴⁸. Na rotinização do carisma manifestam-se interesses do quadro administrativo, razão pela qual, realiza-se, também, na forma de apropriação de poderes de mando e oportunidade pelos discípulos. Com a rotinização do carisma, a dominação cotidiana se patrimonializa, assumindo, em especial, forma estamental, ou burocrática.

Considerado por Weber como um princípio de legitimidade autoritário, o carisma pode ser reinterpretado como antiautoritário, quando a autoridade carismática repousa sobre o reconhecimento dos dominados, sendo, então, a pessoa que domina legitimada. É o que

⁴⁷ “(...) aplica-se a toda dominação carismática genuína a frase: ‘Está escrito – mas em verdade vos digo’. O profeta genuíno, bem como o príncipe guerreiro genuíno e todo líder genuíno em geral, anuncia, cria, exige do oráculo, da inspiração, ou então de sua vontade criadora concreta, reconhecida devido a sua origem, pela comunidade religiosa, guerreira, do partido ou outra qualquer. O reconhecimento é um dever” (Weber, 1991:160).

⁴⁸ Weber aponta cinco formas de solução para a sucessão do líder carismático: 1) nova escolha ligada a características, regras para as quais existe uma tradição; 2) por revelação, sendo a legitimidade deduzida da técnica utilizada (por sorteio, pelo oráculo ou pelo juízo de Deus); 3) por designação do portador do carisma; 4) por designação pelo quadro administrativo carismaticamente qualificado, não se tratando, aqui, de votos de maiorias, mas de escolha da pessoa certa, da designação justa; 5) pela idéia da possibilidade de transmissão da qualidade, o carisma de cargo. Cf. Weber, 1991:162-163.

ocorre com o crescimento da racionalização das relações nas associações, quando o reconhecimento passa a ser fundamento no lugar de consequência da legitimidade que, por sua vez, converte-se em legitimidade democrática. O reconhecimento pela própria comunidade pode ser visto como um tipo de eleição.

“Nesse caso, o senhor legítimo, em virtude do próprio carisma, transforma-se num senhor pela graça dos dominados, é eleito e levado ao poder por estes de modo (formalmente) livre, segundo seu arbítrio, e eventualmente também destituído – do mesmo modo que, antes, a perda do carisma e a falta de sua ratificação tinham por consequência a perda da legitimidade genuína. O senhor é agora um *líder livremente eleito*” (Weber, 1991:176).

Esse mesmo princípio, de eleição como reinterpretação do carisma, pode ser aplicado ao quadro administrativo. É o caso dos funcionários eleitos, típicos em democracias e que não são considerados figuras burocráticas. A questão dos funcionários eleitos e sua eficácia é considerada pelo autor em diferentes passagens.

“Tecnicamente, como ‘instrumentos de precisão’, uma administração por eles composta é de eficácia *muito* inferior a uma administração burocraticamente formada por funcionários *nomeados*” (Weber, 1991:176).

“O funcionário eleito significa por toda a parte a interpretação radicalmente modificada da posição de mando do líder carismático, no sentido de ‘servidor’ dos dominados. Dentro de uma burocracia tecnicamente racional, não há lugar para ele. Não tendo sido nomeado por seu ‘superior’ e sem depender dele em suas possibilidades de progresso mas devendo sua posição ao favor dos dominados, pouco se interessa em oferecer disciplina para obter a aprovação dos superiores” (Weber, 1991:177).

“O *sistema de funcionários eleitos* é uma fonte de perturbação para uma economia formalmente racional, porque (...) a possibilidade (...) de não serem reeleitos os impede de exercer uma justiça e administração estritamente objetiva (...)” (Weber, 1991:178).

Diversos conceitos até aqui descritos, pertencentes ao arcabouço teórico da sociologia weberiana, serão discutidos oportunamente nos capítulos referentes à análise das categorias que materializam os mecanismos de gestão democrática do ensino público nos sistemas de ensino brasileiros. No entanto, é necessário ressaltar, desde já, que muitas das afirmações do autor devem ser, ao meu ver, relativizadas pelas circunstâncias de seu tem-

po⁴⁹, o que pode abrir caminho para uma conveniente discussão sobre a necessidade de desempenho do funcionário baseado na confiança, na adesão, na competência política.

Tendo em vista os conceitos aqui elencados, é possível, resumidamente, compreender o patrimonialismo como uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais.

Na medida em que a gestão democrática do ensino público se inscreve como um princípio constitucional, os sistemas de ensino estaduais e municipais se obrigam a adotá-la como uma diretriz de política pública, configurando-se, portanto, como um instrumento de que o Estado se utiliza para alcançar seus objetivos estratégicos. Nesse contexto, compreendendo que, ao analisar a gestão democrática como uma política de Estado, é necessário desvendar as dificuldades decorrentes da implantação de mecanismos que, pressupondo vigorosa participação da sociedade, são patrocinados por um Estado fortemente marcado por ordenamentos patrimonialistas.

Tomando por base essa contradição inicial, parto de alguns questionamentos que, dentre outros possíveis, norteiam o trabalho de pesquisa. É possível ser posta em prática uma política de gestão democrática do ensino público na estrutura do Estado brasileiro? Até que ponto é viável a implantação de políticas que supõem a organização e a força da socie-

⁴⁹ Nesse sentido, é oportuno lembrar as palavras de René Dreifuss ao definir Weber como “um intelectual por pendor e formação, mas um ‘conselheiro do príncipe’ por vocação” (Dreifuss, 1993:10), bem como alemão instruído e membro da classe burguesa, cuja “preocupação central é o destino da Alemanha recentemente construída como Estado-Nação (...)”, cuja consolidação deseja ver num certo sentido e formato (idem:12).

dade no seio do Estado patrimonial, cuja característica central é, exatamente, o seu oposto, isto é, a sociedade fraca, passiva, insolidária? Como reorganizar a escola propiciando a criação de colegiados e elegendo diretores com base em programas mais que em personalidades individuais, num Estado cuja lógica administrativa ainda permite que os chefes literalmente tomem posse de seus cargos? Como, também, reorganizar as estruturas de poder das máquinas burocráticas dos sistemas de ensino acostumadas ao comando dos estamentos burocráticos que nelas se incrustaram ao longo de décadas de sua formação? Responder a essas questões exige um esforço de compreensão do lugar que ocupa a gestão democrática do ensino público nas lutas pela democratização da educação no Brasil, da mesma forma que requer o esboço de uma referência sobre o Estado patrimonial brasileiro que permita avaliar as possibilidades de desenvolvimento de políticas democráticas no setor educacional⁵⁰.

Na perspectiva da utilização da categoria de Estado patrimonial para análise da gestão democrática do ensino público como política pública de governos, é importante compreender que, na sua formação, o Estado brasileiro herdou a tendência para o gigantismo, o centralismo e a função empreendedora de produtor da riqueza da Nação. A eleição dessa referência teórica como iluminadora das análises dos dados de pesquisa leva-me à hipótese de que o afastamento e o enfraquecimento da sociedade, em detrimento do fortalecimento dos estamentos que dominam o Estado são características que configuram um campo pouco fértil para adoção de políticas participativas como a da gestão democrática do ensino público.

Para possibilitar o aprofundamento das questões e hipóteses aqui colocadas, julgo necessário delinear um quadro de categorias que ajude a melhor compreender a influência

⁵⁰ Alguns trabalhos já discutiram a relação existente entre a educação e o patrimonialismo. Pereira (1967) desenvolveu pesquisa em uma escola primária fixada na área metropolitana de São Paulo, aplicando, em sua análise, categorias weberianas ligadas à noção de Estado patrimonial. Este parece ser, ainda, o trabalho mais completo e sistemático sobre o tema. Adorno (1991), descreve a relação entre educação e patrimonialismo, utilizando-se de subsídios de uma pesquisa sobre as mudanças ocorridas na cidade de São Paulo entre os anos 1880-1920, na qual destaca as resistências ao investimento na educação do povo advindas da vida associativa atada ao passado e à tradição. Gandini (1997) analisa a autoridade do professor tomando como base as categorias weberianas ligadas ao patrimonialismo.

que o patrimonialismo exerceu na formação do Estado brasileiro⁵¹ e, por conseqüência, nos sistemas de ensino públicos. Por outro lado, concordando com Juarez Brandão Lopes, é importante assinalar que, ao tratar de estruturas patrimonialistas que persistem nos sistemas de ensino e nas relações da escola com o Estado e a comunidade, é necessário distinguir

“*estrutura* patrimonialista de poder propriamente dita, da sobrevivência de relações, formas de comportamento, tipos de personalidade, atitudes e valores tradicionais, que *derivam* de estruturas patrimonialistas, íntegras no passado (...) hoje esfaceladas” (Lopes, apud Pereira, 1967:51)⁵².

Fernando Uricoechea, ao estudar a maneira como se desenvolveu a dominação burocrática patrimonial no Brasil imperial e qual o papel do patrimonialismo no processo de desenvolvimento do Estado burocrático moderno, reconstrói o padrão de autoridade do século XIX, no Brasil, em permanente tensão entre a existência de um aparato administrativo burocrático estatal que impulsionaria a burocratização total do governo e a existência de um aparato paralelo controlado patrimonialmente pelas classes locais, pressionando pela prebendalização de cargos. Lembra, então, que a noção de burocracia patrimonial é um construto híbrido, baseado em dois princípios reguladores: a autoridade racional e a tradicional. Afirma que, contrariando suas próprias injunções metodológicas, Weber se vê forçado a empregar excepcionalmente essa estratégia conceitual.

“Ver-nos-emos compelidos, de vez em quando, a cunhar expressões como ‘burocracia patrimonial’ a fim de salientar o fato de traços característicos do fenômeno respectivo pertencerem em parte à forma racional de dominação e outros, no entanto, à forma tradicional...” (Weber, apud Uricoechea, 1978:14)⁵³.

Segundo a concepção weberiana, o Estado, quanto ao seu processo de formação, pode ser de dois tipos: contratualista e patrimonial. Os Estados contratualistas, como os surgidos na Europa Ocidental, são herdeiros da tradição feudal e ensejaram o moderno

⁵¹ Uma referência teórica baseada na idéia de patrimonialismo exigiria mais que um simples delineamento de categorias. Não é meu intuito, no entanto, ter a pretensão de apresentar, aqui, mais que um pequeno esboço que permita examinar com mais minúcia as questões suscitadas pelo tema da gestão democrática do ensino público e sua relação com o Estado brasileiro.

⁵² Pereira (1967) refere-se a um trabalho em edição mimeografada de Juarez Rubens Brandão Lopes intitulado “Relações industriais na sociedade tradicional brasileira: estudo de duas comunidades mineiras, São Paulo, 1964.

parlamentarismo. Os Estados patrimoniais “correspondem àqueles em que um poder centripeto, de forte tendência patriarcal, os sobrepôs às outras forças sociais, tratando-as como instâncias domésticas, sobre as quais se estendia implacável a autoridade do rei” (Rodríguez, 1994:43).

Considerando que um dos fatores fundamentais na criação e consolidação do Estado moderno é a despatrimonialização e que a implantação da burocracia é a expressão da dominação legal, é possível afirmar que o Brasil enfrentou dificuldades e condições adversas que retardaram o surgimento desse aparato racional. Nesse sentido, assim se expressa Fernando Uricoechea:

“O desenvolvimento da administração burocrática racional teria sido, de qualquer maneira, tão exótico como a extinção espontânea do privilégio e do arbítrio. Um princípio burocrático de coordenação social, com sua insistência na objetividade e na universalidade, só poderia florescer no interior de uma sociedade familiarizada com as mediações institucionais de organizações contratuais preocupadas com o cálculo racional” (...)

“A essência lânguida – demasiado lânguida – da vida municipal que Oliveira Vianna descreveu-nos com tanta propriedade, o ritmo apático dos centros urbanos, a pobreza da cultura burguesa e das associações de interesses e a contração formidável das instituições de mercado geradas pela presença da escravidão foram todas elas condições que, juntas, atrasaram a emergência de uma ordem burocrática racional” (Uricoechea, 1978: 37-38).

Por outro lado, é importante assinalar que a construção do Estado brasileiro foi marcada pela presença de grupos privados, presença facilitada pela maneira como foi ocupada a terra da colônia e como foi organizada a administração do governo. Característica dos Estados patrimoniais, o poder político foi compreendido como uma instância privada, sendo confusa a relação entre a coisa pública - *res publica* - e a coisa privada - *res privata*. A forma de dominação política, no patrimonialismo, não estabelece divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada. Essa indistinção também dificultou sobremaneira a instalação de uma ordem legal burocrática no Estado brasileiro.

⁵³ “The social psychology of the world religions”, In: Gerth, H. H. & Wright, C. *From Max Weber: essays in sociology*, New York, Oxford University Press, 1958, pp. 299-300.

Uma das características mais marcantes do Estado patrimonial, e que mais de perto fala à temática da gestão democrática do ensino público, é a de constituir-se mais forte que a sociedade. Paim menciona que Wittfogel⁵⁴ dedicou-se a resposta para a questão de como se formaram Estados mais fortes que a sociedade, tendo-a encontrado ao estudar as civilizações que se estruturaram em torno da agricultura de irrigação, denominadas *hidráulicas*.

“Essa atividade, na medida em que veio a assumir certas dimensões, exigiu um novo tipo de propriedade, que não se transmitisse por simples sucessão hereditária nem se fracionasse; consolidou atividades paralelas, como a construção e a manutenção de obras hidráulicas que, por sua vez, pressupunham sistemas de defesa. Assim, em torno dessa agricultura de irrigação, em determinadas regiões do mundo, formaram-se gigantescas estruturas estatais, poderosas o suficiente para estender seu domínio” (Paim, 1994:28-19).

Ao comentar a relação sociedade e Estado, Simon Schwartzman assinala a existência da desigualdade nesta relação, lembrando a dimensão patrimonial como característica histórica do Estado brasileiro e como forma de dominação política de uma burocracia administrativa pesada sobre uma sociedade civil pouco articulada.

“(...) os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal, pesada, todopoderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida mas, por isso mesmo, fugidia e freqüentemente rebelde”(Schwartzaman, 1988:14).

Também Raymundo Faoro faz referência à ligação entre o patrimonialismo e o surgimento de um Estado forte que se impõe a uma débil sociedade. Referindo-se ao arcaísmo da estrutura social do mundo português, cita o estamento como criatura do patrimonialismo, caracterizando-o como quadro administrativo de um governo de minoria onde poucos dirigem e incutem seus padrões a muitos. É o que ocorre, por exemplo, em situações de vazio de liderança provocado pelo aniquilamento de forças que sustentam velhas estruturas sem a emergência de novas expressões, quando as camadas diretoras e condutoras impõem a nova chefia.

⁵⁴ Antonio Paim o aponta como um dos autores que propiciou um desenvolvimento criativo da teoria weberiana do Estado patrimonial. Sua obra de referência sobre essa temática é “O despotismo oriental: estudo com-

“Numa ordem de estamento, o vazio é rapidamente preenchido, por meio de chefes e líderes designados do seio da camada de domínio, líderes e chefes que ninguém conhecia o nome (...) Nesta dança, orquestrada pelo estamento, não entra o povo: quem seleciona, remove e consolida as chefias é a comunidade de domínio, num ensaio maquiavélico de captação do assentimento popular. A soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude” (Faoro, 1997:91-91).

O estamento, conceituado na sociologia weberiana como grupo depositário de uma certa honra ou prestígio social⁵⁵, é analisado por Raymundo Faoro como uma instância fundamental para a compreensão do patrimonialismo no mundo português e, mais tarde, no Estado brasileiro. É considerado como uma camada que, junto ao Rei, comanda a economia, já que os negócios da Coroa exigiam um grupo de conselheiros e executores sob a primazia do soberano. Na monarquia portuguesa, o estamento se baseia na fidelidade ao monarca, na substituição da nobreza de sangue pela nobreza de funcionários e na submissão da burguesia ao rei.

O Estado se aparelha com o estamento, uma organização político-administrativa concebida pelos juristas. Camada social não necessariamente econômica, no estamento político “seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder” (Faoro, 1997:46). Prosperam nas sociedades feudais e patrimoniais, permanecendo residualmente nas sociedades capitalistas. As vantagens individuais advindas do fato de se pertencer ao estamento, bem como a desqualificação estamental, são referenciadas nas convenções e não na ordem legal. O estamento como forma de organização do quadro administrativo colabora, ainda, para aprofundar o fenômeno da separação entre o Estado e a sociedade. Fortalece o primeiro e amortece a última, ao estabelecer um governo onde poucos dirigem muitos.

“O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos (...) Significa (...) o Estado patrimonial de estamento que a forma

parativo do poder total”, original em inglês, de 1957, editado pela Yale University Press e traduzido para o francês, com publicação de Éditions Minuit, de 1977.

⁵⁵ De acordo com Raymundo Faoro “esta palavra, incorporado ao português por via do espanhol, derivada da mesma raiz da palavra Estado – *Status*, de *stare* – foi sugerida na sociologia moderna por Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit. P. 226, 680, 682” (Faoro, 1997:68).

de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo (...) Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade (...) manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada” (Faoro, 1997:47).

O envolvimento do Estado por um estamento de aspecto burocrático demonstra que a burocratização seguiu um curso particular, sem eliminar totalmente as ordenações características do patrimonialismo. No Brasil, a forma ibérica de organização estatal teria sido intensificada a tal ponto que o estamento chegou, mesmo, a tomar conta do Estado. Reconhecer este fenômeno e categorizá-lo foi um dos grandes méritos da obra de Raymundo Faoro, com afirmação de Angela Alonso:

“(...) na obra de Faoro, o Brasil, ainda durante a colonização, teria herdado a forma ibérica de organização do Estado e a exacerbado. Teria havido uma hipertrofia do estamento que teria mesmo tomado o Estado – Faoro cunha para designar o processo o termo ‘estamento burocrático’. Desse modo, desde seus primórdios, o país teria sido vitimado por um crescimento descomunal do Estado, que, ao ocupar todo espaço público, teria abafado a emergência de uma sociedade civil organizada; donde a impossibilidade de efetivar-se a distinção público/privado” (Alonso, 1997:73).

O Brasil seria, dessa maneira, uma formação patrimonial-burocrática com um estamento atrelado ao Estado, dele se apoderando para dominar a sociedade. Essa nova categoria empresta um novo sentido à idéia de quadro administrativo burocrático como instância que exercita o tipo mais puro de dominação legal. A acepção de burocracia utilizada pelo autor assume um sentido pejorativo, como pode se observar nas seguintes passagens:

“O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo – o cargo encarregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência” (Faoro, 1997:84)

“Todo o influxo externo, de produção de bens de aquisição de técnicas, sofre o efeito triturador e nacionalizador do estamento, que retarda a modernização do país” (idem:85).

O conteúdo patrimonialista do estamento burocrático subverte, assim, o sentido da burocracia, freando a sua tendência modernizadora e, ao contrário, hipertrofiando o Estado tutelador e alheio ao povo. O estamento burocrático, acima das classes, se expande e se

enclausura em seus privilégios. Comanda e governa por meio da apropriação do Estado e de seus mecanismos burocráticos e permanece dependente do poder central.

“Não se trata de uma classe, grupo ou camada que se apropria do Estado, do seu mecanismo burocrático, para o exercício do governo. Uma categoria social, fechada em si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo ao Estado como o dispenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens” (Faoro, 1997:389).

É importante ressaltar o conceito de burocracia, nem sempre bem compreendido, tal como o utiliza a sociologia weberiana. Isto é, burocracia como parte da noção de dominação racional legal, cuja idéia básica é a possibilidade de qualquer direito poder ser criado ou modificado por estatuto formalmente correto. Raquel Gandini chama atenção para este ponto, fundamental para a compreensão do papel que exerce o professor enquanto autoridade de ordem burocrática na instituição escolar e, no meu julgamento, também essencial para o entendimento dos mecanismos de gestão democrática do ensino público, pela sua evidente relação com as questões ligadas ao aparato funcional burocrático do Estado.

“Este ponto [o esclarecimento do conceito de burocracia], a nosso ver, nem sempre tem sido adequadamente compreendido, especialmente quando se fazem críticas à racionalidade burocrática. Esta, mais especificamente, a própria burocracia, frequentemente é tomada em sua concepção mais relacionada ao senso comum (má circulação de papéis), ou ao papel que desempenha, enquanto forma de modernização conservadora, em sistemas políticos neopatrimoniais, nos quais, como já dissemos, funciona desprovida e desligada de preocupações legais legitimamente estabelecidas. Ou então, é tomada como burocratismo, considerado como disfunções que a burocracia pode ocasionar” (Gandini, 199&;9-10).

No entanto, a tentativa de burocratização do Estado brasileiro não teria logrado êxito, em função da forte influência dos ordenamentos patrimoniais recebidos de Portugal, tão bem adaptados à vida nacional. A burocracia não teria atingido, em nosso país, a dimensão de estrutura racional legal, de impessoalidade, de qualificação para o exercício do cargo, de separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração, de não apropriação do cargo.

Raymundo Faoro lembra que a estrutura patrimonial brasileira resistiu ao capitalismo e que a característica de maior relevância econômica e cultural, nesse aspecto, foi o predomínio do quadro administrativo, estamento aristocrático que se burocratizou, junto ao foco de poder. Sem o quadro administrativo a chefia assumiu caráter patriarcal na figura do fazendeiro e dos coronéis. Com o estamento, numa fase inicial apropriaram-se as oportunidades econômicas, as concessões, os cargos, numa confusão entre o público e o privado. Em fases posteriores, a tentativa de burocratização não teria alterado a essência do patrimonialismo que, de pessoal passou a ser estatal⁵⁶.

“O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal (...) Daí se arma o capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado (...)” (Faoro, 1995:736).

A maneira como se constituiu a burocracia no Brasil, aliada ao padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, já mencionado, desembocou no despotismo burocrático, surgido do processo de modernização administrativa e de profissionalização do estamento burocrático. “Nossos governantes tendem a achar que tudo sabem, tudo podem, e não têm, na realidade, que dar muita atenção às formalidades da lei” (Schwartzman, 1988:14).

Os ecos do patrimonialismo português soaram fortemente no Brasil. De tal sorte foi se consolidando um Estado mais forte que a sociedade, que nem o regime republicano afastou da vida política os componentes patrimonialistas.

“No âmbito político, o novo regime republicano conservou forte conteúdo patrimonialista, manifesto por um estilo de governo que apelava para o clientelismo, o personalismo e o prebendalismo. Esse quadro contribuía para reforçar a tradicional fragilidade dos elos institucionais entre sociedade civil e sociedade política, entre o público e o privado, aprofundando o hiato existente entre as elites e o ‘povo’” (Adorno, 1991:23).

Esta avaliação é acompanhada por Ricardo Velez Rodríguez (1994), para quem, na República, o Executivo teria criado um forte aparelho burocrático baseado na fidelidade e

⁵⁶ Cf. Capítulo III, partes 2 e 3, (Faoro, 1997:84-96).

na administração doméstica, ensejando práticas de empreguismo, nepotismo e corrupção e assentado a estrutura do Estado em três pressupostos éticos básicos, três antivalores - o clientelismo, o horror ao trabalho e o insolidarismo⁵⁷.

Cabe ressaltar, ainda, que autores que têm analisado a influência do patrimonialismo na formação do Estado brasileiro, chamam atenção para a necessidade de considerar as características advindas do processo de inserção de Portugal na modernidade, promovido pelo pombalismo. O esforço reformador de Pombal, que pretendeu a substituição da crença nos valores religiosos pela crença na validade da ciência, não alterou o caráter concentrador de poder do Estado patrimonial português mas ilustrou o despotismo por meio de medidas como a criação do Colégio dos Nobres de Lisboa, em 1761, que atendeu à exigência de formação de uma elite técnico-burocrática que garantisse a modernização pretendida. Por esta razão, alguns especialistas preferem adaptar, para o caso português e, por extensão, para o caso brasileiro, a expressão weberiana patrimonialismo para patrimonialismo modernizador (Paim, 1994; Rodriguez, 1982) ou neopatrimonialismo (Schwartzman, 1988).

Por fim, assinalo que a delegação de poder, importante característica do Estado patrimonial, assumiu, nesse contexto, uma forma que pode possibilitar análises mais adequadas das resistências aos processos de democratização da gestão educacional. Tornada necessária em função da expansão do domínio patrimonial, a delegação de poder é recebida como uma prebenda, razão pela qual aqueles que são beneficiados por ela utilizam-na como propriedade particular. Na administração dos sistemas públicos de ensino, a tradição de render vassalagem aos chefes políticos regionais, inclusive na nomeação de diretores de escola, ilustra bem essa dimensão do Estado patrimonial. O prestígio político desses chefes podia ser medido na razão direta dos cargos públicos que possuíam como patrimônio pessoal, lógica que tende a se romper com a adoção de mecanismos participativos de gestão, em especial a eleição de diretores ou processos similares.

⁵⁷ Nesse aspecto, algumas obras são referência importante: de José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília, Ed. UnB, 1981 e *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1991; de Maria Sylvia de Carvalho Franco, *Homens livres na*

COLEGIALIDADE COMO LIMITADORA DA DOMINAÇÃO

Todo tipo de dominação pode estar limitado por meios específicos, segundo Weber. Enquanto a dominação patrimonial é limitada pela divisão estamental de poderes, a dominação burocrática o é por autoridades institucionais existentes ao lado da hierarquia burocrática⁵⁸. Mas “todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático, vinculado a *uma* pessoa, pelo princípio de *colegialidade*” (Weber, 1991:179).

Os colegiados são, por isso, uma forma de divisão de poderes e, por conseqüência, limitadores da dominação. Os sentidos de colegialidade abordados na teoria weberiana são diversos⁵⁹ mas alguns, em particular, podem ser destacados pela analogia com os coletivos organizados nos sistemas de ensino brasileiros como resposta ao princípio constitucional de gestão democrática. Esses diferentes sentidos de colegialidade manifestaram-se historicamente sob duas principais formas:

“a) ocupação múltipla do mesmo cargo ou de vários cargos, lado a lado, concorrentes diretamente entre si, dentro da mesma competência, com direito a veto recíproco. Trata-se, neste caso, de divisão técnica de poderes para minimizar a dominação (...)”⁶⁰; b) formação colegial da vontade: constituição legítima de um mandato somente pela cooperação de várias pessoas, segundo o princípio da unanimidade ou segundo o princípio majoritário⁶¹ (Weber, 1991:184).

Dentre os sentidos de colegialidade existentes, está o de poderes monocráticos que atuam como instâncias de adiamento ou de cassação⁶². Em oposição a este sentido, são

ordem escravocrata. São Paulo, Ática, 1974; além do já citado clássico de Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*.

⁵⁸ Essas autoridades institucionais existem por direito próprio e possuem o direito de controle da observação dos estatutos, o monopólio de criação desses estatutos e o monopólio de concessão dos meios necessários para a administração (Cf. Weber, 1991, Capítulo III, item 8, § 15).

⁵⁹ Weber cita onze possibilidades de ocorrência de adoção do princípio da colegialidade como instrumento de limitação da dominação (Cf. Weber, 1991:179-183).

⁶⁰ Neste caso estão a magistratura romana, da *par potestas*, para enfraquecer a dominação de cada magistrado individual.

⁶¹ Este é o conceito moderno de colegialidade, podendo assumir formas de colegialidade de direção, colegialidade de autoridades executivas e colegialidade de corporações consultivas.

⁶² “(...) ao lado dos detentores monocráticos de poderes de mando, existem outros, também monocráticos, aos quais a tradição ou os estatutos deixam eficazmente a possibilidade de atuar como instâncias de adiamento ou cassação em relação às disposições dos primeiros (colegialidade de cassação)” (Weber, 1991:179). Os éforos

também consideradas colegiais as disposições não monocráticas promulgadas por autoridades institucionais após debates e votações, não sendo exigida a decisão de um indivíduo mas a cooperação de todos ou da maioria⁶³. Essa modalidade de colegiado pode existir como instância formalmente consultiva coordenada por um senhor monocrático. A independência do senhor, neste caso, mantém-se apesar do parecer do grupo e a sua audiência é, muitas vezes, decorrência somente da tradição, sem compromisso de acatamento.

“(...) uma corporação formalmente apenas *consultiva* está coordenada a um senhor *monocrático*, totalmente independente das decisões destes e obrigado, somente pela tradição ou pelos estatutos, a ouvir seus conselhos – formalmente sem compromisso –, ainda que, em considerando-os, tornem-se responsáveis, em caso de *fracasso*” (Weber, 1991:180).

A colegialidade especificada é aquela na qual a exposição dos assuntos a serem deliberados é realizada por especialistas, cabendo a decisão a todos os membros por meio de votação. A colegialidade especificada pode, ainda, ser consultiva e, neste caso, os votos e contravotos são apresentados ao senhor, que toma sua decisão livremente⁶⁴.

São também chamadas colegiais as formas que reúnem representações de interesses que não se harmonizam, tendo como finalidade a obtenção de promessa de cumprimento da decisão por parte dos membros, por isso chamada de colegialidade de compromisso.

“Podem também ser chamadas ‘colegiais’ – devido a sua forma externa – as associações que servem para reunir, como representantes, os *delegados* de interesses, ideais, materiais ou de poder, incompatíveis entre si, a fim de *dirimir* a oposição de interesses mediante *compromisso* (...)” (Weber, 1991:182).

da Antigüidade são os exemplos mais importantes dessa modalidade colegial. Pode ocorrer, ainda, que em caso de concorrência de decisão seja necessário o uso de meios mecânicos para a determinação de quem deve tomá-la (sorteio, turno, oráculo, intervenção de instâncias controladoras).

⁶³ Neste caso está, também, a situação em que a divergência em assuntos importantes entre membros formalmente equiparados pode gerar a ruptura do colégio pela saída de alguns (colegialidade de funções com dirigente proeminente).

⁶⁴ Radicalmente oposto à colegialidade especificada é a colegialidade tradicional de anciãos. Nesse caso, a “discussão colegial é considerada a garantia de apuração do direito *verdadeiramente* tradicional e, eventualmente, mediante a cassação, serve como meio de conservação da tradição contra *estatutos* a ela opostos” (Weber, 1991:181).

Weber chama atenção para o fato de que a colegialidade, em geral nascida da necessidade de enfraquecer o dominador⁶⁵, leva “quase inevitavelmente a obstrução de decisões precisas e inequívocas e, sobretudo, rápidas” (Weber, 1991:183). A essa característica negativa dos colegiados é acrescentada a ressalva de que, ao contrário do que afirma o senso comum, “a colegialidade *não* é, de modo algum, algo especificamente ‘democrático’”⁶⁶.

Se, por um lado, a colegialidade acarreta perda de objetividade e de rapidez, por outro, pode garantir a profundidade maior nas considerações da administração, razão por que cabe recorrer a ela quando este é o aspecto escolhido, em detrimento da precisão ou da celeridade.

O sentido geral da colegialidade na teoria weberiana é, portanto, o da colegialidade de dominação, pela formação de coletivos de autoridades que administram diretamente ou influenciam a administração monocrática aconselhando-a.

CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO ESTADO NAÇÃO

Outra vertente importante a ser considerada no tratamento de uma diretriz de política de educação como a gestão democrática do ensino público está ligada à formação dos sistemas de ensino, pautada pelo ideário liberal⁶⁷. A despeito da convivência entre valores patrimoniais e valores liberais na formação do Estado brasileiro e da força com que foi, aqui, implantado o patrimonialismo, é inegável a importância atribuída pelo ideário liberal à educação, especialmente à instrução pública, como fator de construção da democracia e de consolidação do Estado nacional⁶⁸.

⁶⁵ Outro interesse na reanimação de colegiados é o da “desconfiança e do ressentimento para com a direção monocrática, não tanto por parte dos dominados – que freqüentemente até clamam por um ‘líder’ –, mas principalmente por parte dos membros do quadro administrativo” (Weber, 1991:183).

⁶⁶ “Sempre que as camadas privilegiadas tinham de defender-se contra a ameaça das negativamente privilegiadas, procuravam (...) não deixar surgir um poder de mando monocrático que pudesse apoiar-se nestas últimas, criando e mantendo, portanto, ao lado da *igualdade* rigorosa dos privilegiados (...) autoridades colegiais como instituições de controle e com direito absoluto de decisão” (Weber, 1991:183).

⁶⁷ Cf. Nogueira (1994).

⁶⁸ É importante considerar o caráter progressista do liberalismo político na educação brasileira. Nesse sentido, Cf. as obras de NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo, E.P.U. e EDUSP,

“Havia uma crença na instrução pública como meio de assegurar a democracia e fazê-la duradoura; portanto, as reformas educacionais deveriam favorecer a difusão das idéias democráticas e a preparação das massas para as novas formas de vida social.

(...) o sistema de ensino se apresenta como instrumento de realização da ‘educação do povo’, o que fundamentava as teses de participação e de representação da democracia liberal. Busca-se, então apreender a relação entre Estado, na peculiaridade do Estado nacional, democracia, entendida como modelo de governo do Estado, e a instrução pública (...)” (Nogueira, 1994:32).

A democracia, contudo, encontrou um terreno político desfavorável na América Latina, sendo mais uma exceção na história do continente⁶⁹. Mesmo onde ela se instalou, o estilo patrimonialista continua presente, permeando suas práticas.

“O que predomina na história política dos países é a cultura política não democrática. Ela não é sempre a mesma. Modifica-se com o tempo, a pompa e a circunstância. Expressa o jogo das forças sociais e políticas (...). Às vezes mescla ideais democráticos e práticas não democráticas; ou vice-versa” (Ianni, 1993:84).

Apesar da história da democracia como desvio da regra geral de autoritarismo, ou até mesmo por causa disso, a democracia é freqüentemente associada ao ensino público como instrumento de mudança e como fim a ser alcançado. Todo o processo de luta pela gestão democrática, sua incorporação na legislação e suas tentativas de implantação nos sistemas de ensino brasileiros são um exemplo disso.

Essas considerações apontam para a possibilidade do levantamento de algumas questões relativas ao relacionamento entre os processos de gestão democrática do ensino público e o Estado. Mesmo se admitindo que a formação dos sistemas de ensino público no país tenham se pautado pelo ideário liberal (Nogueira, 1994), é mister considerar que o Estado real ao qual eles se reportam é marcado por fortes influências do patrimonialismo, que colaborou intensamente para a formação das bases do autoritarismo. É nesse sentido que o patrocínio de políticas educacionais como a da gestão democrática do ensino público por

1974 e GANDINI, Raquel Pereira Chainho. *Tecnocracia, capitalismo e educação em Anísio Teixeira (1930-1935)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

⁶⁹ Importante ressaltar, no entanto, que não podem ser igualados os processos ibéricos de colonização. Cf., nesse sentido MORSE, Richard M. *O espelho de próspero: cultura e idéias nas Américas*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

um Estado marcado por fortes influências do patrimonialismo pode ser encarado como um paradoxo que precisa ser melhor analisado.

Outra questão relacionada à díade Estado forte e sociedade fraca, derivada do patrimonialismo, se refere a fenômenos recentes de transformação das relações capitalistas que grandes influências têm trazido à organização dos Estados nacionais. O fenômeno da globalização afeta a soberania do Estado nação em função de novas relações capitalistas transnacionalizadas. As políticas descentralizadoras e de concessão de autonomia controlada a órgãos locais do poder público, podem ser parte da nova lógica do capital.

“Nesta altura da história, na época da informática, da visão McLuhaniana do mundo, quando o capital adquire novos impulsos no sentido da globalização, a vigência do Estado-Nação se revela crescentemente problemática. A nação burguesa, conforme ela se expressa no Estado, mostra-se altamente determinada pelos movimentos internacionais do capital” (Ianni, 1993:87).

O processo de globalização caracteriza-se pela formação de um mercado unificado e global que desconsidera os Estados nacionais e implanta mercados sem pátria, integrando mercados regionais que desconhecem as fronteiras geográficas estabelecidas.

“É a globalização do trabalho, do dinheiro e do mercado. Tudo pode ser comprado, produzido ou vendido em qualquer parte do mundo. As funções produtivas de uma empresa podem estar espalhadas por diversas partes dos continentes” (Azevedo, 1995:28).

A diminuição gradativa do papel do Estado em função da lógica cada vez mais presente do mercado como regulador de todas as ações econômicas, auxiliada por processos de privatização, retira do Estado o controle dos sistemas econômicos nacionais. O Estado nação parece tornar-se cada vez mais obsoleto no cenário econômico globalizado. No entanto, é importante empreender um estudo das questões relativas ao papel do Estado no cenário atual, quando tudo parece indicar que capitalismo e democracia cada vez mais se incompatibilizam e as medidas de enxugamento do Estado surgem acompanhadas, igualmente, de disposições de enxugamento da democracia direta e representativa. Os programas de ajuste neoliberal, que atingem também a educação e suas políticas públicas, têm, invariavelmente,

lançado mão de medidas autoritárias, restritivas da democracia e da participação, numa evidência de esvaziamento do poder político.

Bruno (1997), numa interessante análise sobre as estruturas de poder e da administração no capitalismo contemporâneo, sustenta que o processo de globalização envolve organizações multinacionais e transnacionais, sendo as primeiras a inter-relação de múltiplas nacionalidades. Nesse sentido, as relações econômicas entre multinacionais e governos, ao menos para os fins da demagogia política, pressupõem a soberania do Estado nação. No entanto, as transnacionais dispensam esse inter-relacionamento, já que sua organização sistêmica, cada parte servindo ao conjunto, tendo como unidade econômica o planeta, altera profundamente as características dos Estados nacionais. As empresas transnacionais operam em redes e coordenam o processo mundializado da economia, dispensando os papéis antes assumidos pelos Estados nacionais que passam a ter dificuldades crescentes no controle de suas economias, já que as decisões vêm de organizações externas.

A fragilidade e a condenação do Estado nacional no contexto da economia globalizada que provoca necessárias interdependências é defendida por arautos do Estado mínimo e do poder regulador do mercado.

“Quais as razões da interdependência? A primeira é a obsolescência do Estado-Nação como forma de organização política e econômica nesta era planetária. Pois as nações se tornaram demasiado pequenas como unidades de comércio e demasiado grandes como unidades de administração. Donde as tendências conflitantes: de um lado agrupamentos econômicos supranacionais e, de outro, reivindicações autonomistas intra-regionais” (Campos, 1985 apud Ianni, 1993:91)⁷⁰.

As tendências apontadas como conflitantes não o são, se analisadas sob a lógica do tipo de descentralização e de autonomia concebido para atender exatamente às necessidades dos grupamentos supranacionais. O surgimento de inúmeras pequenas e médias empresas, fenômeno apontado como negação da tendência à integração da economia em pólos gigantes, é considerada por Bruno em função dos interesses dos conglomerados econômicos.

“O surgimento de uma multiplicidade de pequenas empresas na atualidade decorre do processo de reestruturação das grandes, que se encaminha para a criação de redes constituídas por pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central. Este exerce o controle sobre toda a rede, através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição de recursos (...) Como os mecanismos de poder desta nova estrutura são relativamente invisíveis e as hierarquias perdem a forma piramidal e monocrática de antes, a aparência por ela assumida é a de uma democracia participativa” (Bruno, 1997:27).

A abordagem da autora acerca da organização empresarial baseada em redes que se interconectam sob o controle de um núcleo central de poder, desvela a realidade dos processos de descentralização e autonomia aparentes. Na verdade, a participação e a distribuição de poder que se vislumbram pela criação de pequenas estruturas descentralizadas e autônomas são a aparente democracia de um mecanismo concentrador de poder em alguns poucos pólos que detêm o controle efetivo das políticas, das informações, dos padrões a serem estabelecidos e dos recursos.

“A aparência assumida por esse novo sistema é da participação e da autonomia, Trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois é o que garante o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade de toda a rede, sob controle da organização focal. Não se pode esquecer que participar de um dado processo social não significa controlar suas instâncias decisórias” (Bruno, 1997:38).

A analogia com os processos de descentralização e autonomia nos sistemas públicos de ensino fica mais evidente quando se consideram as experiências de um certo tipo de processos de descentralização e autonomia controlados pelo poder central nos quais as unidades básicas apenas operacionalizam ações, não definindo parâmetros, não estabelecendo regras de funcionamento, não planejando gastos.

A participação controlada e a autonomia operacional, no mundo econômico, acabam por levar os trabalhadores a raciocinar e agir conforme os objetivos da organização. No contexto da gestão da educação, a participação controlada e a autonomia operacional levam os que nela atuam a viverem uma situação de possível ilusão de que deliberam. Na verdade,

⁷⁰ A citação de Roberto Campos foi retirada da obra *Além do cotidiano*, Rio de Janeiro, Editora Record, 1985, pp. 70 e 71.

agem nos estritos limites das normas impostas pelos sistemas e das condições objetivas de vida que podem impedir um processo de participação em profundidade. Com isso acabam legitimando decisões já tomadas em função de políticas que são adequações às tendências do capitalismo globalizado. De certa maneira, a descentralização, especialmente a administrativa e financeira, acompanhada de um grau de autonomia operacional permite que a comunidade escolar acabe assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado, isentando-o de obrigações que lhe são próprias.

Essas razões levam ao entendimento do poder limitado do Estado na implantação de políticas verdadeiramente democratizantes e transformadoras. O Estado, como aparelho de poder, foi instrumentalizado pelo capital de diferentes formas. Já ocupou lugar de destaque na reprodução de condições gerais de produção, sendo o local onde as decisões eram tomadas. Hoje, só é acionado para operacionalizar as decisões e legitimá-las (Bruno, 1997).

Processos de concessão de autonomia controlada e de descentralização de responsabilidades sem a contrapartida das condições materiais objetivas podem ser, contraditoriamente, parte de um quadro de centralização e controle dirigidos por um Estado apenas operacionalizador e legitimador de decisões tomadas fora de seu âmbito. Se assim o for, a gestão democrática do ensino público, para ser conseqüente com seus objetivos proclamados, precisará ser uma prática de resistência.

CAPÍTULO II.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO: LUTA E INSTITUCIONALIZAÇÃO

1. DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NO BRASIL: ACESSO, QUALIDADE E GESTÃO

Não se pode dizer que a democratização da educação no Brasil é um velho problema. Nem mesmo que o ensino público sempre esteve na agenda das preocupações populares. Ao contrário, essas são questões relativamente recentes no cenário político-social brasileiro. Basta lembrar como nasceu a escola em nosso país. Trazida pelas mãos dos jesuítas, em 1549, quando se instalaram as aulas de ler e escrever, a escola brasileira experimentou 210 anos de monopólio jesuítico, numa demonstração de lavagem-de-mãos do Estado português para com a escolarização de sua colônia¹. Cumprindo um mandato de D. João III, Rei de Portugal, os inacianos chefiados pelo Padre Manoel da Nóbrega administraram a educação dirigida aos filhos dos indígenas e aos filhos dos colonos portugueses, sob as diretrizes de seu plano geral, a *Ratio Studiorum*, privilegiando a catequese, o ensino das humanidades e a formação das elites nos colégios e seminários que foram sendo implantados. Com a expulsão dos padres da Companhia de Jesus, em 1759, inicia-se uma reforma que teve à frente o sacerdote oratoriano Luiz Antônio Verney. As relações da Igreja com o Estado foram, então invertidas, de maneira que se, no período jesuítico tínhamos a Igreja em primeiro plano secundada pelo Estado, com as reformas pombalinas predominou o Estado auxiliado pela Igreja (Chagas, 1982).

¹ Mesmo considerando os jesuítas como parte do Estado português, quero, com essa observação, assinalar o não envolvimento direto da Coroa Portuguesa com a escola brasileira, em função da delegação dada àquela congregação religiosa.

De fato, com a expulsão da ordem religiosa, toda a estrutura administrativa de ensino foi desmantelada e, até que as primeiras providências fossem tomadas para a substituição do sistema jesuítico de ensino, passaram-se 13 anos, tendo sido incorporada a diversificação de disciplinas isoladas no lugar da uniformidade de ação pedagógica, da transição e da graduação de níveis escolares. Leigos foram admitidos como educadores e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação (Romanelli, 1982).

Tomados como referência os países que se influenciaram pelo ideário liberal, a noção do Estado provedor da educação para todos chegou ao Brasil com atraso de mais de um século, trazida sobretudo pelo movimento renovador da educação, cujo ponto culminante deu-se na década de 1930, com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros. Motivados em torno da luta pela laicidade do ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade dos sexos no direito à escolarização e pela obrigatoriedade do Estado assumir a oferta universal e gratuita de ensino, esses educadores tiveram na Associação Brasileira de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação seu campo de organização.

Para uma elite que pagava a escola de seus filhos, a expansão e a garantia pelo Estado de ensino público para todos não possuía sentido. A ascensão da classe média, no entanto, provocou o aumento da demanda pelo ensino médio, ao mesmo tempo que as camadas populares reivindicavam o acesso ao ensino primário. Iniciava-se, dessa maneira, uma campanha pela concretização do direito de todos à educação pública e gratuita.

Os instrumentos legais reguladores da educação incorporaram gradativamente o direito de acesso ao ensino público. A Constituição de 1946 fixou a obrigatoriedade do ensino primário de quatro anos e a sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais². A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, esclareceu que essa obrigatoriedade deveria se dar a partir dos sete anos de idade³. A Constituição de 1969 estabeleceu que o ensino primário seria obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, sendo gratuito nos

² Constituição de 1946, Art. 168, incisos I e II.

³ Lei n.º 4.024/61, Art. 27.

estabelecimentos oficiais⁴. A Lei n.º 5.692/71, que reformou a LDB de 1961, entendeu ser o ensino primário, referido na constituição, correspondente ao ensino de primeiro grau, dobrando, portanto, o tempo de obrigatoriedade e de gratuidade de estudos de quatro para oito anos.

É com esse quadro legal de garantia de direito à escolarização que o país chegou à Constituição de 1988, a que mais detalhou o capítulo referente à educação, concebendo-a como direito de todos e dever do Estado e da família⁵. O dever do Estado para com a educação foi explicitado pela garantia, dentre outras, de ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria⁶ e pela progressiva extensão de obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio⁷, nunca tornado obrigatório e gratuito na legislação nacional. Além disso, consignou a Carta Magna que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo⁸ e que a irregularidade na sua oferta pelo Poder Público importa responsabilidade da autoridade competente⁹.

Essas conquistas legais, apesar de positivas, refletem o grau de atraso da democratização da educação no país, pela demora em incorporar a educação pública e gratuita como direito de todos. Os cerca de sessenta anos de luta concreta pelo direito à educação, aliados a uma circunstância de desmobilização política da sociedade, permitiram que tenhamos chegados aos dias de hoje empunhando bandeiras sociais superadas em países mais avançados, como a universalização de matrículas, a ampliação da rede física escolar, distribuição de material e merenda, entre outras.

Essa realidade nos permite compreender porque, no Brasil, democratizar a educação significou durante muito tempo - e ainda significa para muitos - permitir o acesso universal à escola para todas as crianças. É verdade que a expansão nominal de matrículas no ensino fundamental, no Brasil, tem crescido nas últimas décadas, fazendo da escola pública uma

⁴ Constituição de 1969, Art. 176, § 3º, inciso II.

⁵ Constituição de 1988, Art. 205.

⁶ Constituição de 1988, Art. 208, inciso I.

⁷ Constituição de 1988, Art. 208, inciso II.

⁸ Constituição de 1988, Art. 208, § 1º.

⁹ Constituição de 1988, Art. 208, § 2º.

das ações do Estado mais presentes na sociedade. No entanto, também é verdade que, ao lado desse fenômeno estatístico de aumento expressivo de matrículas, o Estado não foi capaz de oferecer um ensino de qualidade.

Num estudo sobre a autonomia da gestão escolar nos países da América Latina, Neuza Girardi assinala que o atendimento quantitativo do ensino fundamental, no Continente, está praticamente realizado, lembrando, contudo que

"(...) se esse atendimento quantitativo promoveu uma equidade no acesso, não levou a uma real *democratização* do ensino uma vez que não promoveu a equidade na qualidade" (Girardi, 1994:70).

Essa expansão desqualificada do ensino fundamental público levou parte da sociedade, organizada em torno da educação como um direito, à mobilização pela oferta de ensino de qualidade. Compreendeu-se, então, que não bastava apenas a universalização das matrículas no ensino fundamental pois o mesmo Estado que expandiu enormemente o acesso da população à escola pública brasileira, permitiu que ela se degradasse ao longo do tempo, não aplicando recursos financeiros adequados à manutenção da rede física e ao desenvolvimento do ensino e, particularmente, não investindo na formação, na capacitação e na condigna remuneração dos docentes, reduzindo os profissionais da educação a condição aviltante.

Para alguns, essa degradação da escola seria, inclusive, uma política deliberada do Estado, uma resposta coerente das classes dominantes à demanda por escola pública para todos. É o que assevera, por exemplo, Marília Pinto de Carvalho, ao estudar os processos de participação popular na escola pública.

"A este projeto [de expansão da escola pública] correspondeu a desqualificação profissional dos educadores, através da degradação das condições de funcionamento das escolas e também da fragmentação do trabalho escolar" (Carvalho, 1989:70).

Por isso, a agenda das lutas pela democratização do ensino no Brasil passou a abranger a bandeira da qualidade. Apesar de as lutas em torno da educação pública incluírem a reivindicação da qualidade do ensino, os desastrosos resultados de aproveitamento

escolar têm sido recorrentes nas estatísticas educacionais. Os sistemas de ensino reprovam grande parte de seu contingente estudantil, particularmente nas primeiras séries do ensino fundamental, além de lidarem com elevado percentual de evasão escolar. Se, por um lado, esse produto dos sistemas escolares pode ser atribuído ao seu alto grau de ineficiência, pode, também, ser analisado sob a ótica da educação como prática social que, não sendo neutra, funciona carregada de uma racionalidade que está ligada ao papel político que ela desempenha na sociedade que a abriga e que a mantém. Nesse sentido, o mau êxito da escola pública na função de distribuir ensino de qualidade a toda a população poderia ser explicado como parte da lógica de seu funcionamento na sociedade capitalista. O insucesso da escola pública brasileira na tarefa de ofertar ensino de qualidade para todos ampliou o espectro do significado da democratização da educação, incluindo em sua pauta de discussão a necessidade de alterar a estrutura de poder no interior das escolas e dos sistemas de ensino pela incorporação de mecanismos de democratização da gestão escolar.

Um livro de Vitor Paro (1996) publicado em primeira edição em 1986 e originado de um projeto de pesquisa de 1982 sobre questões vinculadas à direção escolar, poder político e mudança social pode ser apontado como um dos primeiros que aborda a importância da gestão democrática da educação como processo de superação da racionalidade capitalista excludente da escola brasileira, em busca de uma qualidade que, de fato, atenda aos interesses das classes trabalhadoras. Ao desenvolver um minucioso exame da administração capitalista e de seus fundamentos, o autor analisa a possibilidade da construção de novos referenciais para a administração escolar voltada para a transformação social.

Da mesma maneira, Angelina Peralva, ao tratar dos movimentos de professores da rede pública, em artigo de 1988, ressalta que um dos eixos em torno dos quais se articula a luta dos docentes é o da gestão democrática da educação:

"O atual movimento de professores da rede pública de primeiro e segundo graus no Brasil tende a articular-se em torno de três grandes eixos. Sobre a questão salarial (...) [e a] qualidade de ensino. Por último, propõe-se também como necessária uma democratização geral da estrutura de poder no interior do sistema escolar" (Peralva, 1988:66).

O processo de redemocratização vivido pela sociedade brasileira, a partir do anos oitenta, favoreceu a implantação de experiências de gestão democrática da educação. É o que percebe Santos Filho, num levantamento sobre os processos de descentralização e sua relação com a gestão democrática, no Brasil, ao defender a idéia de que essas circunstâncias histórico-políticas vividas pelo país propiciaram uma tendência descentralizadora na área da educação.

“A virada do pêndulo para a descentralização do poder na sociedade brasileira neste momento histórico apresenta ingredientes e condições novas e inéditas na trajetória política do País. Neste momento histórico, há maiores possibilidades de se consolidar a tendência descentralizadora em bases democráticas e participativas. Na presente conjuntura nacional de crítica ao gigantismo do Estado centralizador e concentrador de poderes, bem como de tentativa de redução de sua burocracia central, existe clima favorável para se implantar uma descentralização que transfira parcela real e efetiva de poder e de controle democrático para o nível local, instância concreta onde deve ser exercida a cidadania e a maioria plena dos cidadãos brasileiros” (Santos Filho, 1992:233).

O processo de redemocratização gradual e controlada que o país experimentou, na passagem do regime militar para o regime civil, entre o final dos anos setenta e início dos anos oitenta, e o processo de organização política no campo educacional marcado pela luta sindical e pela atividade de reformulação de políticas educacionais do Estado, contribuíram para a implantação desse ambiente propício à descentralização e à democratização da gestão escolar.

Cunha (1995) aponta, descreve e analisa as experiências das administrações municipais de Boa Esperança - ES, Lages - SC, Blumenau - SC e Piracicaba - SP, ocorridas entre os anos de 1977 e 1987, nas quais a gestão educacional foi marcada pela implantação de mecanismos de participação e de descentralização. Da mesma forma, aponta as experiências dos governos estaduais eleitos em 1982, especialmente as vividas no Estado do Rio de Janeiro, em Minas Gerais, em São Paulo e no Paraná¹⁰, quando as respectivas Secretarias de Educação foram ocupadas por educadores identificados com as lutas pela democratização do ensino público, tendo conduzido seus sistemas de ensino a experiências participativas. Segundo o autor, a primeira medida politicamente relevante na área educacional, após

a eleição de governadores em 1982, foi a reação aos mecanismos impositivos do MEC com a iniciativa dos secretários de educação de formação do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, depois transformado em Conselho, onde o ministro era apenas convidado. Nos estados, os Conselhos Estaduais de Educação são também apontados como referência nos processos de mudança dos sistemas de ensino pois, à medida que os mandatos dos antigos conselheiros foram terminando, novos educadores comprometidos com a escola pública e com a democratização da educação foram sendo nomeados. No Estado do Rio de Janeiro, o governador Brizola chegou a tomar a medida drástica da dissolução do CEE-RJ acompanhada da nomeação de novos conselheiros para a recomposição de todo o colegiado.

A importância da eleição de governadores de oposição, bem como as conseqüências que esse fato gerou para a democratização dos sistemas públicos de ensino são ressaltadas, também, por Carlos Marés, numa análise sobre as eleições de diretores e a democracia na escola:

"Hoje, quando em vários Estados brasileiros a oposição ganha as eleições estaduais, assumindo a responsabilidade de dirigir Estados e Municípios sob a bandeira da democracia, a questão deixa de ser teórica e assume vestes de realidade. Democratizar a escola deixa de ser palavra de ordem das elites universitárias para ser um problema real nas Secretarias de Educação dos governos oposicionistas" (Marés, 1983:49).

As Conferências Brasileiras de Educação¹¹ tiveram a capacidade de aglutinar educadores de todo o país, catalizando a sua organização política em torno da democratização da educação. A IV CBE, realizada em 1986, em Goiânia, foi uma das que produziu o maior efeito sócio-político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre outros, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação, como o funcionamento autônomo e democrático das universidades, a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos e formas democráticas de participação garanti-

¹⁰ A importância desses estados é apontada pelo autor em função do seu peso na Federação. Juntos compreendiam 48% da população, 52% do corpo eleitoral e 62% do Produto Interno Bruto do país.

¹¹ As Conferências Brasileiras de Educação - CBE foram reuniões de educadores promovidas por três entidades nacionais, a ANPEd, a ANDE e o CEDES.

das pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade.

A IV CBE, aberta em 3 de setembro de 1986, foi organizada no contexto de mobilização dos educadores na construção de parâmetros ordenadores da educação brasileira a serem incluídos na nova Constituição. A CBE cumpriu o seu papel de chamar a atenção para os problemas centrais desse campo da vida social, de catalizar a luta pelo ensino público de qualidade e de apontar os rumos para a sua conquista. Um trecho da conferência de abertura do evento ressalta que

“as circunstâncias da lenta, difícil e tumultuada transição da ditadura para a esperada democracia determinaram as condições possíveis: assembléia congressional e eleições simultâneas com a dos governadores. Poderíamos gastar muita energia lamentando as condições reais. Ao invés disso, prefiro não desperdiçar essa energia, para usá-la toda na abertura de caminhos para concepções unitárias que precisamos alcançar. E mais: para pressionar os constituintes, de modo a anular e ultrapassar a força dos que trabalham contra os interesses da maioria do povo brasileiro. Basta de lamentos a respeito dos limites da Assembléia Nacional Constituinte. Organizemo-nos para aproveitar ao máximo o espaço definido por esses limites. Se não o fizermos, haverá quem o ocupe, com a força que a inércia política e ideológica propiciam. Esta CBE não será o último evento de nossa mobilização mas, com certeza, será o maior de todos. Vamos aproveitá-lo para traçar caminhos, discutir projetos, explicitar nossas convergências e divergências. Tudo isso para, sem ficarmos paralisados pelas divergências, avançarmos unidos em torno das bandeiras comuns” (Cunha, 1987:5).

O chamamento à participação, feito no pronunciamento de abertura da IV CBE, é claro em seus propósitos. Explicitar convergências e divergências para estabelecer consensos e organizar a energia política para o exercício democrático de pressão aos constituintes. Os defensores da escola pública parecem, finalmente, ter encontrado o caminho da conquista de suas bandeiras de luta, isto é, o palco onde a legislação é discutida e votada, caminho há muito descoberto e utilizado pelos privatistas.

Em relação à democratização da educação, o pronunciamento apontava para a compreensão dos três níveis aqui já referidos, de acesso, qualidade e gestão:

“O *ensino democrático* não é só aquele que permite o *acesso* de todos os que o procuram, mas, também oferece a *qualidade* que não pode ser privilégio de minorias

econômicas e sociais. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas, nem sujeito às oscilações dos administradores do momento (...) O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada” (Cunha, 1987:6).

A Carta de Goiânia, produto final da IV CBE, considerado como o principal documento político constituído pelos educadores brasileiros na organização de sua participação nos embates que haveriam de se seguir durante o processo da Assembléia Nacional Constituinte, propunha uma relação de vinte e um princípios a serem inscritos no texto constitucional. O clima era de positiva expectativa, criado pela eleição de governos estaduais com a ocupação de postos administrativos e técnicos dos sistemas de ensino por profissionais da educação comprometidos com o processo de mudança, e a Nação se preparava para eleger os representantes ao Congresso Constituinte. Nesse contexto, a Carta de Goiânia conclamava os educadores a organizarem-se em suas entidades para exigirem de seus candidatos o cumprimento de medidas para a democratização da educação. Especificamente ligados à questão da democratização da gestão do ensino, a Carta de Goiânia indicava dois pontos:

“19) O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos;

20) O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino”¹².

Como se vê, a Carta de Goiânia incluía explicitamente mecanismos de democratização da gestão da educação como parte do processo de democratização da educação pública brasileira. Esta reunião nacional realizou-se sob o impulso do processo político que, em nível nacional, ressaltou a característica da participação popular como importante elemento no contexto das mudanças por que passava o país. O auge dessa participação deu-se com o movimento pelas eleições diretas para presidente da República, que levou milhões de cidadãos às ruas e às praças para exigência de um direito que a maioria de seus participantes jamais havia exercido. A emenda constitucional que concederia novamente o direito de eleger o presidente da República foi, no entanto, rejeitada pelo Congresso Nacional e, como

reação imediata, grupos políticos de correntes diversas iniciaram negociações e alianças como uma forma de superar o impasse criado pela derrota recente. Foi nesse contexto que nasceu a Aliança Democrática, formada por políticos do PMDB e do PFL, este último composto por membros dissidentes do PDS, partido que deu sustentação política aos governos militares. A chapa Tancredo Neves e José Sarney foi, então, eleita pelo colégio eleitoral para um período de governo que se auto-intitulou “Nova República”.

Tendo José Sarney assumido o comando do Poder Executivo, em face da morte do presidente eleito antes da posse, foi convocada a eleição de um Congresso Constituinte que, no entanto, não se auto-dissolveria com a promulgação da Carta Magna, mas cumpriria o restante do mandato ordinário. Ressalte-se que, aos parlamentares eleitos em novembro de 1986, juntaram-se no Congresso Constituinte 23 Senadores da República eleitos em 1982, sem nenhum mandato popular para redigir uma nova Constituição.

Na seção dedicada à educação, além dos direitos já referidos, a Constituição estabeleceu uma série de sete princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, dentre eles incorporando uma inovação que não havia constado de nenhuma das constituições anteriores nem de legislação federal infraconstitucional sobre educação, a da Gestão Democrática do Ensino Público na forma da lei¹³. Desse modo, teve o país anexado à sua Lei Maior o princípio que refletia o estágio mais avançado da luta pela democratização da educação pública, abrindo caminho para a regulamentação de mecanismos de sua implantação na legislação educacional.

¹² Carta de Goiânia, IV CBE, In: *Revista da ANDE*, São Paulo, 6(12):52, 1987.

¹³ Constituição de 1988, Art. 206, inciso 6.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONTEXTO E CONCEITO

O tema da gestão está diretamente ligado ao campo da administração. A gestão democrática da educação, por sua vez, está relacionada a uma determinada abordagem da administração da educação que resultou do caminho percorrido entre diferentes enfoques e ganhou corpo nas duas últimas décadas. Na tentativa de explicitar o conceito de gestão democrática que utilizo no desenvolvimento deste trabalho, considero importante traçar, ainda que rapidamente, a evolução histórica da área de conhecimento da administração no Brasil, a fim de indicar a abordagem que possibilitou a compreensão da gestão democrática como um processo a ser alcançado. Sander (1982), menciona a existência de quatro enfoques analíticos nessa evolução: o jurídico, o organizacional, o comportamental e o sociológico, que se superpõem na linha desenvolvimento teórico e prático da área, já que o início de uma fase não significou o término da outra.

O *enfoque jurídico*, herdado da tradição europeia, de caráter basicamente normativo e legalista, exerceu sua influência até a década de 1930, no Brasil, tendo a ele se somado valores e ideais do cristianismo e do positivismo. O *enfoque organizacional*, que se estendeu até a década de 1960, materializou-se, na administração pública, particularmente na administração da educação, na forma tecnicista. A teoria administrativa desta fase fundamenta-se nos princípios da administração clássica, com especial relevo para as proposições da administração científica e gerencial, de Taylor e Fayol, respectivamente. O *enfoque comportamental*, surgido como uma reação aos princípios e práticas da administração clássica, tem sua base teórica nas ciências do comportamento, particularmente na psicologia. São dessa fase a particular importância dada aos processos de dinâmica de grupo e treinamento de lideranças, que muita influência exerceram na administração escolar brasileira em função da tradicional vinculação da psicologia à pedagogia. O *enfoque sociológico* toma em consideração o contexto social, político e econômico onde é exercida a atividade administrativa.

Essa variação de enfoques na abordagem dos temas ligados a esse campo de estudos refletiu-se, também, no compromisso anunciado da ANPAE com a administração da educação no Brasil, sendo possível destacar três momentos desse compromisso (Sander, 1986). Num primeiro momento, sob a influência de uma orientação normativa, técnica e pragmática, destacou-se a preocupação com a eficiência, ainda que não de maneira monolítica ou uniforme. O pensamento dominante se dirigia, então, à busca de racionalidade econômica e de meios e procedimentos técnicos para alcançá-la. Num segundo momento, é o compromisso com a eficácia para o alcance de objetivos educacionais que norteia a entidade, numa clara demonstração da influência de uma ênfase no lado humano e psicossociológico da escola como instituição social, quando a eficiência administrativa na educação se submete à eficácia como critério central. Por último, é o compromisso com a efetividade política e a relevância cultural, que se manifesta na esteira da abertura política, da redemocratização do país e, no âmbito acadêmico, da recuperação das ciências sociais, em especial a sociologia e a política.

A luta pela democratização dos processos de gestão da educação no Brasil está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos sociais reivindicatórios de participação. Na sua especificidade, porém, esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios.

Desse modo, do ponto de vista da evolução do campo da administração escolar no Brasil, pode-se afirmar que a gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos. Em particular, a luta pela gestão democrática da educação marcou um combate às teorias e aos procedimentos administrativos que, no campo escolar, propugnam pela aplicação dos princípios da gerência científica – advinda da divisão por-

menorizada do trabalho – para os quais a escola e os sistemas educacionais não ficam de fora da lógica gerencial da fábrica capitalista.

A ênfase na dimensão técnica da atividade da administração escolar está ligada a uma compreensão da educação como prática neutra. A aplicação de técnicas garantiria, nesse sentido, o bom funcionamento do processo educativo produzindo eficiência e eficácia. Ao absorver essa lógica, a teoria da administração escolar deixou-se impregnar pela concepção tecnicista, exorcizando o caráter político da prática social. Paradoxalmente, no entanto, ela permanece sendo política já que é usada como mediadora da construção e do aprofundamento da desigualdade social produzida pelo capitalismo.

O processo de modernização da administração pública, a partir dos anos sessenta, apoiou-se no discurso entre o domínio técnico e o domínio político. Da mesma forma, o discurso sobre a escola, sustentado pelo mesmo raciocínio, advogou a neutralidade técnica da sua administração.

“Na educação, essa modernização correspondeu à implantação dos pressupostos tecnicistas que, através de mecanismos pretensamente objetivos e científicos, visavam a tornar eficiente e racional a administração e o trabalho nas escolas” (Carvalho, 1989:70).

Quando a crítica ao tecnicismo toma corpo no campo da Pedagogia e o papel político da educação começa a ganhar destaque, as teorias de administração assumem um enfoque aberto ao compromisso da atividade pedagógica com os processos de democratização e de transformação social. As teorias passam, então, a considerar a importância da participação coletiva nos processos de planejamento e gestão educacionais, assumindo a crítica ao modelo verticalista da estrutura organizacional dos sistemas de ensino e da própria escola, bem como ao papel desempenhado pelos dirigentes.

“As teorias a respeito de administração escolar numa perspectiva democrática têm proliferado no Brasil, ultimamente, no intuito de explicar sua fundamentação, apontando a gestão participativa como uma das condições necessárias para o desenvolvimento da sociedade democrática” (Hora, 1994:21).

Uma das dificuldades no trato das questões ligadas à temática da gestão democrática é a do seu nível de abrangência. Resultado de um longo processo de luta pela democratização da educação no país, é compreensível que o seu escopo esteja impregnado de todo tipo de reivindicação decorrente desse esforço, do qual participaram em diferentes graus de engajamento desde as corporações profissionais vinculadas ao trabalho educativo, os usuários diretos da ação pedagógica, seus familiares e até grupos sociais que, mesmo não atuando ou recebendo diretamente serviços da escola, reconhecem na educação uma importante bandeira a ser defendida.

Por isso, a temática da democratização da escola pode ser, com frequência, reduzida a aspectos ideológicos ou corporativos que não motivam uma filiação mais ampla de setores sociais, ou ampliada a um nível de abrangência tamanho que nada signifique. É o que pensa Neidson Rodrigues, ao afirmar que esse tema pode ser

“deformado pelos princípios político-ideológicos que sustentam os argumentos; outras vezes, o tema é restringido por interesse específico de uma forma de condução da discussão; e, algumas vezes, ele tem abrangência também tão universal que tende a se transformar numa utopia ou mesmo num projeto inviável” (Rodrigues, 1983:43).

Nesse sentido, é importante ressaltar que a gestão democrática faz parte de uma cadeia mais ampla de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação que envolve, também a política educacional e o planejamento educacional. De um ponto de vista linear, pode-se afirmar que a gestão, num sentido restrito, é um termo ligado à execução sendo, portanto, o elo final da cadeia. Não é esse o sentido que adoto neste trabalho para o tratamento da temática de pesquisa. Não interessa, aqui, contrapor gestão a planejamento, tomando um significado que limita a gestão à implantação de políticas, de planos, de programas e de projetos educacionais. Ao contrário, mesmo reconhecendo a especificidade do momento da gestão educacional, quer seja em nível de sistema, quer seja em nível da unidade escolar, não faço uma distinção excludente entre a política, o planejamento e a gestão, considerando que essa visão restrita não permite a superação das dicotomias tradicionais política-administração, planejamento-gestão, concepção-execução.

“Esta separação entre política e administração, entre planejamento e implementação pode ser também parte da explicação dos problemas do planejamento da educação. O planejamento, pelo aspecto técnico e científico que envolve, e por sua proximidade com o poder político, formula políticas, define estratégias, define programas e projetos, na maioria das vezes nos gabinetes situados nas capitais, para que sejam implementadas pelas estruturas da educação nas regiões, estados ou municípios. Assim, os que se encarregam da implementação dos programas e projetos não são os mesmos que os formularam. Os que formularam as políticas definem padrões de referência e mensuração com o fim de constatar o grau em que o sistema real afasta-se do estado desejável. Todo desvio, carência ou obstáculo, toda anormalidade ocorrida no processo de implementação aparece, a partir desta ótica, como um sinal de patologia que conspira contra a materialização do modelo especificado conceitualmente. Os que executam são assim os responsáveis pelo fracasso” (Amaral Sobrinho, 1987:49).

A separação entre política e administração, planejamento e implementação é uma derivação da concepção tecnicista que compreende o planejamento como processo do qual devem tomar parte apenas aqueles que detêm conhecimentos e técnicas que os credenciem a essa participação, critério que leva, obviamente, a excluir dos processos decisórios a imensa maioria da sociedade. Considerando restrita esta visão, entendo, ao contrário, que a gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um *conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos.*

O tratamento da gestão democrática na literatura especializada tem contemplado algumas vertentes. Uma delas – a escolha de dirigentes escolares – ganhou especial relevo no estudo da temática, chegando, mesmo, a luta por eleição de diretores a ser com ela confundida. Outros pontos que merecem destaque pela incidência com que aparecem nos estudos sobre gestão democrática são aqueles ligados à autonomia escolar, aos processos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, à constituição e ao funcionamento de colegiados e à participação de diferentes segmentos em processos consultivos e deliberativos. A crítica ao enfoque organizacional e tecnicista da administração escolar e a análise das barreiras impostas pelo modo de produção capitalista no qual se insere a escola, bem como do seu potencial transformador também ocupam importante espaço nas preocupações dos estudiosos e pesquisadores. Nesse sentido, têm sido objeto de atenção as análises re-

centes sobre processos de descentralização e sua inserção na lógica do capitalismo internacionalizado e dos processos de globalização.

Essas diferentes ênfases estão relacionadas às acepções que a gestão democrática assumiu, conforme os diversos momentos e circunstâncias sócio-políticas que envolveram a educação e influenciaram a construção de uma visão hegemônica sobre a função social da escola. Se é verdade que, nas décadas de 1970 e 1980, a bandeira da gestão democrática da educação representou uma importante arena de luta contra o autoritarismo, parece, também, que nos anos noventa, o problema da relação entre o público e o privado está mais vivo do que a luta autoritarismo versus autonomia, em face de estar em risco a própria manutenção de espaços públicos.

3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O PROCESSO CONSTITUINTE

A incorporação da Gestão Democrática do Ensino Público na Constituição Federal de 1988 deu-se em meio a embates entre as forças políticas que compuseram a Assembléia Constituinte e sob a pressão de movimentos organizados de educadores. Dermeval Saviani afirma que a organização dos educadores em sindicatos e associações acadêmico-científicas deu-se ao longo da década de 1970, tornando-se mais ativa na década de 1980 em função de diversos fatores, desde o próprio processo de redemocratização do país até as lutas específicas dos profissionais de educação. Dessa maneira, nesse período, foram surgindo movimentos de caráter reivindicativo que se expressaram por meio de dois vetores distintos: o vetor centrado em preocupações com o significado social e político da educação, com a conquista de uma escola pública de qualidade aberta a todos e voltada principalmente para as camadas não-dirigentes; e o vetor centrado em preocupações corporativas e econômicas, que se expressaram de maneira mais concreta nas greves de professores. O primeiro vetor da organização educacional fez-se representar pelas entidades de caráter acadêmico, voltadas para a produção científica e para a proposição e a análise de políticas públicas voltadas para a construção de uma escola pública de qualidade, representadas especialmente pela ANPED (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação), fundada em 1977, o CEDES (Centro de Estudos Educação & Sociedade), fundado em 1978 e a ANDE (Associação Nacional de Educação), fundada em 1979, sendo todas as três entidades organizadoras das Conferências Brasileiras de Educação ocorridas nos anos de 1980, 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991¹⁴. O segundo vetor da organização educacional, de caráter sindical, deu-se pela articulação de diversas entidades locais e regionais em torno da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da

¹⁴ I CBE, abr. 1980, São Paulo, PUC-SP: 1.400 participantes, tema “A política educacional”; II CBE, jun. 1982, Belo Horizonte, UFMG: 2.000 participantes, tema “Educação: perspectiva na democratização da sociedade”; III CBE, out. 1984, Niterói, UFF: 5.000 participantes, tema “Da crítica às propostas de ação”; IV CBE, set. 1986, Goiânia, UFG e UCG: 6.000 participantes, tema “A educação e a constituinte”; V CBE, ago. 1988, Brasília, UnB: 6.000 participantes, tema “A LDB da educação nacional”; VI CBE, set. 1991, São Paulo, USP, tema “Política nacional de educação”.

Educação) e da ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior) (Saviani, 1997)¹⁵.

Essa organização dos educadores em torno de seus sindicatos e de suas associações acadêmico-científicas influenciou uma diversidade de iniciativas pedagógicas e de gestão educacional em diversas partes do país. O processo eleitoral levou, a vários governos de municípios e de estados, políticos comprometidos com a democratização do país e com a implantação de mecanismos de participação, tendo esses políticos contado com a colaboração de intelectuais e militantes nos órgãos das Secretarias de Educação. Saviani, citando experiências que se tornaram modelos de administração democrática, além de se referir aos governos municipais já aqui mencionados, indica que

“em nível estadual, diversos governos de oposição ao regime militar, eleitos em 1982, ensaiaram medidas de política educacional de interesse popular, destacando-se: Minas Gerais, com o Congresso Mineiro de Educação, o combate ao clientelismo e a desmontagem do privatismo; São Paulo, com a implantação do ciclo básico, o estatuto do magistério, a criação dos conselhos de escola e a reforma curricular; Paraná, com os regimentos escolares e as eleições para diretores; Rio de Janeiro, com os CIEPs, apesar de seu caráter controvertido; e mesmo Santa Catarina, onde a oposição não conquistou o governo do Estado, mas realizou um Congresso Estadual de Educação que permeou todas as instâncias político-administrativas da educação catarinense” (Saviani, 1997:34).

A instalação e o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte significou, para o campo educacional, a oportunidade de tentar institucionalizar essas experiências democratizantes dos governos municipais e estaduais tornando-as um imperativo constitucional.

A Assembléia Constituinte adotou um método de trabalho de distribuição dos parlamentares em comissões temáticas, estas, por sua vez, divididas em subcomissões. A Comissão n.º 8, da Família, Educação, Cultura, Esportes, Ciência, Tecnologia e Comunicação dividiu-se em três subcomissões, entre elas a de Educação, Cultura e Esportes. O processo

¹⁵ Deve ser ressaltado, também, o papel desempenhado pela SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) que, por meio de suas representações regionais e de suas reuniões nacionais promoveu ampla articulação de entidades científicas e de estudantes universitários em favor da redemocratização do país, colaborando grandemente com o processo de organização dos educadores.

de elaboração do texto constitucional em nível das subcomissões previa audiências com entidades representativas. É nesse contexto de abertura à participação que surge o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito¹⁶. Luiz Antônio Cunha afirma que a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior - ANDES convenceu as entidades promotoras da CBE a se juntarem a outras entidades em torno da proposição de uma posição comum para um capítulo da Constituição sobre educação e cultura por meio de um Fórum. Para o autor, essa entidade “representou a plataforma mais avançada até então formulada no país” (Cunha, 1995:433).

Na avaliação de Oliveira, se a participação dos organismos privados da sociedade civil revelou-se de forma acentuada no processo constituinte, no campo educacional esta participação fez-se mais organizada em função da existência do Fórum:

“No plano educacional, merece destaque a atuação do Fórum nacional na luta em defesa da educação pública, nos debates e encaminhamentos das questões educacionais à referida Assembléia [Constituinte]. Esse Fórum desempenha um papel político importante enquanto porta-voz e defensor de uma plataforma educacional para todo o país. Assim, estabelece-se um espaço de discussão entre representantes dos partidos políticos e segmentos organizados da sociedade que se consolida no texto da Constituição de 1988” (Oliveira, 1997:330).

O Fórum, instalado oficialmente em fevereiro de 1987¹⁷, surgido da necessidade de várias entidades educacionais de organizarem a ação coletiva e a mobilização nacional, lidou com a dificuldade inicial de essas entidades não possuírem princípios já explicitados a não ser os da gratuidade, da laicidade e da qualidade da escola pública em todos os níveis, além do dever do Estado para com a educação. Já quanto à destinação de verbas públicas para a educação havia divergências entre as entidades.

¹⁶ O Fórum foi composto pelas seguintes entidades: ANDE (Associação Nacional de Educação), ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação), ANPEd (Associação Nacional Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), CPB (Confederação dos Professores do Brasil), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), CGT (Central Geral dos Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais).

¹⁷ Oliveira (1997) afirma ter sido criado em 1986 mas lançado, em Brasília, em 9/4/1987.

“as propostas do Fórum resultaram do debate desenvolvido entre as diversas entidades que o integravam, a partir das plataformas dessas entidades, principalmente da ‘Carta de Goiânia’, aprovada na IV CBE em 1986, e dos documentos da ANDES, da FASUBRA, da CPB e da UNE, que estabeleciam princípios gerais de organização de um sistema nacional de ensino, englobando as instituições públicas e privadas, e lutavam pela garantia da qualidade e da gestão democrática do ensino em todos os níveis” (Tavares, 1990:14).

Tendo sido aberta a possibilidade de apresentação de emendas populares no processo constituinte, o Fórum protocolou uma emenda assinada, entre abril e junho de 1987, por 279.103 eleitores de todo o país, englobando as lutas históricas dos trabalhadores em educação, inclusive a democratização do acesso e da gestão do ensino (Tavares, 1990 e Cunha, 1995)¹⁸.

Como se pode observar, a gestão democrática do ensino se fez presente nas reivindicações das entidades que se envolveram com o processo constituinte, especialmente aquelas que se incorporaram ao Fórum. Esse dado aponta para o fato de que a idéia de democratização da educação já superava o conceito de escola para todos, incluindo a noção da escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa, que, por sua vez, refletia as experiências desenvolvidas nos diferentes sistemas de ensino.

O nível de pressão das entidades que compunham o Fórum, no entanto, não foi suficiente para garantir a permanência do princípio da gestão democrática para todo tipo de ensino. “As entidades não atribuíram ao Fórum suficiente importância no momento das votações em Congresso, deixando de comparecer às reuniões - o que ocasionou falta de quorum para se aprovar encaminhamentos. Não havendo reuniões, não havia Fórum nem condições de trabalho” (Tavares, 1990:23). Por outro lado, além das dificuldades previsíveis num processo de mobilização e de pressão aos parlamentares no Congresso Nacional que envolvia representantes de entidades de diferentes pontos do país, a reação dos grupos reacionários no interior do Parlamento também se fez presente.

¹⁸ Cunha aponta que, das 279 mil assinaturas, 87,70% vieram da CPB, depois CNTE, 31% das quais pela APEOESP.

De fato, após sucessivos turnos de emendas, o Plenário da Assembléia Nacional Constituinte recebeu para discussão, emenda e votação um Projeto de Constituição que incluía, entre outros pontos negociados com sucesso, “princípios de democratização do acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade” (Tavares, 1990:28). Ocorreu, porém, que um grupo de lideranças suprapartidário que se autodenominou Centrão, por julgar o projeto apresentado ao plenário demasiadamente socializante, conseguiu impor uma mudança regimental que assegurou preferência automática aos substitutivos e emendas que contassem com mais de 280 assinaturas. Foi, então, apresentado, “naquele momento, um projeto de constituição alternativo, substancialmente diferente e conservador do que estava em discussão, onde o Capítulo da Educação foi um dos principais alvos das modificações ocorridas” (Tavares, 1990:32). A emenda do Centrão conseguiu livrar as escolas privadas de ter que se submeter a alguns avanços reclamados pelas entidades de educação, tais como planos de carreira e piso salarial para o magistério e a própria gestão democrática. O Centrão minimizou o princípio da gestão democrática reconhecendo-o apenas para o ensino público e substituindo-a pela expressão “função participativa dos mestres, pais e comunidade”. No entanto, a despeito da emenda coletiva do Centrão expurgar a expressão gestão democrática do ensino, o texto final aprovado acabou por incorporá-la, ainda que com restrições ao seu campo de atuação, limitando-a ao ensino público¹⁹.

Essa limitação é apontada por Cury (1989) como um dos itens que mereceriam redefinição, considerando ser incongruente o fato de a escola privada, encarada como uma atividade capitalista qualquer, ter acesso a recursos públicos e ficar fora da injunção constitucional da gestão democrática.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES

A X Reunião Anual da ANPEd, realizada entre 11 e 15 de maio de 1987, em Salvador, elegeu como temática central “Educação Brasileira, dos Dispositivos Constitucionais

¹⁹ Tavares (1990:46) observa que essa exclusão da escola particular foi resultado de um acordo de lideranças

às Diretrizes e Bases”. Essa mesma entidade realizou sua reunião anual seguinte, entre 25 e 29 de abril de 1988, em Porto Alegre, sob o tema central “Por Novas Bases e Diretrizes da Educação Nacional”. Do mesmo modo, em agosto de 1988, efetivou-se a V Conferência Brasileira de Educação, em Brasília, cujo objeto central de discussão foi, também, a LDB. A promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, abriu a possibilidade concreta de mudança de todo o arcabouço legal da educação nacional. No entanto, chamo a atenção para o fato de que, antes mesmo da promulgação da Carta Magna, a preocupação com a mobilização em torno da nova lei reguladora do ensino no país já se fazia presente.

Foi o Deputado Octávio Elísio (PSDB-MG) quem tomou a iniciativa de apresentar à Câmara Federal um projeto de lei²⁰ tomando por base estudos de Dermeval Saviani publicado na Revista da ANDE²¹. É o próprio autor quem testemunha que, tendo sido chamado pelo comitê editorial da revista para regidir um artigo sobre o tema, acabou ampliando o plano inicial de explicitar o sentido da expressão diretrizes e bases por meio de um histórico e do destaque de sua importância para a educação e pela apresentação final de exigências que deveriam balizar a elaboração do novo texto legal. Considerando que o objetivo do artigo era o de mobilizar os educadores para uma nova etapa de exercício de influência junto aos parlamentares, concluiu por redigir, também, uma proposta de estrutura da própria lei²². Assim, o artigo termina por contemplar, também, uma proposta de texto para a nova LDB, estruturada em 68 artigos. O projeto de lei do Deputado Octávio Elísio tomava, na verdade, a proposta publicada na Revista da ANDE, substituindo os sete artigos componentes do Título IX relativo aos recursos para a educação por outros dezenove, muito mais detalhados²³.

com os setores privatistas, na época nitidamente fortalecidos.

²⁰ PL n.º 1.158-A/88, de dezembro de 1988, fixando, em 83 artigos, diretrizes e bases da educação nacional.

²¹ Revista da ANDE, n.º 13, pp. 5-14, 1988.

²² Saviani (1997). Ver, particularmente, o item 1 do Capítulo 2 - “A gestação do projeto original”, pp. 35-42.

²³ Conforme observação de Maria das Graças Tavares, a substituição do Título IX, que trata dos recursos para a educação, incorpora “sugestões de estudos realizados pelos professores Jacques Velloso e José Carlos Melchior” (Tavares: 1990:101-102). E, em nota de rodapé à p. 102, faz referência a esses estudos: Velloso, Jacques R. *A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida*, maio de 1988, mimeo. 47p.; Melchior, José Carlos de A. *Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova LDBEN*. São Paulo, maio 1988, mimeo. 32p.

A iniciativa de apresentação de um projeto de lei a partir de um documento-base é classificado por Maria das Graças Tavares como uma quebra da estratégia defendida pelos constituintes progressistas, de não partir de um documento já elaborado, ainda que de reconhecido valor, mas

“instalar a Comissão de Educação e Cultura, Esportes e Turismo da Câmara dos Deputados e convocar as principais representações da comunidade educacional brasileira para, então, a partir de um primeiro apanhado de propostas e conteúdos mínimos sobre a LDB, constituir uma comissão com o objetivo de elaborar um primeiro esboço de projeto para ser aprovado em nível de Comissão e posteriormente discutido e aprovado no Congresso Nacional, transformado em espaço de convergência dos vários segmentos interessados no tema” (Tavares, 1990:102).

É importante ressaltar que o projeto apresentado não continha nenhuma referência explícita sobre a gestão democrática como princípio do ensino público, apesar de, naquele momento, este já ser um ponto conquistado na Constituição recentemente promulgada. A origem desta lacuna está na estrutura de legislação proposta no artigo de Dermeval Saviani que não contempla o referido princípio. Apesar de basear sua argumentação sobre a necessidade de uma nova LDB em uma análise progressista das relações da educação com a sociedade e reconhecer que a sociedade burguesa marcada por desigualdades estruturais, determinaria uma escolarização também desigual, termina o autor por apontar dois desafios com os quais o país precisaria se defrontar:

“1º) Considerando-se que sequer conseguimos ainda universalizar a educação básica, este é o primeiro desafio a ser vencido; 2º) Considerando-se que buscamos, como o texto da nova Constituição indica em vários dos seus dispositivos, construir uma sociedade em que estejam superadas as desigualdades, cabe vencer o desafio de se construir um sistema nacional de educação unificado que garanta a todos os brasileiros uma educação com o mesmo padrão de qualidade” (Saviani, 1988:7).

Como se vê, o educador que mais diretamente influenciou a elaboração do primeiro projeto de LDB apresentado à Câmara Federal após a promulgação da Constituição de 1988 não considerou como um desafio a ser enfrentado pelo país a democratização dos processos de gestão educacional, apesar das experiências concretas vividas por diversos sistemas de ensino e da inclusão dessa conquista como preceito constitucional. Nessa perspectiva, ao apontar como desafios a universalização da oferta e a qualidade do ensino, deixando de

lado a gestão democrática, desconsiderou o avanço na concepção de democratização da educação, aqui já apontada, que inclui a necessidade de alteração das estruturas de poder no interior das escolas e dos sistemas como mecanismo facilitador do alcance da qualidade do ensino. Apesar desta lacuna, o projeto inclui seis artigos componentes do Título V - Da Administração da Educação e dos Conselhos de Educação - por meio dos quais o Conselho Federal de Educação, órgão normativo de nível federal, é concebido com autonomia econômica, financeira e administrativa, além de ser constituído por processo de indicação de membros pelo Ministério da Educação, pela Câmara Federal e pelas entidades representativas do magistério. Da mesma forma, os Conselhos Estaduais de Educação são considerados órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino, devendo ser organizados por leis estaduais.

Ao projeto original foram anexadas outras propostas²⁴ e o processo de discussão se iniciou na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara Federal²⁵, presidida por Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), a partir de um grupo de trabalho coordenado por Florestan Fernandes e tendo como relator Jorge Hage (PSDB-BA)²⁶. Instalada a subcomissão sobre a LDB, foi reativada a sistemática adotada no processo constituinte, tendo sido organizado um calendário de audiências públicas nas quais foram ouvidos representantes de entidades educacionais, especialistas em áreas consideradas polêmicas, além de ter sido consultada a produção acadêmica editada. Esse processo de ampla participação na elaboração da LDB foi desenvolvido em meio a impasses advindos dos embates dos grupos que pretendiam boicotar e dificultar essa participação (Tavares, 1990). É nesse contexto que considero a

²⁴ Saviani (1997) aponta que, ao projeto original, foram incorporados 7 projetos completos de LDB alternativos, 17 projetos tratando de temas específicos correlacionados à LDB e 978 emendas de deputados. Regina Oliveira afirma que, na emenda n.º 3 de Octávio Elísio, a preocupação com a Gestão Democrática se aclara. Citando o Diário do Congresso Nacional, de 6/4/1989, página 1.874: "Definimos no projeto de LDB que as escolas, independentemente de serem públicas ou privadas, devem procurar desenvolver suas atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, incentivando a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica" (Oliveira, 1997:37).

²⁵ Comissão de Educação formada por 50 membros: 21 deputados do PMDB, 11 do PFL, 4 do PSDB, 2 do PDS, 3 do PDT, 3 do PTB, 2 do PT, 1 do PCD, do PL, do PC do B e do PSB.

²⁶ O Grupo de Trabalho foi composto por: Florestan Fernandes (PT-SP), como coordenador; Átila Lira (PFL-PI), como coordenador adjunto; Jorge Hage (PSDB-BA), como relator; Álvaro Valle (PL-RJ); Antonio de Jesus (PMDB-GO); Bezerra de Mello (PMDB-CE); Délio Braz (PMDB-GO); Eraldo Tinoco (PFL-BA); Hermes Zanetti (PSDB-RS); Lídice da Matta (PC do B-BA); Octávio Elísio (PSDB-MG); Osvaldo Sobrinho

importância da continuidade da mobilização da comunidade educacional, por meio do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB²⁷.

Em 28 de junho de 1990, o substitutivo do relator, já em sua terceira versão, constituído por 172 artigos desdobrados em parágrafos, incisos e alíneas e organizado em 20 capítulos é aprovado por unanimidade na Comissão. O substitutivo Jorge Hage, como ficou conhecido, incorporou importantes avanços no campo da democratização da educação. Todo um capítulo é dedicado aos princípios da educação escolar, dentre os quais o da gestão democrática. Mantendo a criação de um Sistema Nacional de Educação concebido no projeto original, adotou como instância de consulta e articulação com a sociedade o Fórum Nacional de Educação, institucionalizando na lei o que, na prática já vinha ocorrendo desde a Constituinte. Coordenado pelo Conselho Nacional de Educação enquanto órgão normativo, o Fórum Nacional, sempre que possível precedido de fóruns locais e regionais, reunir-se-ia quinzenalmente para preparação do Plano Nacional de Educação ou sempre que motivo relevante o justificasse²⁸.

Prevendo maior grau de liberdade às unidades escolares, estabeleceu o substitutivo que os órgãos normativos dos sistemas de ensino deveriam assegurar a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, incluindo, nesta, a competência para o ordenamento e a execução de gastos de manutenção e custeio, excetuados os de pessoal, além de determinar que os sistemas de ensino deveriam descentralizar as decisões e os controles de caráter pedagógico, administrativo e financeiro²⁹.

Este substitutivo, aprovado, como já visto, em 28 de junho de 1990 pela Comissão de Educação, somente em 13 de maio de 1993 logrou ser ratificado pelo Plenário da Câmara Federal. “Nesse período a correlação de forças políticas se alterou, imprimindo à trami-

(PTB-MT); Sandra Cavalcanti (PFL-RJ); Solón Borges dos Reis (PTB-SP); Ubiratan Aguiar (PMDB-CE); Valter Pereira (PMDB-MS).

²⁷ Entidades que integravam o FNDEP, em 1991: a) entidades nacionais de natureza acadêmico-científica: CEDES, ANDE, ANPEd, SBPC, ANFOPE, CBCE; b) entidades de especialistas em educação: ANPAE, FENOE, FENASE; c) entidades de caráter sindical: CNTE, ANDES-SN, CNTEEC, CUT, CGT, FASUBRA; d) entidades de dirigentes estaduais e municipais de educação: CONSED, UNDIME; e) entidade de reitores de universidades: CRUB; f) entidades de estudantes: UNE, UBES, ANPG; além da OAB.

²⁸ Artigos 10 e 25 do substitutivo Jorge Hage.

tação do projeto características bastante distintas da fase anterior (...)” (Saviani, 1997:127). A tramitação do substitutivo Jorge Hage pelas diferentes comissões da Câmara Federal foi um processo que revelou a resistência dos setores conservadores, especialmente daqueles interessados na defesa dos interesses privatistas. Entretanto, revelou igualmente a articulação de deputados progressistas e a mobilização do Fórum na busca de caminhos regimentais que impedissem a perda de todo o processo de construção participativa da LDB. Esses entraves variaram desde a possibilidade de arquivamento por decurso de prazo para apresentação de relatórios em comissões, até a apresentação surpresa de substitutivo que acomodava os interesses dos empresários do ensino³⁰.

Aprovado o projeto pelo Plenário da Câmara Federal, o mesmo seguiu para o Senado, na condição de casa revisora. No caso da LDB, em 20 de maio de 1992, antes portanto da aprovação do projeto da Câmara Federal pelo plenário, o Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) havia apresentado um projeto alternativo que omitia o Sistema Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação, além de reduzir a educação básica à velha estrutura de primário e ginásio com cinco anos em cada nível de ensino.

“Com efeito, diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. Uma vez escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade não necessitando mais sequer consultá-la” (Saviani, 1997:120).

O projeto do Senador Darcy Ribeiro foi apreciado e aprovado pela Comissão de Educação do Senado em 2 de fevereiro de 1993. Em face do Regimento Interno daquela casa, os projetos aprovados nas comissões tinham caráter terminal, a menos que um décimo dos membros do plenário requeressem apreciação por esta instância, o que foi feito. O Senado teve, então, a incumbência de analisar o projeto aprovado pelo plenário da Câmara Federal e o originado na própria casa. A relatoria de ambos os projetos ficou a cargo do

²⁹ Art. 22 do substitutivo Jorge Hage.

³⁰ Esse processo está descrito com detalhes em Saviani (1997), especialmente no item 4 do Capítulo II, intitulado “Do substitutivo Jorge Hage ao projeto aprovado na Câmara (jun./90 - mai./93), pp. 151-162.

senador Cid Saboya de Carvalho. Tendo adotado uma dinâmica de consultas, inclusive ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o projeto foi apresentado à Comissão de Educação do Senado na forma de um substitutivo e aprovado em 30 de novembro de 1994, sendo encaminhado ao plenário para apreciação no mesmo mês, no final, portanto, daquela legislatura, de maneira que a apreciação do substitutivo dar-se-ia em outro período de exercício do Poder Legislativo.

Dermeval Saviani chama a atenção para o período de turbulência pelo qual passaria o projeto de LDB em sua tramitação pelo Senado, em face da mudança do quadro político instalado pelo novo governo da aliança de centro-direita que conduziu Fernando Henrique Cardoso à presidência da República sob a liderança da coligação PSDB-PFL. Tendo sido a LDB, ao contrário da tradição brasileira, originada no âmbito do próprio Poder Legislativo, o papel desempenhado pelos sucessivos governos ao longo de sua tramitação pelo Congresso Nacional teve características diferenciadas em momentos distintos, entre os quais destaca-se o da gestão Paulo Renato Costa Souza no Ministério da Educação, quando retornam à equipe ministerial técnicos e intelectuais que haviam trabalhado no governo Collor e participado de assessoria ao projeto de LDB de Darcy Ribeiro. Dessa forma, a posição contrária do governo quanto à aprovação do projeto originado na Câmara Federal manifesta-se concretamente por uma manobra regimental de solicitação de retorno do substitutivo Cid Saboya à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com relatoria assumida pelo próprio Darcy Ribeiro que, alegando uma série de inconstitucionalidades, apresentou substitutivo próprio que terminou sendo aprovado pela comissão. Assim se manifesta Oliveira sobre as condições de aprovação deste substitutivo:

“Apesar do número significativo de manifestos desfavoráveis ao Substitutivo do senador Darcy Ribeiro recebidos dos organismos de defesa do ensino público, o parecer do relator sobre as emendas de Plenário, acompanhado de um outro substitutivo com 85 (oitenta e cinco) artigos, é aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Parecer n.º 596/95) em 28.6.95, com 12 votos a favor e dois contra (Senador Esperidião Amin, PPR/SC e José Eduardo Dutra, PT-SE)” (Oliveira, 1997:293)³¹.

³¹ A autora se baseia no Diário do Congresso Nacional, de 26/9/95, pg. 16.538.

Diante da reação da comunidade educacional ao estratagema, no entanto, sucessivas versões foram incorporando emendas atenuadoras das resistências instaladas, de maneira que a última versão foi aprovada no plenário do Senado da República em 8 de fevereiro de 1996³².

Na sua volta à Câmara Federal, o substitutivo Darcy Ribeiro foi aprovado com pequenas alterações, em 17 de dezembro de 1996, e sancionado sem vetos pelo presidente da República, sendo promulgada em 20 de dezembro de 1996 a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob o n.º 9.394/96.

O trabalho de bastidores que o Poder Executivo desenvolveu para a aprovação do substitutivo Darcy Ribeiro no lugar do projeto originário da Câmara é atestado pelas notícias jornalísticas do dia anterior à promulgação da LDB. A Folha de São Paulo, por exemplo, afirmaria que

“a nova lei que rege o ensino brasileiro foi considerada ‘ótima’ ontem pelo ministro da Educação Paulo Renato Souza. ‘Estou muito satisfeito’, afirmou. Segundo ele, o ponto mais importante da LDB aprovada é ser ‘uma lei enxuta’. ‘Ela deixa muita margem para a política educacional. Não é a lei que deve fazer política, mas o governo’. O comentário traz embutida toda a história da tramitação dessa LDB, que começou a ser discutida no Congresso em 1988, logo após a aprovação da Constituição. Na época foi formado um Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que reuniu os setores da área educacional, com representação de todos os partidos. Esse fórum elaborou um projeto de LDB muito detalhado, onde cada setor colocou suas propostas para a área. Daí ter sido chamada pelo governo de corporativa”³³.

Em outro momento, a mesma Folha de São Paulo revelaria o grau de interesse do governo na aprovação do substitutivo Darcy Ribeiro e o nível de envolvimento do ministro da educação nessa tarefa. Deixando à mostra a tradição personalista brasileira e a homenagem do presidente da República a essa cultura, o jornal informa, sob o título “Senador dá nome à lei”, que:

³² Saviani (1997). Ver item 6 do Capítulo 2, “A volta do azarão: o substitutivo Darcy Ribeiro (fev./ 95 - dez./ 96)”, pp. 156-162.

³³ “Presidente sanciona LDB amanhã”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 dez. 1996. In: CD-ROM FOLHA 97.

“o senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) disse que recebeu ontem a maior homenagem de sua vida. O presidente Fernando Henrique Cardoso batizou a LDB de Lei Darcy Ribeiro. ‘Peço que todo mundo passe a falar agora em Lei Darcy Ribeiro. Estou muito contente. Todo mundo sabe que eu gosto de elogio’, afirmou o senador. Darcy Ribeiro elogiou o ministro Paulo Renato Souza (Educação) e o presidente Fernando Henrique Cardoso pela atenção dedicada à educação. ‘Se eu pudesse, poria o nome da lei de Lei do Darcy e do Renato’, disse Darcy Ribeiro”³⁴.

Encerrou-se, assim, o processo de luta pela promulgação de uma nova LDB que refletisse as conquistas sociais garantidas pela Constituição de 1988, no qual as entidades representativas dos educadores, organizadas no Fórum, tiveram um papel preponderante. Não se encerrou, no entanto, o processo de mobilização dos educadores para que a LDB, a despeito das mutilações que sofreu, seja efetivamente implantada. Essas mutilações, na visão do Fórum, descaracterizaram o projeto de lei discutido e aprovado na Câmara Federal, merecendo, por isso, grave consideração da entidade:

“Todo o trabalho político realizado ao longo dos últimos oito anos na construção e tramitação democrática da LDB, principalmente na Câmara Federal foi autoritariamente desconsiderado, o que exigirá, mais do que nunca, das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública o trabalho de denúncia, resistência e organização na defesa dos princípios historicamente construídos para a Educação Brasileira”³⁵.

A referência sobre a Gestão Democrática do Ensino Público, na Constituição de 1988 e nos diferentes projetos de lei e substitutivos que tramitaram no Congresso Nacional até a promulgação final da LDB, deveu-se, em boa parte, à influência que as entidades congregadas no Fórum exerceram junto aos parlamentares. Cada entidade que lutou pela inclusão dessa importante conquista como princípio do ensino público, na Constituição e na LDB, o fez respaldada em concepções de alguma forma acordadas entre os seus membros filiados. Essas concepções ou, mesmo, as formas de sua operacionalização nem sempre foram coincidentes, como procurarei demonstrar a seguir.

³⁴ “Senador dá nome à lei”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 dez. 1996. In: CD-ROM FOLHA 97.

³⁵ Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. *Relatório das atividades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: dias 16, 17 e 18 de dezembro de 1996*. Brasília, dez. 1996, p. 2.

A ÓTICA DAS ENTIDADES EDUCACIONAIS

Uma síntese de algumas das posições das entidades que compuseram o Fórum Nacional em Defesa da Escola pública foi realizada por Tavares (1990)³⁶, que também se refere ao posicionamento de órgãos governamentais que, de alguma forma, contribuíram para a criação de um consenso sobre a introdução desse princípio nos textos legais. O debate em torno da nova LDB, como já visto, foi iniciado pela ANPEd, em 1987, quando da realização de sua X Reunião Anual, em Salvador. Dentre as várias propostas encaminhadas para incorporação à nova lei da educação, duas delas podem ser apontadas como relativas ao preceito da gestão democrática do ensino básico: a proposição da participação da comunidade em organismos democráticos constituídos para o controle e a execução da política educacional e a implantação de mecanismos de acompanhamento e controle de fontes, destinação e quantidade de recursos. A XI Reunião Anual, realizada em Porto Alegre, indicou que, para o alcance dos fins da educação, deveria a LDB estabelecer, entre outras prioridades, “formas de gestão democrática nas instituições educacionais, assegurando na concepção, execução e controle do processo administrativo, bem como na destinação e emprego de verbas, a participação efetiva de todos os segmentos sociais, em especial das camadas trabalhadoras” (Tavares, 1990:68). A ANPEd reafirmou, durante a realização da V CBE, em 1988, em Brasília, os princípios do Fórum da Educação na Constituinte, pela proposição de mobilização permanente, “em especial na destinação de verbas públicas para o ensino público e da gestão democrática da escola de qualquer tipo ou grau” (Tavares, 1990:69). Na XII Reunião Anual, realizada em maio de 1989, já com a Constituição promulgada, portanto, a entidade explicitou sua compreensão sobre o princípio da gestão democrática definindo a necessidade de criação de espaços que permitam captar e incorporar as propostas das entidades científicas e profissionais, além da previsão de instrumentos que garantam a interlocução do Estado com as entidades organizadas e a constituição de colegiados em todos os níveis, desde as unidades escolares até o assessoramento superior.

³⁶ Ver especialmente, o item 2 do Capítulo II: “A gestão democrática nas propostas e projetos de lei”, pp. 66-99.

Dentre as preocupações da ANPEd, no tocante à regulamentação legal da educação brasileira, observa-se que os pontos ligados à gestão democrática estão vinculados à participação da sociedade na definição e no controle de políticas educacionais, especialmente aquelas relativas aos gastos públicos. Nota-se, também, que, ao tratar da gestão da escola, a entidade advoga a utilização de mecanismos democráticos para as instituições de todos os tipos e graus, não fazendo distinção entre organizações públicas ou privadas.

A ANDE, desde o estabelecimento de sua carta de princípios, em 1980, manifestou-se pela democratização da educação. De fato, o teor do documento é de definição em favor de um ensino democrático, assim conceituado porque ligado ao esforço mais amplo de democratização da sociedade. Partindo de um diagnóstico do ensino brasileiro quanto aos conteúdos e quanto à organização do sistema de ensino, a entidade denunciou o alijamento dos educadores das decisões em todos os níveis. No entanto, as propostas elencadas não consideram especificamente a organização de mecanismos internos de controle seja nas unidades escolares, seja nos níveis mais amplos dos sistemas de ensino³⁷.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a ANDE formulou documento³⁸ explicitando sua concepção de gestão democrática, embasada nos debates ocorridos nas Conferências Brasileiras de Educação, das quais a entidade era uma das organizadoras, além das posições expressas nos seus boletins e revistas. A gestão democrática é assumida como uma postura política diante da educação e quanto a um juízo de realidade frente aos resultados de pesquisas que demonstrariam que o compromisso dos que atuam na educação é proporcional à sua participação na formulação, na execução e no controle das políticas públicas. A entidade colocou sua ênfase nos níveis locais, compreendendo o processo de descentralização da decisão a partir da escola, dos municípios e dos estados, sugerindo colegiados consultivos e deliberativos que se encarreguem da elaboração de projetos pedagógicos, de planos anuais, de currículos plenos e da criação de formas alternativas, nos níveis administrativo e pedagógico, que considerem a necessidade de ampliação do atendimento e da permanência do aluno na escola.

³⁷ A esse respeito ver o texto integral da Carta de Princípios publicada no primeiro exemplar da Revista da entidade, em 1981, pp. 57-59.

³⁸ Boletim Informativo da ANDE - n.º extra, jun. 1989.

Propôs, ainda, a entidade que fossem criadas comissões municipais e intermunicipais com funções normativas, consultivas e deliberativas, como unidades autônomas nas áreas de orçamento e de despesa, definidoras de diretrizes educacionais gerais para os municípios, elaboradoras de planos plurianuais, definidora de estruturas curriculares e elaboradoras de pareceres sobre os projetos pedagógicos das unidades escolares, além de articuladoras dos serviços educacionais dos municípios. Os conselhos estaduais já existentes teriam atribuições semelhantes sendo sua composição, as formas de indicação, o perfil dos membros e seus mandatos submetidos a critérios democráticos.

Em nível federal, a entidade sugeriu a não existência de conselho normativo, remetendo a regulamentação necessária, no máximo para o nível estadual. Maria das Graças Tavares afirma ser, assim, clara e bem definida

“a vontade de inverter a forma como se dá a gestão, começando da base e indo até o nível estadual e contrariando o hábito centralizador de primeiro pensar o nacional para depois contemplar as peculiaridades regionais, estaduais e locais (...) o máximo de poder de decisão para as esferas estaduais, municipal e/ou intermunicipal, bem como a gestão democrática desenvolvida basicamente no nível das escolas ou nos entes mais próximos da comunidade” (Tavares, 1990:75).

A ANDES, por meio de um documento na forma de um anteprojeto parcial³⁹ elaborado por um grupo de trabalho sobre política educacional, apresentou seu entendimento sobre várias questões da educação nacional, dentre elas algumas vinculadas à gestão democrática, como a necessidade de composição democrática dos Conselhos Estaduais de Educação, sua autonomia e seu caráter público e a ampliação de suas competências. Apontou, também, a eleição direta, secreta e paritária entre todos os segmentos da comunidade escolar como processo para a escolha de diretores, do ensino fundamental ao superior.

O CEDES, também uma das entidades organizadoras das Conferências Brasileiras de Educação, apesar de não se posicionar especificamente sobre a gestão democrática,

³⁹ Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Anteprojeto Parcial. Brasília, dez. 1988, p. irregular, mimeo.

apresentou documento⁴⁰, por meio do qual manifestou seu entendimento sobre a administração da educação apontando a necessidade da colaboração entre os diferentes níveis de governo, que se daria pela elaboração coletiva de planos nacionais e estaduais de educação, com a realização de fóruns dos quais participariam, em nível nacional, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, as Secretarias e os Conselhos Estaduais de Educação, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado, além de entidades de educadores, de estudantes e de trabalhadores e, em nível estadual, as Secretarias de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação, as Secretarias Municipais de Educação, representantes do Ministério da Educação, Comissões de Educação das Assembléias Legislativas e entidades educacionais e de trabalhadores. O CEDES, com esta proposta, estaria tentando “reverter a função social do Estado que, historicamente tem sido de *intervenção* na educação para a de *mediação* em nível da sociedade civil, ao invés de impor políticas educacionais que não refletem o movimento real do país”(Tavares, 1990:81).

Além dessas entidades, O MEC e o INEP deram uma colaboração importante nas discussões sobre a LDB na Câmara Federal, superando seus próprios limites como órgãos de governo, ao apresentarem o pensamento dos diferentes segmentos da sociedade brasileira. O MEC, por meio de documento considerado um dos mais completos e detalhados sobre a gestão democrática⁴¹, apontou a necessidade de constituição de conselhos escolares normativos e deliberativos, com participação de diferentes segmentos sociais, devendo ser, no entanto, constituído majoritariamente por professores, além de indicar a importância da adoção de métodos participativos para a escolha de dirigentes. O INEP manifestou-se por meio de um documento⁴², resultado de vários seminários, no qual são consideradas duas dimensões da democratização do ensino: a do acesso e permanência e a da gestão do ensino público. Para além da eleição de dirigentes, apontou para a necessidade de ser estabelecida nova relação de poder em todos os níveis do sistema de ensino, superando os processos burocráticos, cartoriais e autoritários, em favor de procedimentos participativos como os

⁴⁰ CEDES. Documento preliminar sobre modificações ao projeto do deputado Octávio Elísio. Audiência pública na Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo da Câmara dos Deputados, jun. 1989, mimeo.

⁴¹ Brasil. Ministério da Educação. Anteprojeto de lei - fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, mai. 1989, mimeo. Citado por Tavares (1990:93).

que se instalam por meio de conselhos escolares. Considerou, também, a necessidade de transformação dos conselhos Federal e Estaduais, que deveriam passar a ser órgãos de assessoramento e planejamento dos executivos e legislativos, bem como para a necessidade de criação de conselhos nos municípios e do estabelecimento de maior autonomia e responsabilidade das unidades escolares, com avaliação interna e externa de suas atividades.

O **CONSED** prestou importante serviço à causa da gestão democrática do ensino, por ter indicado formas concretas de sua viabilização. Em documento aprovado em maio de 1989⁴³, a entidade defendeu a participação dos segmentos da comunidade escolar em conselhos escolares normativos e deliberativos, bem como a constituição de conselhos comunitários nos estados e municípios com representantes da sociedade civil para fiscalizar o cumprimento dos dispositivos da Constituição de 1988 na área educacional. Propôs, ainda, que uma escola possa ser definida como comunitária a partir da adoção da gestão democrática com participação da comunidade interna e externa nos seus órgãos e conselhos superiores.

As posições do CONSED podem ser apontadas como de grande importância para as discussões sobre a gestão democrática em seus aspectos legais, já que, sendo uma instância de representação e articulação dos secretários de educação das Unidades Federadas, eram seus titulares quem detinham a condução das políticas públicas em suas respectivas unidades, bem como da criação ou da viabilização de mecanismos de democratização nas estruturas administrativas de todos os níveis, desde o mais local até o das administrações centrais das próprias Secretarias de Educação.

“O documento elaborado pelo CONSED sintetiza várias propostas tidas como consensuais no movimento da área de educação, até porque vários estados já estavam realizando experiências democratizantes (...) Por ser um Conselho de Secretários de Educação, que normalmente estaria atrelado aos interesses da chamada sociedade política - vista aqui como aparelho governamental propriamente dito (...) a identificação na defesa de alguns princípios surtiu efeito bastante positivo para o fortaleci-

⁴² Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Contribuição apresentado pelo INEP à comissão instituída pelo MEC com o objetivo de elaborar a proposta para a formulação da nova LDB. Brasília, 1989, mimeo.

⁴³ Conselho Nacional de Secretários de Educação. Contribuição do CONSED à discussão nacional sobre a nova LDB. Brasília, mai. 1989, mimeo.

mento de mecanismos viáveis na concretização da *gestão democrática* do ensino público” (Tavares, 1990:85-86).

A UNDIME propôs⁴⁴ a reformulação democrática dos conselhos e a co-gestão da escola pela comunidade, concentrando sua ênfase na municipalização. Dentre os onze itens viabilizadores da municipalização defendida pela entidade, três deles podem ser apontados pela sua ligação com a gestão democrática: a descentralização e a desconcentração dos recursos, a reestruturação dos órgãos municipais com a criação de conselhos de educação e a garantia de participação de entidades de trabalhadores nas discussões sobre a municipalização do ensino.

O Conselho Federal de Educação é apontado por Tavares como “única instituição que elaborou um projeto de LDB negando, na prática, o princípio da *gestão democrática*. Há uma incoerência gritante entre seus princípios essenciais onde, por força da Constituição declara que ‘o ensino público será gratuito e, nos termos da lei, observará o princípio da gestão democrática’ e o detalhamento de como esta gestão se dará de fato” (Tavares, 1990:83), não fazendo referência a conselhos municipais, não se reportando a mecanismos democráticos de escolha, restringindo colegiados ao ensino superior e ressuscitando a velha questão da habilitação em Administração Escolar para o exercício de funções dirigentes nas unidades escolares.

Importante destacar a posição da ANPAE⁴⁵ como integrante do Fórum, tendo em vista a natureza de seus objetivos e os trabalhos que vem desenvolvendo no meio político-educacional quanto ao tratamento de questões ligadas à Administração Educacional e às Políticas Públicas, razão pela qual está particularmente credenciada a se pronunciar sobre a gestão democrática. Em entrevista concedida pela presidente nacional da ANPAE⁴⁶, fica clara a sua compreensão de que os longos anos de discussão sobre a questão da democrati-

⁴⁴ UNDIME. Subsídios para a nova LDB. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, 68(160):665-668, set./dez. 1987.

⁴⁵ Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar, depois transformada em Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

⁴⁶ Entrevista concedida pela Prof^a. Regina Vinhaes Gracindo, presidente nacional da ANPAE, em 20 de junho de 1997. As questões formuladas sobre o papel desempenhado pela ANPAE nas mobilizações em torno da elaboração da Constituição de 1988 e da LDB foram respondidas por escrito.

zação do ensino público no seio da entidade produziram o entendimento sobre a existência de duas dimensões desse fenômeno. Uma que está ligada à garantia de sucesso e permanência de todos nos sistemas formais de ensino e outra ligada à construção de um espaço de prática democrática. É nesta segunda dimensão que

“se insere a Gestão Democrática, que é entendida como a forma de administração compartilhada e co-responsável de todos os envolvidos no processo educativo, na concepção, execução e avaliação desta prática. Nesse sentido, ela não pode ser reduzida à simples eleição de diretores ou a quaisquer mecanismos isolados de participação: ela é um projeto global construído coletivamente que envolve concepções e ações concretas que interferem diretamente no processo educativo, transformando-o e dando-lhe dimensão coletiva”.

Para a sua presidente, a ANPAE, durante o processo de discussão e votação da Constituição de 1988 marcou posição

“a favor da inclusão da gestão democrática não apenas para a escola pública; a favor da inclusão de alguns mecanismos, ainda que precários, de democratização da gestão como eleição de diretores, transparência no uso dos recursos públicos, descentralização, autonomia da escola, implantação de órgãos colegiados em todas as esferas do poder público”.

Da mesma forma, durante a tramitação da LDB no Congresso Nacional, a ANPAE lutou pela

“inclusão do Fórum Nacional como instância deliberativa das políticas educacionais; composição ampliada do Conselho Nacional de Educação e pela sua posição de independência dos governos estabelecidos; inclusão de eleição de diretores de escola, como um dos mecanismos facilitadores da Gestão Democrática; inclusão de órgãos colegiados deliberativos nas escolas e nos Sistemas Estaduais e Municipais de Educação; autonomia da escola”.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LDB PROMULGADA

As referências à gestão democrática no texto da Lei n.º 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional nem sempre são diretas. A expressão é citada três vezes. A primeira, ao nominar os princípios da educação nacional, repetindo e ampliando a determinação constitucional. Nesse sentido, o inciso VIII do artigo 3º, que ressalta os prin-

cípios com base nos quais será ministrado o ensino, fixa o da “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Esta redação amplia o ordenamento constitucional compreendendo na gestão democrática todos os mecanismos criados pela própria lei e pela legislação que vier a ser elaborada pelos diferentes sistemas de ensino, o que inclui a legislação aprovada pelas Assembléias Legislativas e as regras exaradas pelos Conselhos Estaduais de Educação, na condição de órgãos normativos dos sistemas.

A segunda referência à expressão gestão democrática é do artigo 14 e seus dois incisos, determinando que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

A determinação legal que estabelece a participação dos profissionais da educação na elaboração de projeto pedagógico da escola é uma repetição da incumbência docente atribuída pelo inciso I do artigo 13 da mesma lei. Já a fixação de exigência de participação da comunidade em órgãos colegiados pode ser analisada pelo que possui de abrangente ao nominar a comunidade escolar e a comunidade local como diferenciadas mas sem defini-las, deixando, portanto, esse caminho aberto às legislações e normas estaduais e municipais. A forma final da LDB não incorporou a idéia de que a gestão democrática prevista para o ensino público se aplique a todas as instituições que recebam recursos públicos para sua manutenção, bem como desconheceu a elaboração do planejamento anual valorizando a experiência da comunidade e a possibilidade de escolha de dirigentes pela comunidade escolar, presentes no projeto da Câmara Federal⁴⁷.

A terceira referência explícita é a que se refere, no artigo 56 e seu parágrafo único, à gestão democrática das instituições públicas de ensino superior. De acordo com a norma legal, a gestão democrática nessas instituições se dará pela constituição de órgãos colegia-

⁴⁷ Art. 21, incisos I a IV e § 1º incisos de I a IV do projeto aprovado pelo Plenário da Câmara Federal.

dos deliberativos, devendo estes ter a participação dos segmentos da comunidade institucional, local e regional de maneira que os docentes ocupem setenta por cento dos assentos, inclusive nos colegiados que tratem de elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Além dessas referências concretas à gestão democrática, é possível encontrar no texto legal a fixação de diretrizes e procedimentos que estão com ela relacionados direta ou indiretamente. No título IV, que trata da organização da educação nacional, o artigo 9º, por exemplo, estabelece que a União deve se incumbir da elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esta atribuição, no texto do projeto aprovado pelo Plenário da Câmara Federal, seria precedida da reunião ordinária do Fórum Nacional de Educação⁴⁸, instância consultiva e de articulação com a sociedade, desconsiderada no texto promulgado.

O artigo 12, que fixa as incumbências dos estabelecimentos de ensino, trata, no primeiro inciso, da elaboração e execução de sua proposta pedagógica, o que representa um avanço pela consideração que faz da autonomia da escola na formulação de seu próprio projeto. O artigo 15 define que os sistemas de ensino deverão assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira aos estabelecimentos que os integram. O parágrafo 3º do artigo 75 consigna que a União poderá fazer transferência direta de recursos para os estabelecimentos de ensino, tomando por base o número de alunos freqüentes, possibilitando o financiamento direto através de repasses.

⁴⁸ A existência do Fórum Nacional da Educação estava determinada no § 3º do Art. 10, tendo sua composição básica e seu funcionamento previstos no Art. 25 e parágrafos de 1 a 5.

CAPÍTULO III.

PROCESSOS PARTICIPATIVOS

E SUAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO

1. A PARTICIPAÇÃO

As questões ligadas à participação podem ser consideradas o pano de fundo de todos os mecanismos que, de alguma maneira, materializam os processos de funcionamento da gestão democrática do ensino público. Pouco se poderia compreender, por exemplo, sobre a escolha de diretores escolares ou sobre o funcionamento de colegiados – dois importantes mecanismos de democratização da gestão escolar – sem o conseqüente aprofundamento dos aspectos da participação que neles estão envolvidos. A consideração de que a participação e os mecanismos de gestão democrática apresentam-se imbricados conduziu-me à opção metodológica de tratar de maneira integrada três das cinco categorias escolhidas para sistematizar os dados de pesquisa, apresentando os mecanismos de indicação de diretores e a constituição e funcionamento de colegiados como modalidades de participação nos processos de gestão democrática do ensino público.

A participação é o elemento comum dos variados estágios da luta pela democratização da educação no Brasil, nos quais estiveram envolvidos em diversos graus, diferentes atores sociais. A gestão democrática da educação está tão estreitamente vinculada aos processos participativos que Carlos Roberto Cury (1997) chega a compreendê-los como fonte da gestão. Constata-se, ainda, que a participação é um fenômeno essencial nos processos de gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino quando são analisados os estudos e pesquisas elaborados sobre esse campo de conhecimento. Muitos deles tomam como objeto

de estudo ou como temática principal a participação, em especial a participação da população usuária¹.

Num estudo onde o processo de democratização da educação é identificado em três diferentes áreas – a dos mecanismos administrativos, a da oferta de escola e a dos processos pedagógicos – Neidson Rodrigues sustenta que é a participação a concepção fundamental que perpassa esses três níveis:

“O conceito fundamental é o conceito de participação, isto é, a democratização vai acontecer quando a participação nos processos decisórios no âmbito da Escola ou do próprio Sistema Educacional sofrer a participação de outros elementos que hoje estão excluídos deles” (Rodrigues, 1983:45)

A participação, identificada por este autor como conceito fundamental no processo de democratização, é vista, portanto, ao lado de seu contraditório, ou seja, a exclusão. A democratização da escola, em especial dos seus processos decisórios, não ocorreria apenas pelo aumento da participação daqueles que já são atuantes por força de seus deveres profissionais, mas pela inclusão dos que ainda são postos de lado em função dos mais variados argumentos.

OS SUJEITOS DA PARTICIPAÇÃO

Os dados empíricos analisados demonstram que o direito à participação na gestão da escola é administrado pelos sistemas de ensino tendo por base a ampla legislação que, entre outras coisas, explicita, em alguns casos, o próprio conceito de comunidade escolar. Em geral compreendida como conjunto de pessoas que compõem os segmentos que atuam na

¹ Silva (1989) analisa a participação como política de governo e sua viabilidade na estrutura administrativa do sistema de ensino paulista; Hora (1994) estuda a mobilização social pela implantação de uma escola estruturada para ter a participação como diretriz central; Cardoso (1995) analisa a participação em uma escola comunitária; Ghanen Júnior (1992) analisa as lutas populares de um bairro da cidade de São Paulo e sua influência sobre a participação na escola; Frem (1989), Corrêa (1991) e Carvalho (1989) descrevem e analisam os obstáculos à participação em escolas de Campinas - SP; Avancine (1990) analisa a participação das mães em uma escola estadual da cidade de São Paulo; Paro (1992) aponta problemas e perspectivas sobre a participação da comunidade em estudo de caso de uma escola na mesma cidade.

unidade escolar, as normas legais não são, no entanto, consensuais ao definirem quais são esses segmentos.

Em toda a legislação examinada, alunos, professores e demais servidores, bem como pais ou responsáveis são considerados segmentos na composição da comunidade escolar. Alguns sistemas, no entanto, ampliam esse espectro, indicando a possibilidade de participação de representantes de “grupos comunitários”², de representantes da comunidade preferencialmente eleitos pela Associação de Moradores³, de representantes dos “movimentos populares”⁴ e, até mesmo, de representante da Igreja⁵. A participação pode, também, ser restringida a frações de determinado segmento, como ocorre no estabelecimento do critério de estar em efetivo exercício, em relação aos profissionais lotados na escola, comum em praticamente toda a legislação sobre o assunto, ou na fixação da necessidade de estar filiado e atuante na Associação de Pais e Mestres, em relação aos pais⁶. A idade mínima e a vinculação a determinada série do ensino são os fatores que limitam a participação do segmento dos alunos, conforme será melhor explicitado adiante.

A Constituição de 1988 conceitua a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (...)”⁷, pressupondo a existência da participação. Apesar disso, os estudos realizados sobre processos participativos têm demonstrado que os segmentos que atuam direta ou indiretamente na tarefa educativa pública não têm o mesmo grau de envolvimento. No conjunto da comunidade escolar, professores e especialistas, tradicionalmente mais atuantes e reivindicativos, construíram a sua participação na gestão da escola pública organizados em torno de suas associações e sindicatos. Suas demandas por participação na gestão puderam ser, assim, catalisadas em meio a campanhas salariais e movimentos de paralisação por melhoria de condições de trabalho. Os demais trabalhadores da educação – secretários, agentes admi-

² MG: Resolução 4787/83-SEE.

³ PB: Decreto 18068/95; Rio de Janeiro-RJ: Portaria E/AIE 02/95. No caso do município do Rio de Janeiro, referindo-se à eleição para membros do conselho escolar, o representante pode se candidatar mediante inscrição junto à comissão eleitoral da unidade.

⁴ Município de Vitória-ES: Lei 3776/92.

⁵ CE: Decreto 23689/95.

⁶ PB: Decreto 13763/90.

⁷ Art. 205 da Constituição Federal de 1988.

nistrativos, merendeiras, porteiros, agentes de serviços – não têm tido o mesmo grau de envolvimento na gestão da escola, inclusive porque os seus movimentos reivindicatórios não exibem a mesma força do movimento docente. A unificação de campanhas desenvolvidas por sindicatos específicos ou pela união das categorias em sindicatos únicos de trabalhadores da educação tem sido um caminho tentado para a expansão da participação dos profissionais que atuam no âmbito da escola. Alunos e pais são os segmentos que têm tido mais dificuldade na participação, estes mais que aqueles. O surgimento de movimentos de reorganização das atividades estudantis, a partir da década de 1980, e a proximidade advinda da natureza mesma de sua presença na escola, favorecem naturalmente a participação dos alunos. Já os pais, pelas inúmeras dificuldades que cercam a sua possibilidade de participação mais ativa na vida escolar, têm sido os menos participativos.

A PRIMAZIA DOCENTE

A que se deve a maior participação do segmento de professores nos processos de gestão escolar? É certo que ela pode ser atribuída ao seu maior grau de organização, mas não deve ser descartada uma implícita noção de competência específica que habilitaria os membros deste segmento a uma participação qualificada. Esse argumento tem sido utilizado como justificativa para que eleições se organizem com diferenciação de peso nos votos, atribuindo ao professor a hegemonia no processo e maior participação em colegiados⁸.

Marília P. de Carvalho pergunta-se se é possível democratizar a escola por dentro sem que a escola se abra para fora, incluindo pais e alunos.

“Na base deste tipo de posicionamento encontra-se uma forma de pensar baseada na dicotomia rígida entre saber e não saber: professores e especialistas sabem; pais, alunos e funcionários não sabem” (Carvalho, 1989:69).

⁸ Apesar do interesse específico da presente pesquisa de investigar a gestão democrática do ensino público nos sistemas de ensino de nível básico, é importante ressaltar que os critérios adotados pela legislação em vigor para a participação dos segmentos em colegiados deliberativos e comissões no âmbito das instituições públicas de educação superior reservam 70% dos assentos para os docentes, inclusive no colegiado que tiver a atribuição de escolher os dirigentes (Cf. LDB, Lei n.º 9.394/96, art. 56 e seu § único).

É interessante notar que o argumento da competência, usado como justificativa para defender a atribuição de maior peso na participação de docentes, é o mesmo que os professores rechaçam para sustentar que não há necessidade de formação específica para o exercício das funções de gestão escolar. Nas entrelinhas do argumento da incompetência dos usuários para uma participação qualificada na gestão da escola, está inserida uma concepção de conhecimento, que divide a população entre os que sabem e os que não sabem, considerada por Neidson Rodrigues (1983) como “espinha dorsal do autoritarismo”, afirmação que, ao meu ver, deve ser relativizada para que não se caia no extremo de imaginar que não há necessidade de uma competência específica e diferenciada no professor para um bom exercício de suas funções.

Vitor Paro (1992), estudando a participação da comunidade na gestão de uma escola pública paulista, refere-se a essa questão apontando-a como um condicionante ideológico ligado à maneira negativa como os profissionais vêem os usuários. Indica, ainda, que a postura dos professores de classificar os usuários como incapazes de participar da gestão pedagógica da escola encerra uma contradição pois, ao mesmo tempo em que são julgados inabilitados a essa função, são exigidos de uma tarefa muito mais específica que é a execução pedagógica do assessoramento dos estudos em casa.

“É como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é o saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade” (Paro, 1992:270).

Sobre esse aspecto, também discorre Maria Malta Campos.

“As tentativas de participação das mães na gestão da escola são dirigidas para os aspectos de seu funcionamento sobre os quais elas se sentem competentes: a limpeza, a ordem, a qualidade da merenda, o cumprimento dos horários. A escola não lhes reconhece esse direito, mas cobra dos pais a assistência aos filhos em seus deveres escolares, que muitos não têm condição de oferecer, e o comparecimento às reuniões marcadas nos horários mais convenientes para os professores, reuniões que as mães percebem como autoritárias e humilhantes” (Campos, 1991:58-59).

A idéia de que os usuários devem participar da gestão da escola numa dimensão na qual o conhecimento técnico é fundamental é reforçada por Neidson Rodrigues, ao afirmar que “a comunidade vai participar não para formular programas de ação mas para determinar quais são as necessidades e os tipos de educação necessários; que tipos de expectativa a comunidade tem em relação à escola” (Rodrigues, 1983:48).

Flávia Werle é enfática na análise das reações docentes aos processos participativos ampliados.

“Os próprios professores que reivindicam democracia para os aparelhos de Estado, temem-na, se universalizada de fato no interior da escola, por considerá-la restritiva de seus interesses” (Werle, 1991:39).

Alguns fatores que dificultam ou impedem a participação da comunidade nos processos internos da escola são apontados por Romualdo Oliveira e Afrânio Catani (1993). Em primeiro lugar, no seu julgamento, estaria a resistência dos professores e demais especialistas a qualquer procedimento que possa significar restrição aos seus poderes; outro fator seria a falta de sentido para os pais em participar quando a influência que podem exercer não é clara; da mesma forma, a grande proliferação de alternativas de participação com resultados pouco visíveis e um conseqüente desencanto.

Acresça-se que, além da falta de clareza quanto à influência que podem exercer os pais, outras situações deixam muito claro que sua participação é considerada oportuna apenas quando comparecem para exercer atividades que beneficiam a manutenção da escola, como ajudar na limpeza e conservação, colaborar financeiramente, cumprir tarefas pré-estabelecidas. Já a participação ligada ao esforço para interferir nas decisões internas à escola são tratadas como invasão, como abuso, como infiltração (Carvalho, 1989).

A pouca participação dos pais de alunos nos processos de gestão democrática do ensino público tem uma relação direta com a hegemonia exercida pelos docentes na estrutura de poder da escola. A forte organização dos professores em associações e sindicatos a partir da década de 1980 contribuiu para que esse segmento melhor se articulasse para o

exercício da participação. A busca de maiores ganhos para a corporação excluiu, no entanto, a sociedade global, tendo como solução, na visão de André Haguette, o corporativismo. Ao fazer referência ao salutar processo de crescimento da participação dos educadores nas decisões educacionais, lembra o autor que, no entanto,

“a educação (...) não pertence aos educadores mas à sociedade. Esses educadores não podem usar o serviço remunerado que prestam à sociedade para satisfazer seus interesses próprios, independentemente do conjunto da situação da sociedade de mesmo do Estado” (Haguette, 1992:176).

Se é verdade que a organização docente, em seu aspecto sindical, possibilitou a supremacia deste segmento sobre os demais grupos da comunidade escolar, não é menos verdadeiro que as raízes patrimoniais do Estado brasileiro ofereceu o campo fértil para esse desfecho. A escola pública, apesar de sua adjetivação, é considerada pela população que a mantém, como propriedade do governo ou, no máximo, dos profissionais que nela atuam. Essa percepção foi constatada por Luiz Pereira, em seu clássico estudo de uma escola primária numa área metropolitana de São Paulo (Pereira, 1967). Das entrevistas realizadas com diretor, auxiliar de direção, professores, serventes, alunos e moradores, todos definem a escola como propriedade dos professores, do diretor e do auxiliar, numa fantástica demonstração de auto-exclusão por parte dos serventes, dos alunos e dos pais. Esse estudo, realizado na década de 1960, reflete, evidentemente, o nível de conscientização dos membros de cada segmento compatível com a época e suas circunstâncias sócio-políticas. No entanto, creio que as bases patrimonialistas em que se assentam tais percepções, permanecem válidas algumas décadas depois.

“De fato, todos os membros da escola como os moradores da área escolar ainda concebem a escola como uma espécie de propriedade direta do ‘governo’ e de posse indireta do pessoal docente administrativo; e encaram a educação escolar como um dom ou benefício concedido por este e não como a efetivação de um direito dos habitantes da área escolar” (Pereira, 1967:107).

A primazia dos professores sobre os demais segmentos da comunidade escolar é atestada por outros estudos. Ao discutir a autoridade do professor, Raquel Gandini (1997) ressalta que, segundo a teoria de dominação de Weber, ela é de caráter racional-legal. A condição do professor é legal pela posse do diploma e pelo reconhecimento do Estado. A

autoridade é referente ao cargo e não às qualidades pessoais de quem o ocupa, com qualificação prevista por ordenamento legal. O professor está enquadrado numa estrutura hierárquica, desempenha o cargo segundo regimentos e leis e o resultado de seu trabalho tem destinação pré-definida: a promoção ou retenção do aluno por meio de solução burocrática da avaliação, isto é, a nota. No entanto, destaca a autora que, no caso brasileiro, apesar desse caráter conceitualmente burocrático, a autoridade do professor apresenta características do tipo doméstico.

“Persistem as concepções sobre a escola, sobre os alunos, como propriedade privada do corpo docente-administrativo; dos alunos, principalmente dos mais imaturos, como subordinados em uma relação de parentesco, na qual se destacam os aspectos negativos nela implícitos: xingamentos, castigos físicos e a avaliação fortemente marcada pela arbitrariedade. Todos esses fatos se agravam pelos estereótipos e preconceitos ligados à posição social dos integrantes da chamada comunidade escolar” (Gandini, 1997:55).

O poder doméstico, que dá origem à dominação patrimonial, está presente nas relações internas da escola, especialmente nas relações entre professor e aluno das primeiras séries do ensino fundamental, nas quais domina o aspecto da afeição. Na relação doméstica escolar, o aluno não é sujeito de direitos e a propriedade dos bens em geral é de quem detém o poder, o professor. O professor controla, inclusive, a propriedade que, em tese, é de seus alunos, ao permitir ou não que o aluno empreste a outro colega o seu próprio material, ao tomar materiais pessoais e guardá-lo como se seu fosse, ao apropriar-se até mesmo da agenda pessoal do aluno como instrumento de recados aos pais. Se o aluno reivindica ou protesta, sua manifestação de descontentamento é caracterizada como ingratidão. Escola e alunos são como que propriedades dos docentes. Luiz Pereira, no estudo já citado, após descrever minuciosamente as atividades desenvolvidas pelos professores na escola primária pesquisada, nos setores de atividades com a classe, de atividades extra-classe e nas relações com a comunidade ressalta o sentimento de posse que domina as relações presentes nessas atividades.

“Esta personalidade-status ideal de professor é congruente com a representação patrimonialista da escola primária pública: como algo ‘pertencente’ ao seu pessoal docente-administrativo, que presta uma espécie de favor aos alunos e suas famílias, ‘ajudando-as na vida’ graças ao ensino das técnicas elementares da cultura – leitura, escrita e cálculo. O ‘bom’ professor primário dedica-se grandemente aos alunos,

sentindo-se um tanto ‘dono’ do seu cargo e das crianças de sua *classe*. Em vista disso, não admite interferências dos pais descontentes: ‘aqui mando eu no seu filho’ é frase compatível com tal concepção” (Pereira, 1967:78).

A pesquisa de Luiz Pereira demonstrou, ainda, que a hegemonia dos docentes não se dá, apenas, na relação com os alunos, mas também se manifesta na relação com os funcionários e com a própria comunidade externa representada pelos pais ou responsáveis pelos alunos. Com os funcionários, a relação que se estabelece é de subalternidade destes em relação ao professor, que os trata como domésticos, permitindo-se admoestá-los diretamente, utilizando-se de seus serviços para fins particulares como comprar lanches ou dar recados. A posição inferior dos serventes não resulta apenas da posição hierarquicamente baixa em relação aos demais, mas também do status sócio-econômico total, de maneira que o bom servente equipara-se ao bom empregado doméstico. A própria representação que fazem de si próprios, na escola pesquisada, não encontra resistências a essa caracterização, razão pela qual os serventes esperam dos superiores comportamentos análogos ao do “bom patrão” da típica relação doméstica⁹.

A concepção tradicionalista da escola, de tipo patrimonialista, que permite ao professor apoderar-se da instituição e dos alunos como coisas que lhe pertencem, afasta a comunidade e impede, até mesmo, o diretor de interferir nas atividades e relações internas da sala de aula, já que o professor é o “dono” de sua classe. O diretor, aliás, acaba funcionando como um guardião dessa concepção, amortecendo possíveis conflitos e resguardando a autoridade do professor, em especial com relação à comunidade. Cabe ao diretor, nesse sentido, defender os interesses caracterizados como do estabelecimento, mas, na prática, confundidos com os interesses dos professores.

“Principalmente, deve evitar toda interferência das famílias da área escolar na esfera das atividades e relações internas à escola: por exemplo, não acatar de público as críticas que os pais lhe venham fazer sobre os professores. Se procedesse de forma contrária, permitiria que os pais ‘desmerecessem’ os professores e acabaria por ‘tirar a força’ destes. Subjacente a tal padrão de comportamento atribuído ao diretor está a concepção tradicionalista, de tipo *patrimonialista*, de uma empresa estatal – a escola –, a escola como algo ‘pertencente’ ao seu pessoal docente-administrativo” (Pereira, 1967:68).

⁹ Esse relacionamento é descrito com detalhes nos itens “c” e “d” do Capítulo I, pp. 74 a 87.

A distância que se estabelece nas relações entre os profissionais atuantes na escola e a comunidade por ela servida favorece a atitude esperada de submissão dos usuários, que se expressa essencialmente pela não interferência nas atividades escolares.

“(...) ‘reclamar’ ou ‘dar queixa’ do professor constitui quebra desse padrão, qualificada como ‘desaforo’. Diante do baixo status sócio-econômico das famílias dos alunos, a reação do pessoal docente-administrativo será ‘ter pena’. Bastam esses casos para concluir-se pela existência de um complexo de padrões de teor patrimonialistas no sistema de relações entre a escola e a área escolar” (Pereira, 1967:108).

A participação vinculada ao ânimo de intervir na vida interna da escola, colaborando com a sua dinâmica, planejando e avaliando suas atividades, estabelecendo uma relação direta com a direção e demais profissionais no sentido de reivindicar direitos é considerada imprudente aos olhos dos diretores. Isto pode ser observado no depoimento tomado de uma diretora de escola municipal de Campinas, SP, revelando essa reação quanto à organização de uma associação de pais reivindicativa dos direitos da população em relação ao Estado, deixando explícito que espera desta entidade apenas uma postura assistencialista de colaboração e de manutenção da escola.

“APM aqui no Jardim Campineiro é mais uma pedra de tropeço no caminho do diretor da escola. Porque as filosofias das APMs aqui já é (sic) essa. É dever do Estado” (Corrêa, 1991:47).

Estudo da experiência de eleição de diretores do Rio Grande do Sul, ocorrida nos anos de 1985 e 1988, constatou que o ponto de vista dos professores se evidenciou, sendo mínima a representação dos interesses de alunos e de pais.

“(…) pode-se dizer que, de certa forma, o processo de eleição facilitou o esclarecimento e compreensão dos papéis dos membros da comunidade escolar, enfatizando o ponto de vista dos professores. A vivência de conflitos de interesses entre professor-aluno, professor-pais, administração-professores, e assim por diante, parece ser uma fase necessária na caminhada em direção à democracia” (Castro & Werle, 1991:105).

No caso da experiência em tela, a própria forma como se constituiu o colégio eleitoral responsável pela indicação de uma lista tríplice expõe a concepção de participação im-

plícita no processo. A sua composição contemplava todos os professores e uma representação de outros funcionários, pais e alunos equivalente a 1/3 dos professores votantes.

Passos e colaboradores (1988), na análise que fazem de uma experiência de gestão colegiada em escola da periferia da cidade de São Paulo, mostram que, entre os professores e especialistas, os funcionários não docentes não são considerados como educadores, sendo conseqüentemente excluídos das estruturas de decisão.

A aceitação de participação universal em processos democráticos de escolha e de decisão no interior da escola não é tranqüila. Heemann (1986), avaliando a experiência eleitoral do estado do Paraná, ocorrida em 1983, constatou que os professores não tinham total abertura para admitir o voto dos estudantes e dos pais, aceitando sem restrições apenas o voto dos funcionários, numa flagrante demonstração de corporativismo. A mesma pesquisa apontou que os diretores aceitavam a participação de todos os segmentos, desde que condicionada ao maior peso dos votos para os professores. Os alunos se dividiam em aceitar ou excluir os próprios pais da escolha do diretor e os pais eram os únicos que admitiam o voto universal. A avaliação da gestão dos diretores eleitos feita por todos os segmentos apontou que o poder de decisão concentrou-se nas mãos de professores e especialistas, superando a situação anterior em que só o diretor detinha o poder de decisão mas refletindo, ainda, a exclusão dos segmentos menos organizados¹⁰.

A resistência dos professores à participação comunitária na escola pode ser aferida pelo esforço e pela pressão que esse segmento desenvolve para manter sua hegemonia. E, na medida em que os processos de participação dos demais segmentos da comunidade escolar se ampliam, aumentam, também, os conflitos de interesse, estabelecendo-se, por vezes, uma verdadeira guerra de segmentos. O reconhecimento deste fato como um problema pôde ser empiricamente constatado em alguns registros encaminhados pelos sistemas de ensino.

¹⁰ A pesquisa de Heemann (1986) foi aplicada a 586 professores, 186 funcionários, 470 alunos e 975 pais vinculados a 155 escolas de 1º e 2º graus de Curitiba-PR.

Documento do sistema de ensino do Maranhão, ao analisar os resultados do funcionamento de colegiados escolares, assinala alguns fatores dificultadores como a existência de posturas voluntaristas do tipo “querer é poder”, o desânimo diante do enfrentamento de dificuldades, o pessimismo caracterizado pela atitude de que nada adianta fazer porque o problema é o sistema, associados à existência de uma

“competição que se evidenciou nas escolas, gerando uma verdadeira guerra entre professores, supervisores, alunos, diretores, instalando o estado de conflitos ou de acomodação no interior dos colegiados”¹¹.

O reconhecimento da competição entre segmentos da comunidade escolar é digno de nota, pela franqueza de expor uma problemática que, de modo geral, é encoberta pelos condutores do sistema e pelos que analisam ingenuamente os processos de implantação de mecanismos de gestão democrática nas escolas, idealizando a convivência entre os membros da comunidade escolar.

A Secretaria de Educação do município de Rio Branco, AC, ao apresentar um diagnóstico da gestão democrática naquele sistema de ensino, no ano de 1993, assinala que a eleição de diretores não foi capaz de mudar o quadro da democratização no município, ficando o diretor isolado nas decisões, sem reunir os órgãos colegiados como o conselho ou a assembléia, talvez pelo receio da violência que marca as relações entre a escola e a comunidade.

“[a escola] não procura a colaboração das organizações comunitárias nem promove atividades abertas à participação de todos. Esse isolamento faz parte de uma educação que tem medo da democracia, despreza o saber da comunidade, sua experiência e seus valores”¹².

A resistência dos docentes em relação à participação de outros segmentos é corroborada pela avaliação dos responsáveis pelo sistema municipal de ensino de Belo Horizonte que, apesar de reconhecerem o problema, acreditam que ele pode ser minimizado por meio de processos formativos e conscientizadores. A declaração formal dos responsáveis pela

¹¹ Documento “Colegiado escolar: treinamento de instrutores”, SEEDUC-MA, 1997.

¹² Documento “Gestão democrática”, SEMEC-Rio Branco, 1993.

educação municipal deixam à nu as relações patrimonialistas que se estabelecem no interior da escola, com os docentes dela se supondo donos, na medida em que se sentem no direito de tolher a prerrogativa de participação dos demais segmentos.

“Os resquícios de corporativismo e um corte autoritário por parte de setores docentes tende por vezes a emperrar a participação dos outros vários segmentos que fazem parte da comunidade escolar. Mas o debate e o processo de formação e conscientização destes setores mais recalcitrantes levará a uma abertura mais efetiva da escola, tornando-a um espaço verdadeiro de debate e produção socializada do conhecimento”¹³.

Outras vezes, a participação dos usuários, especialmente de pais de alunos, é apenas tolerada ou reduzida a questões que não envolvam aspectos pedagógicos. É o que fica demonstrado pela análise das resistências aos processos de gestão democrática do ensino público implantados no município de Vitória, ES.

“A maior resistência à participação é verificada no grupo de servidores e no grupo de magistério, resistência a mudanças parece ser o maior entrave, principalmente a não aceitação de que os outros segmentos do Conselho de Escola se envolvam nas questões pedagógicas”¹⁴.

A EXCLUSÃO CONSENTIDA

A primazia dos docentes ou a restrição à participação dos pais de alunos nos mecanismos de gestão democrática pode ser encontrada, ainda, na própria legislação. O município de Aracaju, SE, que mantinha um Conselho de Professores no nível central do sistema de ensino, extinguiu-o em favor de conselhos escolares nas unidades de ensino, de caráter consultivo e deliberativo, cujos membros são todos os professores e especialistas, coadjuvados por somente um representante dos pais, um dos alunos e um dos funcionários, numa flagrante supremacia dos professores¹⁵. No município de Porto Alegre, RS, lei autorizativa de 1985 previu eleição para diretor e vice-diretor, cujo colégio eleitoral se constituía pelo

¹³ Município de Belo Horizonte, MG: Resposta ao roteiro de pesquisa por meio do Ofício GSMED/EXTER/0434-97, de 20/8/97.

¹⁴ Documento “A gestão democrática do ensino público”, Assessoria Técnica da SEME-Vitória, 1997.

conjunto de todos os professores da escola, além de uma representação de funcionários, de alunos e pais eleita em assembléias desses segmentos de maneira que cada segmento não ultrapasse 25% do número total de professores em exercício¹⁶. No município de Natal, RN, o regulamento das eleições diretas para diretor de escola define que a participação nas eleições é aberta a todos os educadores e demais funcionários da unidade de ensino, inclusive os afastados, alunos a partir da 3ª série e todos do ensino noturno e apenas os pais que participam do Conselho Escolar. Numa clara demonstração de que a eleição não é para a totalidade dos pais de alunos, nas unidades onde o Conselho de Escola não estiver instalado, podem votar apenas dois pais de cada turma¹⁷. No estado do Paraná, legislação normativa sobre eleição de diretores de escola estabelece fórmula de aferição de votos fixando peso três para profissionais do ensino e peso um para usuários, numa flagrante desproporção do direito à participação¹⁸. No município de Teresina, PI, também em legislação reguladora de eleição de diretores, os segmentos de profissionais que atuam na escola são contemplados com vantagens sobre os usuários na apuração dos votos, com privilégio especial para os professores e especialistas, que comparecem com 50% de peso, contra 25% dos servidores e 25% os alunos e seus responsáveis, totalizando, portanto, $\frac{3}{4}$ de peso dos votos para o quadro docente-administrativo contra apenas $\frac{1}{4}$ de peso para os usuários¹⁹. No município do Rio de Janeiro, RJ, a apuração do processo eleitoral para direção de escolas está baseada em regulamentos que consideram o direito maior de participação dos professores. O resultado eleitoral é ponderado em 50% para os docentes contra 50% de todos os demais segmentos²⁰. O sistema de ensino do estado do Sergipe radicalizando a exclusão dos pais de alunos e a superioridade dos professores, adotou sistema de eleição de diretores escolares dos quais os pais são totalmente afastados, não tendo sequer um voto, e de cuja apuração

¹⁵ Município de Aracaju-SE: Resposta ao roteiro de pesquisa por meio do Ofício 36/97 – Rf. SE-MED/DESIN/GD.

¹⁶ Município de Porto Alegre, RS: Lei 5693/85. É importante frisar que legislação posterior, de 1993 extinguiu o colégio eleitoral implantado pela lei 5693/85, adotando um sistema de eleições do qual participa toda a comunidade escolar.

¹⁷ Município de Natal, RN: Documento “Regulamento para o processo das eleições diretas para diretores e conselhos de escolas, aprovado em assembléia em 13/5/91” – SME.

¹⁸ PR: Resolução 3174/95-SEE.

¹⁹ Município de Teresina, PI: Lei 1802/84 e Lei 2501/97.

²⁰ Município do Rio de Janeiro, RJ: Lei 504/84 e Portaria E/AIE 02/96-SME. Esta última norma regulamenta o processo de eleição que ocorre após avaliação seletiva.

professores e especialistas participam com 70% de peso, sendo os 30% restantes divididos igualmente entre todo o corpo discente e os servidores.

Os exemplos relacionados acima, que retratam a maneira como vem sendo concebida a participação dos segmentos da comunidade escolar em alguns sistemas de ensino, não deixam dúvidas quanto à determinação dos legisladores de privilegiar o quadro docente das escolas, em alguns casos reduzindo a participação dos servidores ou dos pais de alunos e, em outro, chegando, mesmo, a suprimir esse direito ao segmento dos pais.

O exame do tratamento dado à educação nas Cartas Constitucionais das unidades da federação realizado por Romualdo Oliveira e Afrânio Catani (1993), levou os autores à constatação de que as constituições que adotaram as eleições como procedimento de indicação de diretores escolares incluíram diferenças quanto ao nível em que se encerra o processo de escolha e, especialmente, quanto aos que participam como eleitores, corroborando a existência de desigualdades de níveis de participação dos diversos segmentos.

Contrariando a lógica da superioridade docente em processos participativos de eleição de diretores, o estado de Santa Catarina produziu legislação reguladora sobre a matéria consignando que o peso percentual na apuração dos votos distribui-se de maneira a contemplar 33% para os pais ou responsáveis, 33% para os alunos e 33% para os profissionais que atuam na escola, de maneira que os usuários – pais e alunos – comparecem com 2/3 da força dos votos e os profissionais – professores, especialistas, auxiliares – com apenas 1/3. No conjunto dos dados empíricos recebidos dos sistemas de ensino dos estados e municípios brasileiros, este desponta como único caso em que os usuários da escola pública são privilegiados em relação aos servidores. Esse privilégio, no entanto, não permanece afirmado na legislação, uma vez que a norma legal que o sustentava já foi revogada²¹.

Apesar dos elementos acima apontados, que demonstram tratamento diferenciado em relação ao direito à participação dos segmentos que compõem a comunidade escolar, os dados empíricos registrados em boa parte dos documentos analisados retratam uma tentati-

²¹ SC: Lei 8040/90.

va de tornar esse direito equilibrado. Assim, por exemplo, a expressão “participação paritária” ou similar é utilizada nas legislações que regulamentam a constituição e o funcionamento de conselhos escolares de um estado e de quatro municípios²². Materializando essa paridade de maneira mais objetiva, sete estados e seis municípios promulgaram legislações sobre funcionamento de colegiados escolares ou sobre eleição de diretores que fixaram critérios de participação atribuindo metade do peso para usuários e metade para os profissionais que atuam na escola²³. Esse tipo de voto proporcional reflete o esforço legislativo, de caráter racional-legal para equilibrar o direito à participação e a tentativa de correção de distorções que privilegiam o segmento docente-administrativo na estrutura de poder das escolas públicas brasileiras. É, nesse sentido, um mecanismo de gestão democrática importante que indica a não hegemonia de segmentos *a priori*. Isso, no entanto, não denota a não existência de hegemonia, especialmente daqueles grupos, em especial docentes e administrativos, que, por vícios tradicionalistas fecundados e medrados no solo fértil do Estado patrimonial, apoderaram-se do espaço público escolar. Essa tentativa de burocratização que busca legislar para estabelecer o equilíbrio entre os segmentos, ao menos cria, por meio de ordenamentos legais, as condições de natureza quantitativa para que a hegemonia possa ser conquistada no processo participativo.

A participação da população nos processos de gestão democrática é uma garantia a mais que assegura que seu funcionamento não fique restrito aos interesses corporativos de professores e funcionários. Para alguns, os docentes teriam um papel a ser desempenhado na maior ou menor abertura da escola à participação de outros segmentos. Angelina Peralva, ao historiar o movimento de professores da rede pública, defende o papel articulador do professor.

²² ES: Lei 5471/97; Rio Branco-AC: Lei 1181/94; Vitória-ES: Lei 3776/92; Goiânia-GO: Lei Orgânica do Município de Goiânia; Cuiabá-MT: Lei 3291/93.

²³ AM: Documento “Proposta de conselho escolar” – SEE; CE: Lei 12442/95; DF: Lei 957/95; MS: Decreto 8273/95; MG: Lei 10486/91, Decreto 32855/91 e Resoluções 6907/92 e 7943/97-SEE; RS: Lei 10576/95; SC: Documento “Minuta de lei sobre colegiados”. Municípios de Salvador, BA: Lei 4810/93 e Decreto 10895/94; Goiânia: Lei Complementar 3776/92; Curitiba, PR: Lei 8280/93; Teresina, PI: Decreto 2801/95; São Paulo, SP: Documento “Regimento comum das escolas municipais de São Paulo – 1995”; Porto Alegre-RS: Lei 7365/93. No município de Teresina, citado anteriormente por ter legislação que privilegia o segmento docente, a norma legal que estabelece a participação com 50% de peso para usuários e profissionais se refere exclusivamente à composição de colegiados escolares.

“A luta pedagógica e a luta pela democratização da estrutura de poder são fundamentais, porque redefinem o destino social do conhecimento e as bases de seu controle. É também fundamental que alunos e pais de alunos sejam associados a essa luta e, nesse âmbito, os professores têm em mão um outro poder, que é o de abrir as escolas (...) a uma população que tem procurado garantir, nos bairros populares, o seu direito de acesso à educação” (Peralva, 1988:66).

Entretanto, esse papel privilegiado do professor no processo de democratização da escola não é consensual entre os que estudam a gestão democrática. Ao destacar a posição expressa por Guiomar Namó de Mello²⁴ de que, numa sociedade dividida, o poder público para ser popular deve zelar pelos que têm maior dificuldade de organização, destacando o papel que os professores devem desempenhar de interlocutores privilegiados da democracia na escola, Marília Carvalho (1989) comenta que isso seria como entregar as ovelhas para o lobo pastorear, afirmando que a posição que defende papel privilegiado dos docentes está em desacordo com o grau de organização crescente dos movimentos populares.

SEGMENTO DISCENTE: A PARTICIPAÇÃO REFREADA

A participação dos alunos nos processos de gestão democrática do ensino público tem uma característica especial que deve ser assinalada, em função da dubiedade de sua inserção como segmento no quadro geral da comunidade escolar. Os alunos são os usuários diretos da escola pública e, nesse sentido, razão de ser de sua existência, parte integrante e necessária da comunidade escolar. Mas estão, também, na mesma condição de usuários, integrados à comunidade externa, como seus pais ou responsáveis. São membros permanentes da escola, mas sua permanência não se compara à do professor já que está condicionada ao tempo em que se encontram a ela vinculados por procedimento de matrícula, que funciona como critério racional-legal de recrutamento como membros do corpo discente. As notas medem a sua produção, decidindo sobre a sua carreira na empresa²⁵ escolar.

²⁴ Cf. MELLO, Guiomar Namó de. Estratégias da transição democrática. *Em Aberto*. Brasília, 4(25):17-27, jan./mar. 1985.

²⁵ Reitero que o termo empresa, aqui aplicado à escola, não tem a conotação dada pelo senso comum, mas o sentido sociológico cunhado por Weber e já referido anteriormente, que permite caracterizar a escola como uma empresa pública de serviços.

A situação dos alunos na estrutura interna de poder da escola é analisada por Luiz Pereira (1967), que chama atenção para o fato de que as normas que definem a sua posição nessa estrutura, embora formuladas com generalidade e imparcialidade, não conseguem estabelecer um *status* totalmente burocratizado, em função de sua indefinição. Sofrem a dominação do professor, nos ajustamentos relativos à situação de sala de aula, e de todos os demais membros adultos da escola, naqueles relativos à disciplina em geral. Discutindo essa situação, afirma o autor:

“A sua participação tanto numa situação como noutra faz com que ele [aluno] ocupe, na hierarquia interna da escola, a mais baixa posição cabendo-lhe quase nenhum poder de controle sobre os membros adultos da escola” (Pereira, 1967:88).

Apesar de a dominação exercida sobre os alunos ser de caráter burocrático, porque assentada em normas fixadas de forma impessoal, a diferença de idade, bem como sua condição sócio-econômica, critérios não burocráticos, portanto, são fatores fundamentais para a compreensão da dominação que, de fato, acaba por acontecer nas relações escolares.

“(…) a dominação de mestres sobre discípulos de escola primária consistirá sempre numa dominação de adultos sobre crianças (...) à pequena idade dos alunos soma-se o *status* sócio-econômico inferior de suas famílias como fator altamente influente nas atividades e relações dos adultos em face deles (...) muitos desvios do comportamento do professor, praticados no interior das salas de aula, ocorrem em parte porque este supõe erroneamente que os alunos não os percebem, devido à pouca idade, ou, se os notarem ‘não se atreverão a falar do professor’ – dada a sua condição de imaturos e participantes de uma classe social inferior à do professor (..) é o *status* total das crianças, e não apenas o seu *status* parcial de alunos, que entra em jogo nas relações dos adultos com elas no interior da escola” (Pereira, 1967:89).

O afastamento dos membros deste segmento de processos participativos está ligado à sua condição inferior na hierarquia de poder estabelecida na instituição escolar, mas também tem conexão com as concepções pedagógicas tradicionais, que situam o aluno na condição de paciente do processo educacional, bem como com o tratamento que a legislação em geral tem dado à relação do adulto com a criança, considerando esta última como imatura, sem cidadania. Essa situação vem sendo quebrada, no entanto, com a adoção formal, por muitos sistemas de ensino, de propostas pedagógicas que se baseiam em concepções educacionais que situam o aluno em outro patamar. Do mesmo modo, a promulgação do Estatuto

da Criança e do Adolescente, em 1990²⁶, significou um grande avanço na maneira como a sociedade encara o direito da criança e do adolescente à participação, inclusive na escola.

Tradicionalmente alijados da gestão escolar, os alunos foram sendo gradativamente incorporados por legislações estaduais e municipais que fixaram critérios para sua efetivação, de maneira particular nos processos de eleição de dirigentes escolares e de constituição e funcionamento de colegiados consultivos ou deliberativos, dos quais, em vários casos, o aluno não somente participa com seu voto mas com sua presença, representando seu segmento.

Toda a legislação examinada, seja estadual, seja municipal, fixa critérios de limite mínimo de idade ou de série, quando não de ambos, para a participação do aluno. Em relação aos processos de eleição de diretores, os municípios de Porto Alegre e de Vitória são os que menor idade exigem – dez anos – para a participação do aluno como eleitor²⁷. Nos demais sistemas de ensino, a idade exigida para o mesmo processo participativo varia entre doze e dezesseis anos. O município de Goiânia adotou uma legislação, em 1988²⁸, depois revogada, que, ao regular a eleição de diretores excluiu os alunos do colégio eleitoral, permitindo, curiosamente, que os pais dos alunos maiores de doze anos os representasse com seus votos. Em relação aos processos de constituição e funcionamento de colegiados escolares, a situação é bastante semelhante, variando as idades exigidas entre nove e dezesseis anos²⁹.

A participação dos usuários das escolas públicas pode ser, ainda, analisada conjungando-se o direito dos alunos e seus pais ou responsáveis simultaneamente. Nenhuma legislação em vigor impede a participação dos alunos, mas algumas delas condicionam a participação dos pais ao impedimento do aluno em face da idade abaixo do mínimo exigido. Nesses casos, o voto para eleição do diretor ou para a constituição de conselhos escolares é

²⁶ Lei 8069/90, que estabelece direitos e deveres da criança e do adolescente, determinando responsabilidades da sociedade em relação a eles.

²⁷ Município de Porto Alegre, RS: Lei 7365/93; município de Vitória, ES: Decretos 8765/92 e 8779/92.

²⁸ Município de Goiânia, GO: Lei 6666/88. Por esta lei, votavam os membros do corpo docente, o pessoal administrativo e os pais de alunos maiores de doze anos.

direito do aluno que, impedido por não ter a idade mínima exigida, é representado por um de seus pais³⁰, não tendo este segmento, portanto, direito incondicional à participação.

PARTICIPAÇÃO AMBIVALENTE E SEU CONTROLE

Outro aspecto que merece destaque em relação à participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos de gestão democrática refere-se ao tratamento dado pela legislação aos casos em que uma pessoa é participante de mais de um segmento ao mesmo tempo. É o caso, por exemplo, de alunos ou pais que são, também, servidores da escola. A maioria dos instrumentos legais analisados é omissa nesse aspecto, abrindo, portanto, a possibilidade de que uma pessoa seja duplamente eleitora ou candidata, na condição de membro de mais de um segmento. Essa omissão permite, também, que um professor ou servidor que mantenha um filho na escola como aluno regularmente matriculado seja eleito pelo segmento dos pais e, numa estratégia corporativista, represente, no colegiado escolar, interesses contrários ao segmento que o elegeu, reforçando, ainda mais, a hegemonia do segmento docente-administrativo e aprofundando os elementos patrimonialistas que dão contorno à escola como propriedade desse grupo. O estatuto racional-legal que, nesse caso, se origina da intenção de promover a participação dos grupos tradicionalmente excluídos, termina, por omissão, possibilitando exatamente o contrário.

Digna de nota, nesse sentido, a avaliação que fazem os condutores do sistema de ensino do estado de Minas Gerais em relação ao processo de constituição e funcionamento de colegiados escolares:

“Um professor ou funcionário que tenha filho estudando na escola onde trabalha não pode participar do Colegiado como representante dos pais. Ele só participa – votando e/ou sendo votado – da escolha dos servidores. Assim, evita-se a formação

²⁹ Os sistemas que menores idades exigem são os dos municípios do Rio de Janeiro, RJ: Portaria E/AIE 2/95-SME – nove anos – desde que esteja cursando ao menos a 3ª série; e o de Vitória, ES: Lei 3776/92 – dez anos.

³⁰ AP: Documento “Proposta de Conselho Escolar” – SEE; DF: Lei 575/93, sobre constituição de conselhos escolares, revogada; MG: Resolução 7887/96 – SEE; município de Belo Horizonte, MG: Decreto 6668/90; município de Teresina, PI: Leis 1802/84 e 2501/97.

de colegiados que tenham participação majoritária de servidores da escola, abrindo espaço à maior participação de pessoas sem vínculo de trabalho com o sistema”³¹

A fim de eliminar problemas dessa natureza, a legislação de alguns sistemas de ensino restringe o voto ou a participação em colegiados de pessoas que estejam integradas em duplo segmento. O tratamento dado por essas normas legais varia operacionalmente, obrigando a pessoa a optar por um dos segmentos³², arbitrando o segmento do qual participar³³ ou, simplesmente, determinando que ninguém pode votar mais de uma vez³⁴.

DA ESCOLA GOVERNAMENTAL À ESCOLA PÚBLICA

A gestão democrática do ensino público pressupõe a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. Pressupõe, mesmo, a participação da comunidade externa, ou seja, aquela não diretamente envolvida na escola como usuária, mas a ela ligada pela proximidade geográfica ou pela sua condição de mantenedora. Entretanto, a escola pública brasileira tem sido mais estatal e governamental do que verdadeiramente pública. Por isso, um dos principais desafios da gestão democrática é o de “publicizar” a escola estatal, tornando-a verdadeiramente pública pela incorporação daquele segmento que a sustenta. No Brasil, no entanto, a noção de que aquilo que é público o é porque pertence ao povo, ainda é uma noção marginal. No caso da escola, essa noção é agravada pelo fato de ter sido a população excluída até mesmo de sua condição de usuária. Marília Carvalho ressalta que essa exclusão não é um fenômeno acidental e que as classes dominantes têm um papel fundamental na manutenção dessa privação de direitos.

³¹ Documento “Colegiado em revista”, encaminhado pela SEE à comunidade escolar em ago. 1992.

³² AC: Lei 1201/96 – no Conselho Escolar, os que pertencem a mais de um segmento devem optar por um deles.

³³ AP: Documento “Proposta de conselho escolar”- profissionais com filhos não votam como pais; SC: Documento “Minuta de lei sobre colegiado” – SEED – o pai e servidor representa o servidor e o pai e professor pode escolher; MG: Resoluções 6907/92 e 7943/97 – SEE – servidor sendo pai ou mãe representa o servidor; MS: Decreto 8273/95 – alunos e pais que forem funcionários não podem representar a comunidade externa; município de Cuiabá, MT: Lei 3201/93 – no conselho escolar, professores e funcionários com filhos participam como profissionais; município de Porto Alegre, RS: Lei Complementar 292/93 – na constituição de conselhos escolares profissionais que forem pais votam como profissionais.

³⁴ CE: Lei 12442/95; RS: Lei 10576/95; município de Salvador, BA: Decreto 10418/93; município de Vitória, ES: Lei 3776/92; município de Goiânia, GO: Lei Complementar 12/92; município de Belo Horizonte, MG: Decreto 8002/94; município de Porto Alegre, RS: Lei 7365/93.

“Quando se viram obrigadas a ampliar o número de vagas nas escolas, as classes dominantes brasileiras expandiram apenas uma aparência de escola. Seu grande projeto para a escola do povo é a exclusão.

É por isso que é tão sistematicamente evitada a participação popular, mesmo numa instância tão destituída de poder como a escola, onde não se toma nenhuma decisão central para a condução do Estado” (Carvalho, 1989:72).

A superação de interesses particularistas e corporativos pela participação da população nos destinos das escolas e dos sistemas de ensino deve supor a organização autônoma das camadas populares. Tornar pública a escola estatal é uma tarefa de cidadania e não apenas um compromisso profissional de quem nela exerce seu ofício. A participação da população no processo de gestão democrática da escola não pode ser considerada uma benesse do Estado ou de seus funcionários. Assim como a participação dos profissionais foi o resultado de uma luta histórica pela democratização das relações de poder nos sistemas de ensino, também a participação da população será qualitativamente relevante na medida em que se constituir como resultado de sua própria luta. Não se trata, portanto, de uma outorga de privilégio pelo Estado, de uma concessão de participação na estrutura da escola e dos sistemas de ensino. O Estado enquanto administrador da escola pública é que precisa ser empurrado na direção dos interesses da maioria da população, superando a política da exclusão, fenômeno que ocorrerá, a meu ver, na medida em que os excluídos penetrarem nos espaços da escola e do Estado por meio de sua participação.

“Parece haver pouca possibilidade de o Estado empregar esforços significativos no sentido da democratização do saber, sem que a isso seja compelido pela sociedade civil. No âmbito da unidade escolar, esta constatação aponta para a necessidade de a comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado (Paro, 1992:256).

No entanto, a possibilidade de participação dos usuários como resultado de processo de luta política exige um grau de organização que ainda não foi atingido. Maria Malta Campos se refere a essa dificuldade considerando-a presente mesmo nas lutas populares que chegaram a um patamar mais avançado.

“A própria forma de organização adotada pelos movimentos, que não prevê estruturas mais formalizadas e contínuas de representação, diminui seu poder de pressão em comparação com outros segmentos que possuem interesses na administração educacional: professores, funcionários, empresas prestadoras de serviço, fornecedores de material escolar, políticos e cabos eleitorais etc.” (Campos, 1991:60).

Essas dificuldades são, também, decorrentes das condições objetivas de vida relacionadas à falta de tempo, cansaço, falta de locais adequados para reuniões e discussões, horários marcados pelas escolas praticamente impeditivos para os usuários (Paro, 1992).

Os obstáculos aqui referidos indicam a necessidade de adoção de uma política voltada a facilitar e incentivar a participação da população. A participação não se dá no vazio mas em meio a um projeto que a oriente e que a catalise para o aprofundamento das relações democráticas no interior da escola e do sistema de ensino. Ademais, além dos impedimentos objetivos, a comunidade externa encontra, ainda, o obstáculo do despreparo para a participação sistemática e organizada. Enquanto os profissionais que atuam nas unidades escolares, por força de seu próprio trabalho, são formados para a participação e os horários, em geral, os contemplam, os pais, além de serem penalizados nos horários, não têm capacitação sistemática para a participação. Por isso, são dignas de menção as iniciativas de alguns sistemas de ensino que adotam políticas de capacitação de membros da comunidade escolar para a gestão participativa.

O sistema de ensino do estado do Ceará, pretende fortalecer a comunidade escolar por meio de sua participação, acompanhando e avaliando a formação dos conselhos escolares e de outras organizações. Pretende, ainda capacitar continuamente os membros desses conselhos para o gerenciamento de recursos. Informa ter promovido encontros formativos como pré-requisito para a constituição de 719 conselhos das unidades escolares, além de ter realizado eventos para 5.800 conselheiros e manter uma equipe central de acompanhamento e um grupo de 108 técnicos para multiplicar os treinamentos³⁵. No estado do Maranhão, foram igualmente treinados multiplicadores para atuação em 133 municípios³⁶. O município de Porto Alegre, RS, mantém assessoria sistemática, garantida pela Secretaria Municipi-

³⁵ CE: documentos “Programa de descentralização da administração e gestão participativa” – SE e “Projeto de implantação dos organismos colegiados” – SE.

³⁶ MA: documento “Colegiado escolar: relatório do treinamento de instrutores” – SEDUC.

pal de Educação qualificando os membros dos conselhos escolares conforme as necessidades detectadas em cada escola³⁷.

O procedimento de apoio aos membros da comunidade escolar objetivando a sua participação qualificada foi observado em uma pesquisa que acompanhou a experiência de gestão compartilhada em uma unidade escolar com um claro posicionamento da direção a seu favor.

“A abertura da escola à ‘comunidade’, a participação em sua gestão de todos os segmentos implica num processo de educação política que só é possível se existe um projeto claro orientando essa participação. Do contrário, é muito provável que o resultado seja o de reforçar as formas autoritárias de gestão da escola, pelo fracasso de uma ‘democracia’ sem objetivos e sem plano de trabalho” (Passos et alii, 1988:91).

Da mesma maneira que o diretor pode favorecer a implantação de procedimentos participativos na gestão da escola, pode, também, dificultá-los ou, mesmo, impedi-los. Pesquisa realizada por Frem (1989) com diretores e professores de escolas estaduais de 1º grau da região de Campinas apontou resultados que indicam que os diretores têm tendência centralizadora e burocrática, dificultando a possibilidade de uma gestão participativa e colegial. Outra pesquisa conduzida por Silva (1989), objetivando analisar as propostas descentralizadoras e participativas adotadas pelo governo do estado de São Paulo em escolas de 1º grau da mesma região confirma os resultados precedentes indicando que os diretores de escola do universo estudado assumem orientações centralizadoras e autoritárias e não orientações participativas e descentralizadoras.

Nos dois casos referidos, é importante ressaltar que as direções das escolas analisadas desenvolviam suas atividades no âmbito de uma política geral de governo de caráter descentralizador e participativo, apesar de, contraditoriamente, não ter sido modificado o procedimento de indicação de dirigentes escolares baseado em concurso público. Fica no ar a expectativa de que a adoção de um processo participativo para a escolha desses dirigentes poderia contribuir para reverter a tendência centralizadora apontada nas pesquisas.

³⁷ Município de Porto Alegre, RS: documento “Congresso constituinte das escolas municipais – 1995” –

De qualquer maneira, a importância do papel do diretor na posição de coordenador dos processos de gestão no interior da escola não deve ser descartada, sendo ele um elemento dinamizador ou dificultador desses procedimentos. A pesquisa de Passos e colaboradores (1988) demonstrou a importância dessa liderança evidenciando que, na unidade escolar observada, a iniciativa de um diretor imprimiu novos rumos de participação na gestão escolar e o seu afastamento, aliado a outros fatores, levou ao retrocesso da proposta.

No entanto, mesmo sob a liderança marcante de um dirigente, uma gestão participativa vai ocorrer na medida em que mecanismos forem criados para permití-la. Na escola, são muitas as possibilidades de abertura à participação, incluindo os procedimentos de escolha democrática de dirigentes, a formação, implantação e funcionamento de colegiados consultivos e deliberativos. Estes últimos, em especial, são uma instância privilegiada da participação coletiva e, nesse sentido, possibilitadora da busca de interesses comuns que sejam capazes de integrar os diversos segmentos e superar as propostas individualistas ou corporativistas. Para que haja uma participação plena é necessário que exista uma descentralização na tomada de decisões, ultrapassando a sua dimensão meramente executiva. Nesse sentido, um dos instrumentos fortemente impulsionador da participação deliberativa é a construção do projeto político pedagógico³⁸ da unidade escolar, já que, nele, são definidos os rumos gerais da escola, seus propósitos, suas metas.

Quanto à participação nos espaços institucionalmente criados pela estrutura dos sistemas de ensino para a sua ocorrência, merece registro a primeira experiência de eleição de diretores do Distrito Federal. Ocorrida em 1985, não foi uma experiência pioneira no país, mas revestiu-se de uma característica particular, tendo em vista que o DF era, então, a única Unidade da Federação sem representação política. De fato, essa representação somente foi conquistada após a promulgação da Constituição de 1988. Até essa data, os governadores eram indicados pelo presidente da República e a única instância parlamentar de governo era a Comissão do Distrito Federal, do Senado da República. Por isso, as eleições

SME.

³⁸ O projeto político pedagógico da escola é, aqui, tomado como instrumento impulsionador da participação. Esse mecanismo será melhor caracterizado no tópico sobre autonomia.

para diretores escolares no DF foram a primeira experiência cívica eleitoral da população até então impedida de votar e envolveram mais de um terço da população no “maior processo eleitoral já visto por uma cidade proibida de escolher diretamente seus dirigentes políticos”, nos dizeres de um jornal local³⁹. Essa situação peculiar favoreceu um processo de participação que permaneceu após as eleições e que teve forte impacto na construção da proposta pedagógica depois adotada em toda a rede pública de ensino (Mendonça, 1987).

Como esta, outras iniciativas institucionais produziram eventos com características de grandes mobilizações, garantindo o envolvimento da comunidade escolar com discussão da política educacional e suas diretrizes. Algumas vezes, o próprio estabelecimento dessas diretrizes foi o resultado principal dessas amplas reuniões. Os dados empíricos analisados indicam a realização de eventos desse porte em seis sistemas de ensino. O mais antigo deles, que teve grande repercussão não apenas na unidade da federação que o desenvolveu mas em todo o país, foi realizado em Minas Gerais, no ano de 1983, e denominou-se I Congresso Mineiro de Educação, congregando membros das comunidades escolares de todo o estado e promovendo amplas mudanças curriculares e administrativas em todo o sistema de ensino. Na área da gestão foram encaminhadas as propostas de eleição de diretores pelo voto direto da comunidade escolar e implantação de colegiados escolares, esta última logo institucionalizada pelo governo⁴⁰. O estado da Paraíba promoveu, em 1987, o I Seminário de Educação Paraibana, realizado em cada um dos 171 municípios, envolvendo membros das comunidades escolares em discussões sobre educação. Cada escola produziu um documento que foi encaminhado ao respectivo Centro Regional para compatibilização e na etapa final, com 300 pessoas, aprovaram-se as propostas de diretrizes de política educacional. Na área de gestão podem ser destacadas a criação de conselhos escolares deliberativos, de mecanismos de acompanhamento de aplicação de recursos e a adoção de eleição de diretores⁴¹. Em 1993, o município de Rio Branco – AC, mobilizou a comunidade educacional para a redação de projeto de lei sobre a estrutura básica das escolas, após a elaboração do Plano Decenal de Educação do município, lei esta que foi aprovada sem alterações pela Câmara

³⁹ Correio Braziliense, de 11 de novembro de 1985.

⁴⁰ MG: resposta ao roteiro de pesquisa remetida por meio do ofício DDGE/SRH 1484/97.

⁴¹ PB: documento “I Seminário de educação paraibana”, abr./ago. 1997 – SE.

de Vereadores “graças ao reconhecimento público de sua construção coletiva”⁴². Em Porto Alegre, RS, a Secretaria Municipal de Educação realizou o Congresso Constituinte das Escolas Municipais, em 1995, considerado pela administração como um dos marcos da democratização do ensino público no município⁴³.

Há uma dimensão da participação a ser considerada, ainda, que não se circunscreve aos limites impostos pelos canais institucionalmente abertos para que ela ocorra. Trata-se daquela participação que decorre da luta social em torno da educação, de sua oferta, de sua qualidade e de sua gestão. Essa dimensão participativa da sociedade, talvez deva ser fortemente considerada, tendo em vista que ela é o resultado da tomada de consciência da população da importância da educação. Como já visto anteriormente, as lutas em torno do direito à educação deram-se tardiamente no Brasil, se comparadas às ocorridas nos países que exerceram ou receberam maior influência do pensamento liberal.

Maria Malta Campos (1991) traça um interessante quadro do movimento popular pela educação, rejeitando o postulado de que a população luta apenas por prédios e vagas e não se imiscui em problemas ligados à qualidade do ensino. Considerando que se assim o fosse a demanda popular seria desqualificada, recorre a pesquisas que, ao longo das três últimas décadas, mostraram que o descontentamento da população também recai sobre a qualidade do ensino que chega até os bairros pobres.

Vale-se a autora de pesquisa pioneira de Celso Beisiegel⁴⁴, de 1964, que analisa a expansão da rede de ginásios públicos de São Paulo como um processo político. Da mesma maneira, cita trabalho de Marília Spósito⁴⁵, de 1984, que retoma o tema desenvolvido por Beisiegel situando a reivindicação por escolas no contexto das demandas geradas pelo processo de urbanização vivido pelos trabalhadores na cidade, quando os moradores de bairros surgem como protagonistas na luta por acesso à escola elementar e os grupos organizados

⁴² Município de Rio Branco, AC: documento “Gestão democrática” – SMEC.

⁴³ Município de Porto Alegre, RS: documento “Congresso constituinte das escolas municipais, 1995” – SME.

⁴⁴ Cf. BEISIEGEL, Celso de R. A política e a expansão da rede escolar: os interesses eleitorais do deputado estadual e a democratização do ensino secundário no Estado de São Paulo. *Pesquisa e Planejamento*, São Paulo: 8:99-198, dez. 1964.

em associações e sociedades de amigos de bairro constituem-se como interlocutores junto a políticos e autoridades. A mesma autora retornaria ao tema, em 1988⁴⁶, enfocando a luta pela escola de 2º grau.

Na sua tese de doutoramento, a partir de pesquisa realizada entre os anos de 1979 e 1980, Malta Campos⁴⁷ aborda a questão apontando as mães, donas de casa privadas de instrução formal, como protagonistas da luta por educação. A investigação conduzida por Rogério Campos, na década de 1980⁴⁸, recupera as lutas por educação relatadas em jornal de bairro operário de Contagem, MG, mostrando que a conquista da escola legitimava a luta pela posse da terra, pela água, pela luz e por outros serviços públicos.

Essas e muitas outras lutas do movimento social certamente existentes e não relatadas em pesquisas acadêmicas são a face da participação não outorgada pelo Estado, nesse sentido mais autêntica e menos corrompida pelos condicionantes institucionais. Vitor Paro, recorrendo aos mesmos trabalhos de pesquisa que retratam esses movimentos, compara a intensidade das lutas por escola e qualidade de ensino, com a luta pela participação na gestão, negando a idéia disseminada de falta de interesse pela participação.

“(...) o fato de não se verem, com essa mesma intensidade, manifestações da população por participação na gestão da escola pública, não nos deve levar a concluir que isso se deva a alguma ‘aversão natural’ à participação” (Paro, 1992:276-277).

Ressalto, no entanto, que cabe questionar em que medida a própria participação voltada para a conquista de vagas e de qualidade não é, em si mesma, uma participação na gestão da escola pública. É importante assinalar que a diversidade de graus de escolaridade e de politização dos grupos que compõem as múltiplas comunidades escolares, certamente, determinam diferentes formas de engajamento e, mesmo, de preocupações e expectativas em relação à educação e ao ensino escolar. Maria Malta Campos (1991), citando projeto de

⁴⁵ Cf. SPÓSITO, Marília P. *O povo vai à escola: a luta popular pela educação nos movimentos populares*. São Paulo: Loyolla, 1988.

⁴⁶ SPÓSITO, Marília P. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP, 1988.

⁴⁷ CAMPOS, Maria Malta. *Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP, 1982.

⁴⁸ CAMPOS, Rogério Cunha. *A luta dos trabalhadores pela escola*. São Paulo: Loyolla, 1989.

pesquisa sobre a participação de mães de classe média na luta pela melhoria do ensino público⁴⁹ evidencia que as condições objetivas desse grupo permitiu o acesso a escalões mais altos da administração e o surgimento de reivindicação de representação dos pais de alunos de escolas públicas no Conselho Estadual de Educação.

Essa, porém, não é uma atitude esperável de todos os agrupamentos sociais. Condições objetivas de vida podem dificultar ou mesmo impedir esse nível de participação. Entretanto, a participação da população na luta pela escola e pela qualidade, mesmo que desvinculada diretamente dos mecanismos institucionais de participação abertos pelo Estado como colegiados de qualquer natureza, é já, ao meu ver, participação na gestão da educação. Nesse sentido, haveria uma ocupação de espaços não previstos de gestão democrática, pois é razoável imaginar que um movimento reivindicatório organizado exerça influência nos procedimentos de elaboração de políticas públicas, de planejamento e da própria gestão educacional.

⁴⁹ VIANNA, Cláudia. *O sonho que nos move: mães de classe média na luta pela melhoria do ensino público*. São Paulo: PUC-SP, 1991.

2. MECANISMOS DE ESCOLHA DE DIRETORES

A forma de escolha de dirigentes escolares talvez seja o tema que mais tem motivado pesquisadores na produção de reflexões teórico-conceituais e de investigações empíricas sobre a gestão democrática da educação, especialmente a análise do processo de eleições e das experiências vivenciadas em alguns sistemas de ensino¹. No debate sobre administração democrática das escolas, a forma como se escolhe o diretor tem ocupado lugar de destaque, sendo, freqüentemente, colocada como primeira questão. Para alguns, o mecanismo utilizado para a escolha do diretor chega, mesmo, a exercer influência no comportamento mais ou menos democrático do dirigente.

“O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante – ao lado de múltiplos outros fatores – seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos” (Paro, 1996:8).

Particular ênfase tem sido dada aos estudos sobre as eleições de diretores como forma de provimento do cargo. A importância desse elemento da gestão democrática é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais. De fato, no Brasil, no início da década de 1980, a discussão sobre gestão democrática foi polarizada pela questão da indicação de dirigentes escolares, de tal modo que a luta dos movimentos sindicais pela implantação de processos democráticos de escolha de diretores fez com que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida erroneamente a esse mecanismo.

¹ Para referências a respeito de eleição de diretores ver, entre outros: Dourado (1990) e Canesin (1993) sobre GO; Homesland et alii (1989) e Leal & Silva (1987) sobre SC; Heeman (1986) e Gonçalves (1994) sobre o PR; Castro & Werle (1991) sobre o RS; Werle (1991) sobre RS, SC e PR; Paixão (1994) sobre MS; Mendonça (1987) e Couto (1988) sobre o DF; Calaça (1993) sobre o município de Goiânia. Paro (1996) faz uma análise das experiências de eleição no país. Dourado & Costa (1998) identificam as modalidades de escolha de dirigentes escolares nas esferas dos estados e dos municípios das capitais.

Carlos Marés já chamava a atenção para esse fato no início da década de 1980, logo após a eleição de governadores de oposição em diversas Unidades da Federação, mostrando que, quando a discussão sobre a democracia se abriu na escola e saiu do aspecto estritamente conceitual para ganhar contornos de experiência prática, perdeu-se nas eleições:

“Parece, porém que ao descer à prática, o tema perdeu a magnitude de sua essência e restaram apenas os aspectos de sua forma. A discussão tem se centrado na escolha de diretores para as escolas. Entretanto, escolher diretores de escolas não é a essência da democracia na Educação, nem sequer chega a ser toda a sua forma” (Marés, 1983:49)².

Talvez a eleição de diretores escolares tenha polarizado tanto a luta pela democratização da gestão escolar por ter sido a bandeira mais concreta pela qual lutar. Os métodos centralizadores da administração, o papel exercido pelos diretores de escola e os processos de indicação política de pessoas não identificadas com a unidade escolar certamente exerceram importante influência na organização em torno da idéia das eleições como processo de indicação de dirigentes.

A eleição de diretores inscreve-se num conjunto de outras modalidades possíveis de provimento. A análise da legislação e das normas que regem os sistemas de ensino das unidades da Federação e dos municípios das capitais, além das indicações presentes nos vários estudos e pesquisas consultados, permitem distinguir formas puras e formas mistas de provimento do cargo de diretor escolar. Dentre as formas puras, estão incluídas a livre indicação pela autoridade constituída, as eleições diretas e o concurso público. Dentre as formas mistas estão as que se desdobram em duas ou mais etapas. Podem ser incluídas nesse rol as que adotam a seleção prévia de candidatos – em geral por meio de provas de conhecimento e de títulos – seguida de algum tipo de processo eleitoral, as que se utilizam de consulta formal ou informal às comunidades escolares como critério preliminar para a indicação pela autoridade, as que determinam realização de curso de capacitação obrigatório para os candidatos à eleição, dentre outras. No sentido de tornar mais clara a visão de um panorama

² O autor escreve na condição de presidente da Fundação Cultural de Curitiba, capital de um dos estados pioneiros na democratização de processos de escolha de dirigentes escolares.

nacional dos procedimentos adotados pelos sistemas de ensino, sintetizo esses mecanismos em quatro categorias. Chamo de provimento por *indicação* aquele em que é livre a nomeação pela autoridade constituída do Estado, inclusive aquelas em que o nome do indicado é o resultado de pressões político-partidárias. A categoria *concurso* engloba os procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados. Considero provimento por *eleição* aquele em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultado de processo em que a manifestação da vontade dos segmentos da comunidade escolar é manifestada pelo voto. Os processos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas são designados *seleção e eleição*.

Nesta pesquisa, como não foi obtida resposta da totalidade das fontes consultadas, valho-me também de informações complementares sobre o tema da escolha de diretores divulgadas pela investigação nacional conduzida pela ANPAE (Dourado & Costa, 1998)³. A conjugação dessas duas fontes de dados me permite a construção de um quadro nacional completo⁴ sobre os mecanismos adotados pelos sistemas de ensino brasileiros para provimento do cargo de diretor escolar. A tabela a seguir, considerando-se as quatro categorias referidas, indica a freqüência desses mecanismos, nos sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios das capitais por região do Brasil.

³ A investigação conduzida por Dourado & Costa (1998), sobre escolha de dirigentes escolares no Brasil é parte de um programa de pesquisa da ANPAE que atuou em duas frentes: a) Frente I: Situação da Administração da Educação no Brasil, comportando três pesquisas sobre formação do administrador, sobre produção de pesquisa na área da administração da educação e sobre escolha de dirigentes escolares; b) Frente II: Experiências inovadoras em administração da educação nas regiões brasileiras, englobando uma pesquisa em cada uma das cinco regiões geográficas brasileiras.

⁴ Não tendo sido possível obter dados escritos sobre os sistemas estaduais de ensino da Bahia e do Piauí, além do sistema municipal de ensino do Recife, PE, as informações relativas a esses entes federativos foram conseguidas por contato telefônico com as respectivas secretarias de educação. No caso da Bahia, com a Superintendência de Gestão da SEE; no caso do Piauí e do município de Recife com os gabinetes dos secretários.

MECANISMOS DE PROVIMENTO DE DIREÇÃO ESCOLAR NOS SISTEMAS DE ENSINO DOS ESTADOS, DO DF E DAS CAPITAIS, POR REGIÃO DO BRASIL

Região do Brasil	Ente Federativo	Indicação	Concurso	Eleição	Seleção e Eleição
NORTE	AC			•	
	Rio Branco			•	
	AP	•			
	Macapá (*)	•			
	AM (*)				•
	Manaus			•	
	PA (*)	•			
	Belém (*)			•	
	RO (*)	•			
	P. Velho			•	
NORDESTE	RR	•			
	Boa Vista	•			
	TO	•			
	Palmas	•			
	AL (*)	•			
	Maceió (*)			•	
	BA	☐			
	Salvador			•	
	CE				•
	Fortaleza (*)			•	
MA	•				
São Luis	☐				
PB			•		
João Pessoa			•		
PE				•	
Recife (*)	•				
PI	♦				
Teresina			•		
RN (*)	•				
Natal			•		
SE			•		
Aracaju			•		
SUDESTE	ES				•
	Vitória			•	
	MG				•
	Belo Horiz.			•	
	RJ			•	
	Rio de Jan.			•	
SP			•		
São Paulo			•		
SUL	PR			•	
	Curitiba			•	
	RS			☐	
	Porto Alegre			•	
	SC	•			
Florianópolis			•		
CENTRO-OESTE	DF			•	
	GO (*)	☐			
	Goiânia			•	
	MT			•	
	Cuiabá			•	
	MS			•	
C. Grande (*)	•				

• Modalidade única adotada em todas as escolas do sistema de ensino

☐ Modalidade mista de provimento de diretor com predomínio da forma indicada na tabela

♦ Modalidade adotada na maioria das escolas, as do interior. Nas escolas estaduais da capital é adotada a eleição de diretores

(*) Dados obtidos na pesquisa nacional da ANPAE sobre escolha de dirigentes escolares

Considerando a totalidade dos cinquenta e três entes federativos⁵, é possível observar que predomina a eleição como modalidade de provimento do cargo de diretor escolar. Sendo realizada em vinte e oito sistemas de ensino – oito estaduais, o do Distrito Federal e dezenove municipais – as eleições atingem 53% da totalidade dos sistemas, com considerável participação, neste percentual, dos municípios. Tomando como referência o universo dos vinte e seis municípios das capitais, foi possível verificar que, em 73% deles, o processo de eleição é o mecanismo adotado para provimento do cargo de diretor. Já no universo das vinte e sete unidades federadas, o mecanismo de provimento do cargo de diretor predominante, ainda é o da indicação, sendo esta realizada em doze dos vinte e sete sistemas de ensino, ou em 44% deles.

Tomando o conjunto dos cinquenta e três sistemas de ensino e a sua distribuição pelas regiões do país, a eleição de diretores só não é predominante na região Norte, onde a indicação ainda é o mecanismo com maior peso no conjunto dos seus sistemas de ensino, sendo aplicada em oito dos quatorze entes federativos, ou 57% deste total, contra um percentual de 36% relativos à eleição. Em contrapartida, nas demais regiões, o processo de provimento por eleição ocupa espaço preponderante. Na região Nordeste, nove dos dezoito sistemas, ou 50% deles, adotam as eleições; na região Sudeste, o mesmo ocorre em quatro dos oito sistemas, perfazendo igualmente um total de 50% deles; na região Sul, do total de seis sistemas de ensino, cinco adotam as eleições, ou 83%; na região Centro-Oeste, cinco dos sete sistemas promovem eleições, ou seja 71% do total.

Tomando os dados relativos às unidades da Federação e aos municípios das capitais separadamente, é possível constatar que, em todas as regiões do país, o processo de eleição é predominante nos municípios, mais que nas unidades federadas. Dessa maneira, os dados apontam que as eleições são o mecanismo de escolha do diretor escolar com mais peso nos sistemas municipais de todas as regiões do país: em 57% dos municípios das capitais da região Norte, em 78% dos da região Nordeste, em 75% dos da região Sudeste, em 67% dos da região Centro-Oeste e em 100% dos da região Sul. Nas unidades federadas, este fenô-

⁵ 26 estados, 1 Distrito Federal e 26 municípios das capitais.

meno já não ocorre, de maneira que contra a prevalência do processo de eleições, que ocorre em 50% dos estados da região Sudeste, em 67% dos da região Sul e em 75% das unidades federadas da região Centro-Oeste, é possível verificar o predomínio das indicações nas regiões Norte, com 72%, e Nordeste, com 56%.

Em síntese, portanto, os dados indicam que o mecanismo de provimento do cargo de diretor escolar mais adotado no país é o da eleição, seguido da indicação. O percentual de 34% relativos à ocorrência do processo de indicação por escolha da autoridade constituída revela, também, que, após mais de dez anos da promulgação da Constituição Federal, que tornou obrigatória a gestão democrática do ensino público, dezoito sistemas de ensino ainda não lograram estabelecer qualquer tipo de procedimento mais democrático para a escolha de seus diretores.

Os dados indicam, ainda, que os demais procedimentos de provimento do cargo de diretor comparecem timidamente nas estatísticas. O processo de seleção seguida de eleição é realizado em apenas 10% dos sistemas de ensino, só ocorrendo em sistemas estaduais, sendo um na região Norte, dois na região Nordeste e dois na região Sudeste. O peso dessa modalidade de provimento na região Sudeste é, no entanto, considerável, já que representa 50% dos quatro sistemas estaduais da região. O concurso público, com apenas duas ocorrências em todo o país, está restrito ao estado de São Paulo e sua capital.

PROVIMENTO POR INDICAÇÃO

Tradicionalmente, no Brasil, o procedimento de livre nomeação pela autoridade executiva - governador ou prefeito - foi o que prevaleceu ao longo de décadas. Essas nomeações, algumas vezes, estão ligadas a critérios de habilitação específica para o exercício da função, especialmente por força de exigências normativas dos sistemas de ensino. No entanto, obedecem principalmente a critérios políticos, cabendo ao deputado, vereador, prefeito ou, até mesmo ao chefe do diretório partidário, a indicação daqueles que devem ser nomeados. Muitas vezes, a escolha acaba recaindo sobre indivíduos sem nenhuma vincula-

ção com a escola ou com a comunidade. Celina Ferreira Calaça (1993, apud Paro 1996), num estudo sobre a rede municipal de ensino de Goiânia, GO, relata os procedimentos empregados na indicação do diretor pela autoridade constituída, registrando detalhes sobre as influências exercidas pelos chefes políticos sobre a Secretaria Municipal de Educação, em especial os vereadores, de quem foi possível encontrar mais de quatrocentos pedidos assinados no arquivo pessoal da secretária.

Desta forma, no processo de indicação, além ou a despeito dos requisitos de ordem técnico-profissional, impera uma condição mais importante, a da habilitação política para o exercício da função, sendo o mandachuva local o responsável por determinar quem está ou não habilitado politicamente para ocupar a direção de uma unidade escolar.

Esse procedimento está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento.

“O cargo público, a velha realidade do estamento, será o único foco de poder, poder que dá prestígio, enobrece, propicia e legitima a riqueza. Para conquistá-lo e para conservá-lo desencadeiam-se energias, ferozes ou manhosas, de acordo com as circunstâncias e com a oportunidade” (Faoro, 1997: 310).

Na indistinção entre o público e o privado está a origem de uma socialização familiar, doméstica e afetiva que impede que se criem as condições para uma real gestão da coisa pública (Holanda, 1971)⁶. Assim, a interferência política acaba por se constituir importante elemento na composição dos fatores que determinam a escolha de quem deve ocupar o cargo público de diretor escolar, considerando-se, em especial, situações de compadrio e influência política do candidato. Esse procedimento caracteriza o fenômeno do clientelismo⁷,

⁶ Sérgio Buarque de Holanda chega a afirmar que, sem a transgressão desta “ordem familiar” não se pode, sequer falar de Estado ou de cidadão: “O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de quem a família é o melhor exemplo (...) só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável ante as leis da Cidade” (Holanda, 1971:101).

⁷ A expressão clientelismo, de uso corrente na Sociologia e na Ciência Política está ligada ao fenômeno da *clientela* romana que deu origem ao termo e é seu exemplo mais conhecido. O termo definia a relação de dependência econômica e política entre um indivíduo de posição mais elevada e seus clientes, ou protegidos.

por meio do qual políticos profissionais oferecem ajuda pública ao seu alcance como cargos, empregos e recursos públicos, chancelas estatais e todo o tipo de privilégios que seu *status* lhe permite obter, em troca de apoio e fidelidade pessoal.

O clientelismo como acesso ao emprego ou cargo público e sua relação com o contexto de democratização do país foi analisado por Martine Droulers, que chama a atenção para o fato deste fenômeno estar incrustado nas instituições, infiltrado nas malhas da burocracia estatal com bastante eficácia, caracterizando-se como uma relação de troca.

“Até numa sociedade como a brasileira que sempre distribuiu empregos públicos para que uma elite pudesse assentar o seu poder político, a relação de clientelismo exprime mais do que uma simples relação de dependência e de domínio, ela é antes de tudo uma relação de troca que regula as relações sociais. O patrão fornece um emprego, e o cliente lhe trará a sua ajuda no momento das eleições ficando ainda à sua disposição. Não se trata, pois, de uma relação de exploração, nem mesmo de troca desigual, porque tanto o patrão quanto o cliente encontram, nessa relação, alguma vantagem e, assim, ela acaba sendo considerada legítima” (Droulers, 1989:127).

Caracterizada a relação de troca de favores que o clientelismo abarca, é fácil entender a sanha com que os políticos caem sobre a escola pública como braço estendido do Estado nas comunidades onde desejam implantar ou consolidar suas influências. Ter um diretor escolar como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto e sistemático. O diretor pode convocar a população a estar presente na escola pelos mais diferentes motivos, pode atender, solicitar, cobrar, pressionar, algumas vezes impor. Por isso, não é difícil supor que, tendo em vista a importância da manutenção de relações clientelistas para os políticos descomprometidos com os interesses da maioria da população, tudo façam para mantê-las, impedindo que regras democráticas para escolha do diretor escolar sejam instituídas. Vitor Paro exemplifica essa situação, apoiando-se em estudos realizados por pesquisadores que investigaram o clientelismo nos sistemas de ensino de Goiás e do município de Volta Redonda/RJ. No primeiro caso, é descrita a pressão exercida por prefeitos do estado para impedir a aprovação de lei regulamentadora das eleições

Enquanto o patrono tinha o compromisso de defender seus protegidos em juízo, destinar-lhes terra, os clientes retribuía com submissão, deferência, auxílio, testemunho a seu favor.

de diretores pela Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, bem como a mudança de posição de políticos que defendiam eleições durante a campanha e exigiram indicar diretores quando chegaram ao poder⁸. No caso do município de Vitória/RJ, o autor se reporta ao fato inusitado de que, com receio da perda dos privilégios dos vereadores na indicação dos diretores, a Câmara Municipal, além de rejeitar um projeto de lei que instituía eleições, aprovou outro em seu lugar, proibindo qualquer tipo de eleição para escolha dos diretores e das funções técnico-pedagógicas em escolas municipais⁹.

Os dados desta pesquisa, recebidos do município de Palmas/TO, revelam essa mesma realidade. As resistências que impedem a implantação de mecanismos de gestão democrática no sistema municipal de ensino são clara e taxativamente nomeadas:

“Os políticos – deputados e vereadores. Não fossem por eles, por exemplo, já poderia haver eleição direta nas escolas do município”¹⁰.

O provimento do cargo de diretor escolar por meio de indicação exige pouca ou nenhuma regulamentação. A legislação relativa à indicação de diretores, de modo geral, é promulgada tendo em vista a superação daquele mecanismo. Por isso os critérios que norteiam a escolha dos indicados são, quase sempre, nebulosos, prevalecendo a pressão ou a força de lideranças políticas, para as quais importa, apenas, a correspondente fidelidade dos que são contemplados com a indicação. Documento recebido do sistema estadual de ensino de Minas Gerais atesta essa realidade, ao referir-se à maneira como eram escolhidos os diretores do ensino médio antes de 1963:

“[a nomeação] revestia-se de caráter exclusivamente político. Não se exigia do candidato nenhuma habilitação ou qualificação para o exercício do cargo. Era o critério do nepotismo, do clientelismo político”¹¹.

⁸ Para esse exemplo, o autor apóia-se em Canesin (1993). Neste estudo, a autora demonstra que, quando da discussão da lei sobre eleições de diretores na Assembléia Legislativa de GO, a pressão dos prefeitos foi tamanha que o projeto permaneceu parado por falta de quorum de deputados do PMDB, que temiam perder apoio. Relata, ainda, que os políticos do PMDB, ao ganharem o governo estadual, exigiram indicar diretores, apesar de terem feito suas campanhas defendendo a eleição como forma de provimento do cargo. Ao contrário, os deputados do antigo PDS, contrários à eleição, passaram a defendê-la.

⁹ O projeto de lei que regulamentaria as eleições é o de n.º 070/93 e o instrumento legal que proíbe as eleições é a Lei 098/93. Ver Oliveira (1994:151).

¹⁰ Município de Palmas/TO: Resposta ao roteiro de pesquisa por meio do ofício s/n.º de 8/10/97, da Direção de Organização Escolar da SME.

Depoimento de autoridades do sistema municipal de ensino de Goiânia/GO e do estado do PA, confirmam a interferência de políticos locais no processo de indicação, mostrando que a chamada “indicação livre” do secretário de educação, não significa, de fato, uma faculdade de decidir segundo sua própria determinação:

[Município de Goiânia/GO:] “A mudança na forma de escolha de diretor na Rede Pública Municipal de Goiânia ocorreu em abril de 1983 – através de eleição e plano de trabalho. Antes disso, o critério utilizado era o de indicação do Secretário de Educação, orientado pelos vereadores”; [PA:] “Aspectos negativos: Interferência política rejeitando nomes apontados por técnicos ou até pelo próprio secretário (...)” (Dourado & Costa, 1998: 41 e 57).

As práticas clientelistas favorecidas pelo processo de indicação sobrevivem até mesmo quando a legislação prevê certos tipos de controle que, em tese, deveriam impedi-las. Em Minas Gerais, a despeito da legislação federal do ensino que exigiu habilitação específica para o exercício do cargo de diretor¹², do decreto estadual¹³ que conjugou a necessidade da aludida habilitação com a aprovação de candidatos em processo seletivo, ou do Estatuto do Magistério¹⁴ que dedicou todo um título às direções de escola, prevaleceram durante anos as indicações políticas. O decreto nunca chegou a ser regulamentado e os critérios fixados como requisitos para as nomeações sempre encontraram um jeito de serem burlados. É um documento do próprio sistema de ensino que reconhece:

“O fato é que, dentro de marchas e contramarchas, já vai para mais de 17 anos que não se efetuam nomeações para o cargo de Diretor de Escola Estadual. Em caso de vacância, são efetuadas designações ou aprovações de exercícios, mecanismos que deveriam ser transitórios, mas que, na verdade acabaram tornando-se normas definitivas”¹⁵.

A ocupação de direções de escolas estaduais como ritual de loteamento de cargos públicos por políticos da região é constatada pelo próprio secretário da educação de Minas

¹¹ MG: Documento “Extrato de publicação: parte complementar” – SEE, s/d, pg. 40.

¹² Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional: 5692/71.

¹³ MG: Decreto 16244/74.

¹⁴ MG: Lei 7109/77.

¹⁵ MG: Documento “Extrato de publicação: parte complementar” – SEE, s/d, pg. 41.

Gerais, ao referir-se ao processo que antecedeu, naquele estado, a escolha de diretor por processo seletivo: “(...) no início desta administração o diretor era escolhido pelos políticos mais votados na região”¹⁶.

O município de São Luís/MA, experimenta um sistema híbrido para provimento do cargo de diretor de escola, prevalecendo, no entanto, a indicação. Mesmo reconhecendo que a interferência política é problemática, percentual considerável dos cargos é reservado para que ela ocorra, conforme declaram as autoridades educacionais à pesquisa nacional da ANPAE sobre escolha de dirigentes escolares.

“70% dos cargos devem ser preenchidos com servidores municipais e 30% com pessoal extra-quadro, fato que coincide com indicações políticas. Observou-se que nesses últimos situam-se os maiores problemas” (Dourado & Costa, 1998:46).

Ocupar um cargo de diretor de escola pode ser, também, privilégio dos que apoiaram candidatos em campanha eleitoral, como expressa a descrição do processo ocorrido no estado do Amapá, feita pela própria Secretaria de Educação, na qual se configura claramente a relação clientelista de troca de favores:

“A partir de 1988, algumas escolas têm tentado uma autonomia política de indicação de nomes para diretores rejeitando indicações de autoridades políticas. Poucas foram as vitórias. O que caracteriza a indicação dos diretores para as escolas passa fortemente pelo pagamento às pessoas que se envolveram na campanha dos candidatos eleitos, principalmente se estão do lado do governador via as alianças partidárias” (Dourado & Costa, 1998:35).

O reconhecimento das relações clientelistas que o processo de indicação pode propiciar nem sempre é tranqüilamente assimilado pelas autoridades. Sendo o clientelismo reconhecido como uma relação atrasada e arcaica, não é difícil compreender que, mesmo os que o executam ou patrocinam tenham um certo pudor de afirmar que o fazem, razão por que são inúmeras as justificativas para manter o processo de indicação como forma de provimento do cargo de diretor.

¹⁶ MG: Documento “Educação e desenvolvimento”, conferência proferida pelo secretário Mares Guia no I Congresso Brasileiro de Financiamento do Desenvolvimento, promovido pela Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento. São Paulo, 1993, pg. 20.

Mesmo num sistema de ensino como o do estado do Amapá, que experimenta práticas de gestão democrática, como processos de descentralização com autonomia pedagógica e financeira para as escolas, a superação da indicação como método de provimento do cargo de diretor não logrou ser alcançada. A justificativa para isso é a necessidade da consolidação dos demais processos.

“O processo de descentralização até o presente momento ocorreu na implantação da autonomia pedagógica e financeira e a autonomia política não se concretiza ainda em se tratando da eleição direta para diretores de escolas, pois os dois processos já implantados necessitam de mais intensa consolidação (...)”¹⁷.

Dentre as justificativas apontadas pelos sistemas de ensino para manutenção das indicações de diretores, algumas soam como explicações acanhadas. Essas razões, algumas vezes, apontam para a tentativa contraditória de mesclar a indicação com critérios impessoais. Outras, tentam caracterizar a indicação como forma provisória de provimento, que vai permanecendo porque o contexto político local ou regional ainda não permite que outros processos possam ser implantados. A pesquisa nacional da ANPAE, dando voz às autoridades educacionais, revela:

Roraima: (...) ao longo desses dez anos (...) a Secretaria de Educação, ouvindo o Departamento de Ensino, faz a indicação após análise da competência profissional e comprovada experiência de no mínimo 05 anos na área pedagógica (...) o número de profissionais habilitados em Administração Escolar não é suficiente para atender a demanda. Há dois anos, a Secretaria de Educação, Cultura e Desportos (...) está propondo às escolas o estudo e discussão do modelo de gestão democrática (...)

Tocantins: Por ser Tocantins um Estado com apenas 08 anos ainda não se estruturou para uma outra política de escolha de Diretores.

Palmas: O município de Palmas foi criado em 1990 e começou praticamente do nada (...) Como a quase totalidade tanto dos profissionais da Educação quanto dos moradores das quadras provinha de outras cidades, era inviável a eleição, por causa do desconhecimento mútuo (...)” (Dourado & Costa, 1998:36).

A indicação, como meio de provimento do cargo de diretor de escola, a despeito das justificativas apresentadas pelas autoridades educacionais que ainda a utilizam, não é, ao meu ver, um mecanismo que se inclui no rol das medidas de gestão democrática. Menos

ainda, pode a indicação ser considerada medida de burocratização do Estado. Ao contrário, sua implementação enseja, muito mais, os ordenamentos patrimoniais que apequenam a organização social e fortalecem os grupos que dominam o Estado. Na indicação, a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que têm capacidade própria, faltando, por isso, a ordenação impessoal que caracteriza o Estado burocrático. Nesse sentido, é possível caracterizar o diretor indicado como funcionário patrimonial.

No Estado brasileiro, de fortes origens patrimonialistas, a difícil separação entre o domínio público e o domínio privado fica ainda mais reforçada pelos processos clientelistas que teimam em fazer parte da tradição da gestão dos sistemas educacionais. É Sérgio Buarque de Holanda quem aponta características que permitem classificar os diretores indicados como funcionários patrimoniais.

“Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos” (Holanda, 1971:105-106).

O patrimonialismo pode, ainda, ser constatado em outro elemento inerente ao processo de indicação de diretores. Assim como a admissão do protegido é feita por critérios subjetivos e pessoais, a sua exoneração dá-se sob a mesma lógica. Sendo a escolha dos indicados competência da autoridade constituída, subsidiada pela interferência política de lideranças regionais ou locais, a substituição daqueles que não lograrem retribuir a prebenda com lealdade pode ser executada sem impedimentos legais. O funcionário entronizado no cargo público pelo critério da confiança pessoal é demissível *ad nutum*, não cabendo, portanto, questionamento sobre o ato de exoneração realizado pela mesma autoridade que o nomeou. Essa, aliás, é uma das justificativas assumidas pela autoridade educacional do município de Palmas, TO, para a manutenção da indicação como mecanismo de provimento do diretor escolar, ao explicitar que “este processo facilita a substituição de Diretores com de-

¹⁷ AP: Documento “Sinopse – gestão democrática no estado do Amapá” – Núcleo de Pesquisa Educacional da

sempenho insatisfatório” (Dourado & Costa, 1998:36). Nesse caso, no entanto, é preciso assinalar que a insatisfação pode dar-se não apenas por critérios técnico-pedagógicos mas, sobretudo, por critérios políticos e pessoais, já que no âmbito da dominação doméstica e patrimonial, o senhor pode despojar os dependentes da posse de privilégios por ingrati-dão aos princípios de lealdade.

PROVIMENTO POR CONCURSO PÚBLICO

O concurso público é apontado como alternativa para superação do clientelismo das indicações políticas, uma vez que, em função de critérios impessoais que devem presidir essa forma de seleção, os escolhidos o são pelos seus próprios méritos. A argumentação em defesa desta modalidade de escolha acontece, por isso, em nome da moralidade pública e da obediência a critérios técnicos.

Esta é, no entanto, uma modalidade de provimento do cargo de diretor escolar restrita ao estado de São Paulo e sua capital, não sendo adotada por nenhum outro ente federativo. No sistema estadual de ensino de São Paulo, o processo é regulamentado pelo Estatuto do Magistério¹⁸ de maneiras diferentes para os que já são pertencentes à carreira e para os que nela pretendem ingressar. A legislação estabelece como requisitos a habilitação específica em Administração Escolar e o mínimo de cinco anos de exercício em função docente ou de especialista, no caso de ingresso, ou três anos de exercício no magistério público oficial de SP, no caso de acesso. No município de São Paulo/SP, o processo de escolha de diretores por concurso é também regulamentado pelo Estatuto do Magistério¹⁹, sendo a direção igualmente compreendida como parte da carreira.

SEED-AP.

¹⁸ SP: Lei Complementar 444/85. Os estatutos anteriores já dispunham sobre o concurso público para diretor. As informações sobre concurso como processo de escolha de diretores são tomadas de Dourado & Costa (1998), já que, curiosamente, dentre os vinte e seis documentos encaminhados pela Secretaria de Educação paulista para a pesquisa, nenhum deles se refere, ainda que indiretamente, à forma utilizada pelo sistema para provimento do cargo de diretor.

¹⁹ Município de São Paulo/SP: Lei 11229/92.

O concurso público está vinculado a uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente. A forma de provimento por concurso aproxima o cargo de diretor da noção de *funcionário* adotada pela terminologia weberiana²⁰ e o conjunto deles, da idéia de *quadro administrativo burocrático*. Alguns elementos que o caracterizam são identificáveis na ocupação do cargo de diretor por concurso público, particularmente a livre seleção segundo qualificação profissional medida por prova e certificada por diploma, a nomeação numa hierarquia rigorosa de cargos e a perspectiva de carreira.

Nesse sentido, o concurso público pode ser apontado como uma forma de provimento do cargo de diretor que permite maior aproximação com a dominação burocrática em sua forma mais pura, isto é, aquela que é exercida por meio de um quadro administrativo burocrático. Além disso, é inegável que o concurso público, adotado no estado de São Paulo e na sua capital, significou um grande avanço em relação ao procedimento anteriormente empregado de indicação política, constituindo-se, portanto, numa contribuição importante à democratização da educação. Na medida em que superou a influência dos grupos políticos no provimento do cargo, campo fértil para o clientelismo, significou também um passo importante na moralização da administração pública.

No entanto, algumas características do concurso apontadas como positivas, pelo grau de burocratização que conseguem alcançar, nem sempre são analisadas sem críticas. A natureza democrática que pode assumir o concurso público em face de permitir igualdade de oportunidades a todos os que se enquadrem nos requisitos exigidos é contestada, sendo o sistema de escolha visto como democrático apenas para o candidato que pode escolher a escola dentre as várias disponíveis, mas não permite à comunidade escolar escolher o diretor (Paro, 1992a).

Outra crítica feita ao sistema de concurso como forma de provimento do cargo de diretor escolar relaciona este tipo de processo seletivo com a concepção apolítica da educa-

²⁰ “Os funcionários constituem tipicamente o quadro administrativo de associações racionais, sejam estas políticas, hierocráticas, econômicas (especialmente, capitalistas) ou outras” (Weber, 1991:143).

ção e a conseqüente supervalorização da competência técnica. Regina Gracindo, ao defender a eleição de dirigentes como a forma que mais pode contribuir para a garantia e o desenvolvimento de uma administração democrática, assinala que o concurso

“revigora a concepção de meritocracia. Os adeptos desta forma parecem reforçar a tese da ideologia pós-liberal que destaca a neutralidade política e supremacia da técnica na administração. Quem poderá garantir uma administração democrática e não uma administração ‘teleguiada’ pela ideologia hegemônica, como decorrência natural de um processo seletivo, onde a competência técnica é a dimensão privilegiada?” (Gracindo, 1995:19).

A ocupação do cargo em caráter permanente, ao gerar a estabilidade no cargo, pode também ser interpretada como um aspecto negativo no desempenho das atribuições do diretor, em especial aquelas ligadas aos interesses dos usuários.

“Para quem examina em profundidade o funcionamento real da escola pública onde o concurso para o cargo de diretor é a regra, como no sistema público estadual paulista, não é difícil perceber a intensidade com que essa estabilidade quase vitalícia no cargo concorre para determinar o descompromisso do diretor com objetivos educacionais articulados com os interesses dos usuários e induz à negligência para com formas democráticas de gestão” (Paro, 1996:25).

Além de reconhecer que o concurso não é capaz de medir a capacidade prática do diretor, em especial de sua liderança, as próprias autoridades educacionais paulistas incluem, dentre os pontos negativos desse processo de provimento, as dificuldades decorrentes da estabilidade no cargo:

“Aspectos negativos [do concurso]: morosidade e maior dificuldade em demitir ou exonerar diretor inepto; através do concurso não se mede a parte prática, o desempenho como diretor, sua liderança, etc.” (Dourado & Costa, 1998: 54).

A vitaliciedade adquirida pela ocupação do cargo de diretor por meio de concurso público poderia, em princípio, livrar o dirigente do compromisso político com quem o nomeia, muito comum nos processos de indicação. Ao analisar esse aspecto, Vitor Paro lembra que a luta por eleições de diretores, travada por lideranças sindicais, deu-se principalmente nos estados onde a indicação política ocorria. Nessas circunstâncias, toda ação do diretor ajuizada como contrária aos interesses da comunidade escolar, em especial dos do-

centes, era interpretada como uma decorrência do processo de nomeação com a intervenção de lideranças políticas. Nesse contexto, a questão política do provimento do cargo fica explícita, ao contrário da situação em que o diretor é nomeado mediante o resultado de um concurso público, quando a dependência ao poder do Estado, que lhe deu legitimidade, não é tão evidente. Para o autor, mesmo tendo sido aprovado em concurso público, o diretor escolar do sistema estadual paulista, independentemente de sua boa intenção, é levado a agir arbitrariamente. É nesse sentido que, numa clara defesa do processo eleitoral formula a hipótese de que

“(...) esse sistema de concurso serviu, em certa medida, para dificultar a tomada de consciência, por parte dos educadores, da necessidade de superar a escolha por meio de concurso e da conveniência de reivindicar as eleições como forma de contribuir para a democratização da gestão escolar” (Paro, 1996:55).

A opinião desse autor em relação aos diretores concursados do estado de São Paulo não é isolada. Marília Carvalho, num trabalho em que procura desvendar as relações de trabalho internas, a organização e a administração da escola, numa tentativa de entender a guerra existente entre escola e população, afirma que, na condição de prepostos dos governos,

“são os diretores e especialistas convocados a denunciar colegas em greve; as tentativas, tantas vezes bem sucedidas, de cooptar os administradores através de concessões salariais diferenciadas” (Carvalho, 1989:72)

No estado de São Paulo, onde o concurso para escolha de diretores escolares é uma tradição, não foi sem embates que se deu a permanência desse procedimento. Uma verdadeira guerra foi travada entre as duas entidades representativas dos professores do estado de SP. Tendo a APEOESP, hoje Sindicato dos Professores do Ensino Público, organizado uma luta pelas eleições de diretores em substituição aos concursos públicos, o CPP - Centro do Professorado Paulista²¹, como resposta, iniciou uma campanha de defesa do concurso contra as eleições, expressa no órgão de imprensa da entidade, o Jornal do Professor - JP. Deti-

²¹ O CPP, de acordo com a avaliação de Cecília Carvalho (1992), apesar da existência da APEOESP, tem mantido sua base de influência na categoria de professores, com grande penetração no interior do estado de São Paulo, com maior aceitação entre professores de 1ª a 4ª séries, diretores de escola e professores mais antigos no sistema.

da análise realizada por Marília Carvalho no material veiculado entre os anos de 1982 e 1988, revela alguns lances dessa guerra.

“(…) o JP defendeu, ao longo de todos os anos pesquisados, a realização de concursos como ‘única forma democrática’ de preenchimento dos cargos de diretor, assistente de direção, delegado de ensino e diretor de Divisão Regional de Ensino. Só o concurso garantiria chances iguais a todos porque ‘não distingue cor política, religião, ideologia, beleza, simpatia, bajulação. Vê apenas competência, preparo, títulos (JP n.º 199:4, mar. 1984). (…)

Aqui já se vê a formação de nova série de polaridades: hierarquia, competência, preparo, títulos, independência, imparcialidade, segurança e concurso; em oposição a ideologia, política, bajulação, favores, subversão da hierarquia e eleições. Somente os primeiros devem estar presentes nas escolas e, para excluir a segunda série, é necessário combater as eleições. Assim como o uniforme escolar serviria para separar os ‘verdadeiros alunos’ dos ‘marginais’, o concurso separaria os integrantes do magistério competentes dos politíqueiros” (Carvalho, 1992:42).

Uma crítica importante ao concurso público é a de que este processo não seria adequado para avaliar a capacidade de liderança necessária à condução dos processos políticos, administrativos e pedagógicos que se passam no interior da escola. Para Romualdo Oliveira, esse aspecto não pode estar submetido à avaliação da capacitação técnica, até porque a pequena parte técnica que compõe a natureza do trabalho do diretor não é a sua atividade principal, mas sim o gerenciamento coletivo ou individual do processo de trabalho na escola, que é uma atividade política.

“(…) do conjunto de suas atividades, apenas uma parte pequena lhe garantiria uma ‘competência técnica específica’, inacessível e diferenciada da de qualquer professor. E isto ainda que condescendêssemos no dimensionamento dessa ‘pequena parte’ com razoável dose de boa vontade” (Oliveira, 1993:121).

Esse também é o ponto de vista de Vitor Paro (1996), ao defender que todo professor concursado deve ter acesso, após experiência de magistério, à candidatura ao cargo de diretor escolar, razão pela qual a sua formação precisa contemplar aspectos mais amplos sobre a escola pública.

Essas e outras críticas aplicáveis ao concurso público como forma de provimento do cargo de diretor não deixam de relativizar a natureza democrática, de imparcialidade e de impessoalidade em geral atribuída a esse procedimento, considerado como um importante

recurso de burocratização do Estado. Por outro lado, dentre os elementos citados por Weber como aqueles que forjam os *funcionários* que compõem o quadro administrativo burocrático, apenas um parece ser, por natureza, inseparavelmente ligado ao concurso público, embora também possa ser observado na primeira etapa dos processos seletivos que mesclam avaliação de competência e eleição. Refiro-me, aqui, à forma como a qualificação profissional do funcionário deve ser aferida, segundo Weber, para que se caracterize o tipo mais puro de dominação legal.

“[os funcionários] são *nomeados* (e não eleitos) numa *hierarquia* rigorosa dos cargos; têm *competências* funcionais fixas em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo a *qualificação profissional* – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma (...)” (Weber, 1991:144).

Os demais elementos que compõem o *funcionário*, na verdade, estão mais ligados à natureza do cargo do que propriamente à forma adotada para ocupá-lo. De fato, não é possível afirmar que a forma de provimento do cargo de diretor interfira necessariamente em certas características do quadro administrativo burocrático, como: a liberdade pessoal do funcionário, que obedece somente às obrigações objetivas de seu cargo; as competências funcionais fixas; a remuneração com salários fixos em dinheiro e segundo a responsabilidade do cargo; o direito à aposentadoria; a possibilidade de demitir-se; o exercício do cargo como profissão única ou principal; a submissão a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. Mesmo a exigência de qualificação profissional atestada por diploma e a perspectiva de carreira, que poderiam ser apontados como elementos inerentes ao provimento do cargo de diretor por meio de concurso público, não parecem ser exclusividade dessa forma de seleção pois nada impede que sejam características aplicáveis a outras modalidades de escolha²².

A autoridade e o poder de controle do diretor parecem residir mais no cargo do que na pessoa de quem o ocupa ou no processo utilizado para seu provimento, talvez com ressalvas para os diretores escolhidos pelo processo de indicação política pelo alto grau de

²² Para maior aprofundamento dessa questão consultar o capítulo III, item 2, “a dominação legal com quadro administrativo burocrático”, em especial o § 4 (Weber, 1991:142-147).

dependência e de clientelismo que ele gera. O sistema de regras estabelecido pela legislação e pela normatização dos sistemas de ensino atribui ao diretor papéis que estão ligados às qualificações técnico-pedagógicas, à capacidade de liderança e de condução política do grupo sob sua coordenação. Num ambiente em que os processos participativos se ampliaram significativamente dando maior significado e alcance aos processos coletivos de decisão, o papel do diretor escolar é, cada vez mais, definido em termos da natureza política do exercício da administração escolar. Por essa razão, a eleição de diretores é defendida como parte essencial ao processo de gestão democrática da educação.

PROVIMENTO POR ELEIÇÃO

O combate às práticas clientelistas, que têm permitido o loteamento de cargos públicos nas escolas, se por um lado deu margem à adoção do concurso público como alternativa para sua superação, serviu como principal motivo para que novos e participativos processos de provimento do cargo de diretor escolar fossem buscados. Esse movimento ensejou a organização de segmentos sociais, em especial dos trabalhadores em educação, propiciando um contexto favorável à luta pelas eleições de diretores, algumas vezes identificada como combate direto ao patrimonialismo do Estado, como é possível constatar no depoimento dos responsáveis pelo sistema municipal de ensino de Belo Horizonte/MG:

“A instituição das eleições para diretor de escola foi uma longa e penosa conquista dos professores, alunos, pais e funcionários contra uma visão autoritária e patrimonialista da coisa pública e coincidiu com o período imediatamente posterior às eleições presidenciais pós-regime militar” (Dourado & Costa, 1998:40).

A eleição de diretores, nesse contexto, acabou materializando a luta pela democratização da educação e catalisou o esforço e a mobilização do movimento docente para a implantação de inovações e experiências de administração participativa. Flávia Werle, ao expor a experiência de eleição de diretores nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, expressa uma realidade que parece ter sido comum em outras Unidades da Federação cujos sistemas de ensino passaram pelos mesmos processos:

“A eleição de diretores de escolas públicas de 1º e 2º graus parece ser, acima de tudo, o símbolo da luta que os professores dessas escolas iniciaram quando o Brasil saía de um regime totalitário, durante o qual não havia liberdade para a escolha democrática de líderes, e emergia um governo comprometido, no seu discurso, com uma democracia social (...) Nesta fase a consciência de classe dos professores adquiriu uma força muito grande e eles perceberam que o seu grupo tinha força suficiente para pressionar o governo a realizar mudanças, dentre as quais a eleição de diretores. A consequência de tais pressões foi a criação de leis que normatizaram o processo de eleição nos três estados da região sul do Brasil” (Werle, 1991:39).

Os argumentos pelas eleições de diretores giram em torno de seu caráter democrático, da possibilidade de permitir um maior grau de participação de todos os envolvidos no processo educacional e da necessidade de controle democrático do Estado pela população. Do ponto de vista pedagógico, as eleições de diretores embasaram-se na tese de que o exercício da função diretiva de uma escola, além do componente técnico, possui uma dimensão política a ser considerada na determinação do processo de provimento com maior adequação à natureza da instituição escolar.

A adoção de processos participativos como forma de provimento do cargo de diretor escolar pode ser identificada em diversos sistemas de ensino, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu a gestão democrática como princípio do ensino público. O estado do Acre advoga ter sido o primeiro a adotar formalmente o regime de eleições de diretores, como é possível observar no depoimento prestado à pesquisa da ANPAE: “O Estado do Acre é o pioneiro em eleição para diretores, com a primeira eleição em 1981” (Dourado & Costa, 1998:37).

Apesar dessa afirmativa, há registros de que, em Minas Gerais, legislação de 1963²³ determinou que o provimento do cargo de diretor de escola de ensino médio deveria recair sobre membro do corpo docente legalmente habilitado escolhido em lista tríplice organizada pela congregação de professores. Esse dispositivo, no entanto, teve curta duração, já que, no ano seguinte, o cargo passou a ser comissionado, de livre escolha do governador, apesar

²³ MG: Lei 2939/63, de 7/11/63, Art. 5º. Documento “Extrato de publicação: parte complementar” – SEE.

de ainda com recrutamento limitado²⁴, processo que seria alterado um ano depois, quando o recrutamento tornou-se amplo²⁵.

É possível, ainda, localizar registros mais antigos de procedimentos democráticos para escolha de dirigentes escolares. Em Brasília, na primeira escola criada – Júlia Kubstchek, depois Grupo Escolar 01 –, em setembro de 1957, antes mesmo, portanto, da inauguração da cidade ocorrida em 1960, o primeiro provimento de cargo de diretor caracterizou-se por uma tomada de decisão participativa e democrática, ainda que restrito aos profissionais do ensino. Referindo-se a um depoimento do pioneiro Ernesto Silva, assim está descrito o processo que levou à indicação do nome da primeira diretora escolar do sistema educacional de Brasília:

“No princípio eram apenas oito [professoras] e difícil escolher a diretora. Organizamos, então, um rodízio: cada professora dirigia a escola durante quinze dias e, no final, elas próprias, em votação, elegeriam a diretora. A escolhida foi a professora SANTA ALVES SOYER, cujo nome declino sempre com o maior respeito e admiração. Realizou ela trabalho sério e estafante durante toda a fase pioneira de Brasília, não só na direção do Grupo Escolar Número Um (GE-1) como, posteriormente, na organização de muitas outras escolas que construímos em Brasília” (GDF/SEC/DEPLAN, 1984:19, citando Ernesto Silva, in: “História de Brasília”, Brasília, s/d).

Num estudo sobre eleição de diretores nos três estados da Região Sul, Flávia Werle refere-se à ocorrência de eleição, no ano de 1966, para formação de listas tríplices para escolha de diretores de ginásios no Rio Grande do Sul. Esse processo foi regulamentado pelo Decreto 17761/66 do executivo estadual e sustado com a edição do Ato Institucional n.º 5 (Werle, 1991).

Outros sistemas de ensino registram experiências participativas anteriores à Constituição Federal de 1988. Em 1983, processos eleitorais ocorreram nos municípios de Goiânia/GO²⁶, e de Curitiba/PR²⁷, além do estado do Paraná²⁸. Em 1984, os sistemas de ensino

²⁴ MG: Lei 3214/64, Art. 9 e 17. Documento “Extrato de publicação: parte complementar” – SEE-MG.

²⁵ MG: Lei 3364/65 (Lei Frutal). A Secretaria de Educação reconhece que, com a promulgação dessa lei, o provimento voltou a ser feito por um “critério meramente político, não se exigindo do candidato nenhuma habilitação ou qualificação profissional” (Documento “Extrato de publicação: parte complementar” – SEE-MG).

²⁶ (Dourado & Costa, 1998:41).

dos municípios de Teresina/PI²⁹ e do Rio de Janeiro/RJ³⁰ adotaram a eleição de diretores. A partir de 1985, quando o país passou a ter um governo civil, com a implantação da Nova República, na onda do processo de ampla participação popular pelas eleições diretas para presidente da República, alguns sistemas estaduais e municipais passaram a escolher seus diretores por processos eleitorais, como os de Cuiabá/MT³¹, Porto Alegre/RS³², Manaus/AM³³, Salvador/BA³⁴, Florianópolis/SC³⁵, Distrito Federal³⁶ e Paraíba³⁷.

As diferentes formas que a eleição de diretores assumiu nos sistemas de ensino permitem identificar uma diversidade de procedimentos e de elementos que compõem o processo eleitoral. Essas modalidades de eleição podem ser observadas em experiências já realizadas e relatadas, bem como podem ser examinadas nas legislações que as regulamentam. Vitor Paro destaca alguns desses elementos:

“a) eleição uninominal ou de lista plurinominal para escolha pelo poder executivo; b) exigência ou não de quorum mínimo para legitimação do processo eletivo; c) o universo de pessoas elegíveis e a presença ou não de pré-requisitos para os candidatos (diploma em habilitação específica de administração escolar, exercício em docência, tempo de magistério, aprovação prévia em concurso etc.); d) a lista dos eleitores, considerando alternativas como a eleição por meio de um colégio eleitoral restrito como o Conselho de Escola, por meio de voto proporcional dos vários setores envolvidos (docentes, funcionários, alunos e pais) ou através de voto universal; e) a articulação ou não do cargo de diretor eleito com uma carreira do magistério; f) a duração do mandato do diretor eleito e as normas relativas à recondução a novos mandatos” (Paro, 1994:98).

De qualquer maneira, cada um desses elementos deve ser analisado no contexto das experiências onde foi adotado, já que pode adquirir significado diferente em função da ra-

²⁷ Em 1985, o Estatuto do Magistério, Lei 6761/85, consignava que “o diretor será eleito na forma prevista em lei”, regulamentação que se daria por meio da Lei 7368/89, que estabeleceu a escolha do diretor mediante eleição direta.

²⁸ No estado do Paraná, o processo se iniciou em 1983 e institucionalizou-se no ano seguinte por meio da Lei 7961/84 (Paro, 1996:72-73).

²⁹ PI: Lei 1802/84.

³⁰ Lei 504/84.

³¹ Município de Cuiabá/MT: Documento “Gestão democrática: uma prática de administrar a comunidade escolar”, s/d, SME.

³² Município de Porto Alegre/RS: Lei 5693/85.

³³ Município de Manaus/AM: Ofício 1232/97 – SEMED/GS

³⁴ Município de Salvador/BA: Leis 3682/86 e 3706/87.

³⁵ Município de Florianópolis/SC: Respostas ao roteiro de pesquisa por meio do Ofício n.º 715/97-GS.

³⁶ Mendonça (1987).

ção pela qual é posto em prática. É o caso, por exemplo, das listas de nomes para escolha pelo poder executivo. A eleição direta para nomeação do mais votado pode ser, em princípio, considerada a forma mais democrática pelo fato de garantir que a vontade da maioria prevaleceu na escolha, sendo a lista plurinominal, por consequência, menos democrática. Não é o que, por exemplo, pôde se verificar na experiência de democratização da escola ocorrida no estado do Paraná. Diante da resistência de deputados em aceitar a decisão do governador José Richa, em 1983, de realizar eleições para nomeação do mais votado, o governo terminou optando pela adoção de votação para composição de uma lista tríplice, considerando-a mais democrática que o mero processo de indicação política e preparando o terreno para a aprovação de uma lei, no ano seguinte, que permitiu a realização das eleições diretas. No mesmo estado, durante o governo Requião, a lista tríplice retornou à cena como instrumento de um governo contrário às eleições mas sem condições políticas de impedi-las totalmente³⁸. Como se vê, a lista tríplice, que serviu como mecanismo de democratização da escolha em um governo, logo no governo seguinte foi utilizada como instrumento de defesa de posição conservadora.

A diversidade de experiências de eleição de diretores implantadas nos sistemas de ensino levou à abolição de listas plurinominais, passando a ser generalizada a eleição direta para nomeação do mais votado. A legislação do município de Vitória/ES, que estabelece a garantia da eleição do diretor, chega a especificar que o processo esgota-se no âmbito da comunidade escolar, não restando, assim, nenhuma possibilidade de exigência de elaboração de listas plurinominais ou de interferência externa³⁹. A lista tríplice, na verdade, só permanece existindo como mecanismo eleitoral no processo realizado pelo sistema estadual de ensino do Paraná para o provimento de cargo de chefe do Núcleo Regional de Educação⁴⁰, não se tratando, portanto, de eleição de diretor escolar.

³⁷ PB: Lei 4907/86.

³⁸ Cf. Paro (1996:87-88).

³⁹ Município de Vitória/ES: Lei Orgânica, Art. 221: "Fica garantida a eleição direta para as funções de direção nas instituições públicas municipais de ensino fundamental e pré-escolar, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, esgotando-se o processo de escolha no âmbito da comunidade escolar".

⁴⁰ PR: Resolução 3174/95 – SEE. Os candidatos a chefes dessas instâncias intermediárias são escolhidos pelos membros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CREDE, colegiado de mobilização da sociedade

Outro elemento generalizado no processo eleitoral de diretores é a conjugação da eleição do diretor com a do vice diretor. Nesse aspecto, merece ser ressaltada, pela sua peculiaridade, a situação dos municípios de Curitiba/PR, e Aracaju/SE. No primeiro, apesar de a eleição se dar para a escolha do diretor e do vice diretor, este é denominado suplente, tendo apenas a função de substituir o diretor em seus impedimentos e continuando a exercer suas funções como professor quando isto não ocorrer⁴¹. No município de Aracaju/SE, a eleição do diretor importa não apenas a eleição conjunta do vice-diretor mas, também, a do secretário escolar⁴².

INSTRUMENTOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

A eleição de diretor de escola foi institucionalizada por meio de instrumentos legais de diferentes hierarquias como Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas municipais, leis, decretos e, até mesmo, acordos coletivos de trabalho. Tendo sido implantada em diversos sistemas de ensino como resposta a um amplo processo de mobilização de educadores, sua aplicação contou, num primeiro momento, com a boa vontade de governadores, prefeitos e secretários de educação identificados com a democratização da educação. Por isso, nem sempre esteve respaldada pela garantia legal de instrumentos legislativos e normativos. É evidente que a aprovação de uma lei, a promulgação de um decreto, a edição de uma portaria ou de uma resolução não implicam a garantia absoluta de que a eleição de diretores será mantida, pois a promulgação de novos instrumentos legais revogatórios é sempre uma possibilidade. É nesse sentido que ganha importância a posição hierárquica do instrumento legal utilizado na institucionalização desse mecanismo. Um acordo de trabalho garantirá a existência das eleições durante o seu período de vigência, fazendo com que, a cada período em que cessa a sua validade, novas negociações sejam encetadas. A renovação de um acordo sempre depende do grau de mobilização e da força política de uma categoria em torno da demanda, bem como da disposição do governo em atendê-la. Um decreto do Poder Executivo pode conferir maior legitimidade ao processo eleitoral, mas ainda é um instrumento

civil para promoção e desenvolvimento da educação, existente em diversas regiões do estado e que será melhor explicitado adiante.

⁴¹ Município de Curitiba/PR: Lei 7368/89.

⁴² Município de Aracaju/SE: Decretos 46/88 e 60/89.

jurídico de caráter unilateral podendo ser, a qualquer momento, revogado por outro decreto de igual natureza. As leis são, sem dúvida, os instrumentos que maior legitimidade podem conferir ao processo de eleição, pela característica de que se revestem esses instrumentos legais ao passarem por processos de discussão coletiva nos parlamentos até a sua aprovação e promulgação. Toda alteração em instrumentos dessa envergadura requer um maior grau de articulação política, seja dos parlamentares, seja dos grupos interessados em que ela ocorra. Por outro lado, as chances de alteração de uma norma consignada numa Constituição Estadual ou numa Lei Orgânica municipal são ainda mais remotas, pelo peso que possuem como leis fundamentais das quais derivam os demais preceitos legais. Por isso mesmo, a sua alteração envolve a necessidade de profundas articulações políticas e de maiorias qualificadas, além de tocar no simbolismo que uma Carta Magna evoca.

A inserção do princípio da Gestão Democrática do Ensino Público na Constituição de 1988, as diversas experiências de administração participativa ocorrentes nos sistemas de ensino estaduais e municipais e a forma emblemática como as eleições de diretores escolares foram tomadas como expressão maior da gestão democrática, são fatores que, certamente, contribuíram para a inclusão do mesmo princípio em algumas Constituições Estaduais. Em um estudo sobre a maneira como a educação é contemplada nessas constituições Oliveira & Catani observam que são os seguintes os estados que incluíram em seus textos a eleição dos diretores das escolas estaduais:

“Rio Grande do Sul (art. 213, § 1º), Santa Catarina (art. 162, VI), Paraná (art. 178, VII), Mato Grosso (art. 237, IV), Amazonas (art. 199), Pará (art. 278, III, b), Ceará (art. 220), Rio Grande do Norte (art. 135, VI), Espírito Santo (art. 177) e Rio de Janeiro (art. 307, XII)” (Oliveira, 1993:121).

Dentre os municípios das capitais, incluem a eleição de diretores em suas leis orgânicas Manaus/AM, Vitória/ES, Goiânia/GO, Belo Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ⁴³. Merecem destaques os tratamentos dados às eleições pelas leis orgânicas dos municípios de Vitória e de Belo Horizonte. O primeiro, por fixar que o processo se esgota no âmbito da

⁴³ Não é possível afirmar, entretanto, que apenas esses municípios de capitais incluem o preceito das eleições de diretores em suas leis orgânicas, uma vez que nem todas foram remetidas para análise pelas instâncias consultadas.

comunidade escolar, como já comentado. O segundo, pelo detalhamento que dispensa à questão, estabelecendo características de forma e de conteúdo do processo⁴⁴.

A inclusão das eleições na Carta Magna das Unidades da Federação acima referidas não impediu, no entanto, que alguns governantes avaliassem que a questão comportava polêmica judicial. Alegando que a competência para indicar os diretores lhes cabia, impetraram ações junto a Tribunais Superiores no sentido de argüir a inconstitucionalidade desses dispositivos. Em geral, o argumento utilizado para justificar o recurso às cortes de justiça foi o entendimento de que o Art. 37, inciso II, da Constituição Federal⁴⁵ garante que os cargos de diretores de escolas públicas, por serem em comissão, devem ser de livre nomeação e exoneração, não cabendo, portanto, cumprimento de mandatos que embarquem o titular do Executivo no exercício dessa prerrogativa. Nessa perspectiva, os governos dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul conseguiram reverter a conquista das eleições para diretores, apesar de sua inclusão nas respectivas Constituições Estaduais, tendo em vista o ganho de causa obtido no judiciário⁴⁶. O caso iniciado pelo governo do estado do Rio Grande do Sul⁴⁷ ganhou maior repercussão, entre outros motivos por já ter tido decisão final do Supremo Tribunal Federal favorável ao governo⁴⁸. Apesar dos recursos judi-

⁴⁴ A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte/MG estabelece, em seu art. 158, os princípios que, na promoção do ensino de 1º e 2º graus, o município observará. A gestão democrática do ensino público está consignada no inciso X, do qual a alínea c estabelece: “c) eleição direta e secreta, em dois turnos, se necessário, para o exercício do cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de dois anos, permitida uma recondução consecutiva e garantida a participação de todos os segmentos da comunidade”.

⁴⁵ É o seguinte o teor da norma constitucional: “Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...) II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

⁴⁶ A legalidade e a constitucionalidade das eleições para diretores foi tratada por Paro (1996:65-76) incluindo um relato da pendência judicial nesses três casos e trechos dos argumentos pró e contra a constitucionalidade do processo.

⁴⁷ Os dispositivos legais questionados, neste caso, foram: a) o § 1º do Art. 213 da Constituição Estadual: “os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma da lei”; b) os artigos 1º a 29 da Lei Estadual 9233/91, que dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores das escolas estaduais, regulamentando a determinação constitucional.

⁴⁸ É a seguinte a íntegra da decisão do mérito a Ação Direta de Inconstitucionalidade 578: “Depois dos votos dos Ministros Maurício Corrêa, relator, e Nelson Jobim, julgando procedente a ação direta e declarando a inconstitucionalidade do § 1 do art. 213 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, e dos arts. 1º a 29 da Lei 9233, de 13/02/91, e da Lei 9263, de 5/6/91, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Ilmar Galvão e Carlos Velloso. – Plenário, 5/2/98. O Tribunal, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda

ciais, as experiências de utilização de eleições de diretores como forma de provimento do cargo de diretor continuaram a se difundir nos estados e nos municípios.

As ações interpostas por executivos estaduais ou municipais para garantir o direito de livre nomeação dos diretores escolares, mais que apego à legalidade, na verdade expõem o caráter patrimonialista do Estado, no qual o cargo é uma posse que não pode ser contestada. A alegação da liberdade de indicação dos diretores, por outro lado, acaba resvalando numa falsa independência, já que a faculdade de agir segundo suas próprias determinações é limitada pelo apetite dos políticos ligados ao esquema eleitoral dos governadores e prefeitos. A possibilidade de exercício do controle democrático pela sociedade, que a eleição de diretores representa, é substituída pelo retorno da proteção com parcialidade e do obséquio aos aliados políticos. É reveladora, nesse sentido, a fala de um assessor da Secretaria de Educação do Paraná, em depoimento prestado a pesquisa conduzida por Vitor Paro:

“No meu entender a argüição de inconstitucionalidade ‘disfarça’ a pretensão do Estado autoritário de manter o controle social, não dispensando quaisquer instrumentos de controle e coerção social. Destaca a concepção de escola como extensão da estrutura de governo e o governador como ‘chefe’ ou ‘dono’ das decisões que afetam ou possam afetar o seu mando e sobre o qual não pode haver suspeita e muito menos contestação (...) a eleição de diretores (...) não poderia ser encarada como um risco à autoridade governamental que julgava-se ‘dona’ da função. Não comprometia, portanto, a autoridade do governador em desobediência à hierarquia e nem atentaria contra sua decisão, que deveria louvar-se e respeitar a vontade da maioria da comunidade escolar... Esta, para um governo democrático, deveria representar um apoio e não um ‘perigo’ como confessa a medida cautelar” (Paro, 1996:73-74).

O instrumento que mais se destaca na fixação da eleição de diretores como mecanismo de gestão democrática nos sistemas de ensino é a lei. No âmbito Federal, um projeto de lei pretendeu acrescentar dispositivos à Lei 5692/71, que fixava, à época, as diretrizes e bases da educação de primeiro e segundo graus, visando a determinar a adoção do sistema de eleição dos diretores dos estabelecimentos de ensino⁴⁹. Apesar de ter recebido pareceres

Pertence, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade do § 1º a 29 da Lei 9233, de 13/2/91, e da Lei 9263, de 5/6/91, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello (Presidente). Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso (Vice-Presidente). – Plenário, 3/3/1999”. (ADIN 578, Cf. página do STF na Internet: <http://www.stf.gov.br>)

⁴⁹ Projeto de Lei 3208/84, de iniciativa do deputado Léo Simões, inspirado em sugestão encaminhada por alunos do Colégio Sobral Pinto no Rio de Janeiro e publicado no Diário do Congresso Nacional de 21/3/1984.

favoráveis na Comissão de Constituição e Justiça, o projeto não chegou a ser analisado pela Comissão de Educação e Cultura para posterior deliberação do Plenário por ter sido arquivado definitivamente em face do término da legislatura⁵⁰.

No âmbito estadual, dentre as unidades que realizam eleições para diretores das escolas públicas, apenas Mato Grosso do Sul e Paraíba se utilizam de Decretos como instrumentos reguladores desse processo e, nos municípios, apenas Aracaju/SE, e Fortaleza/CE o fazem. No Distrito Federal, apesar de existir uma lei⁵¹ que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público que inclui a eleição de diretores, esse mecanismo já foi regulado por um instrumento inusitado que merece registro. Em 1985, quando o Distrito Federal ainda não detinha autonomia política⁵², a primeira eleição de diretores ocorreu tendo por base legal uma cláusula do acordo coletivo de trabalho⁵³ celebrado entre o Sindicato de Professores no DF e a Fundação Educacional do DF, órgão gestor do sistema público de ensino local.

É necessário assinalar que a institucionalização das eleições de diretores não se faz apenas pelo assentamento de uma determinação num dispositivo legal, qualquer que seja a sua hierarquia. O esforço organizativo dos sistemas de ensino é um importante elemento que deve ser destacado pelas conseqüências que pode trazer para uma implantação mais ordenada do processo, bem como para sua consolidação. Um exemplo desse esforço é citado por Vitor Paro, referindo-se à experiência implementada no município de Vitória/ES. O empenho do executivo local para a realização das eleições iniciou-se com a criação, em 1989, de uma comissão encarregada de promover estudos e reflexões sobre gestão demo-

Pretendia o projeto que os sistemas de ensino adotassem como norma o mecanismo das eleições de diretores de todos os estabelecimentos, públicos e privados de primeiro e segundo graus, para períodos de quatro anos. A lei previa que poderiam participar como candidatos os professores e os especialistas do estabelecimento e, como eleitores, além desses, representantes do corpo discente e dos funcionários.

⁵⁰ Por força do regimento interno da Câmara Federal, os projetos em tramitação são arquivados ao final de cada legislatura, sendo somente desarquivados por solicitação de um parlamentar, o que não ocorreu com o projeto em tela.

⁵¹ DF: Lei 957/95.

⁵² A autonomia política do Distrito Federal só foi conquistada na Constituição Federal de 1988. Antes disso, cabia a uma comissão especial do Senado da República assumir funções legislativas e fiscalizadoras do governo local, indicado pelo presidente da República.

⁵³ Cláusula 49 do Acordo Coletivo de Trabalho 1985/1986 entre a Fundação Educacional do DF e o Sindicato de Professores no DF.

crática e participativa na escola. Somente depois de diversas etapas preparatórias⁵⁴, as eleições de diretores foram realizadas. O processo de planejamento e implementação das eleições culminou, neste município, com a criação da Equipe de Organização da Gestão Participativa como parte da estrutura da Secretaria Municipal de Educação. O processo de implantação dos mecanismos de gestão democrática foi de tal maneira consolidado que, contrariando a tradição política brasileira, “mesmo findo o mandato do PT na prefeitura, essa equipe foi mantida no governo seguinte, do PSDB, exercendo importante papel na promoção da democratização da escola” (Paro, 1996:64).

PRÉ-REQUISITOS PARA INSCRIÇÃO DE CANDIDATOS

Outro elemento que compõe o processo eleitoral de diretores escolares é a fixação de pré-requisitos para a inscrição de candidaturas, que estabelecem quem é elegível e em que condições. Nessa perspectiva estão colocadas questões relativas à formação profissional, à habilitação específica, à vinculação à carreira, ao tempo e ao local de exercício, à tipologia da escola, aos impedimentos, dentre outras.

A partir da promulgação da Lei 5.692/71, que reformulou as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, a habilitação em administração escolar, obtida em curso de graduação em Pedagogia ou em pós-graduação, passou a ser condição necessária para a ocupação do cargo de diretor escolar, exigência referencial da suposta competência técnica que a formação profissional poderia proporcionar. Apesar dessa suposição, o questionamento da habilitação profissional como requisito necessário ao exercício do cargo de diretor de escola ganhou corpo e consistência a partir da década de 1980, quando o movimento docente incorporou na luta pela eleição de diretores, o direito do professor regente de candidatar-se ao cargo, independente da posse da habilitação específica. Além disso, a própria capacidade dos cursos de Pedagogia de propiciar competência técnica vem sendo colocada em dúvida.

⁵⁴ Os documentos elaborados pela comissão foram encaminhados às unidades escolares para serem examinados e criticados. Um grupo de pedagogos elaborou um anteprojeto de lei sobre conselhos escolares. A comissão realizou novos estudos e dirigiu um processo de discussão com os membros das comunidades escolares visando à implantação dos conselhos e às eleições de diretores, fornecendo textos pertinentes. Em 1991 foram realizadas assembléias, sendo instituídos um fórum, com representação da comunidade escolar e movimentos

Vitor Paro assim expressa a sua convicção sobre a falta de adequação dos currículos desses cursos às necessidades formativas do diretor:

“A exigência da formação em pedagogia com habilitação de administração escolar supõe que esta habilitação forneça conhecimentos necessários para capacitar o profissional a bem dirigir uma escola. Entretanto, o que se tem verificado é a quase total inadequação dos currículos e programas dessa habilitação às necessidades de formação do diretor. A unanimidade das centenas de diretores com os quais tenho contato afirma quase nada ter aprendido, nesses cursos, que sirva para resolver seus problemas de direção” (Paro, 1996:90).

As experiências de eleição de diretores em curso nos sistemas de ensino mostram que a exigência da habilitação perdeu significado. De todas as práticas analisadas, a habilitação em administração escolar configura-se como condição apenas no estado de São Paulo, que adota o concurso público como forma de provimento do cargo. A referência a este tipo de formação é feita, também, nas legislações dos municípios de Vitória/ES, Rio de Janeiro/RJ e Natal/RN. No município de Vitória, a falta da habilitação ao membro do magistério implica a necessidade de experiência mínima de cinco anos de vida profissional⁵⁵. No município do Rio de Janeiro, a habilitação profissional passou a ser exigida a partir de 1988⁵⁶, tendo a Lei Orgânica do município estabelecido que a formação específica em administração escolar obtida em curso de Pedagogia ou em complementação pedagógica é requisito essencial para a ocupação do cargo de diretor⁵⁷. Ainda assim, o processo eleitoral, ao ser regulamentado, abriu a possibilidade de que, passado um primeiro momento em que não seja preenchido o critério inicial, as inscrições sejam abertas a professores e especialistas sem habilitação, desde que considerados aptos pela comissão eleitoral⁵⁸. Em Natal/RN, o documento institucional que trata das eleições de diretores de escolas municipais considera que os portadores de habilitação escolar são candidatos natos, desde que com exercício de um ano na escola⁵⁹.

organizados, e um congresso que aprovou a legislação a ser votada pela Câmara Municipal. Em 1992 a comissão assessorou os conselhos já implantados para a realização das eleições de diretores.

⁵⁵ Município de Vitória/ES: Decretos 8765/92 e 8779/92.

⁵⁶ Município do Rio de Janeiro/RJ: Lei 1213/88.

⁵⁷ Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, Art. 322, § 1º.

⁵⁸ Município do Rio de Janeiro/RJ: Portaria E/AIE 2/96 – SME.

⁵⁹ Município de Natal/RN: Documento “Regulamento para o processo das eleições diretas para diretores e conselhos de escola” – SME.

Se a habilitação específica em administração escolar perdeu força como pré-requisito para preenchimento do cargo de diretor de escola ao longo do tempo, a formação docente ou do especialista em educação, bem como a vinculação à carreira docente, tomaram o seu lugar em praticamente todos os sistemas de ensino brasileiros. De todos os cinquenta e três sistemas de ensino analisados, apenas o do Distrito Federal possui legislação que contempla a possibilidade de candidatura de servidor não vinculado à carreira docente. Nesse caso, se o candidato não possuir formação para o magistério, o pretendente ao cargo de vice-diretor deve tê-la⁶⁰. Cabe, ainda, ressaltar que são muitas as referências que conjugam a formação profissional com a tipologia da escola que o candidato aspira dirigir. Nesse sentido, as escolas que oferecem educação infantil ou as quatro primeiras séries do ensino fundamental, exigem, no mínimo, que o candidato tenha formação em Magistério obtida em curso de nível médio; as escolas que oferecem ensino fundamental até a última série exigem que o candidato possua licenciatura curta; e as escolas que oferecem ensino médio aceitam candidaturas de docentes formados em licenciatura plena⁶¹.

O acesso ao cargo de diretor escolar para todo professor concursado é defendido por Vitor Paro, razão pela qual julga que a formação do docente deve prever aspectos mais amplos sobre a escola pública.

“Esta concepção é compatível com uma formação de diretor que coincide com a formação do próprio professor, ou seja, todo professor deve ter acesso a um tipo de formação que o habilite, não apenas a prestar concurso para professor na rede pública, mas também, após certo período de experiência no magistério, a candidatar-se para o cargo de diretor” (Paro, 1996:91).

O tempo de experiência profissional e de exercício na escola é outro elemento que se conjuga à formação profissional como pré-requisitos para a candidatura a diretor. A legislação analisada permite constatar que os sistemas de ensino, de modo geral, exigem tempo de experiência profissional como pré-requisito, apesar de ser variada essa exigência quanto à quantidade do tempo e ao local onde ela se dá. O período de dois anos é a referência tomada em quase todas as legislações, seja pela determinação objetiva desse tempo, seja

⁶⁰ Distrito Federal: Lei 957/95.

⁶¹ Este é o caso dos sistemas de ensino do AC, DF, Rio Branco/AC, Salvador/BA e Goiânia/GO.

pela exigência de condições que o supõe, como a de ser membro do quadro efetivo, superando, portanto, a condição de provisoriedade que o estágio probatório confere, e que só se dá ao final de dois anos.

Embora a eleição de diretor deva supor, ao meu ver, o envolvimento do candidato com os membros da comunidade escolar que formam o colégio eleitoral, não são todos os sistemas de ensino que prevêm o exercício profissional na unidade cuja direção é objeto da candidatura. Cinco sistemas têm legislação fixando essa exigência⁶². Um sexto sistema conjuga o tempo de exercício na escola com o tempo de vinculação à rede pública local⁶³. Três sistemas exigem tempo de experiência de magistério em sentido amplo, fixando a parte desse tempo que deve ter sido exercida na escola⁶⁴ e outros cinco estabelecem o requisito de lotação no sistema⁶⁵.

O município de Vitória/ES, como já aventado, trata o tempo de exercício no magistério como condição para a candidatura de maneira particular, já que o conjuga com a posse ou não, pelo candidato, de habilitação em administração escolar. Considerando como candidatos elegíveis aqueles que pertencem ao quadro efetivo do magistério, com exercício no âmbito da Secretaria de Educação e habilitação profissional específica, abre a possibilidade de candidatura para os que não a possuem, desde que tenham experiência mínima de cinco anos no magistério⁶⁶. Esta inusitada dispensa revela a primazia da idéia de tempo cronológico, como se a duração arbitrada pela lei pudesse conferir o poder de tornar o candidato

⁶² MS (Decreto 8273/95) e Belo Horizonte/MG (Lei 5790/92 e Portaria 006/96 – SME) sem fixação de tempo; PR (Resolução 3174/95 – SEE) exigindo seis meses; Cuiabá/MT (Lei 3201/93), exigindo um ano; e PB (Decreto 10486/91) exigindo dois anos.

⁶³ Município de Salvador/BA (Lei 4810/93): o candidato deve ter três anos de vinculação ao sistema municipal e um ano na escola que pretende dirigir.

⁶⁴ No município de Goiânia/GO, a legislação prevê o requisito de três anos de magistério, sendo o último na escola (Lei Complementar 12/92 – Estatuto do Magistério); no município de Natal/RN, a norma estabelece que o candidato tenha dois anos de exercício em magistério público, sendo um ano na escola (Documento “Regulamento para o processo das eleições diretas para diretores e conselhos de escola”); em Teresina/PI, o candidato deve ter dois anos de magistério, sendo seis meses na escola (Lei 2501/97).

⁶⁵ Exigem dois anos de lotação no sistema os municípios de Rio Branco/AC (Lei 1181/94) e município de Curitiba/PR (Lei 8280/93). O município de Vitória não fixa o tempo, determinando, apenas, que o candidato deve ser efetivo (Decretos 8765 e 8779/92). O Distrito Federal estipula que o candidato deve ter dois anos de lotação na região onde a escola pretendida se circunscreve (Lei 957/95). O município de Porto Alegre/RS, além de exigir dois anos de exercício na rede pública municipal, determina que o candidato deve estar há seis meses em exercício na escola.

⁶⁶ Município de Vitória/ES: Decretos 8765 e 8779/92.

mais capaz⁶⁷. Se essa concepção parece estar presente em qualquer tipo de fixação de tempo determinado como requisito para candidatura, com mais evidência na situação instituída pelo município de Vitória, por tratar o tempo como substituto da formação acadêmica.

A disponibilidade de dedicação em tempo integral para o exercício do cargo de diretor é requisito encontrado na legislação de dois sistemas de ensino⁶⁸, refletindo a preocupação de que o dirigente possa cobrir a escola em todo o seu período de funcionamento. Dois sistemas de ensino exigem que o candidato manifeste expressamente, por meio de documento escrito, sua opção pela candidatura, revelando uma tentativa de controle que evite que um candidato seja forçado a concorrer às eleições em função da iniciativa de terceiros⁶⁹.

Um critério adotado por alguns sistemas de ensino revela uma busca de superação de ênfases personalistas nas disputas eleitorais. Trata-se da exigência de apresentação de planos de gestão, planos de trabalho, projetos administrativos, ou documentos similares, em geral discutidos em coletivos que se confundem com os respectivos colégios eleitorais. A adoção desse mecanismo possibilita uma clara distinção entre poder público e o de seu titular, sem o que não se constitui a esfera pública com efetividade. É importante ressaltar que a despersonalização do poder é um dos elementos fundamentais na construção do Estado moderno (Torres, 1989). Nessa situação estão oito sistemas, sendo seis estaduais – AC, ES, MS, PB, PR, SE –, o do Distrito Federal e três municipais – Belém/PA, Porto Velho/RO, Salvador/BA, Vitória/ES, Natal/RN e Porto Alegre/RS e Rio de Janeiro/RJ⁷⁰.

Ao lado dos requisitos exigidos dos candidatos ao cargo de diretor, algumas legislações fixam impedimentos para a efetivação dos seus registros. Essas proibições, em geral,

⁶⁷ Essa análise é desenvolvida por Milton José de Almeida, ao tratar do naturalização do tempo cronológico: “A cronologia é o grau máximo do naturalismo no tempo. A própria observação dos seres, da natureza, durante um dia, um mês, anos, mostra esse tempo ‘natural’, o ciclo do começo, desenvolvimento e fim, o passar do tempo. Ela, a cronologia, é a dimensão temporal de mais fácil entendimento. A sua hierarquia e sucessão inexoráveis são vistas como naturais e lógicas, e legitimam, em ideologia temporal, o poder” (Almeida, 1999:31).

⁶⁸ PB: Decreto 13763/90; município de Curitiba/PR: Lei 8280/93.

⁶⁹ PB: Decreto 13763/90; PR: Resolução 3174/95.

⁷⁰ Para essa informação valho-me, além dos dados de pesquisa, do relato de Dourado & Costa (1998: ver, especialmente, pp. 43-45).

estão ligadas à honestidade, à probidade ou ao desempenho funcional do pretendente, bem como à tentativa de estabelecimento de critérios que impeçam situações de favorecimento.

O impedimento ao registro de candidaturas é generalizado quando não há efetividade do vínculo funcional. Esta proibição é assinalada em diferentes legislações, seja pela consignação da necessidade de o candidato estar vinculado permanentemente ao quadro de carreira, seja pela proibição explícita de que o mesmo não esteja cumprindo estágio probatório⁷¹. Expressando a necessidade de dedicação a uma só unidade escolar, dois sistemas de ensino proíbem que o candidato registre-se em mais de uma escola⁷².

A maioria dos impedimentos registrados em normas legais está ligada a questões de ordem disciplinar, de probidade administrativa ou, até mesmo, de moralidade da vida privada. Pelo menos um sistema de ensino refere-se ao aspecto da frequência nas atividades profissionais regulares⁷³. Três outros assinalam proibições ligadas a irregularidades funcionais, ressalvada a necessidade de culpa sentenciada por meio de sindicância legalmente instituída⁷⁴. O município de Rio Branco/AC impede que diretores responsabilizados por irregularidades no exercício do cargo sejam reconduzidos por processos eleitorais⁷⁵. No município de Curitiba/PR, a legislação anterior à vigente previu que o simples fato de o pretendente ao cargo de diretor responder a processo disciplinar ou penal era motivo suficiente para o impedimento do registro. Esse evidente exagero impedia a candidatura de um servidor envolvido em um inquérito administrativo ou ação penal, mesmo que, ao seu final, viesse a ser inocentado. Legislação posterior tratou de corrigir esse excesso explicitando que o impedimento dependia da finalização dos processos, acarretando, portanto, em culpa comprovada ou condenação final⁷⁶. No Distrito Federal, o decreto regulamentador das elei-

⁷¹ Esta interdição é fixada na legislação do PR: Resolução 3174/95 – SEE.

⁷² PB: Decreto 13763/90; município de Porto Alegre/RS: Lei 7365/93.

⁷³ Município de Salvador/BA: ao candidato é exigido que não tenha mais de vinte faltas nos 365 dias anteriores à eleição, critério que, aliás, denota excessiva liberalidade com o aspecto que quer controlar.

⁷⁴ MS: Decreto 8273/95. Neste estado, se a falta for considerada grave, o impedimento é definitivo. PR: Resolução 3174/95. O candidato eleito não é nomeado tendo pena em processo administrativo disciplinar ou em sindicância com decisão final. PE: Decreto 19625/97: Só podem se inscrever no pleito candidatos que não tenham sanções disciplinares no quinquênio anterior. Município de Vitória/ES: Impedimento para quem possui anotação desabonadora em ficha funcional ou quem tenha pena de suspensão prevista no Estatuto do Magistério.

⁷⁵ Município de Rio Branco/AC: Lei 1181/94.

⁷⁶ Município de Curitiba/PR: Lei 7368/89 e Lei 8280/93.

ções previstas em lei determinou o impedimento de exercício de direção e de vice-direção na mesma unidade para marido, mulher, ascendentes e descendentes, sogro, sogra, genro, nora, irmãos e cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto, madrasta e enteado⁷⁷.

MANDATO E DESTITUIÇÃO DE DIRETOR ELEITO

Um elemento importante na legislação que trata de processos eleitorais refere-se ao estabelecimento de um período de administração do diretor eleito. Essa conquista legal é importante quando cotejada com os procedimentos adotados no mecanismo de indicação política, nos quais os cargos se caracterizam como posse dos governantes ou dos políticos influentes. O processo de provimento de diretor por indicação condicionou a continuidade no cargo à permanência da confiança nele depositada pelo governante ou político que patrocinou a sua indicação. Nesse processo, a relação de confiança é uma via de mão única. Um simples ato de vontade da autoridade que nomeia é suficiente para que o diretor deixe o cargo em favor de outro que o assume, carregando junto a dependência da confiança do protetor. Nesse sentido, o estabelecimento de mandatos⁷⁸ pela legislação eleitoral implica a compreensão de que o exercício do cargo fica assegurado por tempo determinado, garantindo relativa estabilidade ao diretor eleito e conferindo ao administrador, em princípio, a possibilidade de desenvolver seus planos de trabalho com mais imparcialidade e menos sujeição em relação à autoridade constituída que o nomeia. Nessa situação, em geral, não é possível exonerar o dirigente escolar por meio de decisão unilateral, comum no provimento por indicação.

A legislação consultada permite verificar que nenhuma regulamentação de processos eleitorais para provimento do cargo de diretor deixa de estabelecer um tempo determinado para o cumprimento de um mandato. O mandato conferido ao diretor outorga, por meio do voto, um poder político para que este conduza a unidade para a qual foi eleito. De

⁷⁷ DF: Decreto 18556/97, regulamentando a Lei 957/95.

⁷⁸ “O termo mandato (cuja implicação geral é ‘mando’) é usado na teoria da política democrática com um sentido especial: definir aquilo que os eleitores incumbiram seus representantes eleitos de fazer” (Silva et alii, 1986:715).

certa maneira, essa outorga funciona como uma autorização do eleitor para que o diretor pratique, em seu nome, os atos próprios da direção escolar. Esse mecanismo aproxima-se do modelo de representação política fiduciária, no qual o representante tem uma posição de autonomia de ação referenciada pelos interesses dos representados⁷⁹. Da mesma forma, no entanto, ao ser nomeado pela autoridade competente – ato burocrático que a eleição não dispensa – configura-se, igualmente, uma exigência expressa de que o diretor atue como delegado do Estado no âmbito da área de influência da escola. O diretor se vê instado, assim, a conciliar os interesses dos membros da comunidade escolar que o elegeram com os do governo que o nomeou.

Essa é uma situação extremamente complexa, de vez que o próprio voto do eleitor não representa uma vontade individual, mas uma tentativa de harmonizar interesses corporativos de um segmento que atua na escola. Se a simples conciliação dos interesses dos membros do colégio eleitoral já não é simples, em função das diferentes expectativas que cada segmento possui em relação à instituição escolar, mais complexa, ainda, tende a ser a necessidade de pôr em acordo as pretensões nem sempre coincidentes dos eleitores e do governo.

Na difícil relação entre representantes e representados, o que está em jogo é o controle sobre a ação do eleito. Na representação delegada, é o Estado que controla essa ação, nomeando em confiança o diretor eleito e impondo-lhe uma orientação previamente estabelecida, de tal maneira que este fica privado de iniciativa e de autonomia, características do mandato imperativo⁸⁰. Na representação fiduciária, o representante tem o poder de atuar com certa liberdade, usando seu próprio julgamento para interpretar os interesses de quem ele representa. Dá-se o estabelecimento de uma relação de confiança entre representante e seus representados, sendo, portanto, necessário que se estabeleçam elementos de controle

⁷⁹ Este modelo “atribui ao representante uma posição de autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados como foi por ele percebido (...) Edmund Burke quando em sua obra *Speech to the electors of Bristol* descrevia o papel do representante como um ‘trabalho de razão e de juízo’ a serviço do ‘bem comum’ e não do simples ‘querer’ e dos ‘preconceitos locais’” (Bobbio, Matteucci, Pasquino et alii, 1991:1102).

⁸⁰ Este modelo, de origem medieval, aproxima-se das funções do embaixador ou de representantes de organizações internacionais, sendo sua aplicação na representação política parlamentar explicitamente proibida nas modernas constituições estatais. Ver, nesse sentido, Bobbio, Matteucci, Pasquino et alii (1991:1101-1107).

que impeçam que o diretor eleito se utilize arbitrariamente do poder que lhe foi conferido pelo voto.

Os instrumentos legais que regulamentam as eleições de diretores, bem como as diferentes formas como os processos eleitorais foram implementados nos sistemas de ensino, evidenciam o trato dessa complexa questão. Nas eleições que se realizaram no estado do Paraná, para o período de governo de 1995/1998, a Secretaria de Educação, resguardando seus interesses, baixou uma resolução⁸¹ determinando a obrigatoriedade de os candidatos se comprometerem por escrito a seguir as diretrizes do Plano de Ação do governo. Essa situação guarda semelhança com o exercício do mandato imperativo, que impõe ao parlamentar eleito a obrigação de votar de certo modo previamente estabelecido.

A primeira experiência eleitoral do Distrito Federal, ocorrida em 1985, cujo instrumento legal institucionalizador do processo havia sido um acordo coletivo de trabalho, revelou uma situação de fragilidade da posição do diretor. Uma das cláusulas do acordo garantia a eleição de diretores escolares para um período de três anos, ressalvada a condição de que o eleito ocupava um “cargo de confiança” do governo⁸². Essa inusual condição terminou por permitir que o governo local demitisse arbitrariamente diretores eleitos, com respaldo no próprio acordo trabalhista que instituiu as eleições. Este caso revelou que, numa situação de choque, o governo como detentor do cargo de confiança tendeu a chamar para si a cômoda posição de juiz, de maneira que a comunidade convocada para eleger seus diretores foi ignorada na sua demissão (Mendonça, 1987:59)⁸³.

Toda essa discussão está permeada pela questão do estabelecimento da fonte da autoridade do diretor eleito, ou, em outras palavras, a quem o administrador deve a confiança nele depositada: à comunidade que o elegeu ou ao governante que convalida o processo eleitoral? Moacyr de Góes, num instigante artigo sobre a função social do diretor de escola

⁸¹ PR: Resolução 3174/95 – SEE.

⁸² Cláusula 49 do Acordo de Trabalho celebrado entre a Fundação Educacional do Distrito Federal e o Sindicato de Professores no DF.

⁸³ Em um trabalho anterior sobre a experiência eleitoral realizada no Distrito Federal, em 1985, expus com detalhes os fatos e as circunstâncias que envolveram a exoneração de diretores eleitos pela comunidade (Mendonça, 1987).

pública eleito pelo voto direto da comunidade escolar, acrescenta, ainda, uma terceira fonte – “a sociedade que paga o salário através dos impostos recolhidos pelo Estado” (Góes, 1992:95) e, por isso, tem o direito de exigir uma contra-prestação na forma de um serviço público educacional de qualidade.

O controle sobre os atos do diretor eleito expressa-se de maneira mais radical pela previsão de sua destituição. Diversas legislações dos sistemas de ensino incluem este instituto, estabelecendo critérios, procedimentos e condições sob as quais pode ser desencadeado o processo destituente. As razões que podem motivar a instalação do processo de destituição do diretor eleito estão, em geral, ligadas a questões de idoneidade moral, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, ineficiência, infração funcional prevista em lei⁸⁴, condenação em processo administrativo ou penal⁸⁵, ou infringência ao regulamento da função⁸⁶. Merece destaque o motivo demasiadamente amplo utilizado como critério para o afastamento do diretor eleito pela legislação do sistema municipal de ensino de Curitiba/PR. Ao estabelecer que a destituição pode se dar em função da prática de “atos contrários aos interesses educacionais”⁸⁷, possibilita que interpretações circunstanciais e, mesmo, casuísticas ensejem uma demissão injustificada. O município de Natal/RN⁸⁸ vincula o afastamento do diretor ao não cumprimento das propostas de campanha, estabelecendo, dessa maneira, um mecanismo que pode permitir a despersonalização da eleição.

Outro elemento presente nas legislações que prevêm a destituição do diretor eleito é o tipo de procedimento adotado para encaminhar o processo. A sindicância ou processo administrativo são previstos pelas legislações de vários sistemas de ensino⁸⁹. A apuração de irregularidades por meio desse tipo de processos, regulamentados por legislações específicas do serviço público, exige o cumprimento de um ritual que garante extensa apuração e

⁸⁴ DF: Lei 957/95; PB: Decreto 13763/91; PE: Decreto 19625/97; SC: Lei 8040/90 (revogada); município de Porto Alegre/RS: Lei 7365/93.

⁸⁵ PR: Resolução 3174/95 – SEE.

⁸⁶ Município de Salvador/BA: Lei 3682/86; município do Rio de Janeiro: Lei 504/84

⁸⁷ Município de Curitiba/PR: Lei 7368/89.

⁸⁸ Município de Natal/RN: Documento “Regulamento para o processo das eleições diretas para diretores e conselhos de escola” – SME.

⁸⁹ AC, DF, ES, MG, PB, PE, SC, além dos municípios de Cuiabá/MT, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS e Vitória/ES.

permite ampla condição de defesa dos acusados, diminuindo, assim, as chances de punições revestidas de caráter subjetivo.

A competência para a instalação de processos de sindicância é fixada pelas legislações de alguns sistemas de ensino. Essa decisão pode ocorrer no âmbito de Assembléias Gerais convocadas pelo Conselho Escolar, tal como adotado pelos sistemas de ensino do AC, do DF e do município de Porto Alegre/RS, apenas por deliberação do Conselho Escolar, como ocorre no CE, ou por decisão conjunta deste colegiado e do secretário de educação, como previsto pela legislação do ES.

A culpa apurada em processo de sindicância como procedimento legal de destituição pode, também, ser substituída por deliberação de colegiados representativos, de assembléias, ou de partes expressivas do colégio eleitoral que sufragou o eleito. Os sistemas de ensino do AC, do DF e do município de Porto Alegre/RS prevêm que a destituição pode se dar, também, por deliberação da Assembléia Geral Escolar, desde que convocada pelo Conselho Escolar explicitamente para este fim por 30% dos membros de cada segmento da comunidade escolar. O sistema de ensino da PB determina que a destituição pode, também, ocorrer como resultado de proposta fundamentada da maioria absoluta do Conselho Escolar. As legislações dos municípios de Goiânia/GO e Cuiabá/MT estabelecem que, além da sindicância, o diretor pode ser destituído mediante votação de maioria absoluta dos membros da comunidade escolar com direito a voto nas eleições. Neste último município, o processo destituente a partir do voto da comunidade é extremamente detalhado, sendo fixados, inclusive, procedimentos e prazos para que sua finalização se dê rapidamente⁹⁰.

Outro fator considerado na composição do mandato do diretor eleito é o tempo de validade do mesmo. A legislação consultada vincula a eleição do diretor escolar a mandatos de, no mínimo, dois ou, no máximo, três anos, sendo comum o estabelecimento de um número determinado de vezes que a recondução é permitida. Treze dos sistemas de ensino

⁹⁰ Município de Cuiabá/MT: Lei 3201/93: O processo destituente é proposto por 1/3 da comunidade escolar ao Conselho Escolar Comunitário que confere a proposição e dá um parecer que é encaminhado ao secretário municipal de educação. Este, em até quatorze horas nomeia uma comissão verificadora para análise *in loco*.

pesquisados adotam mandatos de dois anos⁹¹, sendo, também, admitidos mandatos de três anos por outros seis sistemas⁹². A referência à possibilidade de recondução é feita em todas as legislações reguladoras de eleições para diretor escolar. Apenas o sistema de ensino do SE veda a possibilidade de que ela ocorra para um mandato consecutivo⁹³. A legislação aplicada aos sistemas de ensino do município de Cuiabá/MT, do Rio de Janeiro/RJ e de Natal/RN determina a possibilidade de reeleições, sem estabelecer uma quantidade específica. Os sistemas do DF e do ES abordam a questão da recondução citando-a no singular⁹⁴, aceitando-a, por consequência, uma só vez consecutiva. Os demais sistemas de ensino incluem claramente o número de vezes que a reeleição pode ocorrer, variando essa quantidade entre uma⁹⁵, duas⁹⁶ ou cinco vezes⁹⁷.

FORMAS DE LIMITAÇÃO DO PODER DO DIRETOR ELEITO

É possível encontrar, na legislação que regulamenta os procedimentos de eleição de diretores, a fixação de alguns mecanismos de controle sobre o mandato do diretor eleito e de limitações de seu poder. A forma mais corrente de manifestação desse controle está ligada à implantação de colegiados consultivos e deliberativos no interior das unidades escolares e à previsão de como se dá a relação entre o diretor e esses coletivos. A concepção da direção escolar pode ser desvelada pela maneira como cada sistema de ensino estabelece essa relação. Para um país que se habituou a conviver com a figura do diretor escolar como concentrador de poderes, especialmente em face dos processos de indicação política que durante muitos anos prevaleceram como mecanismo de provimento do cargo, a idéia de direção colegiada pode ser considerada, no meu entendimento, um grande avanço. Nessa

Esta comissão delibera sobre a realização de debates internos e de plebiscito destituente. A finalização desse processo deve se dar em, no máximo, quinze dias.

⁹¹ AC, DF, PB, PR, RS, SC, SE, além dos municípios de Salvador/BA, Belo Horizonte/MG, Cuiabá/MT, Teresina/PI, Rio de Janeiro/RJ e Natal/RN.

⁹² ES e MS, além dos municípios de Vitória/ES, Goiânia/GO, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS.

⁹³ SE: Decreto 16396/97.

⁹⁴ No DF, a situação da reeleição não é tão clara, uma vez que a Lei 957/95 estabelece o direito à reeleição utilizando a expressão no singular, mas o Decreto 18556/97, que regulamentou o segundo processo eleitoral regido pela referida lei, tratou a questão nos seguintes termos, em seu art. 47: "os servidores eleitos para os cargos de diretor e vice-diretor terão mandato de dois anos, permitindo-se reeleições".

⁹⁵ AC, MS, PB, PR, RS, SC, além dos municípios de Belo Horizonte/MG, Vitória/ES, Goiânia/GO, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS.

⁹⁶ Município do Rio de Janeiro/RJ.

⁹⁷ Município de Salvador/BA.

perspectiva, o diretor deixa de ser o elemento da equipe escolar que concentra todos os poderes para encarnar o papel de coordenador de um grupo onde todos têm sua importância. O diretor, nesse contexto, continua a ter assinalada importância, mas sua ação passa a ser referenciada por idéias, planos, projetos e deliberações coletivamente formulados.

Para Weber, a administração de associações pode ter seu nível de dominação reduzido na medida em que os poderes de governo dos dirigentes são controlados pela vontade dos membros, especialmente em associações com características aplicáveis à escola.

“As associações podem pretender reduzir o mais possível os poderes de mando – inevitáveis, pelo menos em uma medida mínima – ligados a funções executivas (minimização da dominação), considerando os administradores pessoas que exercem sua função *somente* conforme a vontade, ‘a serviço’ e em virtude da autorização dos demais membros da associação. Isto pode ser conseguido, em grau máximo, em associações *pequenas*, nas quais todos os membros podem reunir-se num mesmo lugar, conhecem-se uns aos outros e consideram-se socialmente iguais (...)” (Weber, 1991:190-191).

Algumas legislações, ao tratarem da estrutura diretiva da escola, ressaltam a idéia de gestão colegiada, por meio da qual a equipe de direção age em consonância com as deliberações desses coletivos. Nesse sentido, essas normas legais prevêm que o diretor atue como um executor do colegiado, mas não o eximem da responsabilidade de conduzir os processos administrativos e pedagógicos. Dentre as legislações analisadas, as de nove sistemas de ensino adotam essa concepção, algumas com detalhamentos que desvelam clara distribuição de poder⁹⁸.

A preocupação com a transformação do poder exercido pelo diretor escolar é apontada em alguns documentos institucionais dos sistemas de ensino. Ao tratar do papel do diretor no contexto das mudanças reclamadas pela democratização da sociedade, a Secreta-

⁹⁸ AC, DF, MS, MG, PB, PR, municípios de Belo Horizonte/MG, Cuiabá/MT e Rio Branco/AC. No município de Belo Horizonte/MG, a própria Lei Orgânica considera que a gestão democrática é instituída, dentre outros mecanismos, pelo da direção colegiada. Na legislação do AC (Lei 1201/96) e do MS (Decreto 8273/95), há referências expressas de que as ações exercidas pela direção devem estar em consonância com as orientações emanadas dos conselhos escolares de suas respectivas unidades. No DF (Lei 957/95), a aprovação das equipes técnicas que atuam junto à direção deve ser submetida ao Conselho Escolar.

ria de Educação da PB registra as implicações geradas por essas transformações, chamando atenção para o fato de que o diretor não deve continuar sendo concentrador da autoridade:

“(...) o Diretor deixará de ser autoridade única na escola, o administrador burocrático (...) para se tornar o grande articulador das ações de todos os segmentos, o condutor do projeto da escola (...)”⁹⁹.

Mostrando que as mudanças advindas dos processos de democratização da gestão da escola consideram a importância do colegiado, mas não retiram do diretor o papel fundamental de articulador e executor das ações que se passam em seu interior, bem como de autoridade responsável pelas decisões implantadas, dois documentos institucionais de MG assim se referem:

“O colegiado escolar só existe enquanto está reunido. A implementação das decisões tomadas pelo colegiado quanto aos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros é de responsabilidade do diretor da escola”¹⁰⁰.

“[o que importa] não é fortalecimento da diretora e sim da direção da escola. A direção da escola compreende a diretora mais o Colegiado. A liderança da diretora contará com o apoio do Colegiado (...) A forma de administração proposta não tem nada a ver com co-gestão. Trata-se de uma gestão em que a diretora é a autoridade responsável. Ela assumirá a responsabilidade pelas decisões nesse gerenciamento participativo. O Colegiado irá apoiá-la nas decisões mais essenciais”¹⁰¹.

ESCOLAS EXCLUÍDAS DO PROCESSO DE ELEIÇÃO

A implementação dos processos eleitorais produziu não somente mecanismos de controle do domínio do diretor, mas permitiu, ainda, que o tradicional poder de mando quase absoluto das autoridades constituídas – secretários de educação e seus delegados – se repartisse entre os profissionais e os usuários da escola pública. No entanto, para uma avaliação mais consistente da influência que esse processo democrático pode causar sobre o conjunto do sistema de ensino e da própria sociedade, é necessário considerar a extensão do sistema atingido por ele porque, em alguns casos, várias são as unidades escolares exclu-

⁹⁹ PB: Documento para implantação no período 1995/1998 “A escola pública que pretendemos: democrática e de qualidade”, s/d, SEC.

¹⁰⁰ MG: Brochura “Gestão da escola, sugestões e esclarecimentos”, SEE, 1994.

das da utilização do mecanismo eleitoral. Os motivos dessa exclusão são, em geral, baseados no tamanho ou na tipologia da escola. Alguns critérios adotados podem ser operacionalmente compreendidos, como o utilizado em Porto Alegre/RS, cuja lei¹⁰² determina ser prerrogativa do secretário de educação indicar o diretor em escolas com um professor apenas. Neste caso, a eleição, se realizada, configuraria tão somente um caráter plebiscitário, podendo, inclusive, colocar o único professor da escola em situação de *persona non grata* no caso de a comunidade negar-se a sufragá-lo diretor. Mesmo assim, é legítimo que a comunidade possa usufruir desse direito, no meu entendimento, desde que razões consistentes o justifiquem.

No estado do Acre, a lei que estabelece as eleições não se aplica a escolas com menos de cem alunos¹⁰³. Na Paraíba, são excluídas as escolas com menos de três professores ou especialistas¹⁰⁴. No estado de Pernambuco e no município de Rio Branco/AC, a legislação só se aplica em escolas com mais de seis turmas¹⁰⁵. Esses casos parecem ter uma justificativa igualmente operacional, resguardando-se os sistemas de ensino de desencadear processos que exigem considerável esforço organizativo em comunidades educacionais de pequeno porte. No entanto, se é possível encontrar razões processuais que expliquem a exclusão dessas unidades escolares, é igualmente difícil atinar com motivo político que o justifique, já que não há como defender que uma comunidade pequena não tenha o mesmo direito à participação que uma comunidade de grande porte.

Nos estados de Santa Catarina, da Paraíba e de Sergipe, algumas escolas são excluídas do processo eleitoral em função de sua localização, de sua tipologia ou de ambas. Em Santa Catarina, apenas as escolas que ministram ensino além da quarta série podiam escolher seus diretores até terem a lei definitivamente revogada¹⁰⁶. Na PB, o decreto que instituiu as eleições para diretores, além de excluir escolas com menos de três profissionais do ensino, determina que o processo se realize, numa primeira fase, nas “unidades de ensino

¹⁰¹ MG: Trecho da conferência “A realidade da educação em MG”, proferida pelo secretário de educação Mares Guia, na Assembléia Legislativa de MG, em 23/10/91.

¹⁰² Município de Porto Alegre/RS: Lei 7365/93.

¹⁰³ AC: Lei 1201/96.

¹⁰⁴ PB: Decreto 13763/90.

¹⁰⁵ PE: Decreto 19625/97; Município de Rio Branco/AC: Lei 1181/94.

localizadas nas cidades-sede das Regiões Geo-Administrativas do Estado da Paraíba”¹⁰⁷. Em SE, até que uma liminar judicial concedida à rede municipal de Aracaju considerando a inconstitucionalidade das eleições fosse estendida à rede estadual, a escolha de diretores por meio deste processo foi estabelecida em lei¹⁰⁸ e realizada pelo sistema de ensino exclusivamente para as escolas de 2º Grau da capital. A regulamentação dessa lei¹⁰⁹ estabeleceu que o provimento do cargo de diretor das escolas estaduais devesse se dar por meio de concurso público, exceto para as unidades mencionadas em dois artigos. No primeiro, relaciona uma lista de nove escolas de 2º Grau, da cidade de Aracaju. No segundo, registra outras nove escolas do mesmo grau, onde a eleição se processa um ano depois da realização do primeiro pleito. Dessa maneira, o sistema de ensino chega ao requinte de adotar concurso público para provimento do cargo de diretor, exceto em dezoito escolas de 2º Grau da capital. Nessas, gradativamente, nove a cada ano consecutivo, as eleições podem se realizar, o que desvela uma concepção curiosa de democratização da escola, que considera algumas escolas da capital mais democráticas que outras da mesma cidade e que todas as do interior.

Em todos esses casos, o que se constata é que, pela exclusão de algumas escolas do processo eleitoral, o que prevalece é designação pelo secretário de educação, o que, seguramente, acaba permitindo a barganha política de que se revestem os processos de indicação. Outras situações que deságuam na prerrogativa de indicação por parte dos secretários de educação são aquelas ligadas à criação de escolas novas, inauguradas depois que processos eleitorais já foram realizados no conjunto do sistema, bem como em face da exigência de quorum na participação dos membros dos segmentos que compõem a comunidade escolar, especialmente dos pais de alunos.

As indicações de diretores pelo secretário, que ocorrem nos sistemas de ensino em função da inauguração de novas escolas, são regulamentadas pelas respectivas legislações, tornando-as válidas para um período que varia entre sessenta dias a um ano completo, exis-

¹⁰⁶ SC: Lei 8040/90.

¹⁰⁷ PB: Decreto 13763/90.

¹⁰⁸ SE: Lei 23/95.

¹⁰⁹ SE: Decreto 16396/97.

tindo, também, o critério de acúmulo de um número mínimo de unidades escolares para que se realize o processo eleitoral¹¹⁰.

A exigência de quorum nas eleições é outro fator que pode dificultar a validação de processos participativos. Nas legislações que regulamentam os procedimentos eleitorais, é generalizada a exigência de participação da maioria absoluta dos membros de cada segmento. Esta regra, que é facilmente alcançada pelos segmentos de professores, de funcionários e de alunos – pela sua vinculação direta com o cotidiano da escola – pode, também, causar imensas dificuldades para os pais, em virtude dos já conhecidos obstáculos que cercam suas possibilidades de participação. Alguns autores referem-se a essa prescrição legal de maneira crítica, por reconhecerem nela um caráter de forte resistência à implementação de eleições pelo Estado.

“Na dificuldade ou impossibilidade de resistir às pressões populares para a instituição da eleição, parece que o que se procura com esse tipo de medida é precisamente dificultar sua realização de fato” (Paro, 1996: 60)¹¹¹.

LIMITAÇÕES DAS ELEIÇÕES DE DIRETORES

Independente da forma como a eleição de diretores se materializa nos sistemas de ensino, não pode esse mecanismo ser compreendido como uma panacéia da democratização da escola. Vitor Paro assinala que, em entrevistas tomadas durante pesquisa de campo sobre as eleições de diretores escolares, vários depoimentos de profissionais, de alunos e de pais mencionavam um exagerado entusiasmo com as eleições, delas esperando a resolução ime-

¹¹⁰ Para escolas novas, as indicações dos secretários são válidas para o período de sessenta dias, em MG (Decreto 10486/91); de cento e vinte dias, no AC (Lei 1201/96); por período nunca inferior a seis meses, na PB (Decreto 13763/90); por um ano, no CE (Lei 12442/95), e nos municípios de Natal/RN (Documento “Regulamento para o processo das eleições diretas para diretores e conselhos de escola”), do Rio de Janeiro/RJ (Lei 504/84) e de Salvador/BA (Decreto 8833/91). O sistema municipal de Porto Alegre/RS (Lei 7365/93) estabelece que, após a indicação pelo secretário de educação, as eleições devem se realizar no mesmo ano de criação da escola. O município de Cuiabá/MT (Lei 3201/93) estabelece que as eleições só se realizam em escolas novas quando elas somam um mínimo de três unidades. Neste caso, a realização de eleições no ano de 1997 só ocorreu quando já existiam oito escolas (Resolução 001/97-SME).

¹¹¹ O autor relata, ainda, apoiado em dados de pesquisa de Gonçalves (1994) sobre o sistema de ensino paranaense, que a imposição de quorum mínimo de 50% para os pais, nas eleições realizadas no ano de 1993, resultou no fato de que, de 1109 escolas estaduais, a validade do processo só se verificou em 408 delas, menos da metade, portanto. Este episódio garantiu ao secretário de educação a indicação dos diretores nas de-

diata de problemas de qualidade do ensino, de recursos e de condições objetivas da escola, chamando a atenção para a frustração que essas esperanças infundadas podem trazer, inclusive comprometendo a própria crença nas eleições (Paro, 1996). Análises das experiências eleitorais ocorridas em vários sistemas de ensino a partir da década de 1980 revelam, de fato, imperfeições que, se não são suficientes para pôr em dúvida a validade do processo, devem ser tomadas como sinais de que seu aperfeiçoamento constante é uma necessidade fundamental para a garantia da democratização da escola e dos sistemas.

Ao analisar as primeiras experiências eleitorais dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, Flávia Werle (1991) aponta que, no Paraná, a resistência de professores às medidas consideradas restritivas de seus interesses prejudicou o processo; em Santa Catarina, fatores como aliciamento para garantia de voto, influência partidária, distribuição de cestas de alimento, colocação de transporte à disposição dos pais vinculada ao voto em determinado candidato impregnaram as eleições com cenas explícitas de populismo dignas das mais criticáveis atitudes da velha política partidária brasileira. Em Santa Catarina, ainda, a realização das eleições no final do ano fez com que a mobilização entre professores, alunos e comunidade não atingisse o grau esperado de participação e a falta de esclarecimento à comunidade levou a que muitos pais voltassem para casa sem exercer o direito do voto porque muitos se sentiram atrapalhados com certas tipologias de escolas que, por vezes, levava à necessidade de escolha de três diretores, um para cada grau de ensino. Além disso, a divulgação e a própria eleição deu-se em função de nomes de candidatos, não havendo nenhum tipo de plataforma de trabalho.

Em trabalho anterior, onde descrevi a primeira experiência eleitoral do Distrito Federal, tive oportunidade de relatar os problemas causados pelo partidarismo que, naquela ocasião, caracterizou a condução do sistema de ensino local. A colocação da máquina administrativa pública da educação a serviço de interesses grupais, fez com que os diretores eleitos não pertencentes ao partido do governo tivessem enormes dificuldades na condução da política educacional, chegando mesmo a sofrerem exonerações em situações de conflito

mais explícitas (Mendonça, 1987). No município de Goiânia, a interferência de políticos e de líderes comunitários no aliciamento da comunidade escolar em favor de candidatos à direção identificados com seus interesses é descrita por Celina Calaça, num estudo de caso sobre as eleições de diretores naquele município (Calaça, 1993).

Aspectos negativos vinculados à implementação de eleições para escolha de diretores de escolas são, também, apontados por autoridades institucionais que têm sob sua responsabilidade a condução desses processos. A falta de preparo de alguns candidatos eleitos para administrar a unidade escolar, o controle quase que exclusivo do processo pelo corporativismo de professores, ou o estímulo a divergências entre grupos, facções e partidos políticos, são alguns dos problemas apontados¹¹². Considero, no entanto, que alguns problemas se revestem de maior gravidade, uma vez que a probabilidade de sua ocorrência é maior em processos de provimento menos participativos, como o da indicação política. Nessa dimensão estão os problemas ligados a atitudes clientelistas, que podem ser observados na expressão de três sistemas de ensino, ao identificarem pontos negativos nas eleições de diretores:

[Acre:] “(...) prática clientelista de alguns diretores, visando à reeleição”; [Município de Teresina/PI:] “Há um certo clientelismo corrupto (se vota em mim, receberá complacência nas faltas, etc.); cria um ‘coronelismo’ nas escolas”; [Município de Curitiba/PR:] “Tendência do diretor, para eleger-se, ceder a pressões e abrir mão de princípios fundamentais de organização da estrutura escolar, prejudicando o cumprimento da função essencial (ex.: negociando faltas ao trabalho, diminuindo a expectativa e exigência quanto a competências do professor e funcionários)” (Dourado & Costa, 1998:50, 51 e 53).

Igualmente grave é a constatação de atitudes de diretores eleitos querendo se transformar em proprietários do espaço público escolar como se os votos recebidos pudessem chancelar tal arrogância, como demonstrada pelas autoridades do sistema de ensino do município de Goiânia/GO.

¹¹² Valho-me das informações contidas na pesquisa de Dourado & Costa (1998). A falta de preparo é apontada pelos sistemas de ensino do RJ, de Florianópolis/SC e de Goiânia/GO; o controle do processo pelos professores é assinalado pelo município de Belo Horizonte/MG; o estímulo a divergências é lembrado pelos municípios de Florianópolis/SC e Goiânia/GO.

“Outra questão é que tendo seu cargo legitimado pelos votos que obteve, o diretor se transforma em ‘dono’ da escola, muitas vezes usando esse poder de forma errônea e em desacordo com os interesses da escola que dirige, causando inúmeros problemas tanto na unidade escolar como na Secretaria Municipal de Educação e na comunidade” (Dourado & Costa, 1998:53).

Esses problemas detectados na implantação de processos eleitorais indicam claramente que, mesmo sendo a eleição de diretores um dos procedimentos essenciais na democratização da escola e dos sistemas de ensino, ela não é capaz de, sozinha, alterar a estrutura centralizada, as atitudes arbitrarias e corporativas, ou os comportamentos antidemocráticos. Todos esses males presentes na escola pública brasileira são fruto não apenas do processo de indicação dos seus dirigentes, mas de uma conjunção de diferentes fatores. Vitor Paro assinala que alguns esperam que os diretores eleitos mudem imediata e radicalmente seu comportamento autoritário, esquecendo-se de que as causas desse autoritarismo não estão ligadas apenas à forma de indicação do diretor. No entanto, o autor nos adverte para que não se impute ao processo eleitoral a responsabilidade pela permanência desses problemas:

“(…) não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas de reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados quando se conjugarem, ao processo eletivo, outras medidas que toquem na própria organização do trabalho e na distribuição da autoridade e do poder na escola” (Paro, 1996:104).

As imperfeições ocorridas nas primeiras experiências de eleição de diretores ensejaram o aperfeiçoamento do processo pela introdução de mecanismos reguladores. Uma questão tratada por algumas legislações dos sistemas de ensino é a regulação das eleições de maneira a permitir que o voto seja dirigido mais a programas de gestão que ao candidato. Regina Paixão, ao apresentar a experiência eleitoral vivida no Mato Grosso do Sul, resalta que, para evitar a polarização das eleições nos nomes dos candidatos e a dispersão de esforços, tornou-se obrigatória a apresentação de proposta de trabalho a ser debatida com a comunidade durante a campanha (Paixão, 1994). Isso não impediu, no entanto, que as propostas apresentadas contivessem um teor populista gerando no eleitorado uma expectativa que estava além das competências de um diretor de escola atender.

“Esta experiência revelou a reprodução do modelo de campanha eleitoral vivido pela sociedade brasileira no que se refere, principalmente, ao clientelismo e à veiculação de propostas de impacto que, em geral, não poderiam ser cumpridas no âmbito da escola.

(...) Nas propostas apresentadas, há a predominância dos aspectos administrativos da gestão escolar, principalmente nas promessas de reformas e ampliações da parte física do prédio escolar, priorizando o visível e transportando para a escola as clássicas promessas de ‘obras’, características de certos políticos profissionais” (Paixão, 1994:118).

Essa é, também, a percepção de alguns responsáveis pela administração dos sistemas de ensino. Na pesquisa nacional sobre formas de provimento do cargo de diretor conduzida pela ANPAE, as respostas encaminhadas pelas Secretarias de Educação de três municípios indicam impasses e controvérsias constatados no processo de eleição de diretores, assinalando a preocupação de que esse tipo de mecanismo institucional acaba repetindo as mazelas do modelo eleitoral de natureza político partidária.

Município de Aracaju/SE: “(...) O processo eleitoral ocorrido nas escolas municipais para eleger diretores e vice-diretores corresponde ao processo de eleições na sociedade civil. Assim é que as campanhas se baseiam em trocas de votos, através de promessas (...)”

Município de Natal/RN: “O processo de escolha de diretores de escolas municipais de Natal/RN tem-se caracterizado – a exemplo dos processos eletivos em nível mais amplo – como algo dotado de contradições e limites, cuja superação certamente vai-se efetivando a cada novo processo (...) têm-se constatado disputas por hegemonias, numa corroboração de velhos hábitos inerentes aos pleitos político-partidários, contradizendo os reais princípios democráticos (...)”

Município de Vitória: “(...) As eleições aconteceram nas 31 escolas de 1º Grau que fazem parte desta rede, e como na sociedade civil, elas transcorreram com as peculiaridades, impasses que delas fazem parte como eleições com fraudes, impugnações, mandado de segurança (...)” (Dourado & Costa, 1998:40, 44 e 45).

A superação gradual dessas dificuldades só pode se dar, ao meu ver, com a continuidade da experiência eleitoral nos sistemas de ensino e com a adoção de medidas institucionais e legais que visem ao controle do processo. Na experiência do estado de Mato Grosso do Sul, Regina Paixão (1994) menciona que, com a vivência de duas eleições de diretores, constatou-se rejeição aos candidatos que baseavam suas propostas unicamente em programas populistas, o que demonstra que, no processo democrático da eleição, é o exercício da prática eleitoral que o aperfeiçoa. Considerando que esse aperfeiçoamento não ocorre de maneira espontânea, Vitor Paro assinala a necessidade de que os responsáveis

pelos sistemas de ensino adotem providências para dificultar ou, mesmo, impedir que as práticas que levam à demagogia e ao clientelismo permaneçam existindo.

“Uma das providências pode ser o estabelecimento de regras mínimas para o desenvolvimento de campanha. Assim, além de exigir que as candidaturas só se façam a partir da apresentação, por parte dos candidatos, de programas ou plataformas mínimas de gestão da escola, pode-se estabelecer uma forma de campanha em que seja proibida a propaganda desordenada que inclusive costuma conturbar o andamento normal das atividades didáticas na escola. O ideal talvez seja a previsão de debates em que se ofereçam iguais oportunidades para cada candidatura expor e defender o seu próprio programa, dialogando com toda a comunidade presente que procurará verificar até que ponto suas propostas são realistas ou são meras promessas para ganhar eleição” (Paro, 1996:84).

Algumas legislações consultadas fixam normas que refletem a tentativa de controle das campanhas eleitorais, criando mecanismos que visam a manter o funcionamento regular das unidades escolares, a evitar abusos e a dar um direcionamento mais programático e menos personalista ao voto. O sistema de ensino do município do Rio de Janeiro/RJ, por exemplo, regulamenta a campanha eleitoral de maneira branda, determinando que a divulgação da proposta do candidato pode ser feita, desde que respeitados os limites do funcionamento regular da escola¹¹³. Outros sistemas ampliam um pouco mais suas exigências, fixando proibições como a do uso indiscriminado do espaço da sala de aula para divulgação das candidaturas. No município de Belo Horizonte/MG, os concorrentes podem promover suas candidaturas em sala de aula, desde que limitando-se a dez minutos diários em cada uma delas¹¹⁴. No Distrito Federal, o espaço da sala de aula não é tolerado como ambiente para campanhas eleitorais¹¹⁵, regra que termina, a meu ver, contraditoriamente impedindo a reflexão eleitoral como temática de estudo e de cidadania.

A concepção de que a campanha eleitoral é um processo restrito ao ambiente interno da escola é outro registro feito por algumas legislações. Essa preocupação é refletida em medidas como a proibição de pintura de muros, uso de meios de comunicação de massa¹¹⁶ ou de participação de elementos estranhos à comunidade escolar em todas as fases do pro-

¹¹³ Município do Rio de Janeiro/RJ: Portaria E/AIE 2/96 – SME.

¹¹⁴ Município de Belo Horizonte/MG: Portaria 6/96 – SME.

¹¹⁵ DF: Lei 957/95.

¹¹⁶ DF: Decreto 18556/97.

cesso eleitoral¹¹⁷, medida que impede que membros do próprio sistema de ensino, dos sindicatos ou associações comunitárias não pertencentes à comunidade escolar atuem como apoiadores de uma candidatura. No sistema de ensino de Minas Gerais, essa restrição é ainda mais rigorosa, ao exigir que o candidato defenda seu programa de ação exclusivamente em assembléia da comunidade escolar convocada para este fim, não sendo permitida nenhuma outra propaganda, sob risco de desclassificação¹¹⁸.

De todas as legislações consultadas, a que parece mais rígida e com detalhes que atingem não apenas os candidatos mas também os eleitores, é a que regulamenta as eleições para diretores do sistema municipal de ensino de Curitiba/PR. Na lista de proibições relacionadas à campanha eleitoral, a legislação prevê a coação e o aliciamento de subordinados, o uso do poder econômico, a violência moral ou física, a falsificação de documentos, a violação do sigilo do voto, a divulgação de fato sabidamente inverídico para denegrir outro candidato, a distribuição de prêmios ou vantagens, os sorteios, a ofensa à dignidade de alguém, a dilapidação do patrimônio público e privado. A caracterização de qualquer dessas transgressões constitui falta grave, sujeitando o infrator à pena disciplinar de demissão. Incorre nas mesmas penalidades quem solicitar a impugnação de candidatura por motivação falsa, mero capricho ou erro grosseiro¹¹⁹.

A implementação de mecanismos eleitorais para escolha de diretores escolares de diferentes sistemas de ensino ensejou o incremento de processos participativos que importantes reflexos produziu na organização dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar. Da mesma maneira, permitiu a extensão de processos democráticos no seio da própria sociedade, na medida em que a eleição de diretores realizada no espaço da escola pública ampliou significativamente o direito de participação do cidadão. O desenvolvimento democrático de uma sociedade, depois de conquistado o sufrágio universal, está intrinsecamente ligado à ampliação dos espaços de participação organizada. É nesse sentido que Norberto Bobbio opina ser possível falar de extensão do processo de democratização

¹¹⁷ Município de Porto Alegre/RS: Lei 7365/93.

¹¹⁸ MG: Lei 10486/91.

¹¹⁹ Município de Curitiba/PR: Lei 8280/93.

na medida em que esta se revela não mais pela ampliação de “quem vota”, mas de “onde se vota”:

“(…) quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito (Bobbio, 1986:28).

Alguns sistemas de ensino, embora reconhecendo nas eleições de diretores um importante processo de incremento da participação popular e uma possibilidade concreta de aferição da liderança do candidato junto à sua comunidade escolar, adotam legislações que levam em consideração a necessidade de avaliar a competência técnica do pretendente ao cargo. Essa postura reflete as críticas sobre a utilização exclusiva do mecanismo eleitoral para escolha do diretor escolar. Julgando as eleições ineficientes para avaliar a competência técnica dos candidatos, esses sistemas utilizam-se de procedimentos prévios de seleção, por meio de concurso de provas e de títulos, na tentativa de oferecer à escolha da comunidade escolar apenas candidatos tecnicamente capazes.

SELEÇÃO DE DIRETORES EM DUAS ETAPAS

Os processos de seleção competitiva e eliminatória são utilizados pelas administrações dos sistemas de ensino com a pretensão de avaliar o conhecimento e a capacidade gerencial dos candidatos. As eleições, dessa maneira, só seriam acionadas numa segunda etapa do processo seletivo, com a finalidade de aferir a capacidade de liderança dos concorrentes aprovados e melhor colocados.

O sistema estadual de educação de Minas Gerais foi o primeiro a adotar tal mecanismo para provimento do cargo de diretor de suas unidades de ensino. Após um longo período em que o processo utilizado para escolha dos diretores foi o da indicação política, o sistema passou a sofrer forte pressão de suas bases pela implantação de eleição de diretores. Essa pressão foi catalisada, sobretudo, pela intensa mobilização que contextualizou a reali-

zação do I Congresso Mineiro de Educação¹²⁰, em 1983, e que incluiu dentre suas teses a da eleição direta para diretores das escolas estaduais. É a própria Constituição Estadual, promulgada em setembro de 1989, que soluciona esse impasse ao incluir a seleção competitiva interna para o exercício do cargo de diretor de escola pública como um dos princípios do ensino:

“Art. 196 – Inciso VII: seleção competitiva interna para o exercício do cargo comissionado de Diretor e da função de Vice-Diretor de escola pública, para o período fixado em lei, prestigiadas na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para a liderança, a capacidade de gerenciamento, na forma da lei, e a prestação de serviço ao estabelecimento por dois anos, pelo menos”¹²¹.

O processo de seleção competitiva que inclui a apuração objetiva de mérito dos candidatos, iniciado no estado de Minas Gerais, inspirou a sua utilização por outros sistemas estaduais de ensino, não havendo, no entanto, nenhuma experiência de seu emprego nos municípios das capitais. A forma que essa apuração de competência ou de mérito assumiu foi, em geral, a prova de conhecimentos e de títulos.

Além do sistema de ensino de MG, utilizam-se da seleção em duas etapas, com aplicação de prova eliminatória de conhecimento os do CE, do ES, de PE e do AM. O sistema de ensino do MS, apesar de não se referir à existência de duas etapas na seleção dos diretores, adota uma legislação regulamentadora das eleições¹²² que considera como um dos requisitos mínimos para inscrição da candidatura a obtenção de 60% da pontuação geral em prova escrita eliminatória de conhecimentos sobre o sistema estadual de ensino e administração escolar. No RS, a lei que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público¹²³, esquivando-se de utilizar a expressão “eleição”, estabelece que a autonomia administrativa

¹²⁰ A reivindicação por eleições de diretores no sistema estadual mineiro consubstanciou a proposta número 15 do Congresso Mineiro de Educação, realizado em Belo Horizonte, de 3 a 7/10/83: “Estabelecer a eleição de diretor por voto direto pela comunidade escolar, por um período de quatro anos, com direito a reeleição por apenas mais um mandato consecutivo, devendo recair em elemento que pertença ao quadro do magistério da própria escola”. MG: Documento “Parte complementar”, s/d, da Secretaria de Recursos Humanos e Administração da SEE.

¹²¹ MG: Extrato da Constituição do Estado de Minas Gerais, encaminhado por meio do ofício DDGE/SRH 1484/97.

¹²² MS: Decreto 8273/95.

¹²³ RS: Lei 10576/95.

da escola é assegurada por “indicação do diretor por votação direta”, cujo processo é precedido de uma primeira etapa, na qual os candidatos participam de um curso de qualificação.

Em Minas Gerais, a lei que regulamenta a exigência da constituição estadual¹²⁴ estabelece que os mecanismos adotados para a seleção competitiva sejam efetivados em duas etapas. Na primeira, realizam-se provas de títulos e de conhecimentos. Na prova de títulos, cuja apuração corresponde a 20% dos pontos totais a serem atingidos na primeira etapa, avaliam-se a experiência profissional, preponderando o exercício do magistério, a posse de habilitação específica, os cursos realizados e os trabalhos publicados na área da educação. Na prova escrita cuja apuração equivale aos 80% dos pontos restantes da primeira etapa, são exigidos conhecimentos de gestão da escola e avaliada a capacidade de gerenciamento.

Os três primeiros colocados, com pelo menos 60% da pontuação geral da etapa, passam para a segunda etapa, quando, em assembléia da comunidade escolar, os candidatos defendem seus programas de ação. A eleição, que se realiza após o debate com a comunidade, pretende aferir a aptidão para a liderança a que se refere a constituição estadual. Curiosamente, no entanto, é o próprio sistema estadual que, num documento institucional que faz um balanço do processo realizado no ano de 1991, ao se referir ao estágio de apresentação dos projetos à comunidade escolar afirma que

“(...) nessa fase não seria permitida propaganda do tipo eleitoral com o nome dos candidatos. A apuração da capacidade de liderança não se caracterizaria como uma eleição, mas como uma escolha entre programas de trabalho distintos”¹²⁵.

Ao conceber a avaliação da capacidade de liderança desta forma parece que o sistema de ensino mineiro pretende que o programa de trabalho possua intrinsecamente esta habilidade, independente do candidato, do qual não é possível sequer fazer propaganda. A saudável preocupação em valorizar o programa de trabalho, fazendo com que o pleito eleitoral não resvale para o personalismo, acaba também descaracterizando a eleição como processo de votação para a escolha de pessoa para desempenhar função de dirigir a escola. A preocupação em fazer parecer que a apuração da capacidade de liderança não se constitui

¹²⁴ MG: Lei 10486/91.

uma eleição revela um preconceito com a ação política que a caracteriza e imputa a um plano escrito, estranhamente, a própria capacidade de liderar a comunidade para a sua execução. Essa confusão não passa despercebida da crítica de Vitor Paro, que assim se refere ao processo adotado pelo sistema mineiro:

“Como se pode falar em ‘apuração de capacidade de liderança’ e dizer que ela ‘não se caracteriza como uma eleição’? De quem, então, é a capacidade de liderança? Do programa de trabalho que se pretende ‘escolher’? Programa de trabalho pode liderar alguma coisa? Se se está preocupado apenas com o ‘programa de trabalho’, por que, então, votar nos ‘candidatos’? (...) Como pode ser *escolha* pelo *voto* e não ser eleição? Ademais, por que esse cuidado em que não seja eleição? O que parece existir mesmo é uma preocupação de *legitimidade sem voto*, procurando cumprir a Constituição do Estado que estabelece a aferição da competência e da liderança, mas buscando, por todos os meios, fazer o processo eletivo caudatário do processo de aferir ‘competência’ (...)” (Paro, 1996:85-86).

Um procedimento singular, que denota a preocupação do sistema de ensino de Minas Gerais em valorizar a etapa de apuração da competência do candidato, pode ser constatado pela maneira como o vice-diretor foi designado na seleção ocorrida no ano de 1991. Ao diretor não era dada a opção de escolha de seu vice-diretor, já que essa função deveria ser assumida pelo candidato a diretor colocado em segundo lugar nas eleições. Havendo mais de um vice-diretor na tipologia da escola, a ordem do resultado da votação deveria ser observada. Como somente os três primeiros colocados na primeira etapa passavam para a fase seguinte, a comunidade escolar não fazia mais que escolher entre eles a posição que deveriam ocupar na equipe de direção. Esse sistema podia propiciar situações embaraçosas como a formação artificial da equipe de direção, a ponto de, em situações limite, o diretor ter de compartilhar as atividades de direção com uma pessoa com projeto político pedagógico oposto¹²⁶.

De qualquer maneira, o processo adotado pelo estado de MG pretendeu superar a indicação dos diretores pelos políticos da região onde se localiza a unidade escolar, democratizando a escolha dos dirigentes, permitindo que apenas os mais competentes se candi-

¹²⁵ MG: Documento “Seleção competitiva interna para provimento do cargo de diretor de escola – 1991”.

¹²⁶ Esse sistema terminou sendo corrigido logo no pleito seguinte com a adoção de chapas compostas por candidatos aos cargos de diretor e vice-diretor, de acordo com as informações contidas no documento “Processo de escolha de diretor de escola estadual/93” – SEE-MG.

datem e chancelando os trabalhos das escolas com o respaldo da comunidade. Apesar disso, as próprias autoridades institucionais, ao citarem os pontos negativos do processo de escolha de diretores adotado, reconhecem que permanecem existindo a interferência da política em alguns municípios e a rivalidade entre os candidatos¹²⁷. A interferência de políticos, especialmente em ano de eleição municipal, foi também registrada por Guiomar N. de Melo e Rose N. Silva (1994), que chegaram a constatar solicitações de substituições de diretores escolhidos pelo processo seletivo por membros dos esquemas eleitorais de alguns deputados e candidatos a prefeitos e vereadores.

O sistema de ensino do estado do Ceará adotou a sistemática de escolha de diretores em duas etapas como parte de um programa de descentralização da administração e de gestão participativa. Como no sistema mineiro, a primeira etapa concentra-se na avaliação da competência técnica dos candidatos, por meio de provas eliminatórias de conhecimento e exame de títulos¹²⁸. Na experiência cearense, porém, todos os candidatos que tiram média igual ou superior a seis na primeira etapa participam do processo de eleição pela comunidade escolar, após apresentação e debate dos planos de trabalho.

O estado do Ceará é o único a adotar processo seletivo para escolha de diretores de instâncias intermediárias do sistema de ensino¹²⁹. Também neste caso, a seleção realiza-se em duas etapas, constando a primeira de prova escrita e de títulos. Os aprovados com nota igual ou superior a seis, até o limite de dez por região, apresentam plano de trabalho e participam de entrevista com uma comissão de educadores designados pelo secretário de educação. Do limite de cinco candidatos aptos por região, cabe ao governador do estado a escolha de quem será nomeado. Importa ressaltar que podem se inscrever neste processo seletivo candidatos com ou sem vínculo no serviço público estadual. Este critério termina por caracterizar o processo como uma seleção interna – para os que possuem vínculo funcional

¹²⁷ Aspectos positivos e negativos da modalidade de provimento adotada pelo sistema na visão das autoridades educacionais de acordo com relato de Dourado & Costa (1998).

¹²⁸ CE: Lei 12442/95 e Decreto 23689/95. O Edital 3/95 – SEB e seus anexos I, II e III estabelecem detalhadamente o programa da prova escrita, a bibliografia na qual se baseia a prova, os critérios para julgamento dos títulos e a sugestão de roteiro para elaboração do plano de trabalho a ser apresentado à comunidade escolar.

¹²⁹ O DF também chegou a realizar eleição para diretores de instâncias intermediárias, denominadas Complexos Escolares, no ano de 1986, processo que, no entanto não mais se repetiu nos anos seguintes. A esse respeito consultar Mendonça (1987).

com o estado – ou como um concurso público – para aqueles que, não possuindo nenhum tipo de vínculo com o serviço público estadual, pretendem nele ingressar.

No estado de Pernambuco, o processo seletivo para provimento do cargo de diretor também se realiza em duas etapas e, na visão da Secretaria de Educação, investe na organização da escola, define um papel específico para o Conselho Escolar na seleção do diretor e vincula esta seleção ao currículo do candidato e a um projeto de gestão a ser debatido publicamente¹³⁰. O processo de escolha de diretores se inicia com a inscrição de um memorial descritivo contendo a experiência profissional do candidato e de um projeto de gestão para um biênio. Após a exposição e o debate público do memorial e do projeto, o Conselho Escolar reúne-se e formaliza a avaliação dos candidatos¹³¹, encaminhando os aprovados para a segunda etapa do processo, que se constitui de prova escrita para avaliação de conhecimentos específicos, aptidão para a liderança e habilidades gerenciais. Como se vê, o mecanismo não inclui nenhum tipo de eleição, além de inverter o fluxo das etapas, colocando a prova escrita como final do processo avaliativo. O Conselho Escolar não tem, dessa maneira, funções de colégio eleitoral, já que não define o nome do escolhido mas, antes, seleciona os que considera aptos a continuar no processo. Chama a atenção, neste procedimento, a avaliação da aptidão para a liderança estar incluída como parte integrante da segunda etapa, por meio de prova escrita, portanto. Nesse sentido, essa não é sequer uma das competências avaliativas do Conselho Escolar na etapa em que os candidatos expõem-se e debatem seus projetos junto à comunidade escolar.

O procedimento adotado pelo sistema de ensino de PE deu origem a um conflito com o poder legislativo, em face da existência de legislação anterior que previa concretamente que “para as funções de diretor e diretor-adjunto de escolas não haverá exigência de processo seletivo conforme dispuser lei específica de iniciativa do Poder Executivo”¹³². Apesar dessa prescrição legal, entendeu o executivo regulamentar o processo de provi-

¹³⁰ Informações contidas no Ofício 1084/97-GAB-SE/PE, da secretária de educação de PE.

¹³¹ PE: Edital de 2/5/97-SEB. A avaliação do Conselho Escolar é formalizada em ata com base no que dispõem a Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual de PE e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9394/96, além do Plano Estadual de Educação.

¹³² PE: Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, Lei 11014/93, Art. 13, § 4º.

mento da função de diretor por meio de decreto¹³³, legislando unilateralmente sem a apreciação da matéria pelo parlamento estadual. Essa querela desdobrou-se com a apresentação de um projeto de decreto legislativo¹³⁴ que propôs sustar os efeitos do decreto do governador, impedindo, assim, a realização de processo seletivo para indicação de diretores. Entretanto, a posterior edição de edital regulamentador do processo seletivo pela Secretaria de Educação indica que a iniciativa parlamentar não chegou a ser aprovada. Esse episódio demonstra que a gestão escolar constituiu-se temática de disputa entre os poderes, tendo sido o legislativo, neste caso, mais atento às demandas sociais por participação.

A aferição da liderança, que é elemento presente em todos os procedimentos que caracterizam a seleção em duas etapas, materializa-se de maneira diferente em cada um dos sistemas de ensino que a adotam. Desses diversos formatos, sobressai uma marca comum que é a tentativa de não caracterizar a avaliação da capacidade de liderança como simples processo eleitoral. A liderança, no entanto, é uma forma de dominação baseada em qualidades e prestígio pessoais e aceita pelos dirigidos. Max Weber, ao incluir a noção de liderança no seu conceito de dominação carismática, assinala que a obediência dos liderados se dá à pessoa do líder, pelas suas capacidades excepcionais extracotidianas e não pela posição estatuída. Por essa razão, se as qualidades deixam de ser atribuídas, não subsistindo o carisma, seu domínio se perde, especialmente se a sua liderança deixa de trazer bem-estar aos dominados. Por isso, o autor chama atenção para a necessidade de ser a liderança avaliada pelos liderados para que produza efeito.

“O modo objetivamente ‘correto’ como essa qualidade *teria* de ser avaliada, a partir de algum ponto de vista ético, estético ou outro qualquer, não tem importância alguma para nosso conceito: o que importa é como de fato ela é avaliada pelos carismaticamente dominados – os ‘adeptos’” (Weber, 1991:159).

Não há, portanto, no meu entendimento, razão que justifique a aferição de liderança não ligada à pessoa do líder, da mesma forma que não parece razoável admitir que essa

¹³³ Decreto 19625/97.

¹³⁴ O decreto legislativo, em PE, está baseado na prerrogativa outorgada pela Constituição Estadual de que a Assembléia Legislativa pode sustar, mediante esse tipo de instrumento, atos normativos do poder executivo que exorbitem do direito regulamentador ou dos limites da delegação legislativa.

qualidade possa ser avaliada por meio do frio instrumento da prova escrita, relegando os liderados a um papel irrelevante.

ELEIÇÃO DE DIRETORES: ETAPA DE APERFEIÇOAMENTO DEMOCRÁTICO

A eleição, como forma de aferir a liderança do candidato na condução de uma proposta de trabalho para a escola, envolve necessariamente a coordenação dos indivíduos e dos grupos e o enfrentamento dos problemas decorrentes das relações nem sempre tranqüilas. Uma das críticas mais freqüentes contra as eleições para diretores de escolas baseia-se no argumento de que esse mecanismo cria uma tensão nas relações, tornando impossível a convivência e o funcionamento equilibrado da instituição. Romualdo Oliveira rebate esse argumento afirmando que

“A eleição não é uma receita para se ‘evitarem problemas’, mas sim uma alternativa para que eles aflorem e sejam enfrentados abertamente, sem permanecerem subjacentes. O desafio que a eleição significa, como aliás em todo e qualquer processo de disputa democrática, é a construção de um *ethos* de convivência que permita que os objetivos maiores da instituição se sobreponham às disputas internas” (Oliveira, 1993:122).

Nessa perspectiva, o diretor escolar precisa, além das habilidades próprias do professor, possuir liderança e reconhecimento da comunidade escolar e é justamente a aferição dessas capacidades que justifica e torna oportuna a realização do processo eletivo. Por meio dele, os membros da comunidade escolar manifestam-se e, pela maioria, decidem quem está melhor capacitado para liderá-los. Essa capacidade deve, no meu juízo, ser aferida por aqueles que estão próximos do candidato, que com ele compartilham as atividades próprias da escola e o processo de aferição é a manifestação da vontade da maioria.

Cuidando para que não se idealize o processo eleitoral para escolha de diretores como sucedâneo da democratização da escola, é preciso considerar que os processos que colocam a sua ênfase na aferição da competência técnica do candidato, como o concurso público, não são capazes de apurar as qualidades de liderança de um professor na comuni-

dade. Esse alerta já fazia Carlos Marés quando se iniciavam os procedimentos de implementação de eleições de diretores pelo país, no início da década de 1980. Considerando que a eleição para diretores é a modalidade que mais favorece a discussão da democracia na escola sendo, por isso, a mais rica forma de suprir a necessidade de comando em seu interior, lembrava o autor que, ainda que o concurso público fosse capaz de aferir, nos candidatos, a liderança necessária para a condução política da escola, o concurso se transformaria numa eleição indireta cujo colégio eleitoral estaria reduzido à banca examinadora escolhida pelo poder público (Marés, 1983).

Se os processos seletivos que envolvem a realização de duas etapas pretenderam cobrir a necessidade de aferir a competência e a liderança do candidato, produziram, por outro lado, a cassação prévia de candidatos, ao impedirem a comunidade escolar de manifestar-se sobre aqueles que são eliminados nas provas da primeira fase. É importante levar em conta que esse candidato, inclusive, já foi anteriormente selecionado em um concurso público como funcionário do sistema de ensino, sendo, portanto, considerado competente para o exercício das atividades da carreira, incluindo todas as profissões acessórias dela decorrentes¹³⁵. O sistema de ensino pode ser considerado, na terminologia weberiana, uma associação, isto é, uma relação social fechada para fora, de vez que limita a participação a determinadas condições¹³⁶, e cujos funcionários são membros de seu quadro administrativo com especialização profissional comprovada. Enquanto parte do Estado, o sistema de ensino é, também, uma instituição¹³⁷. O fechamento para fora, neste caso, é motivado pela ne-

¹³⁵ Emprego, aqui, a expressão “profissão acessória” para designar a atividade de direção escolar, considerando o sentido adotado por Weber para alguns cargos cujo caráter é de tarefa especial no âmbito de uma profissão mais ampla.

¹³⁶ Uma relação social será aberta para fora quando a participação não é negada a ninguém disposto a dela tomar parte. Ao contrário, é fechada para fora quando a ordem vigente exclui, limita ou liga a participação a determinadas condições (Cf. Capítulo I, item II, § 10, Weber, 1991:27-29). “Uma associação é uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito: de um *dirigente* e, eventualmente, a um *quadro administrativo* que, dado o caso, têm também, em condições normais, o poder de representação” (Weber, 1991:30).

¹³⁷ “Denominamos *instituição* uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência (...) Ou, mais corretamente: uma associação, *na medida em que* tenha ordens racionalmente estatuídas, chama-se, em nossa terminologia, ‘união’ ou ‘instituição’. Uma ‘instituição’ é sobretudo o próprio Estado (...)” (Weber, 1991:32-33).

cessidade de manutenção de uma alta qualidade de funcionamento da associação¹³⁸, razão que me leva a supor que os funcionários selecionados para terem sua participação permitida sejam capazes de desempenhar adequadamente suas funções. Considerando, ainda, que os requisitos exigidos para a inscrição da candidatura a diretor prescrevem a necessidade da formação acadêmica no campo da educação, da vinculação permanente à carreira e de considerável tempo de serviço, é razoável presumir que essas sejam condições suficientes para a apresentação de seu pleito à comunidade escolar. Essas qualidades iniciais, no entanto, não devem implicar que o diretor escolhido não tenha que continuar se capacitando para o exercício do cargo. Por isso, cada vez mais ganha importância o compromisso dos sistemas de ensino com a capacitação permanente dos dirigentes escolares.

Alguns sistemas de ensino, ao planejarem seus processos de provimento do cargo de diretor, incluem a frequência a cursos de capacitação, proporcionando ao candidato ou ao escolhido a oportunidade de complementar sua formação com temas do cotidiano da escola pública, de legislação educacional, de técnicas administrativas, dentre outros. A legislação analisada indica a existência desses processos de qualificação em sete sistemas de ensino. No CE, os diretores eleitos na segunda etapa do processo seletivo participam de cursos de oitenta horas¹³⁹. No DF, a legislação que instituiu as eleições para diretores escolares obriga a Secretaria de Educação a oferecer curso de qualificação de cento e oitenta horas, de frequência obrigatória, para diretores e vice-diretores eleitos, sobre aspectos políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos da gestão escolar¹⁴⁰. Os estados do ES e de PE estendem a capacitação para outros participantes da comunidade escolar. No ES, a legislação prevê oferta de qualificação para os dirigentes e capacitação dos segmentos para melhor atendimento aos dispositivos da lei que regulamenta a gestão democrática¹⁴¹. Em PE, a po-

¹³⁸ O fechamento de relações sociais são motivados, segundo Weber, por três razões: a) a manutenção de uma alta qualidade e do prestígio e das probabilidades inerentes de honra e de ganho; b) escassez das probabilidades em relação às necessidades; c) escassez das possibilidades de ganho. No primeiro caso, o autor cita particularmente a associação de funcionários públicos (Cf. Weber, 1991:28-29).

¹³⁹ CE: Documento "Escola como ponto de partida / 96 - SEB". Este documento registra a realização do curso de capacitação para os 692 diretores eleitos e a organização de um curso de especialização em gestão escolar, em parceria com as universidades federal e estadual. O Decreto 23689/95, que regulamenta o processo eleitoral, prevê que, além do curso de capacitação oferecido pela SEB, procedimentos de supervisão e apoio sejam mantidos durante toda a gestão.

¹⁴⁰ DF: Lei 957/95.

¹⁴¹ ES: Lei 5474/96.

lítica de descentralização pedagógica adota a extensão da capacitação dos diretores aos membros dos conselhos escolares¹⁴². O município de Rio Branco/AC estrutura a escolha de diretores escolares em três processos: a eleição, o curso de aperfeiçoamento para os eleitos, com frequência compulsória, mesmo para os que o tenham feito em mandatos anteriores, e a nomeação e posse¹⁴³. O RS pode ser incluído no rol dos sistemas que consideram a capacitação de diretores como parte de sua política de gestão, uma vez que impõe como pré-requisito para a candidatura a participação em curso dessa natureza¹⁴⁴.

A eleição de diretores, que, pelas razões já expostas, adquiriu lugar de destaque no processo de democratização da escola e dos sistemas de ensino, chegando erroneamente a ser considerada sinônimo de gestão democrática, é uma das maneiras, sem ser a única, de materializar esse importante princípio constitucional no ensino público. A sua realização cria vínculos entre a comunidade, alunos, trabalhadores em educação e direção eleita em torno de um projeto de trabalho coletivo.

Além disso, o controle e a redução dos poderes de mando – efetivado pelo exercício da direção referenciado pela autorização colegiada dos membros da associação – pode ser potencializado pela escolha desse diretor por processo eletivo, uma vez que a conjunção desses dois fatores permite a caracterização de uma forma de administração que Weber denominou *democracia imediata*, desde que a assembleia dos membros da associação funcione de modo efetivo. De fato, o autor assinala que, para conseguir o exercício das funções executivas com minimização da dominação do ocupante do cargo, alguns meios técnicos podem ser empregados, vários deles característicos do processo eleitoral: prazos curtos para exercício do cargo; direito de revogação; princípio de rodízio, que evita posição poderosa do saber técnico ou do conhecimento dos segredos oficiais; mandato imperativo; dever de prestação de contas à assembleia; dever de submeter à assembleia questões imprevistas; caráter de profissão acessória do cargo¹⁴⁵.

¹⁴² PE: Ofício 1084/97-GAB-SE, da secretária de educação.

¹⁴³ Município de Rio Branco/AC: Lei 1181/94.

¹⁴⁴ RS: Lei 10576/95.

¹⁴⁵ Cf. Weber (1991:191).

Penso que as imperfeições advindas da implantação das eleições de diretores não devem ser tomadas como indicadores de que esse processo não funciona ou precisa ser abolido mas, ao contrário, devem significar que ele reflete as imperfeições e as contradições da escola e da sociedade. O exercício da democracia impõe riscos e o seu aperfeiçoamento não se faz com menos democracia. Somente o exercício democrático é capaz de superar as dificuldades da própria democracia.

3. CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE COLEGIADOS

O tema dos colegiados, tal como o da eleição de diretores de escolas, é parte integrante da discussão a respeito da gestão democrática da educação. Ainda que não tenha tido, ao menos nas discussões iniciais sobre democratização da educação, o mesmo apelo que o processo de eleição de dirigentes, o assunto ganhou espaço neste debate à medida que governos menos conservadores começaram a incluir a constituição de órgãos coletivos de consulta ou deliberação no interior das unidades escolares. Da mesma forma, a constatação de que as eleições de diretores isoladamente não produziram os efeitos esperados de democratização da escola e dos sistemas parece ter colaborado para o incremento da idéia de implantação de colegiados como medida complementar de gestão democrática. A prática de administração colegiada vivida no seio das universidades pode, também, ter influenciado o surgimento dessas experiências nos sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros.

Dados empíricos demonstram que a criação, a implantação e o funcionamento de colegiados nos sistemas de ensino têm se disseminado, sendo essas instâncias de participação parte integrante dos mecanismos que materializam a norma constitucional da gestão democrática. Considerando o acesso à legislação e à documentação institucional de quarenta e um dos cinquenta e três entes federativos¹, é significativo que trinta e seis deles – dezenove nas unidades da Federação e dezessete nos municípios das capitais² – façam referência explícita ao funcionamento de colegiados nas unidades de ensino ou em outras instâncias dos sistemas. Desse total, trinta e três sistemas de ensino sustentam existirem, em

¹ Foram analisadas as documentações recebidas de vinte e uma das vinte e sete unidades da Federação e de vinte dos vinte e seis municípios das capitais.

² Os colegiados foram criados pelos seguintes sistemas de ensino: a) das unidades da Federação: AC, AP, CE, DF, ES, MA, MT, MS, MG, PB, PR, PE, RJ, RR, RS, SC, SP, SE e TO; b) dos municípios das capitais: Rio Branco/AC, Manaus/AM, Salvador/BA, Vitória/ES, Goiânia/GO, Belo Horizonte/MG, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Boa Vista/RR, Natal/RN, Porto Velho/RO, Florianópolis/SC, Aracaju/SC, São Paulo/SP e Porto Alegre/RS. Além disso, é possível afirmar que o estado do PA, por força de norma de sua Constituição Estadual, mantém conselhos escolares como órgãos de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino nos estabelecimentos públicos e nos que recebem auxílio financeiro do poder público, conforme assinalam Oliveira & Catani (1993).

seus diferentes níveis organizacionais, instâncias colegiadas em pleno funcionamento, especialmente nas escolas, e outros três afirmam estar organizando a sua institucionalização. Mesmo assim, não é possível afirmar que os cinco sistemas de ensino que não se referiram à existência de colegiados em sua correspondência não o possuam de fato³.

CONCEITOS E REPRESENTAÇÕES

Os colegiados existentes nos sistemas de ensino caracterizam-se como corpos coletivos superiores com prerrogativa de decisão participada, sendo seu poder de deliberação limitado a matérias específicas. Alguns sistemas de ensino expõem a sua compreensão sobre esses órgãos coletivos de participação e deliberação, adiantando conceitos sobre o mesmo.

Na legislação do município de Rio Branco/AC, o conselho escolar é definido como centro permanente de debate e articulação de matérias administrativas e pedagógicas, tendo em vista atender às necessidades comuns e as soluções de conflitos⁴. O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, ao estabelecer sua doutrina sobre colegiados como base para a delegação de competências aos conselhos municipais de educação, conceitua o colegiado, lembrando características que se aplicam aos conselhos escolares.

“Os colegiados em geral caracterizam-se pela decisão participada – ou de consenso ou de maioria – e por deverem decidir somente sobre matéria em função da qual foram criados (...) estão a serviço do bem comum e não de facções ou de pessoas para realizar a educação dentro de uma visão unitária e abrangente; devem gozar de autonomia (...) dentro dos limites de suas atribuições; devem garantir, tanto em sua composição quanto em sua estrutura e funcionamento, a continuidade de ação que não pode ser assegurada nas administrações políticas (...)”⁵.

Referindo-se aos princípios do ensino estabelecidos pela Constituição Estadual, o Conselho Estadual de Educação do Paraná considera a gestão escolar como decorrência da

³ Sistemas de ensino que enviaram respostas e documentos e não se referiram à existência de colegiados: AL, BA e os municípios de João Pessoa/PB, Teresina/PI e Palmas/TO.

⁴ Município de Rio Branco/AC: Lei 1181/94.

⁵ Parecer 942/84-CEE/RS, dispondo a respeito de doutrina sobre colegiados, delegação e afins.

democracia e da colegialidade, assinalando, dessa maneira, a importância dos órgãos coletivos de deliberação⁶.

O colegiado escolar é conceituado, também, em documento institucional do sistema de ensino do estado do Maranhão:

“[O conselho escolar] aglutina a representação e o pensamento de todos os segmentos organizados visando a ação conjunta com a co-responsabilidade de todos no processo educativo”⁷.

A visão dos colegiados como instâncias de representação de interesses organizados em torno de objetivos comuns é explorada por Neidson Rodrigues que, criticando os esquemas competitivos entre segmentos na escola ou entre membros de um mesmo segmento, propugna pela existência de uma totalidade que poderia ser atingida pela ação cooperativa e que se expressa no projeto educacional a ser desenvolvido.

“[o colegiado é o] lugar privilegiado da proposição e defesa do projeto e dos objetivos educacionais; é, também, uma tentativa de criar novas relações no interior da escola, para que a atividade de todos (administradores, supervisores, orientadores, professores, funcionários, pais) tenha como foco o projeto educacional” (Rodrigues, 1985a:69).

Nesse sentido, a constituição de colegiados aglutinadores de esforços comuns de diferentes segmentos da comunidade escolar é considerada como caminho para superar, no campo da administração escolar, os processos centralizados e fundamentados em decisões técnicas ou cartoriais, inaugurando novas formas de gestão democrática:

“partir para decisões nascidas da articulação dos interesses e das concepções diferenciadas dos diversos segmentos sociais envolvidos com a educação escolar. Logo, propomos uma nova forma de administrar a educação escolar, através do colegiado, que deverá ser o órgão impulsionador da ação colegiada nas escolas” (Rodrigues, 1985a:70).

⁶ PR: Deliberação 20/91-CEE/PR.

⁷ MA: Documento “Colegiado escolar – treinamento de instrutores” – SEE.

A importância do ambiente pluralista na escola pública é destacada por Jair Silva, que chega a afirmar que a sua existência é que imprime a natureza pública na instituição escolar.

“A transição da escola (...) para escola pública, condição para que exista a autonomia da unidade escolar, implica que se busque implantar nessa um ambiente pluralista que leve em conta os interesses efetivos dos diversos sujeitos coletivos presentes, que tenham suas divergências equacionadas mediante mecanismos de tomada de decisão democráticos, tais como colegiados de representantes eleitos por seus pares e, quando for julgado necessário pelos participantes da escola, existam assembléias gerais” (Silva, 1996:109).

No entanto, o fato de o colegiado ser composto por diferentes segmentos que participam do processo educacional possibilita, também, o risco de que a participação de cada segmento deixe de se dar em função dos objetivos coletivos, instaurando-se um processo de reivindicação corporativa e de interesses restritos, reforçando o espírito corporativo. Este é, aliás, um dos perigos que se procura evitar para que os colegiados possam cumprir a sua finalidade.

Documento produzido pelo sistema de ensino do estado de Minas Gerais considera que os órgãos colegiados são uma forma de permitir que a representatividade dos seus membros amenize a ordenação tradicional da autoridade.

“(...) os órgãos colegiados (...) são uma instância de discussão onde a hierarquia dos cargos é substituída pela representatividade das pessoas que o integram”⁸.

O colegiado como instância de participação coletiva é visto como uma possibilidade superadora da ordem autoritária, a partir de uma concepção de administração escolar democrática que promova o envolvimento de todos que atuam direta ou indiretamente no processo educacional. Essa forma de conceber o trabalho de gerência escolar possibilitaria, por consequência, a aproximação não apenas entre os segmentos que atuam diretamente no trabalho educativo - professores, especialistas, auxiliares técnicos e alunos - mas entre a escola e a comunidade, aproveitando as competências específicas e as possibilidades de colaboração de cada um dos grupos e dos indivíduos que venham a compor o colegiado.

Assim se expressa Marília Carvalho sobre a criação de instâncias de deliberação coletiva e seu potencial de aglutinar a diversidade na unidade:

“Isto significa criar instâncias onde os objetivos da escola e os meios para atingi-los possam ser deliberados coletivamente. Assim, ainda que cada um execute apenas uma parte específica do trabalho educacional, todos poderão conhecer o conjunto do processo, opinar sobre todas as partes e agir de acordo com os fins coletivamente deliberados” (Carvalho, 1989:70).

Da mesma forma, afirma Neidson Rodrigues:

“(...) nesse sentido é que devemos entender o papel do Colegiado, quando ele congrega todos os segmentos no interior da escola e funciona como um órgão eminentemente político, na medida em que retira de cada um dos grupos o seu papel específico, unificando os interesses em prol do projeto da escola. Ele unifica esses grupos no papel de produtores da educação retirando, de cada um deles, a sua importância corporativa e tornando-os co-responsáveis por aquilo que há de educativo no processo pedagógico” (Rodrigues, 1985a:78).

Praticamente todas as conceituações avançadas pelas legislações dos sistemas de ensino e por estudos sobre o tema dos colegiados escolares aproximam-se de um ponto comum. Trata-se da idéia de que esses coletivos, mesmo tendo como base de sua formação a representação de diferentes segmentos com interesses diversificados, buscam, em seu funcionamento, o bem comum e não vantagens e benefícios para facções da comunidade escolar. Essa representação está presente nas formulações sobre colegiados quando estas explicitam a atividade colegial como aglutinadora de uma ação conjunta baseada na corresponsabilidade de seus membros, ou quando sinalizam a busca de objetivos comuns em detrimento da competição entre os segmentos. Os colegiados seriam, dessa maneira, o fórum privilegiado onde a busca da unidade se daria pela superação de interesses corporativos ou individuais e pela construção de um projeto coletivo. A materialização mais concreta dessa busca seria a fixação de um projeto político pedagógico, por meio do qual os objetivos comuns são apontados como referenciadores da ação do coletivo da escola e de cada segmento em particular.

⁸ MG: Documento “Colegiado em revista” – SEE/1992.

Esse sentido de colegialidade aproxima-se de uma das manifestações históricas apontadas por Weber, a da formação colegial da vontade. Por meio da cooperação dos vários segmentos constitui-se a legitimidade do mandato colegial, alcançando-se a capacidade de decisão pelo princípio de unanimidade ou pelo princípio majoritário. Compatibiliza-se, assim, a orientação diversa de cada segmento, “bem como os interesses divergentes de natureza material ou pessoal, isto é, no desejo de possibilitar compromissos” (Weber, 1991:185). É importante recordar que a colegialidade de compromisso tem por finalidade a promessa por parte dos membros de acatamento da deliberação. Não se trata, verdadeiramente, de alcance de objetivos comuns porque os interesses, muitas vezes, não se harmonizam.

Outra abordagem sobre o colegiado como instância organizada da instituição escolar é aquela que o concebe como mecanismo de divisão de poderes. Algumas experiências pontuais e uma ampla produção acadêmica no campo da administração escolar indicam a possibilidade da ação democrática e compartilhada da gestão escolar. A despeito disso, a prática vem revelando as escolas públicas como campo fértil para o exercício monocrático do poder. A representação de colegiado como mecanismo de divisão de poderes está presente em descrições que, partindo da evidência da monocracia como lógica do funcionamento da direção escolar, consideram que o funcionamento desses órgãos cria a possibilidade de amenizar a concentração de autoridade na pessoa do diretor. Esse é o sentido mais presente na reflexão weberiana sobre colegialidade, isto é, o de despojamento da dominação de uma só pessoa.

EXPERIÊNCIAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Tal como a eleição de diretores, em alguns sistemas de ensino, a implementação de colegiados escolares remonta a períodos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988. Os registros mais antigos encontrados nos documentos institucionais e legislações recebidos referem-se a experiências do estado de Minas Gerais, em 1977 e 1978, São Paulo, em 1978 e do Distrito Federal, em 1979.

De acordo com o histórico da gestão democrática no sistema de ensino de Minas Gerais produzido pela Secretaria de Estado da Educação,

“A primeira referência oficial sobre um dos mecanismos de Gestão Democrática – o Colegiado de Escola – figura na Lei 7.109, de 13 de outubro de 1977, o Estatuto do Magistério Público de Minas Gerais, que estabelece no § 1º do art. 139: como responsabilidade do Colegiado a aprovação do período sabático quando requerido pelos professores – matéria que não chegou a ser regulamentada. O § 2º do mesmo artigo dispõe que ‘o Colegiado a que se refere o parágrafo anterior terá sua composição estabelecida em Resolução do Secretário’”⁹.

A norma que viria a regulamentar a constituição do colegiado de escola no sistema mineiro de educação delega a essa instância de participação a atribuição de deliberar sobre módulo de trabalho dos servidores regidos pelo Estatuto do Magistério, imprimindo-lhe, dessa maneira, um caráter eminentemente administrativo¹⁰. A resolução “não menciona os alunos, funcionários, pais e tampouco alude à participação de representantes da comunidade”¹¹, fixando que a sua constituição seja feita pelo diretor, pelos professores e especialistas em educação em exercício na escola, cabendo ao diretor a presidência com voto de qualidade. Apesar do nome colegiado de escola atribuído a esse órgão, a sua composição se aproxima mais de uma congregação de docentes.

A experiência mineira registra, ainda, a constituição de um colegiado de diretores das Delegacias Regionais de Ensino, “com a finalidade de estudar e sugerir normas que regulam o funcionamento do sistema estadual de educação”¹², com reuniões bimensais. A criação desses dois tipos de colegiados, por meio de duas resoluções editadas no mesmo dia e com numeração consecutiva¹³, revela a preocupação do governo de Minas Gerais com a criação de órgãos colegiados. Se é verdade que a criação do primeiro deles, ao nível das escolas, atende a uma exigência da legislação estadual, a implantação do colegiado central, reunindo diretores das Delegacias Regionais, revela um avanço razoável, ainda que sua finalidade fosse tão somente a de estudar e sugerir normas.

⁹ MG: Resposta ao roteiro de pesquisa, por meio do Of. DDGE/SRH 1484/97.

¹⁰ MG: Resolução 3119/79 – SEE.

¹¹ MG: Resposta ao roteiro de pesquisa, por meio do Of. DDGE/SRH 1484/97.

¹² MG: Resolução 3120/79 – SEE.

A experiência paulista com a implantação de colegiados tem sua base no ano de 1953¹⁴, mas a instituição de conselhos escolares remonta ao ano de 1977, com a implantação do Regimento Comum das Escolas de 1º Grau¹⁵, e ao ano de 1978, com a implantação do mesmo instrumento legal voltado para a regulamentação das escolas de 2º Grau¹⁶. Nessa fase, os conselhos escolares tinham natureza consultiva, sendo composto pelo diretor, na condição de presidente, pelo assistente de direção, pelo coordenador pedagógico, pelo orientador educacional, por um professor representante de cada uma das séries, pelo orientador de Educação Moral e Cívica, pelo secretário da escola e por um representante da APM. Nas escolas de 2º Grau, incluíam-se dois representantes de alunos e os docentes participavam na proporção de um para cada grupo de cinco, eleitos pelos pares, garantida a representação das diferentes áreas curriculares. Em 1984, a legislação¹⁷ alterou a composição do conselho e sua natureza, estabelecendo poderes de deliberação. Presidido pelo diretor da escola, esta modalidade de conselho contou com membros natos – coordenador pedagógico, orientador educacional e secretário escolar – e membros representantes eleitos – um representante docente por série, um membro da APM, representantes dos alunos, sendo um da oitava série e um de cada uma das séries do 2º Grau, além de um representante dos funcionários. Em 1985, nova legislação aprofundou a natureza deliberativa do conselho e fixou a paridade na sua composição, com participação de 25% de pais, 25% de alunos, 40% de professores, 5% de especialistas e 5% de funcionários.

¹³ Ambas as resoluções foram editadas em 28/5/79.

¹⁴ Um estudo de Delfina Villela (1997), aponta dados históricos da constituição de colegiados no sistema de ensino paulista, referindo-se às antigas Congregações dos estabelecimentos de ensino secundário e normal de SP (Decreto 22.036/53), compostas de professores efetivos e presidida pelo diretor. Podiam tomar parte, também, o Inspetor da Região (independente de convite), o diretor do curso primário anexo, o orientador educacional ou qualquer membro docente de escolas anexas, bem como outros, mediante indicação da Congregação ou a convite do diretor, sem direito a voto. Numa segunda fase, ainda anterior à criação de colegiados escolares, o sistema estadual paulista viveu a experiência de constituição dos Conselhos de Professores (Decreto 45159-A/65, que aprova Regimento Interno dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Normal de SP). Esses conselhos consultivos e deliberativos substituíram as Congregações e foram constituídos por professores efetivos dos cursos de grau médio, pelo diretor, pelo assistente, pelo orientador educacional, por dois representantes de professores não efetivos e pelo diretor do curso primário anexo. A presidência cabia ao diretor do estabelecimento. Posteriormente, o Decreto 47404/66, que estabeleceu as normas regimentais dos estabelecimentos estaduais de ensino secundário e normal, alterou a natureza do conselho de professores, passando este a ser apenas consultivo e auxiliar na administração da escola, sendo constituído pelo diretor, como presidente, pelo assistente, pelo orientador educacional, pelo professor inspetor, pelo diretor do curso primário de aplicação e por todos os professores do estabelecimento).

¹⁵ SP: Decreto 10623/77.

¹⁶ SP: Decreto 11625/78.

¹⁷ SP: Lei Complementar 375/84.

No Distrito Federal, a implantação de instância colegiada antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 merece, também, ser destacada pela sua natureza peculiar. Criado, em 1979, por resolução do Conselho de Educação do DF, órgão normativo do sistema de ensino, o Conselho de Escola, ligado à escola privada, tinha a finalidade de ser ouvido sobre decisão de aumento de custos – o que ilustra a possibilidade de funcionamento de colegiados representativos como organismos intermediadores de interesses – e tinha a seguinte composição:

“O Conselho de Escola constitui-se por um representante da direção do estabelecimento, um do corpo docente, um dos pais de alunos e um da comunidade local”¹⁸.

Outros três sistemas de ensino, antecipando-se ao imperativo constitucional de democratização da gestão do ensino público, organizaram colegiados em suas escolas. No município de Porto Alegre/RS, a própria Lei Orgânica, de 1990, determina a obrigatoriedade de as unidades de ensino municipais contarem com conselhos escolares, constituídos pela direção e representantes dos segmentos da comunidade escolar, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora¹⁹. No entanto, já no ano de 1985, uma lei municipal autorizativa²⁰ deu poderes ao Executivo para criação de colegiados escolares, compostos por todos os professores em exercício, por representação de funcionários, de alunos e de pais, e cujo rol de competências incluía a proposição de mudanças curriculares e a eleição do diretor da escola. Apesar de constituírem-se colégios eleitorais restritos, essas instâncias representaram um avanço na democratização do ensino municipal, na visão das autoridades educacionais, uma vez que, antes da lei, as direções eram indicadas por critérios políticos²¹.

No estado de Santa Catarina, foi instituído, por meio de decreto estadual, o Conselho Escolar Comunitário em todas as unidades de ensino do sistema público como órgão de assessoramento da direção na condução da vida escolar²². O sistema municipal de educação de Natal/RN registra a existência de conselhos escolares com funções consultivas e delibe-

¹⁸ DF: Resolução 1/79 – CEDF.

¹⁹ Art. 182 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre/RS.

²⁰ Município de Porto Alegre/RS: Lei 5693/85.

²¹ Município de Porto Alegre/RS: Resposta ao roteiro de pesquisa, por meio do Of. 279/GS/98.

rativas para articulação da ação colegiada nos diversos setores da escola e para a construção coletiva do projeto educacional²³. Ambas as experiências remontam ao ano de 1987, um ano antes, portanto, da promulgação da Constituição Federal.

FORMAS EXISTENTES DE COLEGIADOS E NATUREZA DE SUAS ATRIBUIÇÕES

Nos sistemas de ensino que implantaram colegiados como resposta à exigência constitucional, constata-se que o Conselho Escolar é a forma prevalente. Dos trinta e seis sistemas de ensino que fazem referência a instâncias organizadas de participação, trinta e três adotam o Conselho de Escola e apenas três sistemas se utilizam de outros formatos²⁴. Em dois sistemas, além dos colegiados de natureza representativa, encontram-se referências sobre a existência regulamentada de assembleias escolares²⁵.

Tal como os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar, a criação e a implementação de instâncias colegiadas de participação são institucionalizadas por meio de instrumentos legais de diferentes naturezas e hierarquias. As Constituições Estaduais dos estados do Paraná e Roraima, além das Leis Orgânicas dos municípios de Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS e Vitória/ES consideram a existência de conselhos escolares como mecanismos de materialização da gestão democrática do ensino público. Os atos legais es-

²² SC: Decreto 911/87, posteriormente revogado.

²³ Município de Natal/RN: Documento "Subsídios para elaboração do regimento interno do conselho escolar" – SME/1987.

²⁴ O sistema de ensino do RJ criou a Associação de Assistência ao Educando, depois denominada Associação de Apoio à Escola (Resolução 1929/95 – SEE/RJ), mesma nomenclatura utilizada pelo sistema de ensino de TO (Documento "Escola cooperativa – programa de administração e gestão estão compartilhada das escolas públicas estaduais – SEDUC/TO/1997). No município de Manaus/AM, as unidades escolares contam com Congregações de Docentes e Associações de Pais, Mestres e Comunitários (Ofício 1232/97 – SEMED/GS).

²⁵ No estado do AC, a Lei Complementar 10/85 faz referência à Assembleia Escolar, mas a sua composição por representação proporcional de cada segmento da comunidade escolar assemelha-se ao colegiado. No mesmo estado, a Lei 1201/96, ao regulamentar a democratização do ensino instituída pela Constituição Estadual, institui o Colegiado Escolar e refere-se à Assembleia Geral com ampla participação de todos os membros da comunidade escolar. No município de Belo Horizonte/MG, é a Lei Orgânica que institui a Assembleia Escolar, composta por servidores, alunos e seus pais e membros da comunidade.

critos mais utilizados para a criação de colegiados são as leis²⁶ e os decretos²⁷, encontrando-se, ainda, sua formação por meio das deliberações do órgão normativo dos sistemas²⁸ e das resoluções da área executiva²⁹.

É variada a natureza dessas instâncias de participação instituídas pelas legislações e normas dos sistemas de ensino, sobressaindo a função deliberativa. Apenas a legislação reguladora de dois sistemas de ensino estabelece normas para a criação e o funcionamento de colegiados não deliberativos. No município do Rio de Janeiro/RJ³⁰, o Conselho de Escola é consultivo, e, no estado de Sergipe³¹, o Comitê Comunitário funciona como auxiliar da direção no desempenho de atividades administrativas, especialmente da gestão econômica e de manutenção. Nos demais sistemas, a função deliberativa dos colegiados é atribuída pela legislação de maneira isolada³², ou em conjunto com outras funções de caráter consultivo, fiscalizador, normativo e avaliador³³. É importante assinalar que o fato de apenas dois sistemas de ensino manterem colegiados com funções apenas consultivas não significa que essa natureza de atribuições não seja, também, proeminente. Uma análise mais detida das funções conjugadas permite observar que a natureza consultiva está presente em colegiados de dezesseis sistemas de ensino³⁴. Vale lembrar que o colegiado como instância formalmente consultiva mantém a independência da autoridade executiva, no caso escolar, o diretor, sem compromisso automático com os pareceres coletivos. Essa característica, apesar de manter a natureza monocrática do poder do diretor escolar, não deixa de abrandar a sua dominação pois, tal como assinala Weber:

²⁶ AC, DF, ES, PE, RR, RS, SP, SE e municípios de Rio Branco/AC, Salvador/BA, Vitória/ES, Goiânia/GO, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Porto Velho/RO, Porto Alegre/RS e São Paulo/SP.

²⁷ MA, MS, PB e municípios de Belo Horizonte/MG e São Luís/MA. O município de Porto Alegre/RS, além da lei complementar, utiliza-se de decreto municipal para regulamentar o funcionamento do conselho de escola.

²⁸ É o caso do sistema estadual do PR que regulamenta o funcionamento do conselho de escola criado pela Constituição Estadual com uma deliberação do Conselho Estadual de Educação.

²⁹ Município do Rio de Janeiro/RJ.

³⁰ Município do Rio de Janeiro/RJ: Resolução 212/84 e Resolução 577/95 – SME.

³¹ SE: Lei Complementar 23/95.

³² AC, DF, MT, PB, além dos municípios de Rio Branco/AC, Vitória/ES, Cuiabá/MT, João Pessoa/PB, Florianópolis/SC e São Paulo/SP.

³³ As funções deliberativas são consideradas em conjunto com outras funções da seguinte maneira: a) deliberativa e consultiva – MA, PE, RR, SP e municípios de São Luís/MA e Aracaju/SE; b) deliberativa, consultiva e fiscalizadora: AP, ES, PR, RS, SC e municípios de Salvador/BA, Curitiba/PR, Natal/RN e Porto Alegre/RS; c) deliberativa e avaliadora: MS; d) deliberativa, consultiva, fiscalizadora, normativa e avaliadora: CE.

“Efeitos não necessariamente debilitantes, mas eventualmente *temperadores* sobre a dominação, no sentido da racionalização, podem provir de corporações colegiais *consultivas* existentes *ao lado* de senhores monocráticos” (Weber, 1991:180).

As diversas faculdades de ação concedidas pelas legislações aos órgãos colegiados são fixadas na relação de suas competências e atribuições. São elas que podem melhor revelar as concepções adotadas pelos sistemas de ensino em relação ao papel que se espera que essas instâncias desempenhem no processo de democratização da vida escolar e institucional. A grande variação das atribuições encontradas nas diversas legislações denota que não há um modelo único de colegiado adotado pelos sistemas de ensino. No entanto, é possível constatar que essa multiplicidade de atribuições referem-se a grupos de funções mais gerais que, quando evidenciadas, possibilitam uma melhor visão sobre o funcionamento desses órgãos.

Da análise das legislações e documentos institucionais encaminhados pelos sistemas de ensino, é possível constatar que vinte e seis deles – quinze sistemas das unidades da Federação e onze dos municípios das capitais³⁵ – fazem referência a atribuições de naturezas diversas designadas aos colegiados que, dentre outras possibilidades, reúne em sete grupos de funções para melhor possibilidade de análise: funções normativas, administrativas, financeiras, de recursos humanos, como instância recursal, como dinamizadores de processos participativos e outras funções.

COLEGIADOS NORMATIVOS

As **atribuições de natureza normativa** e organizativa, de planejamento e avaliação geral estão ligadas, em geral, a questões de natureza pedagógica como aprovação ou alteração de currículos elaborados por outras instâncias do sistema ou, mesmo, a sua criação coletiva no âmbito do colegiado. Nessa perspectiva, é possível encontrar atribuições como

³⁴ As funções de natureza consultiva estão presentes nos seguintes sistemas: AP, CE, ES, MA, PE, PR, SC, SP, RR, RS, Salvador/BA, São Luís/MA, Curitiba/PR, Natal/RN, Aracaju/SE e Porto Alegre/RS

³⁵ Unidades da Federação: AC, CE, DF, ES, MA, MT, MS, MG, PB, PR, RJ, RR, RS, SC e SP; municípios das capitais: Rio Branco/AC, Salvador/BA, Vitória/ES, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, São Luís/MA, Rio de Janeiro/RJ, Natal/RN, Aracaju/SE, São Paulo/SP e Porto Alegre/RS.

coordenar discussões, propor ou votar alterações sobre questões metodológicas e didáticas e alternativas pedagógicas ou zelar pela aplicação de programas de ensino. Nesse mesmo grupo de atribuições estão aquelas vinculadas à aprovação de calendário escolar e de expansão ou redução do atendimento mantido pela unidade. No entanto, as atribuições normativas que conferem maior peso aos conselhos escolares são aquelas nas quais os órgãos colegiados se manifestam sobre instrumentos integrais ligados ao currículo ou ao planejamento geral da escola. Estão nesse campo as competências de criação, aprovação ou alteração da proposta curricular global, do regimento geral e, principalmente, do plano de ação anual ou plurianual e do projeto político pedagógico da escola.

A competência normativa é citada nas legislações e documentos analisados a partir de diferentes tipos de atribuições e sua frequência nos diversos sistemas de ensino pode ser aferida pela seguinte tabela:

TABELA 02: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA NORMATIVA, ORGANIZATIVA, DE PLANEJAMENTO E DE AVALIAÇÃO GERAL NOS COLEGIADOS ESCOLARES DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Aprovação e alteração de currículo	AC, DF, MG, RR, SC	05	Rio Branco/AC, Cuiabá/MT, Porto Alegre/RS	03
• Aprovação de calendário escolar	AC, DF, MA, MG, SC	05	Rio Branco/AC, Cuiabá/MT, São Luís/MA, Natal/RN, Porto Alegre/RS	05
• Aprovação de expansão / redução de atendimento escolar	MS, MG	02	Cuiabá/MT	01
• Elaboração / alteração / aprovação de Regimento Escolar	AC, DF, ES, MA, MS, RR, RS	07	Rio Branco/AC, Vitória/ES, Cuiabá/MT, Natal/RN, Porto Alegre/RS	05
• Elaboração / aprovação de Plano Geral de Ação	DF, MA, MS, PB, PR, RR, RS, SC, SP	09	Rio Branco/AC, Salvador/BA, Vitória/ES, Curitiba/PR, São Luís/MA, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS	07
• Elaboração / aprovação de Projeto Político Pedagógico	DF, MT, MG, SC	04	Vitória/ES, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Natal/RN, Aracaju/SE, São Paulo/SP	06
• Elaboração de critérios para distribuição de turmas	MG	01	Natal/RN	01
• Avaliação do desempenho geral da escola	DF, ES, MA, MG, PB, RS, SC	07	Rio Branco/AC, Curitiba/PR, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP	05

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

COLEGIADOS ADMINISTRATIVOS

As **atribuições de natureza administrativa**, que envolvem ações como autorização, controle e avaliação de obras de manutenção na rede física e nos equipamentos da unidade escolar, cessão ou aluguel do prédio, dentre outras, são citadas pelas normas dos sistemas de ensino conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 03: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA NOS COLEGIADOS ESCOLARES DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Planejamento, aprovação e avaliação de obras de manutenção de prédios e equipamentos	MA	01	Natal/RN	01
• Aprovação de cessão / aluguel de prédios	MG, SC	02	Cuiabá/MT, Curitiba/PR	02
• Planejamento / avaliação de programa de merenda escolar	MA	01	Rio Branco/AC	01
• Aprovação de medidas administrativas para melhoria do processo ensino aprendizagem	RR, SC	02	-	-

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

COLEGIADOS FISCALIZADORES DE RECURSOS FINANCEIROS

Outro tipo de competência outorgada aos colegiados envolve as **atribuições de natureza financeira** e dizem respeito à capacidade legal dos colegiados de deliberar sobre aplicação de recursos de diferentes fontes ou, mesmo, de captá-los, bem como de aprovar planos de aplicação ou orçamentos anuais, fiscalizar gastos realizados ou apreciar as contas das direções escolares. Essas atribuições são encontradas nas normas dos sistemas de ensino na frequência seguinte:

TABELA 04: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA FINANCEIRA NOS COLEGIADOS ESCOLARES DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Aprovação de aplicação de recursos provenientes de diversas fontes	CE, DF, MA, MG, PB, RS	06	Cuiabá/MT, São Luís/MA, Rio de Janeiro/RJ, Aracaju/SE, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS	06
• Captação de recursos	MA	01	-	-
• Aprovação de Plano de Aplicação / Orçamento	ES, MG, SC	03	Rio Branco/AC, Vitória/ES	02
• Fiscalização de aplicação de recursos financeiros / tomada de contas	AC, CE, ES, ES, MA, MS, MG, PB, RS	08	Rio Branco/AC, Salvador/BA, Vitória/ES, Natal/RN	04

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

COLEGIADOS ADMINISTRADORES DE PESSOAL

As atribuições de gerência de recursos humanos são aquelas vinculadas à movimentação de pessoal lotado na unidade escolar. Nessa esfera estão atividades como dar parecer ou deliberar sobre admissão ou devolução de servidores ou sobre ocupação de cargos em comissão, avaliar o desempenho de funcionários, com conseqüências diretas para a progressão funcional dos mesmos, propor ou aplicar penalidades funcionais, aprovar planos de capacitação e funcionar como instância de julgamento em questões de ética profissional. Nessa linha, também, se insere a competência para encaminhar processos de eleição e de destituição dos diretores ou para indicar ou aprovar nomes de membros de auxiliares da direção e de equipes pedagógicas.

Essas atribuições são encontradas nas legislações dos sistemas de ensino na frequência descrita na tabela abaixo:

TABELA 05: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA DE GERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS NOS COLEGIADOS ESCOLARES DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Aprovação de movimentação de servidores lotados na escola / admissão / devolução	AC, MG, PR, SC	04	Rio Branco/AC, Cuiabá/MT	02
• Aprovação de nomes para ocupação de cargos em comissão	MS	01	São Paulo/SP	01
• Avaliação de comportamento ético e de desempenho de servidores	DF, MG, SC	03	Rio Branco/AC, Salvador/BA, Cuiabá/MT	03
• Aprovação de planos de capacitação	MG, SC	02	-	-
• Proposição / aplicação de penalidades a servidores	RR	01	São Luís/MA	01

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

COLEGIADOS COMO INSTÂNCIAS DE RECURSO

Outra importante faculdade outorgada aos colegiados pela legislação é a de atuar como **instância recursal**. Nessa perspectiva estão incluídas ações como apreciar recursos contra atos da direção da escola e homologar penalidades aplicadas pelo diretor a servidores ou alunos. Essas atribuições estão presentes nas legislações dos seguintes sistemas de ensino:

TABELA 06: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA RECURSAL NOS COLEGIADOS ESCOLARES DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Apreciação de recursos contra atos da direção escolar	AC	01	Rio Branco/AC	01
• Arbítrio sobre impasses administrativos e pedagógicos / proposição de alternativas	-	-	São Paulo/SP	01
• Homologação de penalidades aplicadas a membros da comunidade escolar pela direção	MT, MG, SC	03	-	-

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

A existência de uma instância de supervisão e de direito de apelação ou reclamação caracteriza a hierarquia oficial e é uma das categorias fundamentais da dominação racional

para Weber. A importância desse tipo de atribuição, no entanto, não tem correspondência na pequena frequência com que aparece na legislação de apenas seis sistemas de ensino. Apesar disso, é mister registrar que essa atribuição é comumente concentrada nos órgãos normativos dos sistemas.

COLEGIADOS COMO ANIMADORES DA PARTICIPAÇÃO

A natureza dinamizadora de processos participativos é outra característica constatada no rol de competências dos colegiados. Nesse âmbito, estão as ações ligadas à convocação de outras instâncias organizadas, como assembléias gerais, assembléias de segmentos ou associações de pais e mestres, bem como a de zelar pela mais ampla participação de todos os segmentos da comunidade escolar e de promover a integração entre a escola e a sociedade.

TABELA 07: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA DINAMIZADORA DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS NOS COLEGIADOS ESCOLARES DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Convocação de outras instâncias organizadas da escola	ES, RS	02	Vitória/ES, Cuiabá/MT, Porto Alegre/RS	03
• Dinamização de processos participativos	AC, DF, ES, RS	04	Porto Alegre/RS	01
• Promoção da integração entre segmentos da comunidade escolar e entre a escola e a comunidade	DF	01	Salvador/BA, Vitória/ES, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ	04
• Encaminhamento de processos de eleição e destituição de diretor escolar	AC, ES, MS, PR, RS	05	Vitória/ES, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Natal/RN	04
• Articulação com níveis hierárquicos de governo, do Estado e da sociedade organizada	-	-	Vitória/ES, Rio Branco/AC, São Paulo/SP	03

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

OUTRAS ATRIBUIÇÕES COLEGIADAS

É possível, ainda, encontrar outras funções atribuídas aos conselhos de alguns sistemas de ensino como, por exemplo aquelas que dizem respeito à regulação de sua vida interna, bem como as de fiscalização para o cumprimento de normas emanadas por instâncias da hierarquia do sistema, bem como de legislação que direta ou indiretamente afeta a vida da escola. Essas e outras atribuições que não se enquadram nas classificações anteriores podem ser examinadas na tabela abaixo:

TABELA 08: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DE OUTRAS NATUREZAS NOS COLEGIADOS ESCOLARES OS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

TIPOS DE ATRIBUIÇÕES	UF	f	Município	f
• Fiscalização do cumprimento de legislação e normas (Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do magistério, Regimento Interno da Escola) e de determinações da Secretaria de Educação e do Conselho de Educação	ES, PB, RR,	03	Salvador/BA, Vitória/ES, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS	04
• Regulação da vida interna do colegiado	ES, MG, RS	03	Salvador/BA, Porto Alegre/RS	02
• Divulgação de informações	DF, RS	02	-	-
• Análise / deliberação sobre todos os assuntos da unidade escolar	MS, RS	02	-	-
• Deliberação sobre matérias não previstas	MA	01	-	-
• Colaboração / promoção de eventos e atividades	RR, SC	02	-	-

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

Da análise das tabelas referentes à natureza das atribuições dos colegiados existentes nos sistemas de ensino, é possível verificar que o seu funcionamento está mais concentrado em atividades de natureza organizativa, financeira e dinamizadora de processos participativos. A tabela abaixo sintetiza a frequência com que essas atribuições são registradas nas legislações e documentos institucionais dos sistemas e permite uma visão mais ampla das ênfases dadas pelo conjunto dessas normas legais.

TABELA 09: FREQUÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DOS COLEGIADOS NOS ESTADOS, DF E NOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS POR NATUREZA DE SUAS ATRIBUIÇÕES

NATUREZA DA ATRIBUIÇÃO	UF	MUNICÍPIOS	TOTAL	%
• Normativa, organizativa, de planejamento e de avaliação geral	40	33	73	40
• Administrativa	06	04	10	06
• Financeira	18	12	30	16
• Gerência de recursos humanos	11	07	18	10
• Recursal	04	02	06	03
• Dinamizadora de processos participativos	12	15	27	15
• Outras	13	06	19	10
TOTAIS	104	79	183	100

FONTE: Dados encaminhados pelos sistemas de ensino

Como é possível verificar pela análise dos dados sintéticos registrados na tabela acima, do conjunto de cento e oitenta e três tipos diferentes de atribuições outorgadas aos colegiados existentes nos sistemas educacionais brasileiros pesquisados, setenta e três deles, ou 40%, são de natureza normativa. A seguir, com menos da metade desses registros, encontram-se as de natureza financeira, com trinta diferentes tipos de atribuições, ou 16% do total. Praticamente com o mesmo peso, as atribuições voltadas para a capacidade dos colegiados de dinamizar os processos participativos e incrementar a democratização interna das unidades escolares comparecem na legislação com vinte e sete diferentes tipos de ações, ou 15% do total. As demais classes de atribuições apresentam pequeno índice de ocorrência podendo, mesmo, em alguns casos serem consideradas desprezíveis como as de natureza administrativa, com apenas 6% de frequência e as de caráter recursal, com somente 3%.

Esses dados apontam para uma valorização dos colegiados como instâncias de influência na organização interna e no funcionamento da escola, com forte ênfase na dimensão pedagógica do trabalho coletivo de deliberação³⁶. Como é possível verificar, ao cotejar esse dado com as informações contidas na tabela específica que detalham as atribuições de natureza normativa, as ações de elaborar ou aprovar planos gerais de ação, regimentos es-

³⁶ Dos vinte e seis sistemas de ensino cujas legislações fazem referência às atribuições dos colegiados, apenas os dos estados do CE e do RJ não conferem a essas instâncias competências normatizadoras. No sistema estadual do CE o colegiado escolar delibera exclusivamente sobre aplicação de recursos e, no sistema estadual do

colares e projetos político pedagógicos e calendários escolares destacam-se por serem as que estão consignadas nas legislações e documentos institucionais do maior número de sistemas de ensino. A importância dessas atribuições está diretamente vinculada ao peso que esses instrumentos possuem como definidores da filosofia, da missão, dos objetivos gerais, dos programas e projetos da escola. Nesse sentido, esse tipo de intervenção de colegiados deliberativos democraticamente constituídos inverte a lógica tradicional de funcionamento dos sistemas de ensino, já que a autoridade deliberativa nesse campo quase sempre esteve ligada aos gabinetes da burocracia estatal.

Considerando que os colegiados têm um papel importante na direção coletiva da escola, o pequeno peso que exercem na deliberação de questões de natureza administrativa parece romper a forte tradição da escola brasileira de conferir à direção um papel fundamentalmente voltado para atividades ligadas a essa dimensão da vida da escola. É possível, ainda, constatar que o poder de deliberação dos colegiados está distribuído entre funções de diferentes naturezas, não sendo comum que eles desempenhem suas competências num único setor, seja ele pedagógico, administrativo ou financeiro³⁷. Ao contrário, os colegiados são criados para exercerem seu poder deliberativo em diferentes campos da vida da escola.

COLEGIADOS DE NÍVEL INTERMEDIÁRIO E CENTRAL

A maioria dos estudos sobre instâncias colegiadas de deliberação na perspectiva da gestão democrática da educação, considerando-se os trabalhos que foram acessados, volta-se para a análise de conselhos ou formas análogas de corpos coletivos que atuam no âmbito da unidade escolar. São poucas as referências e as análises de experiências de colegiados que congreguem representantes de segmentos que atuam no processo educacional em níveis mais amplos.

RJ, há, apenas, uma referência de que a Associação de Apoio à Escola é proibida de vender cigarro, bebida, alugar imóvel, construir imóvel, conceder empréstimos, adquirir veículo e complementar salário.

³⁷ No entanto, além do já citado caso do sistema de ensino do CE, cujo colegiado delibera exclusivamente sobre matéria financeira, outros sistemas conferem a suas instâncias coletivas de deliberação poderes restritos a algumas poucas áreas. Nos estados do MT e de SP, os colegiados atuam apenas na área normativa; no muni-

No entanto, alguns sistemas, além da experiência de gestão colegiada nas unidades escolares, contam com instâncias organizadas de gestão compartilhada de níveis intermediário e central. Esses órgãos foram citados nas respostas de treze sistemas de ensino – quatro estaduais e oito municipais³⁸ – podendo ser verificados cinco tipos de iniciativas nesse campo: colegiados das Secretarias de Educação, colegiados de nível intermediário, colegiados de nível central, colegiados de diretores escolares e colegiados corporativos.

O colegiado das Secretarias de Educação é o tipo existente em maior número de sistemas³⁹. Esses órgãos funcionam junto aos gabinetes com a função de compartilhar com o titular da pasta os encaminhamentos da área executiva ou de deliberar sobre os princípios norteadores das políticas educacionais. Alguns são constituídos apenas pelo secretário de educação e seu *staff*⁴⁰, não se caracterizando propriamente como instâncias de democratização da gestão, uma vez que os participantes não representam mais que a si próprios ou os interesses de sua área específica de trabalho. Ademais, os diretores de diretorias ou departamentos, bem como os assessores ocupam cargos de confiança do titular da pasta, em geral por motivo de afinidade política. Isso os caracteriza, também, como representantes do governo ao qual estão vinculados, o que reduz enormemente as chances de divergências e embates, típicos dos colegiados constituídos por representantes de segmentos. Apenas uma Secretaria Municipal de Educação possui um organismo vinculado ao gabinete, sendo sua composição ampliada pela participação de representantes externos⁴¹.

cípio de Aracaju/SE, esses órgãos deliberam sobre assuntos de natureza normativa e administrativa. Em todos os demais entes federativos, os conselhos deliberam, ao menos, sobre assuntos de três naturezas distintas.

³⁸ AP, CE, MG e PE, além dos municípios de Salvador/BA, Goiânia/GO, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, São Paulo/SP, Florianópolis/SC, Aracaju/SE e Palmas/TO.

³⁹ CE, PE, Salvador/BA, São Luís/MA e Florianópolis/SC.

⁴⁰ No estado de PE, o Colegiado de Direção é composto pelo secretário, seu adjunto e pelos diretores das sete diretorias que compõem a estrutura da Secretaria Estadual de Educação (Ofício 1084/97 – SEE). No município de São Luís/MA, a partir do ano de 1993, as decisões de nível central são tomadas conjuntamente, envolvendo o secretário, seu adjunto e a equipe de assessores (Documento “Resposta ao roteiro de pesquisa”, enviado por meio do Of. 283/97/GAB/SEMED). O município de Florianópolis/SC possui o “Colegiado de Dirigentes” composto pelas chefias da SME (Documento “Resposta ao roteiro de pesquisa”, enviado por meio do Of. 715/97-GS/SME).

⁴¹ Esse é o caso do Conselho de Ações e Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Salvador/BA, que funciona desde 1997 e “do qual participam a Secretária, Subsecretária, Coordenadores e Assessores da SMEC, um representante dos coordenadores regionais, um representante do Fórum de Diretores onde são discutidos e estabelecidos os princípios norteadores da educação municipal” (Documento “Gestão escolar na SMEC – Salvador/BA”).

Essa forma de colegialidade aproxima-se do sentido apontado por Weber como *colegialidade especificada*, no qual a autoridade institucional conta com a preparação de diversos assuntos por parte de especialistas. A deliberação pode ser tomada por todos os participantes, por meio de votação, no caso de colegiados deliberativos, ou apenas pelo titular da pasta que livremente decide, no caso de colegiados consultivos.

Os colegiados de nível intermediário podem ser encontradas na experiência de democratização da gestão educacional dos sistemas de ensino do Amapá, do Paraná e do município de São Paulo/SP. No primeiro caso, trata-se do Núcleo de Ação Educativa, criado para promover a parceria entre a Secretaria de Educação e as unidades escolares, atuando em dezesseis municípios e sendo composto por representantes dos segmentos da comunidade escolar⁴².

A experiência de colegiado de nível intermediário em funcionamento no estado do Paraná iniciou-se com um termo de parceria entre o governo do estado e entidades empresariais⁴³, considerando a abertura do poder público para que a sociedade civil participe do debate educacional. Os signatários comprometem-se com a organização de um Conselho Regional de Desenvolvimento Educacional – CREDE, sugerindo nomes para integrá-los e dando respaldo ao seu funcionamento. O estado é dividido em trinta regiões e, em cada uma delas, é criado um desses conselhos, com o objetivo de acompanhar o processo de avaliação da educação estadual, promover a gestão compartilhada para a melhoria da qualidade do ensino, acompanhar o projeto pedagógico da Secretaria de Estado da Educação “que é de gestão democrática e de comunicação direta entre escolas e comunidade”⁴⁴. O CREDE, de natureza consultiva e deliberativa, caracteriza-se como órgão de mobilização da sociedade civil para promoção e desenvolvimento da educação, como entidade administrativa de assessoria de nível superior da SEED e sua atuação primordial dá-se pela estreita vinculação com os Núcleos Regionais de Educação, órgão de nível intermediário do siste-

⁴² AP: Documento “Sinopse – gestão democrática no estado do Amapá” – SPE/SEED.

⁴³ A iniciativa tomada pelo governo Jaime Lerner, à época no PDT, deu-se com a Associação Comercial do PR, com a Federação do Comércio, com a Federação das Indústrias do PR, com a Federação das Associações comerciais, Industriais e Agrícolas e com a Federação do Comércio Varejista.

ma de ensino. A estratégia adotada é a da sensibilização da classe empresarial e o levantamento de prioridades de desenvolvimento regional da educação. Dentre suas competências estão a de discutir prioridades de ações assumidas pelo Planejamento Educacional, e a de propor à SEED lista tríplice para designação, pelo governador, da chefia do Núcleo Regional de Educação ao qual o conselho está vinculado. A composição do CREDE conta com três representantes dos profissionais da educação, sendo um da educação básica indicado pelo NRE e um do ensino superior, indicado por instituição que mantenha esse nível de ensino; um representante do sindicato de professores; três representantes da classe empresarial; três representantes de clubes de serviço; três representantes de categorias de trabalhadores e três representantes da classe estudantil, indicados pelas entidades estaduais constituídas ou pelos grêmios estudantis.

Chamam a atenção na experiência de colegiados intermediários do sistema de ensino do estado do Paraná, o nível de preparação para a sua constituição e a importância de seus objetivos e de suas atribuições, inclusive as de influir na elaboração de políticas de governo e de elaborar lista plurinominal para indicação da direção da instância intermediária de do sistema. Por outro lado, apesar dos objetivos declarados no projeto pedagógico da SEED de gestão democrática e de comunicação direta com a comunidade, fica clara a opção do governo por promover parceria prévia com um extrato da sociedade como estratégia de garantia de participação de suas entidades nas diversas regiões. Nesse sentido, é de se estranhar que uma parceria que visa à mobilização da sociedade civil restrinja-se às entidades empresariais, desconhecendo a possibilidade de pactuar com movimentos sociais organizados, sindicatos de trabalhadores e entidades estudantis, sendo os seus membros, em número limitado, chamados para composição dos conselhos somente ao final do processo.

Outra concepção de colegiado de nível intermediário é adotada no município de São Paulo/SP, onde o sistema de ensino mantém os Colegiados Regionais de Representantes de Conselhos de Escola – CRECE, composto por representantes dos conselhos escolares. Apesar de ser a única experiência brasileira registrada de um colegiado de nível intermediário composto por representantes de colegiados locais, a referência a esta importante instância

⁴⁴ PR: Documento “Conselhos regionais de desenvolvimento educacional” – SEE.

de participação não foi feita formalmente pelas autoridades educacionais na resposta que encaminharam à pesquisa⁴⁵. A alusão a este colegiado é encontrada na legislação que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal⁴⁶, que, ao tratar do Conselho de Escola, fixa como uma de suas competências a de “eleger representantes para o Colegiado Regional de Representantes de Conselhos de Escola – CRECE” (Art. 109, inciso XIV).

A experiência do CRECE é citada por Oliveira e Catani (1993) como organismo criado na gestão da prefeita Luíza Erundina, com a finalidade de articular as necessidades da base do sistema, discutidas nos Conselhos de Escola, com os organismos centrais. Tendo em vista a singularidade da proposta, os autores indicam que essa prática inaugurou uma alternativa que merecia ser estudada.

A implantação e o funcionamento do CRECE foram analisados na pesquisa desenvolvida por Manira Santos (1997) sobre a gestão democrática da educação naquele período de governo. Esse conselho era parte de um plano de descentralização e de democratização do sistema de ensino municipal que envolvia a existência de outras instâncias colegiadas. De acordo com a política de governo, a gestão colegiada do sistema de ensino previa uma estrutura descentralizada de poder nos níveis local, regional e central. A análise da autora aponta para um funcionamento diferenciado em cada região, enfrentando variados problemas, inclusive de boicote por parte de membros da estrutura burocrática do próprio governo. Constituíram-se, no entanto, em alguns casos, como espaços privilegiados de participação e de educação política da população usuária. Em outros, no entanto, verificou-se a sua tutela por parte dos Núcleos de Ação Educativa, órgão responsável pela coordenação do sistema em nível regional.

Outro tipo de colegiado que atua num nível mais amplo que o da unidade escolar é o que agrega os seus diretores, encontrados em quatro sistemas de ensino⁴⁷. No estado de Minas Gerais, além da experiência ocorrida no ano de 1979, com a criação do colegiado de

⁴⁵ Município de São Paulo/SP: Carta s/nº, de 23/10/97 – SME.

⁴⁶ Município de São Paulo/SP: Lei 11229/92.

diretores das Delegacias Regionais de Ensino, uma portaria mais recente⁴⁸ cria o Colegiado de Diretores de Escolas Especiais da Rede Pública Estadual com a finalidade de prestar consultoria à Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional em assuntos relativos à estrutura e ao funcionamento do ensino nessas escolas. Como se vê, não se trata de um organismo colegiado criado com a preocupação de ampliar os processos de participação, mas de subsidiar a hierarquia do sistema de ensino em assuntos para os quais os diretores são considerados mais capazes, característica que o aproxima, também, da *colegialidade especificada*. No município de Palmas/TO, o Conselho de Diretores delibera sobre matéria de natureza administrativa e assessora o secretário de educação⁴⁹.

A documentação relativa a dois sistemas municipais de educação⁵⁰ evidenciam já terem existido colegiados corporativos que deixaram de funcionar tendo em vista a revogação dos instrumentos legais que lhes davam amparo. No município de Goiânia/GO, o antigo Estatuto do Magistério⁵¹ previa a existência de um Conselho do Magistério, composto por nove membros⁵². Dentre as competências desse colegiado, estavam a de conhecer e dar parecer sobre questões ligadas à vida funcional do professor, além da elaboração do calendário escolar adotado pela rede de ensino. Cabia ao conselho, também, ser ouvido no final do processo de destituição de diretor eleito.

Os colegiados de nível central são encontrados em três sistemas de ensino municipais⁵³. No Rio de Janeiro/RJ, o tema é tratado pela Lei Orgânica do município, ao instituir, a cada dois anos, a Conferência Municipal de Educação.

⁴⁷ MG, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ e Palmas/TO. Os municípios de Salvador/BA e Rio de Janeiro/RJ apenas fazem referência à existência desse tipo de colegiado, sem divulgar maiores informações sobre suas atividades.

⁴⁸ MG: Portaria 796/93, da Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional – SEE.

⁴⁹ Município de Palmas/TO: Documento “respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. S/nº, de 8/10/97 – SME.

⁵⁰ Municípios de Goiânia/GO e Aracaju/SE.

⁵¹ Lei 6666/88, revogada pela Lei Complementar 12/92.

⁵² A composição do Conselho do Magistério fixada pela Lei 6666/88 era: 2 professores, 1 orientador educacional, 1 supervisor, todos da rede municipal, o presidente da Comissão de Educação da Câmara Municipal, 3 membros do magistério público municipal de livre escolha do prefeito, mais 1 de livre escolha do prefeito. A presidência do Conselho do Magistério era exercida por membro eleito a cada ano e as reuniões ocorriam ordinariamente três vezes por mês, com pagamento de *jeton* aos participantes.

“O Prefeito convocará, com ampla representação da sociedade, a cada dois anos, conferência municipal de educação para avaliação da situação educacional do Município e fixação das diretrizes gerais do plano municipal de educação”⁵⁴.

No município de Porto Alegre/RS, o projeto de lei que institui o Sistema Municipal de Ensino adota a instância de um congresso municipal de educação a ser convocado pela Secretaria Municipal de Educação, devendo contar com a participação de representantes da própria Secretaria, de todos os segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil organizada, todos eleitos pelos seus pares.

“[O Congresso Municipal de Educação é o] fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das Escolas da Rede Pública Municipal, a ser realizado, no mínimo uma vez, no período correspondente a cada gestão municipal”⁵⁵.

Como se pode observar, essas duas instâncias de participação organizadas pelos sistemas de ensino citados atuam na esfera central do poder público, promovendo a democratização da gestão educacional no nível mais alto de decisão – o da definição das políticas públicas a serem adotadas pelos respectivos sistemas. Nesse sentido, essas experiências aproximam-se do Fórum de Entidades, como era previsto no substitutivo de LDB de Jorge Hage. Este tipo de colegiado participativo existiria no estado do Acre, de acordo com a informação de Cunha (1995), já mencionada anteriormente. No entanto, nenhum dos documentos encaminhados quer pela Assembléia Legislativa, quer pela Secretaria de Educação⁵⁶, faz alusão à existência desse tipo de colegiado naquela unidade da Federação.

A formulação mais completa de uma instância colegiada atuante no âmbito central do sistema de ensino é encontrada no município de Goiânia/GO, nos moldes do Fórum de

⁵³ Goiânia/GO, Por Alegre/RS e Rio de Janeiro/RJ.

⁵⁴ Município do Rio de Janeiro/RJ: Lei Orgânica, Art. 336.

⁵⁵ Município de Porto Alegre/RS: Substitutivo ao Projeto de Lei 006/97, que institui o sistema municipal de ensino.

⁵⁶ Documentos encaminhados pela Assembléia Legislativa do AC, por meio do Of. ALEA/GSE/152/97: Lei Complementar 05/81, sobre escolha de diretores por lista tríplice; Lei Complementar 10/85, que modifica artigos da lei anterior criando a Assembléia Escolar e o Colegiado Escolar, bem como adotando eleição de diretores; Lei 1055/82, que cria cargo de inspetor municipal de ensino; e Lei 1201/96, que regulamenta artigo da Constituição Estadual sobre gestão democrática do ensino público. Documentos encaminhados pela Secretaria de Educação do AC, por meio do Of. ATG/SEC/0268/97: Lei Complementar 10/85 e Lei 1201/96.

Entidades. A Lei Orgânica do município, de 1990, ao tratar do Plano Municipal de Educação consigna que

“A Prefeitura encaminhará para apreciação legislativa a proposta do Plano Municipal de Educação, com o parecer do Conselho Municipal de Educação após consulta ao Fórum Municipal de Educação”⁵⁷.

De acordo com a informação prestada pelas autoridades educacionais do município, o Fórum Municipal de Educação teve sua reativação e seu fortalecimento institucionalizados por decreto municipal, tendo a posse dos conselheiros ocorrido logo a seguir⁵⁸. O Fórum, de caráter consultivo, é integrado por dois representantes de cada uma das entidades especificadas no decreto, sendo um titular e um suplente⁵⁹, com mandato de dois anos, com direito a uma recondução e, em caso de vacância, a entidade representada indica outro nome para complemento do mandato. A função de conselheiro não é remunerada e as reuniões ordinárias ocorrem trimestralmente. As atribuições elencadas no decreto são as seguintes: a) propor opções e metas para efetivação de pacto entre o município e os segmentos da sociedade civil para alcançar uma educação de qualidade; b) examinar demandas educacionais; c) conhecer o Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação; d) Sugerir políticas educacionais; e) pesquisar, estudar e aprofundar propostas de política educacional que sejam libertadoras, transformadoras, criadoras, capazes de tornar o educando pessoa consciente, crítica e responsável pela sua própria história e construtor de uma nova sociedade mais solidária, justa e equitativa; f) acompanhar a implantação do plano. O presidente do Fórum é o secretário municipal de educação, sendo seu vice-presidente o chefe de

⁵⁷ Município de Goiânia/GO: Lei Orgânica, Art. 251.

⁵⁸ Município de Goiânia/GO: Decreto 1481/97. A posse dos conselheiros do Fórum Municipal de Educação ocorreu em 16/6/97 (Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”).

⁵⁹ São as seguintes as entidades que participam do Fórum: 1) Comissão de Educação da Assembléia Legislativa de GO; 2) Comissão de Educação da Câmara Municipal de Goiânia; 3) Conselho Estadual de Educação de GO; 4) Delegacia Estadual do MEC; 5) Universidade Federal de GO; 6) Universidade Católica de GO; 7) Escola Técnica Federal de GO; 8) Sindicato de Professores; 9) SINEPE; 10) Sindicato dos Trabalhadores em Educação de GO; 11) Centro de Articulação em Defesa da Escola Pública; 12) UNDIME; 13) União Metropolitana de Estudantes Secundaristas; 14) Sociedade Goiânia de Cultura; 15) OAB – Seção GO; 16) Federação das Indústrias de Goiânia; 17) Associação Comercial e Industrial de Goiânia; 18) Ministério Público; Tribunal de Justiça de GO; 20) ANFOPE; 21) Lojas Maçônicas Grande Oriente e Grande Loja do Estado; 22) Fundação Educacional de GO; 23) Colégio de Diretores das Escolas Municipais; 24) Conselho Escolar das Escolas Municipais; 25) Clubes de Serviço – Rotary e Lions; 26) Assessoria de Assuntos Comunitários; 27) Associação Goiana de Imprensa. Poderão, ainda, participar outras entidades avaliadas e aprovadas pelo próprio Fórum.

gabinete da Secretaria e seu secretário executivo o titular da Coordenação de Ensino da SME. A fixação de toda a mesa diretora do colegiado no próprio decreto que o institui é um mecanismo pouco democrático, especialmente pelo fato de ser, toda ela, constituída pela alta hierarquia da SME que, contraditoriamente, não é sequer citada na relação dos membros conselheiros.

ELEMENTOS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS COLEGIADOS

O tipo de participação do diretor no colegiado escolar é um aspecto tratado por diferentes legislações. De modo geral, o diretor é considerado membro nato do colegiado escolar pelos sistemas de ensino que o adotam⁶⁰. Merece registro o tratamento dado pelas normas legais do RS que, apesar de considerarem o diretor como membro nato do colegiado escolar, determinam que a sua presença é vedada em reuniões “quando a pauta tratar de assunto relativo a atos da direção da escola, exclusivamente”⁶¹. Aparentemente, esta regra procura resguardar a liberdade de discussão e deliberação do colegiado em situações em que as ações do diretor mereçam ser questionadas, mas pode, também, se levada ao pé da letra, inviabilizar a sua presença no conselho, de vez que é ele o coordenador de todas as atividades escolares, tendo seus atos presentes em praticamente tudo o que ocorre no interior da escola.

Algumas legislações destacam o papel coordenador que devem, ou não, assumir o dirigente escolar na sua relação com os colegiados das unidades onde atuam. Dos sistemas de ensino que prevêm a participação do diretor como inerente à natureza do próprio cargo, onze deles estabelecem papel de destaque como presidente⁶² ou como secretário executi-

⁶⁰ A legislação dos seguintes sistemas de ensino asseguram a presença do diretor como membro nato dos colegiados escolares: AC, AM, DF, MA, MS, MG, PR, RS, RR, SC, TO e municípios de Rio Branco/AC, Belo Horizonte/MG, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Goiânia/GO, Natal/RN, Porto Alegre/RS, São Paulo/SP e Vitória/ES.

⁶¹ RS: Lei 10576/95.

⁶² MA, MG, PR, RR, SC, TO e municípios de Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, São Luís/MA, Natal/RN. No DF, a Lei 957/95 não determina que a presidência do conselho escolar deva ser assumida pelo diretor, como o fazia a Lei 575/93.

vo⁶³. No sistema de ensino do PR, uma deliberação do Conselho Estadual de Educação⁶⁴ considera que, sendo o diretor o coordenador geral do projeto político pedagógico da escola, deve não somente ter a sua presença assegurada naquele colegiado como dirigí-lo na condição de presidente. Posição radicalmente oposta é assumida pela legislação do município de Rio Branco/AC, que determina que o diretor tenha presença nata no conselho escolar, mas o impede de presidí-lo⁶⁵. No estado do Maranhão, além da presidência do colegiado, o diretor deve ocupar a coordenação da Assembléia Geral Escolar quando esta se realizar⁶⁶. No município do Rio de Janeiro/RJ, embora a participação do diretor no conselho escolar não esteja prevista nem sequer como membro, uma norma legal determina que o dirigente tenha reuniões mensais como este colegiado, razão pela qual, precisa, também, manter encontros por segmentos que possam subsidiar e garantir o fluxo de informações entre a escola e a comunidade⁶⁷.

Alguns sistemas adotam critérios para a escolha do presidente do colegiado entre os seus membros. No estado do Acre⁶⁸ e no município de Rio Branco/AC⁶⁹ a escolha deve recair sobre professor, neste último com a formação mínima de 2º grau e exercício de dois anos de magistério. No sistema estadual da Paraíba, o presidente pode ser escolhido entre os membros mas o secretário, com quem o presidente deve movimentar as contas da escola, deve ser necessariamente o ocupante do cargo de secretário escolar⁷⁰. No sistema de ensino do Mato Grosso do Sul, qualquer membro pode ser eleito presidente, desde que possua bom relacionamento, responsabilidade, assiduidade e pontualidade, facilidade de comunicação verbal com todos os segmentos e imparcialidade⁷¹, critérios nem sempre muito fáceis de serem aferidos. No município de Porto Alegre/RS, a legislação determina que o presidente seja escolhido entre os membros maiores de dezoito anos⁷², o mesmo critério exigido pelo

⁶³ MS.

⁶⁴ PR: Deliberação 20/91-CEE/PR.

⁶⁵ Município de Rio Branco/AC: Lei 1181/94.

⁶⁶ MA: Documento "Colegiado escolar 1997 – material instrucional" – SEE. A Assembléia Geral Escolar pode, também, ser presidida por alguém indicado pelo plenário, quando o diretor abrir mão da presidência.

⁶⁷ Município do Rio de Janeiro/RJ: Portaria E/AIE 1/95 – SME.

⁶⁸ AC: Lei Complementar 10/85.

⁶⁹ Município de Rio Branco/AC: Lei 1181/94.

⁷⁰ PB: Decreto 18068/95.

⁷¹ MS: Resolução 1043/95–SED.

⁷² Município de Porto Alegre/RS: Lei Complementar 292/93. A Lei 5693/85 estabelecia, apenas, que o presidente e o vice-presidente do conselho escolar fosse eleito entre seus membros.

sistema de ensino do estado do Rio Grande do Sul⁷³. Proposta original é adotada pelo município de Salvador/BA, onde o coordenador, o vice-coordenador e o secretário do conselho escolar são eleitos entre os membros, mas o coordenador e o vice-coordenador não podem pertencer ao mesmo segmento⁷⁴. Essa proposta possibilita o exercício da liderança por diferentes segmentos, impedindo, por exemplo, que o grupo de docentes exerça, em função de sua maior organização, todos os papéis de comando. Além disso, como a legislação deste sistema de ensino não distingue docentes e servidores administrativos, considerando-os como trabalhadores em educação, caso um deles ou o diretor escolar seja eleito seu coordenador, a vice-coordenadoria deve ser obrigatoriamente ocupada por um usuário.

Em relação aos membros que constituem os colegiados, as normas tratam a questão de duas maneiras que se conjugam: pela fixação de uma proporcionalidade de participação de 50% para profissionais e 50% para usuários⁷⁵, e pelo estabelecimento de um número mínimo e máximo de membros. Apenas os sistemas de ensino do Distrito Federal e do Maranhão delegam às Assembléias Gerais das unidades escolares a competência de fixar o número de participantes de seus colegiados. Nos demais, o total de membros dos colegiados é fixado, seja pelos limites mínimos e máximos de participantes⁷⁶, seja pela clara prescrição de um número determinado de representantes de cada segmento⁷⁷.

A periodicidade com que ocorrem as reuniões dos colegiados existentes nos sistemas de ensino é determinada em algumas legislações. Nove sistemas adotam reuniões ordinárias mensais⁷⁸ e três outros definem sua realização de dois em dois meses⁷⁹. Nesses doze sistemas, as reuniões extraordinárias podem ocorrer sempre que alguma razão o justifique,

⁷³ RS: Lei 10576/95.

⁷⁴ Município de Salvador/BA: A Lei 4940/94 estabelece que a mesa diretora do conselho seja eleita entre seus membros. O Decreto 10895/94 determina a impossibilidade de um mesmo segmento ocupar a coordenação e a vice-coordenação do conselho escolar.

⁷⁵ DF, MA, RS, SC e municípios de Salvador/BA e Natal/RN.

⁷⁶ MG: seis a doze mais o diretor; RS: cinco a vinte e um; SC: cinco a dezessete mais o diretor; município de Rio Branco/AC: doze a trinta e seis; Salvador/BA: cinco a dezessete; Porto Alegre/RS: cinco a vinte e um. O município de São Paulo estabelece que os limites serão de dezesseis e quarenta membros, além de determinar que o Regimento Escolar fixe um número mínimo e um número máximo nesse intervalo.

⁷⁷ PB, SE, município de Goiânia/GO, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Natal/RN e, Aracaju/SE.

⁷⁸ AL, MG, PB, SC (legislação revogada), SE e municípios de Salvador/BA, Vitória, São Paulo/SP e Porto Alegre/RS.

⁷⁹ Municípios de Cuiabá/MT, Curitiba/PR e Natal/RN.

sendo especificada a antecedência de sua convocação em três deles⁸⁰. O presidente ou coordenador do colegiado é sempre o membro responsável pela convocação, seja ela ordinária ou extraordinária, podendo, também, ela ocorrer por iniciativa do diretor da escola⁸¹, de número especificado de membros⁸² ou pelo secretário de educação⁸³.

O quorum de instalação de reuniões ou de deliberação é outro elemento fixado em algumas legislações. Na maioria dos sistemas, a instalação das reuniões faz-se com maioria absoluta dos membros⁸⁴, encontrando-se, também, o critério de dois terços dos membros⁸⁵. As deliberações são tomadas por maioria absoluta dos membros⁸⁶, por maioria absoluta dos presentes⁸⁷, por dois terços dos membros⁸⁸, ou por maioria simples dos membros⁸⁹.

Os mandatos dos membros dos colegiados são estipulados pelas legislações entre um e três anos⁹⁰, sendo a possibilidade de recondução fixada em alguns casos⁹¹. Da mesma maneira, a previsão de perda de mandato ou, mesmo, da destituição de membros dos colegiados consta das normas de alguns sistemas de ensino. O critério utilizado para perda de mandato é o da ocorrência de faltas injustificadas, variando o seu limite de sistema para sistema⁹². A destituição do mandato é prevista como uma prerrogativa do colegiado⁹³ ou do segmento que o membro representa⁹⁴.

⁸⁰ No município de Curitiba/PR, 24 horas antes, no AC, 48 horas e em Porto Alegre/RS, 72 horas.

⁸¹ AC, SE, Porto Alegre/RS, neste caso por requerimento encaminhado ao presidente.

⁸² Maioria absoluta, nos sistemas do AC, PB, Vitória/ES, São Paulo/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS – nestes dois últimos casos, por requerimento dirigido ao presidente –; por 1/3 dos membros, nos sistemas de SE e Natal/RN; e por 2/3 dos membros no sistema de MG.

⁸³ AC e SE.

⁸⁴ AP, AC, RS, além dos municípios de Salvador/BA, Vitória/ES e Porto Alegre/RS.

⁸⁵ MG e SC.

⁸⁶ AC, RS, Cuiabá/MT.

⁸⁷ Porto Alegre/RS

⁸⁸ MA.

⁸⁹ PB, Salvador/BA e Vitória/ES.

⁹⁰ Mandato de um ano: SC e município de São Paulo/SP; mandato de dois anos: AC, DF, MG, PB, RR, RS e municípios de Rio Branco/AC, Salvador/BA, Vitória/ES, Belo Horizonte (neste município, as escolas que oferecem apenas o último período de educação infantil conferem mandato de um ano), Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Natal/RN e Porto Alegre; mandato de três anos: MS e município de Goiânia/GO.

⁹¹ Utilizam-se da expressão “possibilidade de recondução” os sistemas de ensino dos municípios de Rio Branco/AC, Salvador/BA e São Paulo/SP; a expressão “possibilidade de reconduções” é encontrada nas legislações do AC e do DF; e a fixação de apenas uma recondução consecutiva é determinada pelos sistemas de ensino da PB, do RS, de SC, de Vitória/ES, de Curitiba/PR e de Porto Alegre/RS.

⁹² São os seguintes os limites de faltas adotados pelas legislações dos sistemas de ensino para perda de mandato de conselheiro de colegiado escolar: a) três consecutivas ou cinco alternadas – AC, RS, Curitiba/PR e

COLEGIADO: UMA POTENCIALIDADE A SER EXPLORADA

Alguns sistemas de ensino avaliam a situação em que se encontram a constituição e a manutenção de colegiados, apreciando o nível de alcance dos seus objetivos, especialmente a participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar.

Os sistemas do estado de Roraima e do município de Salvador/BA entendem não terem alcançado a meta de implantação da totalidade dos colegiados escolares⁹⁵. No município de Belo Horizonte/MG, apesar de a participação da comunidade ser garantida juridicamente, as autoridades educacionais consideram que a sua efetivação depende do grau de mobilização de cada segmento, razão por que “a participação destas instâncias tem crescido ao longo dos últimos anos, embora ainda não seja a ideal”⁹⁶. A mesma preocupação é manifestada pelos condutores de dois sistemas municipais de ensino. Em João Pessoa/PB, o nível de participação nos colegiados deliberativos é avaliado como ainda insatisfatório⁹⁷. Em Natal/RN, as autoridades reconhecem que o funcionamento dos conselhos tem sido difícil de ser viabilizado⁹⁸. No estado do Amapá, as conclusões de um seminário sobre descentralização na escola pública revelam supostas razões para que o funcionamento dos colegiados escolares não se dê de maneira adequada.

“Constatou-se também que só a implantação do Conselho Escolar não é suficiente para a efetivação das mudanças necessárias na escola, com a participação popular. Pois o que ocorre em algumas escolas, no nível das decisões concretas, de caráter administrativo e pedagógico, ainda está pautado nas velhas relações em que elas ocorrem, de cima para baixo, ou seja, quase sempre o diretor e um pequeno grupo

Porto Alegre; b) três reuniões – MA e Rio Branco/AC; c) três consecutivas – Vitória/ES; d) duas faltas – São Paulo/SP; e) uma falta – Cuiabá/MT.

⁹⁵ MS e RR.

⁹⁴ Destituição pela assembléia do segmento, de acordo com o seu regimento interno: Vitória/ES e Cuiabá. Destituição por assembléia do segmento convocada por, pelo menos, 20% dos membros: DF, RS e município de Porto Alegre/RS.

⁹⁵ RR: Ofício SL/PRES/060/97; município de Salvador/BA: no documento “Gestão escolar na SMEC” – SMEC, as autoridades educacionais consideram que a implantação dos conselhos não está totalmente realizada, apesar de o projeto ter se iniciado em 1994.

⁹⁶ Município de Belo Horizonte/MG: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. GSMED/EXTER/0434/97.

⁹⁷ Município de João Pessoa/PB: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. C.GAB.nº 053/97.

⁹⁸ Município de Natal/RN: Documento “Projeto de assessoramento aos conselhos de escola”/1993 – SME.

da comunidade escolar, na sua maioria professores, é quem tem de fato decidido as questões, fazendo valer a sua vontade, quando estas deveriam ser de todo o coletivo, representado pelo Conselho”⁹⁹.

Trata-se, como é possível observar, de relações e formas de comportamento derivadas de ordenamentos patrimonialistas que sobrevivem na escola apesar da existência de colegiados que, em tese, deveriam propiciar a sua superação, na medida em que possibilitam a participação equilibrada de todos os segmentos da comunidade escolar. A escola continua, assim, uma *posse* do diretor e dos docentes que nela atuam.

Já no município de Rio Branco/AC, após a implantação dos colegiados escolares, nenhuma escola teve problemas na prestação de contas e todas elas estão habilitadas para o gerenciamento coletivo dos recursos, permitindo que a Secretaria de Educação deixasse de lado as funções coercitivas e reguladoras para adotar uma postura de acompanhamento e supervisão. Essa relação teria sido responsável pelo incremento da autonomia da escola, pela superação do autoritarismo e pela implantação de parcerias com a comunidade.

“A Secretaria só intervém nos problemas internos da escola quando é solicitada ou quando a escola não consegue resolvê-los. Questões como a disciplina de alunos, funcionários e até do diretor são resolvidos pela escola, sob a regência do Conselho Escolar (...) [com ele, estaria sendo] possível romper com o autoritarismo presente nas relações internas da escola e estabelecer relações de parceria entre os segmentos da comunidade escolar”¹⁰⁰

Avaliação positiva do grau de participação dos diferentes segmentos nos colegiados escolares e do avanço nos processos de administração democrática é feita pelas autoridades educacionais do sistema de Mato Grosso do Sul.

“(…) após quase cinco anos de sua implantação e várias adequações na legislação, pode-se considerar satisfatório o grau de participação tanto da comunidade interna (coordenadores, professores e administrativos), como da comunidade externa (pais, responsáveis e alunos) (...) Ao observarmos a história da Gestão Colegiada em nos-

⁹⁹ AP: Documento “Descentralização e a escola pública de qualidade”, conclusões do seminário realizado em março de 1996.

¹⁰⁰ Município de Rio Branco/AC: Documento “Gestão democrática” – SE.

so Estado, constatamos que houve um avanço considerável na prática de uma administração contemporânea voltada para a participação e a cooperação”¹⁰¹

O funcionamento de colegiados escolares no sistema estadual de ensino paulista tem sido objeto de análise de alguns estudos. Examinando a participação do usuário na gestão de uma escola estadual, localizada na cidade de São Paulo, Vitor Paro aponta para a existência *pro forma* das Associações de Pais e Mestres e para a ineficiência do conselho de escola:

“A APM tem existência meramente formal e o Conselho de Escola, apesar de importante local de discussão e de explicitação de conflitos, não tem logrado constituir um foro significativo de decisões, de modo a promover qualquer tipo de democratização das relações no interior da escola” (Paro, 1992:262).

É verdade que, no contexto da realidade escolar do estado de São Paulo, qualquer avaliação sobre o funcionamento dos Conselhos de Escola precisa ser relativizada, em função da maneira como são indicados os diretores escolares, isto é por concurso público, tornando o cargo, como já visto, praticamente vitalício e alterando muito pouco a estrutura de poder na qual o diretor é a autoridade máxima. Talvez por isso mesmo, citando o depoimento de um diretor de entidade associativa de diretores do estado de São Paulo, desfavorável à eleição e defensor do concurso público, mas favorável à eleição para membros do Conselho de Escola, observa Paro que:

“o modo como se estrutura [o Conselho de Escola] na rede pública estadual paulista, já demonstrou não representar nenhum perigo para a autoridade do diretor” (Paro, 1996:31).

A observação do autor aponta para a ineficácia dos Conselhos de Escola paulistas quanto ao controle democrático que devem exercer. Apesar disso, não foi sem luta que essa instância de participação foi implantada com capacidade deliberativa¹⁰². Marília Carvalho,

¹⁰¹ MS: Documento “Resposta ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio dos ofícios de nº 228/NGE/97 e 954/GAB/SED/97.

¹⁰² A Assembléia Legislativa de SP viveu momentos de longa luta política que opôs forças ligadas a diversos partidos políticos e entidades do magistério, em função da aprovação de legislação sobre os conselhos escolares deliberativos. A aprovação da lei teria sido possível em função do reconhecimento da lei como proposta da APEOESP, num momento político em que votar contra os professores poderia significar desprestígio eleitoral, em face de seu fortalecimento pela atuação em um ano em que comandou grandes manifestações de

no já referido levantamento realizado nos materiais publicados no *Jornal do Professor*, do Centro do Professorado Paulista sobre a democratização da escola pública, em especial sobre os Conselhos de Escola, aponta a resistência desta entidade à aprovação de legislação estadual que transformava os conselhos consultivos já existentes em conselhos deliberativos. Neste levantamento, a autora observa que a defesa corporativa dos interesses dos diretores paulistas levava o jornal da entidade a ridicularizar os processos democráticos de participação, confundindo democracia com caos e ineficiência, e reservando a maior parte das citações sobre o conselho e as relações entre pais, alunos, diretores e professores para a página de charges e piadas.

“(...) a democratização das decisões (...) é apresentada como antiquada. Representa-se o novo como ultrapassado e o ineficiente como dinâmico. Por trás dessa inversão, há um deslocamento que faz politização e democracia equivalerem a caos e demora. Esta representação encontra suporte no fato de que os processos democráticos, implicando em envolver, motivar, informar e ouvir muitas pessoas, são geralmente mais lentos e trazem à tona os conflitos de opinião e de interesses que estiverem latentes. Não se pode, no entanto, pressupor que a escola pública, hoje, pelo fato de ser dirigida de forma centralizada e/ou autoritária, seja ágil ou bem organizada. Ou que, pelo fato de não expressarem suas divergências, os professores e a ‘comunidade’ sejam unidos. A manifestação desses conflitos é representada como ‘formação de panelinhas’, ‘brigas’ e favorecimentos (...) Faz-se, portanto, equivaler democracia e politicagem, defesa de interesses próprios” (Carvalho, 1992:46).

Levantamento semelhante foi realizado por Crisanto Barros, em consulta feita aos exemplares do mesmo jornal publicados a partir de 1979, tendo também constatado a posição radical de oposição aos conselhos deliberativos com participação ampla de professores, alunos, funcionários e pais. A análise que faz o autor de algumas charges e piadas sobre o Conselho de Escola Deliberativo aponta para a infantilização do conselho, aludindo à incapacidade jurídica de alunos, bem como para a morosidade no ato de deliberar, sempre confundindo decisões democráticas com ineficiência. Conclui o autor sobre a posição do CPP quanto aos conselhos:

massa. Além disso, iniciava-se a gestão do governador Franco Montoro, PMDB, eleito com base em propostas de descentralização e democratização da escola. Ver, nesse sentido, o caderno organizado por Vera Marzagão, “Participação popular e escola pública”, Cadernos do Centro de Documentação e Informação, n.º 19, jan. 1989, citado por Carvalho (1992) e Pinto (1994).

“(...) o CPP entende que o fracasso do Conselho de Escola Deliberativo é inevitável, pois os pais de alunos, a quem é reservado formalmente um papel importante, constituem uma massa ignara sem mínimas condições de deliberar sobre complexas questões pedagógicas. Eis uma das razões pelas quais o CPP concebe a presença dos pais de alunos no Conselho Deliberativo como sinônimo de baderna” (Barros, 1995:95).

Cabe lembrar a advertência de Max Weber quanto a inevitabilidade da obstrução de decisões precisas, inequívocas e, sobretudo rápidas quando é aplicado o princípio da colegialidade na administração. No entanto, este é um preço a ser pago quando o aspecto escolhido é o da profundidade da decisão¹⁰³.

O impacto que os conselhos deliberativos exerceram sobre o processo democrático no interior das escolas paulistas é avaliado, também, por Marília Carvalho como de pequena monta:

“(...) esses Conselhos pouco têm significado em termos de uma real democracia na gestão das escolas. As eleições para seus membros são organizadas de maneiras pouco democráticas; seu funcionamento fica restrito a questões de pequena importância, quando não reproduzem integralmente o funcionamento arrecadador das Associações de Pais e Mestres; a participação é reduzida e os diretores mantêm seu estilo centralizador de administração” (Carvalho, 1992:33).

Em estudo de campo em uma escola do interior paulista, após realizar o acompanhamento das atividades do Conselho Escolar Deliberativo, colher depoimentos e rastrear documentos e atas do colegiado desde a sua criação, José Marcelino Pinto igualmente conclui de maneira pessimista que:

“(...) a escola encontra-se sitiada pelos meios sistêmicos de tomada de decisão. Em particular, no caso da escola pública, a burocracia deixou pouco, ou nenhum espaço para a introdução de formas coletivas de tomada de decisão, como é o caso dos conselhos” (Pinto, 1994:154).

Por outro lado, outras avaliações do sistema estadual paulista indicam que é possível a participação democrática dentro de certas condições de composição e de funcionamento dos conselhos. Sérgio Avancine (1990), em estudo de caso em duas escolas estaduais da

¹⁰³ Cf. Weber: 1991:183.

periferia de São Paulo, apesar de observar que os probleminhas do cotidiano como uso de mini-saia ocupam grande parte das discussões, verifica, por outro lado, que a experiência do Conselho Deliberativo foi bem sucedida em função, principalmente, da participação dos pais conselheiros em associações da própria comunidade. Nestes casos, a vivência participativa dos pais em outras instâncias externas à escola possibilitou não só a sua integração dinâmica nos colegiados escolares como também a articulação de seus próprios interesses de maneira a tornar mais orgânica sua integração com a escola.

A mesma constatação faz Dinair Hora (1994), em estudo de caso de uma escola no município de Belém/PA, onde a integração entre a escola e a Associação de Moradores do Bairro permitiu que a presença comunitária na gestão escolar ultrapassasse o envolvimento dos profissionais da escola e seus usuários, bem como favoreceu a participação de representantes das duas instituições em seus fóruns de decisão.

Inah Passos e colaboradores (1988) relatam, também, uma prática de direção colegiada bem sucedida numa escola estadual da periferia da cidade da Grande São Paulo, mostrando que, neste caso, o colegiado se implantou antes da obrigatoriedade legal, por iniciativa da direção da escola interessada em democratizar a sua administração. A positividade dessa experiência se assentou na preparação cuidadosa da comunidade escolar para a participação, na manutenção da equipe de professores em torno de um projeto pedagógico e na liderança democrática da direção. Isso não impediu, no entanto, que a saída da diretora provocasse a derrocada do projeto.

Dois estudos sobre o sistema de ensino do Distrito Federal revelam o paradoxo que foi a implantação da primeira experiência de colegiados escolares por meio de decreto do governador. Num contexto em que o executivo se viu pressionado por lideranças políticas e sindicais a restabelecer a eleição de diretores que o mesmo governo havia interrompido, a criação de conselhos escolares foi imaginada como um sucedâneo da democracia exigida.

Conforme assinala Dirce Fonseca,

“um exemplo ilustrativo de prática autoritária adjetivada de ‘democrática’ foi a implantação da gestão dita democrática no Distrito Federal. Essa forma de gestão foi institucionalizada pelo Decreto 15.414/94. Por esse decreto a gestão de cada unidade de ensino passa a ser de responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar. No entanto, a Diretoria das unidades de ensino continua a ser de ‘livre escolha do governador’ (Artigo 3º) (...) Esse decreto foi imposto às escolas de forma autoritária sem participação e consulta às mesmas” (Fonseca, 1994:82).

Essa percepção é corroborada por Maria de Lourdes Costa, em estudo sobre o funcionamento desses colegiados em duas unidades de ensino. A partir de investigação qualitativa que retratou a percepção dos segmentos que compõem a comunidade escolar dessas duas escolas sobre a gestão democrática instalada pelo decreto do Governo do Distrito Federal, concluiu a autora que o colegiado terminou sendo rejeitado pelos professores.

“Necessário se faz registrar que uma boa parcela dos educadores rejeitou literalmente o processo eletivo do Conselho Escolar, rejeitou o próprio Conselho Escolar alegando que era inoportuno, com intenções dúbias e eleitoreiras; alegações estas, inclusive, que fizeram com que nas escolas analisadas, o segmento professores não apresentasse representatividade no conselho. Nas escolas A e B, a representatividade do segmento professores só aconteceu porque foi conduzido (ou induzido?) pela Direção, num processo nada democrático” (Costa, 1994:96-97).

Essa situação ilustra a análise de Weber de que a colegialidade não é intrinsecamente democrática. O caso registrado no Distrito Federal parece apontar para um contexto em que os colegiados foram criados como instrumento de obstrução da participação mais ampla, como uma espécie de defesa contra a ameaça da ascensão de um extrato desprivilegiado e contra o surgimento de um poder monocrático que nele viesse a se apoiar.

Outras pesquisas vêm apontando para a ineficiência dos Conselhos Deliberativos como instrumento de participação democrática¹⁰⁴, havendo um consenso entre os pesquisadores de que o caráter cartorial e formalista como esses colegiados são constituídos impede o seu funcionamento de maneira adequada. Em geral, são mencionadas dificuldades como indicação de membros do conselho pelo diretor da escola, preconceito contra os membros da comunidade – invariavelmente considerados ignorantes e incapazes –, redução da participação dos pais a questões de comportamento de alunos e manutenção da escola.

¹⁰⁴ Carvalho (1992), Corrêa (1991), Costa (1994), Ghanem (1996), Genovez (1993), Montenegro (1991), Paro (1992) e Pinto (1994), entre outros.

Um estudo de Elie Ghanem (1996) sobre as políticas de democratização da gestão de sistemas de ensino enfoca o incremento da participação na gestão como um dos elementos de melhoria da qualidade dos serviços escolares. Nesse sentido, o funcionamento dos colegiados é analisado tendo como referência as atribuições deliberativas outorgadas pelas respectivas legislações. Em Porto Alegre/RS, a despeito da indicação dos dirigentes de terem conseguido implantar conselhos escolares em todas as unidades de ensino e de ter aumentado o nível de participação dos alunos e dos funcionários, as observações do cotidiano escolar demonstram que há desconhecimento das propostas educacionais da Secretaria Municipal de Educação por parte de alguns membros dos conselhos e que a gestão administrativa, financeira, pedagógica e de pessoal não chega a ser realizada coletivamente em sua plenitude.

“Ao contrário do que pretende a SMED, o conselho escolar ocupa lugar secundário na gestão da escola. A eleição dos conselheiros não envolve uma ampla mobilização e os assuntos por eles tratados são pouco divulgados, portanto pouco conhecidos. A gestão administrativa que o conselho escolar realiza é muito prejudicada porque ele não dispõe de instrumentos e critérios apropriados para avaliar, nem de condições legais e práticas para selecionar profissionais conforme necessidades específicas da escola. Ele também não faz gestão financeira (...) uma vez que as poucas verbas transferidas pela SMED são exclusivamente destinadas à manutenção. Mesmo incipiente, há tematização da questão curricular (...) mas não se pode falar que a gestão pedagógica seja propriamente democrática” (Ghanem, 1996:41).

No Recife/PE, a proposta de gestão democrática conjuga a implantação de colegiados locais regionais e municipal, conjugando a implantação de conselhos escolares com comissões regionais de educação, a Conferência Municipal de Educação – COMUDE e a reformulação do Conselho Municipal de Educação. Apesar de ser um modelo inovador de democratização da gestão, por abrir os diferentes níveis do sistema à participação na perspectiva do conjunto da política educacional, os próprios dirigentes reconhecem que há resistências por parte de diretores mais antigos, “procurando fazer com que pais e mães conselheiros sejam os que estão sob sua influência”, além do que vários conselhos “são inativos porque as diretores não fazem convocações e não mobilizam (...)” (Ghanem, 1996: 43 e 44). Apesar do trabalho da Assessoria Técnica Especial no sentido de dotar os delegados

da COMUDE de informações sobre o sistema de ensino, sobre aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos das escolas, a qualificação requerida não foi alcançada.

“ (...) a falta de autonomia administrativa e financeira são sérios obstáculos à realização da política educacional (...) em razão da exigüidade dos recursos financeiros com que se lida na unidade escolar, a gestão desses recursos é exercida pela diretora de modo não participativo. Já os limites impostos à gestão administrativa decorrem de as decisões quanto à seleção e recrutamento de pessoal não se darem na unidade escolar, nem de acordo com critérios e necessidades específicos desta. Quanto à ação pedagógica, apenas se começa a abordar coletiva e sistematicamente currículo e procedimentos de ensino (...) Formalmente, o conselho tem o poder de encaminhar à capacitação ou remanejar um professor com mau desempenho, mas os conselheiros não têm consciência desse poder e não o exercem” (Ghanem, 1996: 52).

Enfim, como as eleições de diretores, a implantação de colegiados como forma de assegurar a gestão democrática da educação não é um mecanismo que, sozinho, transforme o esquema de poder no interior da escola e dos sistemas. Aliás, a tradição de órgãos colegiados nas escolas brasileiras, que remontam à existência das Associações de Pais e Mestres não autorizam a criação de grandes expectativas. Evidentemente que há que se considerar a diferença de natureza entre as antigas APM e os colegiados nascidos no contexto do processo de democratização dos sistemas de ensino a partir da década de 1980. No entanto, a relação entre essas duas instâncias de participação parece estar presente no imaginário daqueles que vivem a experiência escolar.

De um ponto de vista prospectivo, Vitor Paro (1996) oferece, para o nível da unidade escolar, uma possibilidade de reestruturação da gestão colegiada de modo a que o diretor deixe de deter todos os poderes na condução da administração. De acordo com a sua proposta de gestão seria constituído, na escola, um Conselho Diretivo, composto de até quatro membros, todos, por meio de eleição envolvendo o conjunto da comunidade escolar. Esses membros seriam recrutados entre os professores concursados em exercício na unidade escolar, sendo o diretor, também eleito para um mandato definido, um desses membros e seu presidente. Este conselho, e não seu presidente, seria o responsável último pela escola, de maneira que as decisões seriam tomadas coletivamente. Haveria previsão para essas funções na carreira do magistério e a formação exigida seria a de professor licenciado em nível superior. Além desse colegiado diretivo, haveria um Conselho de Escola, nos moldes dos

atuais conselhos existentes e os Conselhos de Classe e de Série deveriam ser reestruturados para permitirem uma avaliação mais global da escola e não somente do aluno.

Sem querer assumir uma posição idealista com relação aos colegiados, a experiência parece indicar que qualquer que seja o nível de sua organização e de seu funcionamento, os colegiados seriam ainda uma potencialidade a ser explorada, uma possibilidade de originar uma gestão democrática genuína, propiciadora de processos de participação direta e de ampliação da conscientização dos indivíduos e dos grupos que deles fazem parte.

CAPÍTULO IV.

PROCESSOS DE DIVISÃO DE PODER

E SUAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO

1. DESCENTRALIZAÇÃO

Grande parte das reflexões em torno da gestão democrática do ensino público, no Brasil, gira em torno da crítica ao excessivo grau de centralização dos sistemas de ensino. Apesar da existência de um discurso corrente que valoriza a escola como *locus* privilegiado do sistema, as unidades escolares têm exercido um papel periférico em função da pequena autonomia de que dispõem para realizar suas atividades. Por isso, a democratização e a descentralização da gestão educacional ganharam contornos de indissociabilidade, com a adoção de forte argumentação contra o centralismo e a favor de mudanças nas relações de poder que permeiam as estruturas dos sistemas de ensino. A bandeira da descentralização do ensino não é nova, já tendo sido empunhada pelos pioneiros da Escola Nova, na década de 1930¹.

Por outro lado, a forte tendência à centralização verificada nos sistemas de ensino do Brasil não é um fenômeno isolado, nem se restringe ao setor educacional. O centralismo administrativo foi um fator importante para a instalação da burocracia e para a modernização do Estado. João Carlos Brum Torres considera-o como traço marcante da política moderna.

¹ A questão da descentralização da educação no Brasil é, porém, mais remota, como aponta Cleiton de Oliveira: "A descentralização da educação brasileira tem como marco inicial o Ato Adicional de 1834, definindo competências do governo central e dos provinciais. Estes, premidos por dificuldades, passaram a solicitar a ajuda dos municípios a fim de garantir a oferta do ensino público. Esta tradição, reforçada pelas Constituições

“(...) o traço distintivo da política moderna seria menos a fundação prática de princípios democráticos – seja sob a forma republicana, seja na das chamadas monarquias constitucionais – do que a centralização administrativa e a construção, passo-a-passo, da nova burocracia” (Torres, 1989:23).

No entanto, é necessário considerar que o centralismo administrativo pode agravar-se ao ponto de assumir feições que não permitem associá-lo indiscriminadamente à burocratização do Estado. Nesse sentido, Fernando Uricoechea, analisando o processo de formação estatal brasileiro no século XIX, aponta inúmeros exemplos de centralismo administrativo e chama atenção para um caso em que se chegou ao ponto de necessitar de um despacho do Ministro da Justiça para a legislatura local pudesse mandar acender as lâmpadas da cadeia, razão por que afirma ser um erro “associar de forma irreflexiva a exacerbação do processo de centralização à burocratização do Estado brasileiro moderno” (Uricoechea, 1978:288).

Simon Szhwartzmann, ao comentar o caráter centralizador do patrimonialismo adquirido no processo histórico da colonização portuguesa, afirma que

“efetivamente, o processo de centralização e crescimento do governo central se dava em um contexto de conflitos e pressões de todo tipo, e grande parte da história política do Brasil gira exatamente em torno do tema centralização versus descentralização” (Szhwartzmann, 1988:71).

No campo educacional, a política de acumulação de atribuições no poder central do Estado, que atingiu os países da América Latina mais recentemente, foi uma estratégia adotada para permitir a expansão da oferta educacional tendo em vista a necessidade de unificação de serviços e de carreiras. Em 1950, a escolarização de nível primário era de 48%. Em 1987, 24 países latino-americanos declaram à UNESCO taxas de 95% ou mais de escolarização, apesar do limitado efeito democratizante dessa expansão na cobertura, tendo em vista a qualidade da educação ofertada (Silva, 1996; Casassus, 1989).

Se, por um lado, a centralização dos sistemas permitiu a expansão da oferta de ensino público, por outro, tornou a escola uma realidade distante da comunidade, pensada, planejada e gerida em níveis centrais, transformando-a num ente obscuro e confuso para o

que previram a alocação de recursos públicos, nas diferentes esferas de poder, levaram à coexistência das três

grande público e dificultando a participação dos usuários. Analisando esse fenômeno, assim se expressa Maria Malta Campos:

“(...) é também verdade que a extrema centralização do sistema educacional, seu funcionamento opaco, que permanece oculto e ininteligível ao público em geral, inclusive com a colaboração do discurso acadêmico, não favorecem o amadurecimento dos grupos que atuam isolada e heroicamente nos bairros que cercam as escolas das cidades brasileiras” (Campo, 1991:63).

A reação aos sistemas centralizados surgiu como uma forte posição entre os especialistas da educação, firmando-se praticamente um consenso de que o modelo de gestão vigente estava em crise, precisando ser enfrentado o desafio da descentralização dos sistemas educacionais de massa.

Juan Casassus (1989), fazendo um balanço dos processos de descentralização educacional na América Latina, afirma que, durante os anos oitenta, as autoridades educacionais estabeleceram um diagnóstico crítico sobre a oferta educacional em seus diferentes países, coincidindo todos eles em apontar a implementação de processos de descentralização como uma perspectiva de solução de dificuldades evidenciadas. Dessa maneira, a descentralização teria se tornado um tema consensual em menos de duas décadas.

Essa também é a opinião expressada por Silva, ao citar exemplos de estados brasileiros e de outros países que buscam um processo de melhoria na qualidade educacional:

“Há, por assim dizer, um consenso na comunidade dos responsáveis pela fixação de políticas de administração dos sistemas de ensino no sentido de que qualquer alteração significativa para melhor passa necessariamente pela mudança da configuração das estruturas gigantescas e centralizadas, caminhando para a autonomia das unidades escolares” (Silva, 1996:15).

O consenso em torno da necessidade de descentralização da estrutura organizacional dos sistemas de ensino é também referido em alguns dos documentos encaminhados à pesquisa. As autoridades educacionais do Estado do Rio de Janeiro, ao reportarem-se ao processo de reforma administrativa que teria gerado profundas mudanças no sistema de ensino

redes públicas de ensino” (Oliveira, 1993:69-70).

daquele estado, afirmam a necessidade dos processos descentralizadores no conjunto do setor público e consideram sua efetividade na área educacional.

“A necessidade de uma descentralização séria e eficiente dos serviços públicos é hoje consenso nacional. Na área de Educação esse movimento já é realidade”².

A importância da descentralização é apontada, também, pelo sistema de ensino do Maranhão. Ao estabelecer os princípios, os pressupostos e as metas para implementação da escola como centro de decisões, a escolha da descentralização é indicada como estratégia para o fortalecimento da autonomia da unidade escolar.

“A estrutura dos sistemas de ensino, na forma centralizada que hoje vivemos, perdeu de vista a escola e deixou de prestar o devido apoio às atividades fins por ela desenvolvida. No processo de revisão da estrutura e do funcionamento do sistema de ensino, a Secretaria de Educação escolheu a descentralização desse sistema como caminho para efetivar a implementação do fortalecimento e da autonomia da escola. Essa estratégia tem por função resgatar a credibilidade da escola pública e melhorar a qualidade do ensino ministrado”³.

“(…) torna-se indispensável a adoção de mecanismos de descentralização e desconcentração, em cada nível da gestão educacional, que favoreçam a autonomia e o fortalecimento da escola como direção prioritária da política educacional”⁴.

Em Santa Catarina, o projeto de gestão democrática da educação assumido pelo sistema considera a descentralização aos níveis regionais e locais e a conseqüente reestruturação organizacional da Secretaria de Educação como imposição necessária ao fortalecimento da escola, além de ser um princípio norteador fundamental das ações do poder público na educação. Essa imposição deriva, também, da complexidade e da quantidade dos problemas que envolvem a questão educacional, fatores que impossibilitam uma administração centralizada eficiente. Nesse sentido, a busca da melhoria qualitativa do ensino, a democratização e o fortalecimento da escola, aumentando seu espaço de decisão, supõem a implantação de processos descentralizadores.

² RJ: Documento “Resposta à pesquisa: a gestão democrática do ensino público” – SEE, encaminhado pela direção da Superintendência de Relações Escolares, 13/7/98.

³ MA: Documento “Colegiado escolar 1997: material instrucional” – Superintendência de Programas Especiais – SEDUC.

⁴ MA: Documento “Plano decenal de educação para todos” – SEE, 1994.

“É esse tipo de ação acompanhado de um processo contínuo de descentralização financeira, administrativa e pedagógica que orientará a gestão da educação, no sentido de torná-la democrática (...) o controle centralizado e vertical fica mais difícil e ineficaz, obrigando as grandes máquinas burocráticas a se reestruturarem, descentralizando para as unidades locais, mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, além da responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços que oferecem”⁵.

A crítica ao centralismo pode ser observada, igualmente, em documentos institucionais do sistema de ensino do estado de Minas Gerais. Reconhecendo que a centralização produz graves mazelas na educação, assim se expressam as autoridades educacionais daquele sistema:

“[A Secretaria de Educação] percebeu a necessidade de transferir, para a escola, o poder de decisão até então concentrado nos órgãos central e regionais – campo fértil para o crescimento de grandes males que afligem a educação brasileira: o clientelismo, o conservadorismo e o corporativismo”⁶.

Em outro momento, é o próprio titular da pasta da educação daquele estado quem reconhece a necessidade de descentralização do sistema de ensino, com a conseqüente alteração na estrutura de poder do mesmo.

“Estamos absolutamente convencidos de que, para resolvermos o problema da baixa qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas estaduais, teremos que descentralizar rapidamente o Sistema, o que significa perda de poder pelo órgão central, constituído pela Secretaria de Educação e pelas Delegacias de Ensino, e transferência de decisões para a escola”⁷.

Na visão dos condutores do sistema municipal de ensino de Rio Branco/AC, a lei que regulamenta a gestão democrática do ensino público, ao fixar a estrutura e o funcionamento das escolas de maneira clara, teria permitido que se delineassem as modificações que o órgão central deveria sofrer, adaptando-se ao perfil das escolas. A estrutura administrativa da Secretaria, porém, antes da implantação da nova legislação funcionava como fator dificultador da democratização do sistema de ensino.

⁵ SC: Documento “Projeto gestão democrática na educação” – Diretoria de Ações Integradas / Coordenadoria Geral de Ensino / SEED, 1997.

⁶ MG: Documento “A política educacional de Minas Gerais (91-94)” – SEE.

⁷ MG: Documento “A realidade da educação em MG” – transcrição da conferência proferida pelo secretário de educação Mares Guia, na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em 1991.

“A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação definida em Lei era a mesma de dez anos atrás, com sua hierarquia centralizadora, atribuições sem nexos e processos administrativos contraditórios (...) dava ênfase à hierarquia verticalizada dos setores, concentrando até as decisões operacionais no gabinete do Secretário”⁸.

No entanto, há a possibilidade de que esse consenso em torno da descentralização seja apenas aparente, já que, no âmbito da América Latina, o discurso a seu favor aparece nos governos de orientação política e ideológica as mais diversas. Esses matizes variam desde uma forte perspectiva econômica com privatizações e regulação do mercado, como no Chile, até uma natureza socializante da participação, com forte relevância cultural e formação de conselhos para elaboração e direção de políticas educacionais, como na Nicarágua sandinista (Casassus, 1989). O consenso sobre a descentralização, nesse sentido, não reflete um consenso sobre os objetivos visados por este processo.

No Brasil, mesmo durante o regime militar instalado pelo golpe de Estado de 1964, políticas descentralizadoras foram adotadas, ainda que marcadas por um viés autoritário. José C. Santos Filho, ao examinar os processos de descentralização ocorridos no Brasil e o momento propício para a implantação de experiências de gestão democrática na educação, aponta para a descentralização promovida pelo governo militar, desvelando a sua natureza autoritária⁹.

“Dentro do espírito de forças que tomaram o poder central, essa descentralização assumiu um caráter autoritário e tecnocrático, onde o que podia ou devia ser descentralizado foi decidido na cúpula, cabendo aos órgãos descentralizados apenas o poder de execução das decisões das instâncias superiores. A rígida separação entre órgão decisório e órgão executor representou nitidamente o espírito positivista e tecnocrático dos militares e de seus tecnoburocratas que então assumiram o poder” (Santos Filho, 1992:220-221).

A descentralização não é, portanto, intrinsecamente democratizante, podendo ser implementada por meio de mecanismos autoritários e, mesmo, ser orientada por finalidades

⁸ Município de Rio Branco/AC: Documento “Gestão democrática”, encaminhado por meio do Of. SEMEC 644/97.

⁹ O autor refere-se ao Decreto-Lei n.º 200, de 20/2/67 que impôs a descentralização da administração pública por meio de uma reforma administrativa.

que não estão dirigidas aos interesses da maioria da população. Apesar disso, a representação cultural em torno da idéia de descentralização vincula esse fenômeno a processos de democratização dos sistemas de ensino, sendo vista como viabilizadora da participação. Ao contrário, a centralização é identificada com regimes autoritários.

“(...) é preciso clarificar os conceitos e práticas para não associar centralização com autoritarismo e confundir descentralização com democracia ou participação. Efetivamente, da mesma forma que pode haver autoritarismo num sistema descentralizado pode haver democracia e participação num sistema centralizado” (Sander, 1988:63).

A mesma posição é assumida por Cleiton de Oliveira, ao lembrar que, na área da gestão da educação, há exemplos que contradizem a tendência de não distinguir descentralização de democratização.

“Verificou-se uma tendência, incorreta na verdade, de identificar centralização com regime autoritário e descentralização com regime democrático. Incorreta porque, no caso específico da educação tal generalização não procede, haja vista a situação do Chile que municipalizou o ensino em pleno regime autoritário; a Itália, para citar um exemplo de país com liberdades democráticas, tem seu ensino centralizado, o que se explica por razões históricas” (Oliveira, 1994:67).

A ausência de um caráter inerentemente democrático da descentralização não exclui, no entanto, a sua utilização como mecanismo de democratização. Alguns autores assinalam a natureza democratizadora da implantação desses processos na administração. Vicente Rodriguez (1995) aponta a descentralização como uma das formas de possibilitar a participação popular e a democratização dos sistemas. José C. Santos Filho e Maria Lúcia Carvalho (1993) indicam a descentralização organizacional como fator de autonomia institucional e conseqüente democratização da gestão escolar.

DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

A municipalização como estratégia lógica e adequada de descentralização da gestão dos sistemas de ensino e sua democratização é defendida por Genuíno Bordignon (1993),

que considera o município como novo espaço de poder, o *locus* do exercício da cidadania, da manifestação da vontade dos cidadãos.

Esta, no entanto, não é a visão de Romualdo Oliveira e Afrânio Catani (1993), alegando o exemplo de estruturas gigantescas de sistemas de ensino de nível municipal.

“(...) a proposta de municipalização do ensino, geralmente invocada como forma de descentralização, é absolutamente insuficiente (...) pois administrar uma rede de escolas como a da cidade de São Paulo, com aproximadamente 700 escolas, é tão complexo do ponto de vista da democracia quanto administrar a rede de muitos Estados (Oliveira & Catani, 1993:48).

A municipalização de programas educacionais é lembrada, também, como uma hipótese de manipulação política.

“O acordo político, entre o PMDB e o PFL, que ensejou a Nova República, deu a este partido, por muitos anos, a direção do MEC. Os ministros da educação pertencentes ao PFL viam os programas educacionais municipalizados como um excelente meio de atingir os Municípios, sem que tivessem que se submeter às Secretarias Estaduais de Educação, as quais, nos Estados mais expressivos, estavam em mãos do PMDB” (Oliveira, 1994:67-68).

Sônia Kenski (1987) afirma que as experiências de administração descentralizada do ensino elementar, no Brasil, foram as que mais se prestaram à realização dos interesses econômicos e políticos dos grupos detentores do poder no Estado. Prevaleceu, em diversos momentos da história da educação brasileira, a centralização das decisões com descentralização da execução de atividades, estratégia que atingiu seu ponto máximo na década de 1970, com a implantação do projeto PROMUNICÍPIO. Este empreendimento garantiu a expansão preferencial do ensino primário em áreas industrializadas e urbanizadas, aumentando as condições desiguais de acesso à escola¹⁰.

A concepção de descentralização referida pela autora, que pressupõe a centralização das decisões, pode ser constatada em documento encaminhado pelo sistema de ensino do

¹⁰ Santos Filho (1992) refere-se à iniciativa de implantação do programa PROMUNICÍPIO como um exemplo de descentralização autoritária, lembrando que, apesar do considerável volume de recursos federais destinado

Distrito Federal, que trata da criação de dez distritos educacionais. Tendo a Secretaria de Educação local submetido à apreciação do seu órgão normativo, em 1974, a proposta de descentralização das atividades administrativas e pedagógicas de sua Fundação Educacional, assim se manifestou o relator do processo:

“(...) a proposta (...) vem ao encontro de velhas aspirações dos educadores do Distrito Federal no sentido de promover, sem hesitação, a descentralização administrativa e pedagógica da Fundação Educacional do Distrito Federal. As experiências modernas, no campo da Administração, têm recomendado, cada vez mais, a centralização das decisões no âmbito das Administrações Superiores de qualquer Instituição e a descentralização da execução dessas decisões, através de modelos administrativos racionais”¹¹.

Como se pode observar, a referência põe à mostra uma concepção de administração considerada moderna à época, em que a descentralização para os níveis intermediários do sistema se aplica tão somente à execução das decisões tomadas no nível central.

Analisando as definições dos papéis locais e do centro, Juan Casassus diferencia a definição formal ou externa de descentralização de outra interna ou de interações. Para cada tipo de abordagem há uma compreensão diferente do que se entende por local. “Em uma definição formal (externa) da descentralização, o local está representado pelo município. Em outra definição de interações (interna) (...) a lógica e os interesses da base social são aqueles dos atores da escola em interação, e não do município (Casassus, 1996:42).

Independente do que seja considerado local, o significado de descentralização está ligado à noção de transferência de poder e de tarefas do centro para a periferia. Maria das Graças Tavares (1990), considerando a descentralização ligada aos processos de gestão democrática da educação, indica a possibilidade de três formas de sua ocorrência: de uma esfera central de governo para outra periférica; num mesmo nível de governo, de um órgão central para outro que lhe é subordinado ou periférico; e do governo para a sociedade civil.

ao programa, grande parte desses recursos foi consumida pela burocracia intermediária, reforçando velhos vícios do coronelismo e do clientelismo local, conduzindo a uma deterioração da educação municipalizada.

Nesse sentido, os processos de municipalização, na forma como têm ocorrido, podem ser compreendidos como um tipo de descentralização intergovernamental, já que ao transferirem poder e/ou tarefas da União ou dos Estados para os Municípios, o fazem considerando as condições que cada município possui para assumir encargos da educação básica. Nesse sentido, são levados em conta tão somente os recursos físicos, financeiros e humanos possuídos pelos executivos municipais. Esta concepção, como adverte Genuíno Bordignon, é referenciada por uma visão patrimonialista das esferas de governo, desconhecendo as forças vivas e o poder do coletivo da municipalidade.

“Esse contexto, culturalmente paternalista, tende a privatizar as instituições públicas, no sentido de atribuir propriedade exclusiva aos governos, quando não aos governantes, ou seja: considera as instituições públicas como pertencentes a determinado governo, não ao público, aos cidadãos. E a descentralização de tarefas do presidente para o Governador e deste para o Prefeito” (Bordignon, 1993:76-77).

Por outro lado, há autores como Ricardo Vélez Rodrigues que têm manifestado a sua crença na possibilidade da municipalização como forma de redução do tamanho Estado, colocando-o a serviço dos cidadãos. Na sua visão, isso seria factível na medida em que seja deixado aos municípios tudo o que possível, passando aos estados apenas o que não for equacionável nesse nível e à União apenas o que restar. “Somente assim se desmontaria o Estado patrimonial” (Rodriguez, 1994:49), afirma o autor com certo romantismo em relação aos processos de municipalização.

Nessa perspectiva, entendo que a abordagem de descentralização como municipalização é insuficiente para o aprofundamento de estudos sobre a gestão democrática do ensino público, uma vez que pode restringir a discussão sobre gestão educacional a aspectos meramente formais, não sendo suficiente para iluminar análises que procurem associar a idéia de descentralização a procedimentos de democratização da gestão, de ampliação de processos participativos e de alterações nas estruturas de poder.

¹¹ DF: Documento “Distritos Educacionais: opina favoravelmente sobre a criação dos Distritos Educacionais e Complexos Escolares no DF” – CEDF, documento aprovado pela Câmara Permanente de Planejamento e pelo plenário do CEDF, em 11/12/74.

A distinção conceitual entre descentralização e desconcentração pode, também, esclarecer essa questão. A descentralização procura assegurar a eficiência do poder local e desconcentração a do poder central, segundo Juan Casassus (1989). Nessa perspectiva, enquanto a descentralização se caracteriza por ser um movimento de baixo para cima, a desconcentração, ao contrário, seria um movimento inverso. Em outro estudo, o mesmo autor, adota definições que pretendem superar a dimensão formalista, meramente administrativa, englobando o interior dos processos e as relações sociais neles compreendidas.

“ (...) é preciso que a desconcentração seja entendida como o conjunto de medidas que representam a lógica e os interesses do aparato do Estado e do nível central, enquanto que a descentralização seria o conjunto de ações que representam a lógica da base social” (Casassus, 1996:37).

Em que medida, portanto, é possível afirmar que os processos denominados de descentralização dos sistemas de ensino no Brasil, de fato são movimentos de transferência de poder do centro para as bases locais? Seria, de fato, o conjunto de ações de descentralização propostas uma representação da lógica da base social onde são operados esses programas?

DA RETÓRICA FAVORÁVEL À AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE PODER

O que se pode depreender das legislações e documentos institucionais dos sistemas de ensino das unidades da Federação e dos municípios das capitais é um discurso generalizado em defesa da descentralização – alguns deles, inclusive, considerando este processo como um dos princípios da gestão democrática do ensino público – acompanhado de poucas e tímidas implementações de mecanismos de reorganização das estruturas em que se sustentam as ações pedagógicas e administrativas e com ênfase nas iniciativas de descentralização financeira.

Dentre os vários sistemas de ensino que afirmam a importância da descentralização ou, mesmo, registram-na em suas legislações como princípio a ser aplicado em suas políticas de administração, poucos se distinguem por estabelecer programas em que essa diretriz se materialize efetivamente. Nos documentos do estado do Ceará e de São Paulo, é possível

perceber uma opção pela política de municipalização do ensino como estratégia de descentralização¹². Programas de descentralização da merenda escolar são citados pelos sistemas de ensino do Amapá¹³, de São Paulo¹⁴ e de Tocantins¹⁵. Em Goiânia/GO, a descentralização administrativa e pedagógica é considerada uma política em funcionamento, sendo sua implementação assegurada pela criação de cinco Núcleos Regionais Pedagógicos¹⁶. O município de Rio Branco/AC adotou uma política de descentralização administrativa com base na tipificação das escolas de acordo com o número de turmas em funcionamento. Esta estratégia teria permitido o estabelecimento de cotas de materiais de consumo e de funcionários adequadas às necessidades reais das unidades escolares, substituindo uma distribuição quase sempre subjetiva baseada em prêmios ou castigos¹⁷. No município de Vitória/ES, a política de descentralização administrativa considera a autonomia das unidades escolares na organização de turnos e turmas, bem como na alocação de recursos por turno¹⁸. Em Minas Gerais, o Plano de Desenvolvimento da Escola é o instrumento adotado para viabilizar a política de descentralização adotada pela Secretaria de Educação. Deve ser elaborado com a participação da comunidade escolar, havendo liberdade de planejamento do calendário, dos métodos de ensino, das formas de avaliação e da enturmação. Além disso, a descentralização administrativa do pessoal permitiu o repasse dos registros funcionais para as unidades, o que, na visão das autoridades educacionais, “permitiu às escolas assumir, gradativamente, com o apoio da informática, a responsabilidade pela gestão e controle do pagamento de seu pessoal”¹⁹.

¹² CE: Documento “Seleção de diretores de nível intermediário: Edital 4/96 – SEB”, que dispõe sobre normas gerais de seleção para diretores dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação”; SP: Documento “Implantação de mecanismos de gestão democrática no sistema estadual de ensino de São Paulo”, encaminhado como resposta ao roteiro de pesquisa, por meio do Of. ATPCE 226/97.

¹³ AP: Documento “Sinopse – gestão democrática no estado do Amapá – SEED”, encaminhado por meio do Of. 4468/97-GAB/SEED.

¹⁴ SP: Documento “Implantação de mecanismos de gestão democrática no sistema estadual de ensino de São Paulo”.

¹⁵ TO: Documento “Escola cooperativa (programa de gestão compartilhada – SEEC”. Neste documento, as autoridades educacionais afirmam que, em face de resultados positivos de descentralização, o governo optou pela escolarização total da merenda.

¹⁶ Município de Goiânia/GO: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 996/97/SME. Os Núcleos Regionais constam do Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação como parte integrante da estrutura daquele órgão, tendo sido criados por meio do Decreto 891/96.

¹⁷ Município de Rio Branco/AC: Documento “Gestão democrática – SEMEC”.

¹⁸ Município de Vitória/ES: Documento “Gestão democrática do ensino público”, encaminhado como resposta ao roteiro de pesquisa, por meio do Of. 434/97/SE.

Cinco sistemas de ensino consideram a descentralização como princípio básico da gestão democrática do ensino público. No Distrito Federal, a diretriz de gestão democrática do sistema de ensino e da unidade escolar pressupõe a existência de descentralização pedagógica, administrativa e financeira²⁰. Os estados do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul, relacionam a descentralização como princípio da gestão democrática em conjunto com a autonomia, com a participação dos segmentos, com a transparência e com a eficiência na aplicação de recursos²¹. Em Santa Catarina, a descentralização e a transparência são princípios de gestão democrática, sendo a gestão colegiada a maneira apontada de concretizá-los²². A legislação do município de Cuiabá/MT chega a definir a gestão democrática como “modelo de administração de ensino descentralizada e em parceria com as comunidades”, numa clara valorização da descentralização, que como princípio é citada em suas dimensões administrativa, financeira e pedagógica. A mesma legislação, no entanto, ao dispor sobre os elementos de gestão democrática relaciona, dentre outros, a transferência de recursos às unidades de ensino, reduzindo a descentralização, dessa forma, a seu aspecto financeiro²³.

A dimensão financeira da descentralização é a forma prevalente, sendo referida nas legislações e documentos institucionais de vinte e seis dos sistemas de ensino²⁴. Os recursos repassados diretamente para as unidades escolares têm como origem diferentes fontes. Na maioria dos casos, a citação sobre repasses é feita de maneira genérica, sem detalhamento da fonte²⁵. Quatro sistemas²⁶ referem-se a repasses realizados pelo MEC e seis outros²⁷ mencionam os recursos advindos dos governos locais, sendo que em quatro destes os valores são alocados em fundos criados especificamente com a finalidade de dar mais

¹⁹ MG: Documento “A política educacional de Minas Gerais (1991-1994).

²⁰ DF: Documento “Plano quadrienal de educação – 1995/1998” – Deplan/SE.

²¹ ES: Lei 5471/97; RS: Lei 10576/95.

²² SC: Documento “Plano de ação da SEED – 1995/1998”.

²³ Município de Cuiabá/MT: Lei 3201/93.

²⁴ Dez sistemas estaduais: AP, CE, MA, MG, PB, RJ, RS, SP, SE, TO; e dezesseis sistemas municipais: Rio Branco/AC, Manaus/AM, Salvador/BA, Vitória/ES, Goiânia/GO, São Luís/MA, Belo Horizonte/MG, João Pessoa/PB, Curitiba/PR, Teresina/PI, Rio de Janeiro/RJ, Florianópolis/SC, Aracaju/SE, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS e Palmas/TO.

²⁵ RJ, MG, PB, RS, TO, além dos municípios de Rio Branco/AC, Vitória/ES, Goiânia/GO, Salvador/BA, Belo Horizonte/MG, Curitiba/SC, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP e Porto Alegre/RS.

²⁶ SP, SE, Manaus/AM, João Pessoa/PB e Palmas/TO.

²⁷ AP, CE, MA e municípios de Salvador/BA, Teresina/PI e Aracaju/SE.

transparência ao financiamento público do ensino²⁸. São considerados, ainda, os recursos captados pelas próprias unidades de ensino²⁹ por meio de subvenções, auxílios, doações, convênios, acordos, contratos, campanhas, eventos, exploração de cantina, venda e revenda de materiais didáticos suplementares e contribuições espontâneas de alunos e seus responsáveis.

As iniciativas de repasses de recursos diretamente para as unidades de ensino exigiram que procedimentos operacionais fossem criados para que o recebimento, o gasto e a prestação de contas sobre esses recursos pudessem ser efetivados. De todos os sistemas de ensino que adotam esse programa, apenas o do estado de São Paulo repassa recursos para a Associação de Pais e Mestres, entidade tradicionalmente vinculada à administração financeira de recursos arrecadados pela própria escola. Os demais sistemas determinam que os recursos sejam administrados pelos colegiados escolares democraticamente eleitos³⁰, ou por Caixas Escolares criadas com essa finalidade³¹. Uma situação diferenciada é encontrada no Rio Grande do Sul, onde o diretor concentra, sozinho, o papel de ordenador de despesas e os colegiados escolares têm apenas a atribuição de dar parecer sobre a prestação de contas.

Ao lado dos dados empíricos aqui relacionados, que refletem as concepções de descentralização adotadas pelos sistemas de ensino, algumas pesquisas têm demonstrado que os processos denominados descentralizadores não chegam a ser movimentos de transferência de poder e de articulação das bases locais.

A questão do repasse de recursos, por exemplo, se não superar a tradicional precariedade em relação às transferências financeiras³², pode configurar uma situação em que a

²⁸ CE: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola – FADE, criado pela Lei 12622/96; Salvador/BA: Fundo Municipal de Educação, criado pela Lei Orgânica do Município de Salvador; Teresina/PI: Fundo Rotativo, criado pela Lei 2551/97 e regulamentado pelo Decreto 3454/97; Aracaju/SE: Fundo Rotativo de Suprimento de Fundos, referido no documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado pelo Of. 36/97-SMED/DESIN/GD.

²⁹ AP, CE, MA, RS, SE, To e Vitória/ES.

³⁰ RJ, PB, SE, TO, Rio Branco/AC, por meio de Fundo de Caixa criado especificamente para esta finalidade, Salvador/BA, São Luís/MA, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Aracaju/SE, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS e Palmas/TO.

³¹ AP, MA, Vitória/ES, Belo Horizonte/MG

³² Raquel Gandini lembra que a precariedade de recursos financeiros na escola pública está, também, associada à predominância da presença feminina nas direções escolares e ao tipo de administração doméstica do

comunidade permanece custeando duplamente o serviço público educacional a que deveria ter direito. Essa situação é constatada por José Marcelino Pinto ao estudar as atribuições e o funcionamento do conselho de uma escola estadual paulista.

“Enquanto as escolas não possuem um mecanismo automático de recebimento de recursos de custeio que podem advir, por exemplo da cota estadual do salário-educação (...), os pais e alunos vão continuar vendo o Conselho Escolar como mais uma APM, com a função de carrear recursos da comunidade para a escola. Um órgão de gestão da escola que não conta com um fluxo estável de recursos, perde sua razão de ser” (Pinto, 1994:156).

Maria Tereza Almeida (1989), analisando a implantação de procedimentos de descentralização financeira nas Delegacias de Ensino de São Paulo, a partir do estudo de caso da região de Mogi Mirim, conclui que apenas a execução orçamentária foi descentralizada, reafirmando o processo centralizador e construindo uma pseudo autonomia pela exclusão das unidades escolares na concepção de um projeto que, em tese, deveria beneficiá-las. Neste caso estudado, a falta de participação das unidades escolares no processo de preparação e decisão e a falta de condições materiais e administrativas para assumir as novas funções geraram uma conseqüente rejeição da proposta.

Esta tese é, também, compartilhada por José Roberto Perez que, estudando as políticas educacionais adotadas no Estado de São Paulo entre os anos de 1967 e 1990, constatou que “o máximo que o processo de desconcentração das atividades da secretaria atingiu foi transformar as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa” (Perez, 1994:103).

A experiência de descentralização do ensino fundamental no estado de Santa Catarina ocorrida no biênio 1991-1993, por meio de convênios de municipalização entre o governo estadual e as prefeituras, foi estudada por Mário César Brinhosa (1995) que menciona que as prefeituras foram praticamente coagidas a aderirem ao projeto diante da iminência de perderem repasses de recursos. As ações de descentralização se restringiram à esfera

pouco dinheiro. A escola é, por extensão, a casa da diretora. Citando estudos de Maria Madalena S. de Assunção (*Magistério primário e cotidiano escolar*, Campinas, Autores Associados, 1996) e de Clara Coria (*El sexo oculto del dinero: formas de la dependencia femenina*, Barcelona, Argot, 1987), observa que mulher está acostumada à administração do “dinheiro pequeno: do consumo diário, cotidiano, do leite, do sacolão

administrativa, não alcançando, portanto, o âmbito pedagógico. Reduzidas à condição de tarefeiros, os setores educacionais dessas prefeituras foram envolvidos e absorvidos quase que exclusivamente por ações ligadas a licitações públicas para realização de obras e por prestação de contas ao governo estadual.

As diversas reestruturações administrativas do sistema de ensino público paulista efetuadas para viabilizar a autonomia escolar foram analisadas por Jair Silva (1996) que, considerando a magnitude quantitativa do sistema, chama a atenção para a atuação dos níveis intermediários da administração. Estes, apesar de serem instituídos para dar suporte às escolas acabam por apoiarem-se nas mesmas. O autor conclui que as alterações realizadas na estrutura organizacional do sistema caracterizaram-se mais como desconcentração do que como descentralização.

Esta, também, é a conclusão a que chegou José Roberto Perez analisando as políticas públicas para a área de educação adotadas pelos sucessivos governos do estado de São Paulo, entre 1967 e 1990.

“No terreno da gestão, não se pode deixar de lembrar que a estrutura organizacional da secretaria apenas reforça o quadro apontado, uma vez que há centralização normativa e descentralização da execução. Além do que ocorreu um ‘agigantamento’ da administração, com sucessivas gestões criando e recriando aparatos burocráticos à medida que se desenvolviam programas” (Perez, 1994:103).

A VOZ DO MERCADO E O PAPEL DO ESTADO

Os processos de desconcentração, apresentados como mecanismos de descentralização, são parte de uma política em execução na América Latina, com especial penetração nos anos noventa, que considera fator essencial para a superação de obstáculos que impedem a promoção da igualdade de oportunidades educacionais a reestruturação das organizações institucionais que dão suporte ao ensino de massa, já que os problemas da educação estariam ligados à ineficiência gerencial. A crise dos modelos de gestão se materializaria

(...) administrá-lo é administrar um dinheiro invisível, que não deixa marcas por onde passa” (Coria, 1987, *apud* Assunção, 1996:80 e 81).

nas estruturas administrativas e em políticas centralizadoras, na excessiva burocratização dos sistemas, no corporativismo e na falta de autonomia das unidades escolares, entre outros fatores. A superação dessas barreiras estaria na adoção de modelos de gestão que considerassem a necessidade de implantação de mecanismos de participação, de autonomia financeira das escolas com prestação de contas das metas alcançadas, processos de avaliação externa e distribuição de prêmios de qualidade para unidades que apresentem melhores resultados.

Guiomar N. de Mello e Rose N. da Silva (1991 e 1995) apontam nessa direção, defendendo a implantação de mudanças nos padrões de gestão educacional que levem em conta a racionalização da máquina burocrática por meio de amplas reformas do Estado, a fim de que cheguem às unidades escolares recursos financeiros e materiais e o apoio técnico necessário para o atingimento de objetivos voltados para a eficiência na organização do ensino. A autonomia da escola deveria ter como referência políticas globais que prevejam estratégias de formação, recrutamento e seleção de recursos humanos mais flexíveis e menos regulamentados em seus aspectos formais e permanente avaliação de resultados. A autonomia da escola, no campo financeiro, deveria ser contemplada pelo repasse de recursos diretamente para as unidades escolares e pela capacidade da escola de se auto financiar. No campo dos recursos humanos, essa autonomia deveria atingir a possibilidade de seleção, colocação em disponibilidade para os órgãos centrais e, mesmo, dispensa de profissionais, de acordo com as necessidades de sua proposta pedagógica.

Essa visão do problema considera, ainda, o superdimensionamento da máquina administrativa simultaneamente ao enfraquecimento das unidades locais de ensino, com o afastamento crescente de professores das salas de aula para os órgãos centrais e intermediários da burocracia. Essa expansão descontrolada dos aparatos públicos aliada ao enfraquecimento da escola teria feito com que a gestão aprofundasse o seu caráter meramente ritualístico e burocrático, controlando apenas aspectos formais do processo educativo.

O processo avançado por esta perspectiva abrigaria uma margem de liberdade às escolas como traço comum das estratégias descentralizadoras.

“O traço comum a todas essas estratégias consistiria em não serem obrigatórias, tendo a unidade escolar autonomia para escolher as que melhor se adequassem à sua proposta de trabalho. Caberia à escola a responsabilidade por elaborar seu plano de trabalho e administrar a equipe, determinando: a organização do ano escolar e da jornada de trabalho; o ordenamento dos conteúdos; a seleção dos materiais didáticos; as formas de integração do currículo, enfim, todos os elementos que constituem sua gestão pedagógica. Por outro lado, a escola também seria responsável pelos resultados alcançados por seus alunos, aferidos por um sistema de avaliação externa” (Mello & Silva, 1991:56).

Essa abordagem da descentralização incorpora aspectos que, em princípio, são positivos, como a crítica ao gigantismo da máquina burocrática ou à falta de autonomia das unidades escolares, bem como a defesa de mecanismos que possibilitariam maior capacidade de trabalho às escolas como o repasse direto de recursos financeiros ou a organização da escola a partir de projetos por elas mesmas elaborados, dentre outros. Para melhor compreensão do alcance dessas medidas, no entanto, esses aspectos não devem ser analisados separadamente mas no seu conjunto e, especialmente, à luz de políticas educacionais mais amplas em execução no Brasil e em outros países da América Latina.

O reconhecimento de que a gestão dos sistemas educacionais passa por uma crise que precisa ser enfrentada está ligado à idéia de que a cobertura do ensino fundamental na América Latina está conquistada. Nesse sentido, o problema dos sistemas de ensino estaria não mais na sua oferta, mas no seu rendimento interno e essa falta de eficiência teria íntima relação com a forma como os aparatos burocráticos estão montados para dar suporte às atividades da escola.

Documentos da CEPAL/UNESCO³³ levantam a questão da universalização quantitativa da educação como fenômeno conquistado na América Latina e sustentam a tese de que falta chegar à qualidade educacional, defendendo, para isso, a adoção de políticas de descentralização e reforma do Estado que permitam maior autonomia às escolas.

Neuza Girardi, analisando as teses da CEPAL/UNESCO, assim se posiciona:

³³ “Transformación productiva com equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”, Santiago do Chile, CEPAL, 1990; “Educación, y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad”, Santiago do Chile, CEPAL/UNESCO, 1992.

“Percebemos que essas análises apresentam uma ‘lógica interna’, que parte da expansão quantitativa do ensino e dos efeitos da crise econômica sobre a educação, propõem como alternativas de solução para o problema educacional a descentralização e autonomia da gestão, como fatores que resultam em melhoria qualitativa de vida, com a supressão das desigualdades e conduzindo à maior democratização da sociedade. Para que isso ocorra, há necessidade de redefinição do papel do Estado, cuja ineficiência, ao promover a cobertura quantitativa no ensino fundamental, o fez de forma inequívoca, no que se refere à qualidade educacional” (Girardi, 1994:72).

A mesma autora, abordando criticamente o pensamento cepalino sobre a desqualificação do ensino como resultado da incompetência do planejamento e do gerenciamento estatal, considera a proposta de autonomia de gestão pelas escolas profundamente problemática. Na sua avaliação, essa proposta requer condições efetivas que, de fato, a escola não possui, como as de elaboração do projeto pedagógico, de gerência financeira e administrativa, de responsabilidade na decisão sobre remuneração de pessoal.

“Fala-se em remuneração de acordo com o *desempenho, bonificação por produtividade*, para finalmente sugerir que se deixe aos estabelecimentos de ensino a liberdade na determinação total ou parcial das remunerações de seus professores, em função de seu projeto educacional (...) O ‘locus’ da qualidade da educação não está mais no sistema educacional mas em cada unidade escolar. Em cada estabelecimento de ensino, pois o projeto educacional, desde a definição de objetivos, de fins a serem alcançados até o gerenciamento e decisões de caráter financeiro, bem como a responsabilidade pelos resultados que se obtenham, passam a ser competência das escolas” (Girardi, 1994:76).

Entretanto, o que está em jogo, nessas medidas de descentralização de sistemas de ensino é a infra-estrutura necessária, nas escolas, para efetivá-las. Não existindo essa infra-estrutura e não sendo tomadas medidas para o seu alcance antes da efetivação de procedimentos descentralizadores, o que se instala, na verdade, é um abandono das unidades escolares à sua própria sorte. Além disso, para que propostas dessa magnitude sejam, de fato, descentralizadoras, as instâncias centrais e intermediárias dos sistemas precisariam se organizar para dar suporte às escolas conforme as necessidades apontadas em seus projetos pedagógicos. As burocracias teriam que abrir mão do dirigismo que tem caracterizado a sua relação com as unidades de ponta do sistema, reduzindo ao mínimo possível a infinidade de determinações, de normas, de orientações e, principalmente, de projetos concebidos nas instâncias centrais dos sistemas para serem executados nas escolas. Apesar dos discursos favoráveis à descentralização e à valorização da escola como referência das políticas públi-

cas implantadas nos sistemas de ensino, os dados empíricos recebidos não demonstram a existência de alterações nas estruturas administrativas capazes de reforçar a capacidade de ação da escola.

Outro aspecto importante a ser considerado, no contexto dessa proposta de descentralização, diz respeito às novas funções que o Estado passa a assumir. Ao Estado caberia a atribuição de avaliar o desempenho das unidades escolares autonomizadas, criando mecanismos de compensação das desigualdades e das ineficiências detectadas, o que termina por criar uma contradição.

“Como poderá o Estado, face às novas funções que lhe são atribuídas, compensar desigualdades? Compensar ‘ineficiência’? O próprio Estado foi ineficiente para gerir a política educacional e agora, dada a autonomia de gestão, será eficiente para avaliar e compensar e ineficiência dos estabelecimentos autônomos. Fica-se a girar em círculos” (Girardi, 1994:77).

Da mesma forma, essa concepção contraditória sobre o papel do Estado na educação pode criar um tipo de autonomia que só venha a ser usufruída pelas comunidades escolares com melhores condições sociais e econômicas, implantando-se um processo perverso de seleção dos mais fortes e aniquilamento justamente dos que mais precisam do apoio do Estado, ampliando ainda mais o fosso das desigualdades entre as diferentes escolas de um mesmo sistema.

“(…) deixar o encargo do planejamento e execução do projeto educacional aos núcleos locais, às unidades escolares, poderá resultar em que o Estado se desobrigue de investimentos, de alocação de recursos onde mais se fazem necessários mas onde a possibilidade da população articular-se e organizar-se esteja diluída e esgarçada, provocando o aumento da iniquidade, o aprofundamento das desigualdades, o aniquilamento da cidadania, contraditoriamente ao que se diz objetivar” (Girardi, 1994:78).

O aprofundamento das desigualdades pode, também, ser promovido pelas políticas de descentralização adotadas por alguns sistemas que consideram a autonomia escolar para captação de recursos da comunidade por meio de doações e contribuições ditas espontâneas dos alunos e seus responsáveis. Ao institucionalizar e regulamentar a prática de ingresso financeiro na contabilidade das unidades escolares, esses sistemas abrem uma possibilidade

que só se efetiva justamente naquelas comunidades melhor aquinhoadas pelas condições econômicas e sociais, aprofundando o fosso que separa escolas do mesmo sistema de ensino e criando condições que assanham o Estado a se ausentar cada vez mais do financiamento da educação.

Em relação à tarefa de avaliar a eficiência das unidades locais pelo Estado, julgo que ela encerra uma contradição, uma vez que as escolas são chamadas a criar e a executar projetos que lhes são próprios, enquanto a avaliação, ao nível central, é necessariamente homogeneizante. Dessa maneira, instala-se uma situação paradoxal, em que, ou as escolas correm o risco de planejar e executar seus projetos referenciados pela realidade local e serem mal avaliadas, ou se submetem a elaborar projetos que, de antemão, se enquadram nos critérios exógenos de avaliação. Essa preocupação é compartilhada por Juan Casassus.

“(…) por quanto tempo pode se sustentar uma situação em que, por um lado se fomenta a diversidade, mas por outro se avalia a homogeneidade? Em outras palavras: quanto pode resistir um sistema que avalia de acordo com a homogeneidade e ao mesmo tempo trata de fomentar um sistema pedagógico de diversidade, como reflexo da localidade?” (Casassus, 1996:40).

As políticas educacionais, no Brasil, especialmente aquelas ditadas pela União, têm se caracterizado, na década de 1990, por uma filiação a essa corrente de pensamento. São várias políticas que se conjugam, por um lado desconcentrando ações para os níveis estaduais, municipais e das unidades escolares e, por outro, concentrando no nível federal o poder de concebê-las e de controlar sua implementação e a avaliação dos resultados alcançados. Essa concepção separa claramente os que concebem dos que executam as políticas educacionais.

Estão nessa linha os programas de repasse de recursos diretamente às escolas, o estímulo à criação de parcerias entre a escola pública e entidades privadas com vistas à captação de recursos próprios, a descentralização de programas já consolidados sob a coordenação de níveis centrais como o de merenda escolar. Ao mesmo tempo, sistemas de avaliação de resultados escolares são introduzidos e, cada vez mais, tomados como referência para elaboração de novas políticas públicas; parâmetros curriculares nacionais são desenhados;

programas nacionais de emissão televisiva, utilizando-se da instalação de parabólicas e aparelhos de TV e vídeo, são tomados como possibilidade de capacitação docente.

Nesse conjunto de políticas, observa-se, portanto, que a União desconcentra as ações dos mais variados programas mas, ao mesmo tempo, estabelece padrões de referência que acabam por criar uma camisa de força tolhendo quase que totalmente o poder de iniciativa das instâncias executoras. Assim, por exemplo, ao mesmo tempo que se discursa sobre a necessidade de autonomia pedagógica para as unidades escolares, estabelecem-se parâmetros curriculares nacionais e estes acabam impondo um padrão editorial aos livros didáticos que são adotados nas escolas somente com a chancela do Ministério da Educação. Da mesma maneira, os programas de televisão educativa também são produzidos e emitidos por órgãos centrais de nível federal e apenas consumidos, quando o são, pelos sistemas de ensino.

Assim, os sistemas escolares e suas unidades de ponta passam a gozar de uma forma de autonomia submetida, no entanto, a rígidos padrões de desempenho, de controle, de premiações, pela instância central. Essa situação de dependência dos organismos locais em relação ao poder central caracteriza um tipo de ordenamento patrimonialista que se apresenta travestido de modernidade liberal, na visão de Raymundo Faoro que, ao denunciar como grave erro a caracterização de patrimonialismo para qualquer forma de intervenção do Estado na economia, adverte:

“Para que haja patrimonialismo é necessário que os recursos econômicos e administrativos (em sentido amplo) *dependam* do poder soberano ou do poder público, que atua por meio de concessões, estímulos, subsídios e autorizações (...) setores que, inicialmente públicos, se tornam autônomos, prolongando, todavia, a dependência por outros meios – os meios fiscais, os financeiros ou econômicos (...) (Faoro, 1993:17).

Essas abordagens dominantes, hoje, no cenário das políticas de descentralização na América Latina, que não são adstritas ao setor educacional, estão impregnadas de uma característica economicista, que transfere para o setor privado tudo que for possível. José Clóvis de Azevedo expressa a sua preocupação sobre isso, ao analisar a redefinição dos papéis do Estado e da escola no contexto da economia globalizada.

“Trata-se de dar respostas a dois problemas a um só tempo. Estabelece-se um currículo hegemônico que expressa as vontades e os interesses dominantes da nova ordem. Paralelamente, toma-se um conjunto de medidas político-administrativas que, coerentes com a visão do Estado mínimo, devem afastar-se gradativamente da manutenção dos serviços sociais.

Embora o discurso seja de descentralização, participação e autonomia, na prática configura-se a descentralização das obrigações dos custos da manutenção, da autonomia para a sobrevivência de cada escola e, ao mesmo tempo, o controle centralizado dos conteúdos que deverão ser ministrados (Azevedo, 1995:30-31).

Este modelo de descentralização, que, na verdade, configura-se como uma estratégia de diminuição gradativa do papel do Estado na manutenção de direitos sociais, subordina as políticas educacionais à lógica do mercado. A descentralização administrativa e financeira passa a ser um imperativo diante da inoperância e da crescente complexidade dos sistemas de ensino. No entanto, essa descentralização controlada, que não aumenta o papel do Estado no devido suporte às ações das unidades de ponta, acaba por outorgar às escolas um pequeno grau de autonomia que apenas as adapta às condições locais de precariedade e escassez de recursos, sem risco de grandes perturbações no sistema como um todo. De certa maneira, esse tipo de descentralização, especialmente a financeira, acompanhada de um grau de autonomia apenas no campo operacional e sem nenhuma influência no planejamento e na definição sobre distribuição de recursos, permite que a decisão de socializar a miséria seja da escola, isentando o Estado do pesado ônus dessa decisão. Esse tipo de descentralização operacional, com controle exercido pela organização central por meio de distribuição de recursos, definição de critérios e padrões de funcionamento, promove um processo de cooptação da escola para o projeto central tendo como eixo fundamental a deliberação coletiva de fatores meramente operacionais que apenas corroboram as decisões de fundo, já tomadas em níveis centralizados. Lúcia Bruno denuncia esse procedimento, identificando-o como uma tendência geral do capitalismo contemporâneo.

“No âmbito interno das escolas, é fundamental promover formas consensuais de tomada de decisões, o que implica a participação dos sujeitos envolvidos, como medida de prevenção de conflitos e resistências que possam obstruir a implementação de medidas consideradas necessárias” (Bruno, 1997:40).

Não estão em causa, nessas políticas descentralizadoras, por exemplo, a intensificação de formas de participação ou a radicalização da democracia nas escolas, inclusive para a realização do controle e da avaliação do processo administrativo e pedagógico pela própria comunidade escolar. No entanto, o êxito de um processo de descentralização, no âmbito da gestão democrática do ensino público, inclui, entre outros fatores, o controle social, com a criação de mecanismos que possibilitem o acompanhamento e a fiscalização das ações dos projetos pedagógicos pela sociedade civil organizada.

CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ESPERANÇA

O que se pode depreender dos dados empíricos analisados, no entanto, é que poucos são os sistemas de ensino que criaram mecanismos consistentes de controle das políticas públicas de educação. De modo geral, onde esse controle existe, seu exercício é atribuído a instâncias do sistema ou da unidade escolar já organizadas para outros fins, bem como a instituições de natureza corporativa ou, mesmo, do próprio poder público.

Dados do sistema estadual de Mato Grosso do Sul, por exemplo, referem-se ao controle da política educacional apenas na sua fase de planejamento, ao explicitar que “de forma direta ou indireta os Colegiados Escolares, APM e Sindicatos contribuem para as definições da política educacional adotada”³⁴. No município de João Pessoa/PB, as autoridades educacionais consideram, igualmente, que o controle da educação pela sociedade civil se dá por meio do sindicato de professores e dos conselhos, mesmo considerando que “a participação ainda é insatisfatória”³⁵. No Paraná, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Educacional – CREDE, já referidos, são apontados como responsáveis pelo acompanhamento do processo de avaliação geral da educação pública estadual³⁶. Em Minas Gerais, os colegiados escolares já existentes são apontados como instâncias de controle³⁷. No municí-

³⁴ MS: Documento “resposta ao roteiro de pesquisa” encaminhado por meio do Of. 228/97, do Núcleo de Gestão Educacional, da DGE/SED e Of. 954/97/GAB/SED/97.

³⁵ Município de João Pessoa/PB: respostas ao roteiro de pesquisa, encaminhada por meio do Of. C.GAB. 053/97.

³⁶ PR: Documento “Conselhos regionais de desenvolvimento educacional” – SEE.

³⁷ MG: “a participação da comunidade de forma consciente e crítica, por meio de colegiados democraticamente constituídos, é o mecanismo natural que garante o controle pela sociedade civil da política educacional adotada” – Resposta ao roteiro de pesquisa, encaminhada por meio do Of. DDGE/SRH 1484/97-SEE.

pio de Palmas/TO, a lei que criou o Conselho Diretor da Secretaria Municipal de Educação, composto por diretores escolares, fixou como uma de suas competências o estabelecimento de diretrizes e a elaboração da política decenal de educação, a formulação, o controle e a execução da política educacional³⁸. Em Vitória/ES, a Secretaria Municipal de Educação considera que colegiados democraticamente já constituídos garantem o controle pela sociedade civil das políticas educacionais³⁹.

A Secretaria de Educação de Pernambuco afirma existirem mecanismos de garantia do controle da política educacional pela sociedade civil por meio da presença de setenta e quatro instituições comunitárias, públicas e privadas em sete comissões que discutem sistematicamente com o executivo o desenvolvimento do Plano Decenal de Educação e o Plano Estadual de Educação⁴⁰. Também no município de Belo Horizonte, a lei que instituiu o Plano Bienal de Educação fixou a instalação de uma comissão de acompanhamento e execução de suas ações, constituída por representantes da Secretaria Municipal de Educação, da Câmara Municipal, do sindicato, dos colegiados escolares e das Associações de Pais e Mestres⁴¹.

É nos municípios de Goiânia/GO e Porto Alegre/RS onde são encontradas iniciativas mais consistentes de controle social das políticas públicas de educação. Em Goiânia/GO, a Secretaria Municipal de Educação, além de reconhecer a atuação da Comissão de Educação da Câmara Municipal⁴² e a criação do Conselho Municipal de Educação como

³⁸ Município de Palmas/TO: Lei 467/95.

³⁹ Município de Vitória/ES: “Câmara Municipal de Vereadores, Coordenação do Planejamento Estratégico do Município, Sindicato da União dos Professores do Estado do Espírito Santo (Sindiupes), Associação de Pais de Alunos do Estado do Espírito Santo (Assopaes), União Municipal de Estudantes do Estado do Espírito Santo (Umes), Sindicato dos Servidores Municipais de Vitória (Sindsmuvi), Conselho Popular de Vitória (CPV), bem todos os conselhos municipais que em sua constituição possuem representantes dos diversos segmentos” – Documento “A gestão democrática do ensino público”, encaminhado como resposta ao roteiro de pesquisa, por meio do Of. SEME/GAB 434/97.

⁴⁰ PE: Resposta ao roteiro de pesquisa, encaminhada por meio do Of. 1084/97-GAB.

⁴¹ MG: Lei 6929/95.

⁴² Município de Goiânia/GO: “A comissão de Educação da Câmara Municipal de Goiânia tem se empenhado na promoção constante de seminários e mesas redondas para ampla discussão do tema, com representantes dos diversos segmentos da sociedade civil e política, instituições educacionais, entidades municipais, estaduais e federais, além das organizações estudantis (...) a Secretaria, para cumprir a atribuição de definir a Política Educacional do Município de Goiânia deve estabelecer a interlocução com os diferentes setores sociais, deve ouvi-los acerca das ações e práticas educacionais. É em torno desta compreensão que se coloca a im-

fortes mecanismos de controle social, considera fundamental o estabelecimento de interlocução com os diferentes setores sociais representados no Fórum Municipal de Educação de Goiânia, por entender ser este o canal próprio para esta comunicação. Em Porto Alegre/RS, a Secretaria Municipal de Educação considera que o Conselho Municipal de Educação é o órgão que tem competência fixada em lei para exercer o controle social da educação⁴³. Além disso, no entanto, é possível constatar que o controle social direto sobre as políticas públicas no município de Porto Alegre/RS também é exercido por meio do Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã⁴⁴, mecanismo criado pela municipalidade para aprofundar a radicalidade democrática no sistema de ensino municipal. Depois de consolidar o processo de orçamento participativo na escola, tendo a comunidade escolar como fórum de discussão sob a coordenação do Colegiado Escolar, na definição sobre aplicação dos repasses de recursos para subsidiar o projeto pedagógico-administrativo e cultural das escolas, a Secretaria Municipal de Educação implantou o Planejamento e Orçamento Participativo Regional. Este mecanismo objetiva conferir aos participantes, representantes eleitos nas escolas, a socialização das informações, os projetos das regiões, uma visão macro e globalizada das ações do sistema e, sobretudo, a prerrogativa de deliberar sobre aplicação de recursos do sistema, definindo, assim, os projetos que devem receber aporte de recursos, referenciados por critérios pré-acordados para toda a rede municipal⁴⁵.

Em resumo, pode-se afirmar que a descentralização é um elemento importante a ser considerado na gestão democrática do ensino público, em especial porque seus mecanismos podem quebrar o centralismo enraizado nos sistemas ao longo de décadas de funciona-

portância e urgência de ter no Fórum Municipal de Educação o canal próprio para esta comunicação” – Documento “resposta ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 996/97/SME.

⁴³ Município de Porto Alegre/RS: “O mecanismo que garante o controle da política educacional adotado pelo município pela sociedade civil é o Conselho Municipal de Educação, que possui as prerrogativas contidas na sua Lei de criação, bem como na Lei do sistema Municipal de Educação, de acompanhar, zelar e estabelecer critérios e normas destinadas a consecução dos objetivos de uma educação de qualidade, dentro dos princípios da Escola Cidadã” – Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 279/GS/98.

⁴⁴ Município de Porto Alegre/RS: Documento “Planejamento e orçamento participativo na escola cidadã – regimento interno” – Assessoria de Planejamento, SMED, 1998.

⁴⁵ São critérios a serem seguidos em todas as regiões: que as propostas tenham por objetivo o avanço do aluno, a redução da evasão escolar e os princípios do Congresso Constituinte Escolar; que centrem a escola como polo cultural; que atinjam melhorias administrativas; que integrem crianças e jovens com necessidades educacionais especiais; que façam das escolas infantis municipais referências para a região (Documento “Planeja-

mento. No entanto, a descentralização não pode ser tomada isoladamente como um procedimento capaz de promover, sozinho, a democratização da gestão, até porque as políticas vigentes estão a demonstrar que os programas de descentralização adotados têm se restringido a desconcentrar ações sem promover, necessariamente, o incremento da participação dos responsáveis pela sua execução nas etapas de concepção e planejamento. É necessário, portanto, que a concepção e a implementação de procedimentos de descentralização sejam acompanhadas de medidas como a reestruturação da lógica de poder no interior das unidades escolares e dos sistemas de ensino, a decisão colegiada, o incremento da participação, entre outras para que não se constituam como uma falsa conquista.

2. AUTONOMIA

O próprio conceito e o significado etimológico da palavra autonomia¹ indicam a importância dessa temática no contexto dos estudos sobre a gestão democrática do ensino público, considerada fundamento constitucional da autonomia da escola. Do ponto de vista pessoal, a autonomia é considerada como liberdade ou independência moral e intelectual. Do ponto de vista institucional, a autonomia é a faculdade de se governar por si mesmo, em oposição à heteronomia, situação em que a lei a que se submete a organização é recebida de um elemento que lhe é exterior². No campo da educação, a autonomia universitária é um fenômeno de longa tradição, tendo derivado de padrões institucionais medievais que presidiram a formação das primeiras universidades³, envolvendo direitos operacionais de nomeação, de seleção de clientela, de livre formulação das atividades e de livre poder de aplicação de verbas.

“O conceito de autonomia costuma envolver operacionalmente os seguintes direitos: a) capacidade de nomear pessoal docente e administrativo independentemente dos poderes que não pertençam à entidade universitária; b) direito de selecionar os estudantes; c) livre formulação de planos de estudo e de pesquisa; d) poder de dispor de suas verbas, que entretanto, provêm, na maioria dos casos, do orçamento nacional” (verbete “autonomia universitária”, Silva (org), 1986:104-105).

¹ A palavra autonomia vem do francês *autonomie* (1881), derivada do grego *autonomia*, composta de *autós* = si mesmo, por si mesmo e *nómos* = lei (Cf. verbete “auto”, in: CUNHA, Antônio Geraldo. *Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1997, pag. 84-85. O *Le Robert, Dictionnaire de la Langue Française*, Paris, Ed. Dictionnaires Le Robert, 1994, assinala que a expressão francesa *autonomie* vem do grego *autonomos*, “qui se régit pas ses propres lois”. Segundo esse dicionário, a palavra *autonomie* aparece pela primeira vez em francês em 1596.

² Weber, ao definir associação como uma ação social fechada para fora, utiliza como uma de suas classificações as qualidades de autônoma ou heterônoma. “Autonomia significa, em oposição à heteronomia, que a ordem da associação não é estatuída por estranhos, mas pelos próprios membros enquanto tais (não importando a forma como isto se realize)” (Weber, 1991:31). Cornelius Castoriadis analisa a autonomia em sua dimensão individual e social. Chamando atenção para a necessidade de diferenciar esse conceito da velha idéia filosófica de liberdade abstrata, considera que “não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e que sua realização só pode conceber-se plenamente como empreitada coletiva” (Castoriadis, 1995:129). Para aprofundamento do conceito utilizado pelo autor, ver, em especial, o item 3 do Capítulo II, “Autonomia e alienação”, pp. 122-137.

³ A formação e o desenvolvimento das universidades de Bolonha (1108) e Salamanca (1243) foram pautados pelo princípio da autonomia. Esses princípios foram transplantados para o Novo Mundo, com a fundação das universidades de Lima (1551) e do México (1553). Uma ruptura com o padrão tradicional de universidades verificou-se sob o modelo napoleônico francês, com a criação da universidade imperial (1806), que tinha a

Analisando a autonomia da escola pública, Jair Silva considera ser autônoma a instituição

“capaz de fixar normas de sua conduta no âmbito de sua natureza específica. Portanto, a escola pública estatal autônoma será aquela capaz de fixar as regras de seu próprio existir e agir, levando em conta seus limites e suas potencialidades” (Silva, 1996:14).

Os dados empíricos recebidos dos sistemas de ensino não são muito pródigos na conceituação de autonomia. Em geral, as referências feitas à autonomia das unidades escolares públicas restringem-se à sua dimensão funcional. Apenas documentos do sistema estadual de ensino de Santa Catarina e de Minas Gerais, fazem uma abordagem conceitual sobre a autonomia. No primeiro, a autonomia é entendida como uma capacidade operacional da escola.

“Autonomia (...) é definida como competência que a escola possui para elaborar um plano adequado à realidade de seus alunos a partir de diretrizes que assegurem a coerência do processo educativo”⁴.

O sistema de ensino de Minas Gerais aborda a questão da autonomia escolar como faculdade de definição dos próprios rumos e como condição para a participação e para a vivência democrática.

“Autonomia implica ter espaço para definir e seguir seu próprio rumo. Autonomia é o lado oposto da centralização (...) Autonomia da escola é uma das condições para que ela possa ser democrática e participativa (...) É difícil imaginar uma escola que seja democrática e participativa sem ser autônoma”⁵.

O documento mineiro, ao destacar a vinculação da autonomia com processos descentralizadores, reforça a tendência já comentada anteriormente de sustentar uma estreita conexão entre descentralização com a liberdade e com a democracia, considerando a descentralização como valor intrinsecamente positivo. A doutrina predominante, que enfatiza a

proteção do Estado, perdendo sua autonomia em face do compromisso de formação da elite de que necessitava o regime (Wanderley, 1985).

⁴ SC: Documento “Projeto gestão democrática na educação” – SEED.

⁵ MG: Documento “Gestão da escola – sugestões e esclarecimentos”, SEE, 1994, editado para “apoiar a escola no exercício de sua autonomia”.

centralização como autoritária e governativa e a descentralização como liberal e constitucional, tem permitido interpretações como a do sistema de ensino mineiro. No entanto, a ligação que essa concepção permite fazer com o fenômeno da autonomia pode ser considerada arbitrária porque teria sido fundamentada em uma observação contingente da realidade, refletindo as polêmicas entre os escritores progressistas contra o absolutismo e o liberalismo do século passado. O fato de, nessa época, a luta pela descentralização ter consistido em luta pelas autonomias locais, favoreceu a conexão quase que automática entre os dois conceitos⁶.

A idéia de autonomia, entendida como faculdade de governar-se por si mesmo, de autodeterminar-se, quando aplicada à escola guarda os condicionamentos que circunscrevem o seu uso aos limites impostos pela organização dos sistemas de ensino nos quais ela está incluída e até mesmo pela organização política da sociedade que lhe determina finalidades e objetivos a serem alcançados.

ESCOLA COMO PERIFERIA DO SISTEMA: DO ABANDONO À INTERVENÇÃO

Os sistemas centralizados e a tradição administrativa brasileira não têm favorecido a autonomia das unidades escolares. No entanto, a política de democratização da gestão educacional e os mecanismos participativos adotados por vários sistemas de ensino a partir da década de 1980, permitiram que fossem tentadas experiências de busca de maior grau de autonomia para as escolas.

O tema da autonomia escolar não é novo. Vários modelos de escola apresentados como uma alternativa à escola tradicional fizeram referência a esse fenômeno como parte de suas proposições. Apesar disso, somente no início dos anos 1990 essa temática se inseriu com ênfase nos debates pedagógicos e nas normas de organização dos sistemas de ensino.

⁶ Ver, nesse sentido, a abordagem do verbete “Descentralização e centralização”, do Dicionário de Política, especialmente o item IV, “descentralização, democratismo e pluralismo” (Bobbio, Matteuci, Pasquino et alii, 1991:329-335).

Pode-se afirmar que a autonomia da escola é um objetivo, talvez o mais importante, a ser alcançado no processo de gestão democrática do ensino público e seus benefícios são de variadas naturezas. A dinâmica que se instala nas estruturas político-administrativas para a conquista da autonomia escolar pode ampliar os graus de participação de todos os envolvidos no processo educacional e estabelecer novos padrões de relacionamento entre as unidades de ponta e os níveis intermediário e central dos sistemas de ensino. Dessa maneira, o processo de democratização da escola na conquista de sua autonomia acaba por influenciar toda a estrutura administrativa e política que lhe dá suporte, democratizando também sua estrutura interna.

Os sistemas centralizados, organizados em estruturas burocráticas mastodônticas, mantêm com suas unidades de ponta, as escolas, um relacionamento vertical, geralmente autoritário. A escola pública brasileira, nesse contexto, tem desempenhado um papel periférico e paradoxalmente desimportante como integrante do sistema de ensino. A autonomia é, assim, um fenômeno ainda distante da realidade escolar. Analisando a natureza periférica da escola e seu relacionamento burocrático com os sistemas de ensino, Marília Carvalho caracteriza a escola:

“Executora de decisões tomadas por organismos alheios ao processo pedagógico e isolados do contexto social (...) dilacerada entre seus objetivos pedagógicos proclamados e a lógica da miséria e da ineficiência que, na prática, rege seu funcionamento e sua administração (...) As responsabilidades sempre podem ser remetidas a órgãos superiores: a eles podem ser levadas as reivindicações, deles se devem esperar soluções e iniciativas, deles se devem temer punições e controle” (Carvalho, 1989:66-67).

Essa caracterização expõe o grau de dependência a que a escola está submetida e o caráter paternalista que marca a relação entre os diferentes setores dos sistemas de ensino. A natureza periférica da escola é enfatizada por Maria Tereza Almeida (1989), ao afirmar que setores burocráticos em número excessivo e em permanente expansão dificultam o trabalho escolar. Justificam-se criando projetos e fazendo toda espécie de solicitação distanciada da realidade escolar e afastando a escola de sua função específica, constituindo-a não como um centro gerador do sistema mas como sua última instância, pronta para obedecer às suas determinações.

De fato, qualquer pessoa que tenha vivido a experiência de um trabalho profissional no interior de uma escola pública é capaz de reconhecer a interferência quase que permanente dos escalões superiores – intermediários e central – no cotidiano escolar. É comum a dificuldade encontrada por membros da direção, especialmente pelo diretor escolar, na tentativa de atender com presteza, quase sempre com urgência, às determinações baixadas pelos níveis superiores da hierarquia dos sistemas, às solicitações de envio de respostas a complexos questionários que demandam preciosas horas para serem completados. Horas de um tempo que os discursos oficiais consideram que os diretores devam dedicar às suas comunidades escolares, mas que delas são subtraídas por setores burocráticos cada vez mais ávidos em controlar a vida das escolas.

Por vezes, nem mesmo os setores mais altos da hierarquia educacional gozam de autonomia na tomada de decisões, na formulação de políticas, no estabelecimento de diretrizes gerais. Como a educação ainda não é, no país, um valor em torno do qual a sociedade conscientemente se mobiliza, a ocupação de cargos em suas estruturas burocráticas, dá-se, ainda, a partir de relações políticas de caráter clientelístico. As secretarias de educação e suas instâncias subordinadas que detêm algum peso político são utilizadas como moeda de troca no jogo do poder político-partidário. Por essa razão, são ocupadas, muitas vezes, por pessoas com pouca ou nenhuma vinculação com a realidade educacional ou com a história de luta de seus profissionais e usuários. Por outro lado, nem sempre as próprias secretarias de educação detêm o controle sobre os processos fundamentais que afetam o cotidiano escolar, já vindo as decisões prontas dos gabinetes dos governadores ou dos prefeitos. Vitor Paro (1996), a partir de um depoimento tomado de um diretor do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal a respeito da disputa jurídica encetada pelo governo do estado para argüir a inconstitucionalidade das eleições de diretores, constatou que, durante as negociações entre o Fórum e Secretaria de Educação, o titular da pasta denunciou que a secretaria nada podia fazer porque o questionamento das eleições era uma decisão direta do governador. Essa situação colabora para que a ocupação dos postos de maior importância estratégica para a gestão da educação contemple pessoas mais identifi-

cadadas com uma fidelidade incondicional ao governante do que com as políticas públicas a serem implantadas, situação que acaba por interferir na autonomia das unidades escolares.

Muitas são as barreiras à autonomia escolar, desde as condições precárias a que a escola está submetida até as imposições de caráter normativo ou legal. O autogoverno, entretanto, pressupõe condições mínimas de funcionamento. Se a instituição escolar pública é materialmente carente de tudo ou quase tudo, é difícil pensar numa dinâmica interna que possibilite a elaboração e a execução de projetos autônomos. As dificuldades materiais a que a escola pública está sujeita podem ser de tal grau que paralistem as iniciativas de busca de autonomia, criando uma sensação de que nada é possível fazer diante do quadro de penúria que, em muitos casos, existe.

Vitor Paro chega a alertar para o fato de que, em situações de carência material grave, nas quais a preocupação com a subsistência catalisa os esforços gerais, podem ficar para um plano secundário as iniciativas que possibilitam maior grau de democratização, sendo necessário “tomar cuidado para não se erigir essas dificuldades materiais em mera desculpa para nada fazer na escola em prol da participação” (Paro, 1992:261).

A autonomia da escola precisa, portanto, estar acompanhada de medidas políticas e administrativas que dotem as unidades de condições mínimas de funcionamento e regularidade. Sem essas medidas, configura-se o quadro de descentralização das obrigações sem que a escola tenha, de fato, possibilidade de atuar em conformidade com o seu próprio projeto. Nesse sentido, a escola precisa estar alerta para não transformar dificuldades materiais em pretexto para a inércia e vigilante para não aceitar as práticas de descentralização que deixam a escola ao desamparo e representam uma falsa autonomia. A autonomia da escola pública não pode estar associada a uma situação de afastamento do Estado de suas obrigações como provedor das necessárias condições infra-estruturais. Não existe, portanto, autonomia da escola pública sem o indispensável custeio do Estado. Mais do que isso, a autonomia da escola tem como decorrência a reorganização das estruturas burocráticas dos órgãos hierarquicamente superiores no sentido de permitir que exista o necessário apoio ao funcionamento das unidades. Nesse sentido, um documento do sistema de ensino de Minas

Gerais, considera que o papel do Estado num ambiente de autonomia escolar deve incluir a identificação de mecanismos compensatórios de equilíbrio de qualidade para todos, a luta pela elevação de recursos para a educação e o zelo pelas condições de funcionamento das escolas. Além disso, considera que

“autonomia (...) não é sinônimo de abandono. A transferência do poder de decisão do Estado para a comunidade escolar é um processo em que os técnicos dos 41 órgãos regionais e do órgão central deixam de tutelar a escola para exercerem atividades de assessoramento e apoio”⁷.

Ilustra a situação de autonomia desacompanhada de medidas de apoio correspondentes o ocorrido no estado de São Paulo, quando da promulgação da Lei n.º 7.044/82, que fixou novas normas para o ensino médio. O Conselho Estadual de Educação e a Secretaria de Educação do estado fixaram regras reorganizando este nível de ensino e estabelecendo três diretrizes: redefinir a função da escola para viabilizar a proposta segundo as necessidades da sociedade; rever formas de organização da escola; construir uma escola democratizante. Pelas novas normas, passou para a competência das unidades escolares a elaboração de seu planejamento curricular, a distribuição da carga horária das disciplinas, bem como sua introdução de acordo com as necessidades da clientela. Essas medidas, apesar de estarem em consonância com os anseios de autonomia, não lograram alcançar plenamente os objetivos proclamados. É a seguinte a observação de José Roberto Perez sobre esse momento vivido pelo sistema de ensino público de São Paulo:

“Embora não haja uma avaliação do processo, sabe-se que ao se dar essa autonomia às escolas, a mesma não veio acompanhada da criação de condições estruturais e da existência de recursos humanos e físicos para a realização de tal tarefa” (Perez, 1994:82).

No outro extremo da falta de suporte e do abandono está o excesso de intervenção que, igualmente, prejudica a autonomia das unidades de ponta dos sistemas de ensino. Pesquisa realizada por Dinair Hora (1994) constata as dificuldades impostas pela Secretaria de Educação e pelo Conselho Estadual de Educação do estado do Pará a uma escola que pretendeu realizar um tipo de trabalho voltado para as necessidades e para as condições con-

⁷ MG: Documento “A política educacional de Minas Gerais: 1991-1994” – SEE.

cretas dos alunos atendidos, a despeito da seriedade do trabalho da equipe e da legitimação do mesmo conquistada pelo apoio da comunidade.

A mesma observação fazem Marta Castro e Flávia Werle (1991) referindo-se a uma medida administrativa imposta pelo governo do estado do Rio Grande do Sul denominada Quadro de Pessoal por Escola, com ênfase no enxugamento da máquina. Constatam que esta providência desestruturou quase tudo o que era desenvolvido nas escolas, em total desconsideração aos processos gerados e produzidos em níveis locais. Esta situação é recrudescida, considerando-se que os projetos escolares de autonomia nasceram do procedimento de escolha de diretores por eleições diretas. Neste caso, o mesmo Estado que mobilizou a comunidade escolar para assumir o governo das escolas cerceou sua liberdade com medidas causadoras de descontinuidade e de desorganização.

Outro exemplo de intervenção obstrutiva da autonomia escolar é analisado por José Marcelino Pinto em pesquisa sobre a atuação de um Conselho de Escola do sistema estadual paulista, sendo apontada a interferência do órgão central na dinâmica do colegiado local, criado exatamente para permitir a gerência autônoma da escola.

“Inúmeras resoluções baixadas pela Secretaria de Educação limitam a ação do CE. Em primeiro lugar é importante ressaltar o caráter nitidamente ilegal destas resoluções uma vez que o CE, com suas amplas atribuições foi criado através de uma Lei Complementar, instrumento hierarquicamente superior às decisões administrativas tomadas no âmbito da Secretaria de Educação” (Pinto, 1994:157).

O caso relatado por esta pesquisa expõe uma situação de interferência indevida e ilegal porque lastreada por um instrumento jurídico do Poder Executivo colidente com uma norma legislativa. Neste caso, competiria à Secretaria de Educação a regulamentação da legislação nos estritos limites por ela impostos mas, em hipótese alguma, a sua alteração ou a aplicação de restrições à autonomia concedida pela Lei⁸.

⁸ Reporto-me, aqui, ao caso já relatado ocorrido no estado de Pernambuco, em que o Poder Executivo, por meio de Decreto, alterou o processo de escolha de diretores definido em lei estadual, para lembrar a incidência do desrespeito à hierarquia das normas legais como forma de fazer valer a vontade política dos governantes.

Romualdo Oliveira (1993) aponta que os obstáculos formais à participação da comunidade e, por conseqüência, à ampliação da autonomia escolar estão mais no âmbito do Poder Executivo que do Legislativo. Indica como exemplo dessa tendência as representações junto ao Superior Tribunal Federal por parte de governadores de alguns estados para impedir a realização de eleições de diretores fixadas por legislação oriunda das Assembleias Legislativas⁹.

Nem todos os casos de interferência dos poderes centrais na autonomia da escola são evidentes como os aqui relatados. Pode haver situações em que a iniciativa do Estado, ao decretar medidas que alcançam as unidades escolares e a vida das pessoas que nelas atuam, seja tomada em nome do benefício aparentemente inquestionável de quem por elas são atingidos. É o caso, por exemplo, de determinações de ampliação de carga horária de turnos escolares, medidas que, apesar de terem consonância com as lutas pela melhoria da qualidade do ensino público, podem significar um grande transtorno para as famílias dos alunos quando a estas não é dado o direito de participar da decisão que afeta inevitavelmente o seu cotidiano.

Em todas as situações apontadas, a uniformização de procedimentos administrativos e pedagógicos parece ser o fator que torna difícil a vivência da autonomia escolar. Apesar do discurso favorável à autonomia, os sistemas de ensino continuam organizados para interagir com unidades escolares homogeneizadas por medidas lineares que atingem a todas igualmente. Livros, materiais pedagógicos, materiais de consumo e permanentes são distribuídos com base em modulações que consideram a quantidade de alunos, de profissionais e de salas de aula da escola, além das modalidades de ensino desenvolvidas. Quase nunca, porém, têm em conta suas necessidades reais em face das realidades locais, do tipo de aluno atendido, do projeto que pretende desenvolver.

⁹ Relembro, no entanto, o caso já citado, relatado por Vitor Paro (1996), em que o Poder Legislativo do município de Volta Redonda/RJ atuou claramente contra o processo de democratização escolar ao vetar o projeto de lei que previa eleições de diretores e aprovar outro proibindo qualquer tipo de eleição para escolha de diretores e de funções técnico-pedagógicas nas escolas municipais.

EXPRESSÕES LEGAIS DA AUTONOMIA ESCOLAR

No universo das legislações e dos documentos analisados, é possível encontrar poucas referências específicas sobre a existência de autonomia das unidades escolares. Em geral, as legislações que as fazem enunciam, apenas, uma afirmação vaga de que as escolas gozam de autonomia pedagógica, administrativa ou financeira¹⁰, sem, contudo, estabelecer mecanismos concretos de como essa mesma autonomia se processa.

As citações sobre a autonomia pedagógica das escolas nos documentos dos sistemas de ensino aludem à capacidade de planejamento, à execução de seus projetos e suas metas, e à avaliação de seus resultados, em geral sob a supervisão de um conselho deliberativo¹¹. A questão curricular é citada em apenas um documento analisado, referente à política educacional do estado de Minas Gerais para o quadriênio 1991-1994.

“Respeitados os padrões básicos da educação e as exigências legais quanto ao número de dias letivos, cada escola tem liberdade para elaborar o seu próprio calendário, definir os métodos e técnicas de ensino, os recursos didáticos, bem como as formas de avaliação e enturmação”¹².

¹⁰ Autonomia pedagógica, administrativa e financeira: DF, MA; autonomia pedagógica e administrativa: ES; autonomia administrativa e financeira: RS; autonomia pedagógica: MG, SP e município de Cuiabá/MT; autonomia administrativa: MT; autonomia financeira: município de Porto Alegre/RS.

¹¹ DF: a escola tem autonomia na gestão pedagógica de seu projeto (Lei 957/95); ES: a autonomia pedagógica se dá pela formulação e implementação do projeto político pedagógico (Lei 5471/97); MA: a promoção da autonomia pedagógica se dá com a elaboração do projeto pedagógico (documento “Colegiado escolar 1997 – SEE”); MG: autonomia se dá pelo estímulo à elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola e do Projeto Pedagógico; SP: dentre os mecanismos de autonomia da escola está a formulação, implementação e avaliação coletiva da proposta pedagógica e do plano de gestão (documento “Normas regimentais e Parecer 67/98-CEE/SP”); RS: a autonomia da gestão pedagógica se dá na definição do Plano Integrado da Escola e da proposta pedagógica (Lei 10576/95).

¹² MG: Documento “A política educacional de Minas Gerais – 1991/1994 – SEE”.

As referências à autonomia administrativa são, também, encontradas nos documentos oficiais ligadas aos planos gerais das escolas¹³, à capacidade de estabelecer carga horária para professores¹⁴ e à escolha dos dirigentes escolares e dos representantes de conselhos escolares¹⁵. A autonomia financeira, igualmente, é referenciada pela execução das metas contidas nos projetos das escolas¹⁶, pela alocação de recursos para as unidades escolares no orçamento anual¹⁷ e pela garantia de repasses de recursos¹⁸. Esses poucos registros, como é possível observar, não chegam a conferir poderes de ação diferenciados que permitam uma gestão que atenda às necessidades reais da escola. Diante de realidades locais tão diversas, a escola ainda permanece manietada por instrumentos jurídicos que, mesmo afirmando a sua autonomia, não se traduzem em mecanismos que a materializem.

Uma das expressões mais concretas do tratamento homogêneo dado pelos sistemas de ensino às suas escolas é a maneira como são redigidos os regimentos das unidades escolares, representação legal das mais eloqüentes sobre a sua estrutura e o seu funcionamento. José Amaral Sobrinho e colaboradores analisam o paradoxo que se encerra na redação desses instrumentos legais. Apesar de a escola estar presente em todos os quadrantes do país e apresentar condições de flexibilidade no seu funcionamento por força do contato e da proximidade com a cultura local e com a dinâmica do cotidiano das comunidades, é tratada como uma instância sem vida própria e sem poder de decisão.

“O funcionamento da escola pública (...) tem sido caracterizado pela rigidez e verticalização, em decorrência da centralização. O regimento escolar, instrumento de organização, tem sido, em geral, comum a todas as escolas, o que mostra uma expectativa de estabelecimentos com a mesma estrutura e o mesmo funcionamento, independente de sua localização, de seu tamanho e da sua clientela” (Amaral Sobrinho et alii, 1994:54).

¹³ DF: a escola tem autonomia na gestão administrativa de seu projeto (Lei 957/95); MA: a elaboração do projeto pedagógico promove a autonomia administrativa da escola (documento “Colegiado escolar 1997 – SEE”).

¹⁴ MT: a escola tem autonomia para destinar até 50% da carga horária de seus professores para atividades previstas no projeto pedagógico da escola aprovado pelo conselho deliberativo escolar (Mensagem do Poder Executivo 27/96 à Assembléia Legislativa anexa ao projeto de lei sobre carreira do magistério público estadual).

¹⁵ ES: Lei 5471/97; RS: Lei 10576/95.

¹⁶ DF: a escola tem autonomia na gestão financeira de seu projeto (Lei 957/95); MA: elaboração do projeto pedagógico promove a autonomia financeira da escola (documento “Colegiado escolar 1997 – SEE”).

¹⁷ RS: Lei 10576/95.

¹⁸ Município de Porto Alegre: Substitutivo ao PLL 006/97.

Nos documentos institucionais analisados, a referência ao Regimento Escolar como instrumento de autonomia é escassa. Apenas três sistemas de ensino o fazem¹⁹. No estado do Acre, a legislação somente faz referência à competência da unidade escolar para elaborar o seu regimento. No estado do Paraná, uma resolução específica sobre elaboração de regimentos escolares do órgão normativo do sistema de ensino²⁰ considera que este instrumento é a expressão jurídica e político-pedagógica da unidade escolar, razão por que é atribuição específica de cada estabelecimento, não podendo existir regimentos únicos para conjuntos de estabelecimentos, prática muito freqüente nos sistemas de ensino brasileiros.

No estado de São Paulo, a imprensa deu grande destaque à decisão do órgão normativo do sistema que aprovou novas normas para as escolas públicas estaduais, permitindo que as unidades elaborem seus próprios regimentos. A medida foi recebida pela imprensa como uma iniciativa do Estado no sentido de dar autonomia às escolas. As autoridades educacionais comemoraram a publicação da norma com declarações otimistas.

“ ‘Os regimentos anteriores tinham o foco no caráter disciplinar da escola. As novas normas pretendem ser orientações gerais a partir das quais cada escola vai definir sua maneira de atuar’, diz Neide Cruz, membro do Conselho e assessora da Secretaria de Estado da Educação. Na prática, isso significa que as escolas vão estabelecer suas normas – desde as regras disciplinares até a proposta e linha pedagógica, além do sistema e dos critérios de avaliação. Para a secretária de Educação de São Paulo, Rose Neubauer, a elaboração do regimento é um exercício de cidadania”²¹

No entanto, a percepção das autoridades educacionais não foi compartilhada pelas pessoas que vivem o dia-a-dia da escola e pelos representantes de entidades sindicais.

“ ‘Na prática não vai funcionar’. Essa é a opinião de professores e da direção da EEPG Rodrigues Alves sobre as normas aprovadas pelo CEE (...) Para as entidades que representam os professores a iniciativa da secretaria não se traduz em mais autonomia das escolas.

Na prática, dizem os dirigentes, a margem de flexibilidade é muito pequena. ‘A reorganização do tempo e dos dias letivos já está definida pela secretaria. Por que não

¹⁹ AC, PR e SP.

²⁰ PR: Deliberação 20/91 – CEE.

²¹ “Estado quer dar autonomia às escolas”, Folha de São Paulo, 21/3/98. In: CD Rom Folha 99.

deixar a escola estabelecer isso também?’ – diz Roberto Felício, presidente da Apeoesp (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial) (...)

A falta de estrutura para a implantação das mudanças é outro ponto levantado. ‘Tem muita escola com sala superlotada ou que está improvisando’ – diz Roberto Leme, presidente da Udemo (Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo)”²².

Esse conflito de opiniões sobre a capacidade de autonomia da escola na redação de seu regimento escolar instituída pelas normas legais não foi somente um reflexo das diferenças políticas ou ideológicas entre membros da Secretaria de Educação e das entidades sindicais. No interior do próprio Conselho Estadual de Educação de SP, órgão responsável pela fixação das novas normas, sua aprovação não foi consensual, tendo merecido uma declaração de voto contrário de um dos conselheiros. Considerando que a deliberação do órgão colegiado deveria espelhar o espírito de descentralização da nova Lei de Diretrizes e Bases, observa o conselheiro Francisco Antonio Poli que as normas aprovadas são altamente centralizadoras.

“O artigo 1º das Normas afirma que as escolas mantidas pelo Poder Público Estadual serão regidas por regimento próprio, a ser elaborado pela unidade escolar, desde que respeitadas as normas regimentais básicas. Ora, respeitando-se essas normas regimentais básicas, quase nada sobra para a decisão da escola. É o velho discurso da autonomia, flexibilidade, descentralização, desmascarado, na prática, por determinações que não admitem sequer questionamentos. O resultado, certamente, não deverá ser outro: as unidades escolares limitar-se-ão a transcrever, nos seus regimentos, as normas regimentais básicas. Ainda mais quando se determina que ‘o regimento de cada escola deverá ser submetido à aprovação da Delegacia de Ensino’. Ou seja, além de tudo, qualquer acréscimo, alteração, diminuição na elaboração do regimento terá de ser apreciado pela Delegacia de Ensino. Que autonomia é essa?”²³.

A crítica que embasa a declaração do conselheiro evidencia que, mesmo as normas que pretendem valorizar a autonomia da escola, por desconhecerem a dinâmica das comunidades locais, terminam impondo critérios que impedem qualquer tipo de reorganização que ponha em risco a uniformidade.

²² “Professores vêm dificuldades”, folha de São Paulo, 21/3/98. In: CD Rom Folha 99.

²³ Voto contrário do conselheiro Francisco Antonio Poli à aprovação do Parecer 67/98 – CEE/SP, que aprova novas normas regimentais para as escolas mantidas pelo Poder Público Estadual.

O PAPEL DO PROJETO PEDAGÓGICO NA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA

A construção da autonomia escolar inclui a superação da tendência à uniformidade, alimentadora e facilitadora do centralismo dos sistemas de ensino. Abrange a tarefa de construir a escola enquanto entidade pedagógica, ultrapassando a sua existência meramente física. Não parece exagero afirmar, nesse sentido, que a escola ainda não existe como espaço global e dinâmico de planejamento e execução de um projeto pedagógico próprio, estruturado, claro e orgânico, intimamente ligado às políticas públicas mais amplas de governo.

Superar esse estágio é o grande desafio a ser enfrentado pelos dirigentes dos sistemas de ensino numa perspectiva de gestão democrática e de construção da autonomia escolar. Trata-se de criar a escola como entidade pedagógica e o sistema de ensino como o seu conjunto. A partir das diretrizes e das grandes linhas de política educacional fixadas pelos governos, as escolas deveriam ser chamadas a experimentar sua autonomia na construção de seu próprio projeto pedagógico, num processo de participação que pode ter diferentes intensidades mas que será tão mais democrático quanto mais aberto à colaboração de todos os seus agentes - direção, professores e especialistas, funcionários, alunos, comunidade externa - implementando, na prática, os conselhos escolares. Nessa perspectiva, todos são chamados a opinar sobre o que deve ser a escola e o que, em particular, cada unidade pode fazer, dentro de suas potencialidades e limitações, para colaborar criticamente com a política educacional mais ampla.

“A elaboração do projeto pedagógico é resultado do processo de discussão das práticas escolares, das opiniões do diretor, dos professores, pais e alunos, da análise dos obstáculos aos objetivos da escola, do ensino e dos pressupostos para a ação da escola” (Amaral Sobrinho et alii, 1994:80).

Por outro lado, para que isso ocorra é necessário que as estruturas centrais e intermediárias dos sistemas de ensino se organizem não apenas para declarar que permitem o exercício da autonomia, mas para criar as condições necessárias que considerem o auto governo da escola e o fortalecimento da identidade cultural de cada comunidade. Sem isso, o projeto político pedagógico das unidades escolares pode transformar-se em mais uma peça de ficção e motivo de frustração. Dessa maneira, o projeto de autonomia da escola só

pode ser construído na medida em que se considera a reorganização de setores da hierarquia dos sistemas. Aparecida Souza se refere a essa questão:

“(…) o esgotamento do sistema de gestão torna necessário propor mudanças institucionais que possibilitem iniciativas para a autonomia e valorização da escola pública. Mudanças desta envergadura pressupõem critérios universalistas de repasse de recursos (em oposição aos clientelistas, cartoriais e casuísticos), e que estes recursos estejam à disposição das escolas para realizarem as atividades cotidianas. Requerem também que as estruturas centrais e intermediárias das Secretarias de Educação estejam organizadas para apoiar as atividades escolares” (Souza, 1995:40).

A construção da autonomia que se afirma pela elaboração dos projetos pedagógicos é, assim, o processo onde deságuam os mecanismos de gestão democrática já aqui citados, como as eleições de diretores, a criação de conselhos escolares e a descentralização pedagógica, administrativa e financeira. Os obstáculos e problemas anteriormente descritos relativos à adoção de mecanismos de eleições de dirigentes escolares e de constituição de conselhos escolares podem, em muito, ser atenuados se esses procedimentos de democratização do espaço escolar estiverem intimamente ligados à elaboração do projeto pedagógico da escola.

A instituição escolar tem uma natureza própria enquanto construtora e veiculadora de conhecimentos e propiciadora de processos de socialização. Nesse sentido, é preciso considerar que os mecanismos que materializam a participação dos segmentos da comunidade escolar, em especial as eleições para diretores e para membros de colegiados, não têm a mesma natureza que outros processos participativos característicos da vida política da sociedade. As eleições de diretores, por exemplo, não são as eleições municipais ou estaduais, nem tampouco as eleições nos sindicatos de classe. Processos eletivos, na escola, são mecanismos de indicação de uma liderança capaz de conduzir e coordenar as ações gerais da instituição em seus níveis político-pedagógico e administrativo. Da mesma forma, os conselhos escolares não são assembleias de legisladores, mas colegiados cuja composição e funcionamento devem levar em consideração as finalidades, os objetivos, as ações e as estratégias da escola. Portanto, a sua natureza é também, e principalmente, político-pedagógica.

Tudo o que se realiza na escola tem como referência a sua natureza pedagógica. Moacyr de Góes alerta para este fato ao afirmar que “tudo o que uma escola faz, ou deveria fazer, está vinculado a um projeto educativo” (Góes, 1992:89). Portanto, a eleição para diretor e a constituição e funcionamento de colegiados como instrumentos de participação devem, também, fazer parte do projeto educativo da escola.

A escola que se abre à participação de todos para a elaboração do seu projeto pedagógico torna-se um espaço verdadeiramente público de encontro para a busca de seus próprios caminhos e para o estabelecimento de sua própria identidade. A comunidade escolar é chamada a construir e a gerenciar o seu próprio projeto, em consonância com as políticas e diretrizes do governo ao qual a escola está ligada. Nesse contexto, processos eleitorais ganham novo sentido porque vinculados com a autonomia da unidade escolar. Quando a escola se compromete com a elaboração de um projeto e o tem claro, a escolha dos mais capazes para geri-lo, seja na direção, seja nos colegiados deliberativos, passa a ser um processo que evita a redução das eleições a disputas pessoais ou grupais pela hegemonia no controle do espaço escolar.

A capacidade de elaboração e de execução participativas de um projeto pedagógico relevante para a comunidade é, ao meu ver, uma das principais expressões da autonomia da escola pública. A potencialidade desses projetos como instrumentos de autonomia das unidades escolares é evidenciada em diversas legislações e documentos institucionais dos sistemas de ensino²⁴. Em alguns deles, a capacidade de planejar, implementar e avaliar o projeto pedagógico é tomada como a própria expressão da autonomia escolar²⁵. Há referências,

²⁴ DF (Lei 957/95 e meta do Plano Quadrienal de Educação 95/98), ES (Lei 5471/97), MA (documento “Colegiado Escolar 1997 – material instrucional”), MT (Mensagem 27/96 à AL-MT), MG (documento “Política educacional de MG 91/94”), PR (Deliberação 20/91-CEE), RS (Lei 10576/95), SC (documento “Projeto gestão democrática na educação”), SP (Parecer 67/98-CEE e documento “A escola de cara nova: o início das aulas – SEE”) e SE (Decreto 16396/97), além dos municípios de Vitória/ES (Lei 3776/92), Goiânia/GO (Lei Orgânica do Município de Goiânia), Teresina/PI (documento “Respostas ao roteiro de pesquisa” encaminhado por meio do Of. 355/97-GAB/SE), Aracaju/SE (documento “Respostas ao roteiro de pesquisa” encaminhado por meio do Of. 36/97-SEMED/DESIN/GD), São Paulo/SP (Lei 11229/92) e Porto Alegre (substitutivo ao PLL 6/97 e Lei 292/93).

²⁵ ES, MA, MG, RS, SC, SP, além dos municípios de Teresina/PI e São Paulo/SP.

também, a esse instrumento como manifestação concreta da política de descentralização adotada pelos sistemas de ensino²⁶.

A expressão Projeto Pedagógico vem ganhando significado como caracterizadora do instrumento de planejamento utilizado pelas escolas para definir seus objetivos, seus projetos e suas metas, congregando os membros de todos os segmentos da comunidade escolar em torno de uma proposta comum, capaz de identificar e fortalecer a sua identidade cultural e permitir uma ligação orgânica com as políticas educacionais adotadas pelos respectivos sistemas de ensino. A própria expressão denuncia a ênfase pedagógica desses documentos, mas esse destaque não exclui as demais dimensões – administrativa e financeira – da organização escolar. Aliás, o fato de um projeto ser qualificado como pedagógico indica estar voltado para os objetivos finais da instituição, mas não descarta, ao contrário deve considerar, os meios administrativos e financeiros para alcançá-los, sem o que sua viabilidade já nasce seriamente comprometida. Talvez em função dessa preocupação, alguns documentos legais identificam esse instrumento de planejamento da escola com nomes mais amplos como Projeto Político Pedagógico²⁷, Plano de Desenvolvimento da Escola²⁸ ou Plano Integrado da Escola²⁹.

Em alguns casos, o projeto pedagógico funciona como um elemento de referência para o relacionamento entre a escola e as demais instâncias do sistema. No estado de Mato Grosso, a já referida autonomia administrativa da escola para alocação de 50% da carga horária de seus professores está condicionada à previsão das atividades que deverão desempenhar no projeto pedagógico aprovado pelo Conselho Deliberativo Escolar. Em Porto Alegre/RS, a autonomia financeira da escola é garantida por meio de repasses de recursos que assegurem a realização das ações previstas no projeto pedagógico. No estado do Paraná, uma deliberação do órgão normativo do sistema³⁰ que determina que a presidência do

²⁶ Municípios de Aracaju/SE e São Paulo/SP.

²⁷ DF, ES, PR, Aracaju/SE e Porto Alegre/RS. O município de Aracaju/SE adota o Projeto Político Pedagógico e o Projeto Administrativo das unidades escolares.

²⁸ MG.

²⁹ RS. O Plano Integrado da Escola, adotado pelo sistema de ensino gaúcho integra as áreas administrativa, financeira, pedagógica e é referenciado pelo plano de metas da escola e pelo plano de ação do diretor (Lei 10576/95).

³⁰ PR: Deliberação 20/91-CEE.

Conselho Escolar seja ocupada pelo diretor, o faz por considerar que este colegiado é o órgão máximo da direção e responsável, em última instância, pelo projeto pedagógico da escola. Sendo o diretor o condutor do projeto pedagógico, por consequência deve ser, igualmente, o líder maior do colegiado.

Em relação à construção de projetos político-pedagógicos das unidades escolares, pode-se dizer que ainda se ensaiam os passos que devem ser dados para que, com o envolvimento da comunidade, esta potencialidade se transforme em realidade. Num modelo de sistema no qual a escola é tratada como periferia, é natural que as dificuldades no trato dessa questão existam. Por isso, a elaboração coletiva do projeto pedagógico como fonte da autonomia da escola é uma utopia a ser alcançada. Algumas pesquisas demonstram o estágio ainda inicial em que se encontram os sistemas em relação à elaboração, pelas unidades de ensino, de seus projetos pedagógicos.

O sistema municipal de Campinas experimentou, entre os anos de 1989 e 1991, a tentativa de elaboração de projetos pedagógicos pelas suas unidades de ensino, quando, apesar de inúmeras dificuldades, os projetos foram tomados como um instrumento impulsor da participação popular nas escolas (Ganzeli, 1993).

Estudo realizado em uma amostra de 28 escolas do Distrito Federal constatou que, apesar do discurso oficial assumido nos Planos Quadrienais de Educação de 1987/1990 e 1990/1994, nenhuma das unidades escolares pesquisadas possuía um projeto pedagógico elaborado a partir das aspirações da comunidade escolar, algumas adotando, apenas, um plano de ação anual mais próximo de um calendário de eventos, e outras nem isso (Pereira, 1995).

AUTONOMIA OU SOBERANIA? ESCOLA E SISTEMA DE ENSINO

A proposta de autonomia escolar sempre suscita a questão da coexistência entre escola autônoma e um sistema de ensino que se apresenta como necessário (Silva, 1996).

Afinal, sempre existiria a possibilidade de a autonomia ser usada em uma unidade em tal grau de intensidade que a sua vinculação com o sistema de ensino, suas políticas gerais, suas diretrizes, seus programas e projetos se diluíssem a ponto de a escola ser caracterizada como uma unidade isolada de ensino. É necessário, no entanto, que não se confunda autonomia com soberania ou independência absoluta. A autonomia e a independência que se esperam de uma unidade escolar são aquelas que estão referenciadas às políticas gerais do sistema de ensino.

Apesar disso, na pressa de alcançar um nível maior de liberdade na sua sufocante relação com os sistemas de ensino, muitas instituições escolares não souberam estabelecer uma clara distinção entre autonomia e soberania, instalando processos conflitivos que pouca contribuição trouxeram à consolidação da gestão democrática do ensino público, servindo mais como argumento de resistência para os que são refratários aos processos participativos na escola.

Na avaliação de Silke Weber, esse tipo de procedimento distancia a escola de sua necessária ligação com a ação educativa.

“E no afã de influir na direção do processo escolar, evidente caminho de sua democratização, freqüentemente confundiu-se autonomia com soberania, transformando escolas de ensino fundamental e médio em verdadeiras arenas, nas quais se opunham os mais diversos interesses, muitas vezes, sem qualquer ligação com a ação educativa, reforçando o padrão até então prevalente apenas em algumas regiões, tal como pode ser observado em plataformas eleitorais de candidatos a diretores e nas próprias campanhas por eles desenvolvidas” (Weber, 1992:218).

Carlos Marés, num texto em que são analisadas as condições sob as quais podem se processar as eleições para diretores de escola como um mecanismo de democratização da gestão educacional, já alertava para essa questão, chamando a atenção para o fato de que as diretrizes gerais a que deve se submeter a escola é a do governo eleito.

“Deve-se pressupor que a política democrática compete ao Estado. O povo, quando escolhe seus governantes, escolhe o projeto político que deseja ver implementado (...) A diretriz política, sempre é bom reafirmar, tem que ser dada pelo Governo que foi eleito para pô-la em prática” (Marés, 1983:49).

Apesar disso, o autor reconhece que sempre pode existir o risco de um diretor escolhido por eleições se negar a aplicar a política educacional vigente, aplicando uma política particular isoladamente na unidade por ele dirigida, nesse sentido, reafirmando a necessidade de que processos eleitorais em escolas se revistam de clareza quanto aos limites da ação do diretor.

“[É necessário que] o Estado, ao estabelecer o processo eleitoral para preencher os cargos de direção de escolas, deixe claro que não está pondo em votação sua política educacional (cujo fórum de discussão é o poder legislativo), mas tão simplesmente a sua implementação através de quadros intermediários livremente escolhidos em eleições” (Marés, 1983:50).

A observação do autor, formulada no contexto social e político em que se iniciaram as experiências eleitorais - início da década de 1980 -, pode ser relativizada pelas inúmeras práticas de democratização da gestão educacional ocorridas no país desde então, que incluem desde as próprias eleições de diretores, até grandes assembleias populares nas quais as políticas educacionais a serem adotadas pelos governos foram colocadas em discussão, ampliando, portanto, os espaços de participação para além dos fóruns legalmente constituídos para sobre elas deliberar. Não é raro que o poder legislativo municipal ou estadual, bem como os conselhos de educação dos estados, instâncias legais de deliberação sobre políticas públicas e planos plurianuais de educação, exerçam essa competência aprovando documentos que passaram anteriormente pelo crivo de uma discussão mais ampla, realizada em congressos ou assembleias convocadas para esta finalidade com ampla participação de delegados das unidades escolares³¹.

Ainda assim, entretanto, a escola é, também, um espaço de exercício de contradições e, nesse sentido, um meio sempre aberto à legítima luta política pela conquista de posições. Essa característica reveste a instituição escolar de uma natureza particular, especialmente num quadro de gestão baseado em mecanismos de deliberação participativos, pois sempre haverá a possibilidade de uma comunidade escolar, organizada e democraticamente, rejeitar as diretrizes de política pública adotadas pelo governo. Nesta situação, a imposição

³¹ Referências a iniciativas institucionais de mobilização de grande número de membros das comunidades escolares em seis sistemas de ensino já foi feita anteriormente no capítulo sobre participação.

de idéias ou a intervenção podem não ser as melhores soluções para os impasses. Alguns sistemas, prevendo a possibilidade de um confronto entre a escola e os demais níveis da hierarquia, definem, em suas respectivas legislações, limites que circunscrevem a autonomia da escola.

Os parâmetros utilizados pelos documentos legais para estabelecer o limite à autonomia da escola são as leis³², as normas³³, as determinações administrativas superiores³⁴, as políticas e diretrizes gerais do sistema de ensino³⁵, a necessidade de unidade de ação³⁶ e, até mesmo, o reconhecimento da existência de interesses político-partidários³⁷.

Apesar de a ninguém ou a nenhuma instituição ser dado o direito ao descumprimento da lei, alguns instrumentos que tratam da gestão democrática do ensino público e dos mecanismos de autonomia da escola incorporam explicitamente a necessidade de balizar essa faculdade e o processo de gestão com o respeito às normas legais mais gerais em vigor. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a legislação que dispõe sobre a gestão democrática lembra os limites da liberdade de ação dos estabelecimentos de ensino ao reconhecê-los como

“órgãos relativamente autônomos, dotados de autonomia na gestão administrativa, financeira e pedagógica, em consonância com a legislação específica de cada setor”³⁸.

No Distrito Federal, o tratamento da questão mereceu um parecer do órgão normativo do sistema de ensino que faz referência à democracia como acatamento da lei. O Conselho de Educação do DF foi instado a se pronunciar sobre um requerimento acompanhado de um abaixo-assinado de pais de uma escola, solicitando que aulas de reposição aos sábados, em função de uma greve de professores, fossem substituídas por acréscimo de uma hora aula a cada dia da semana. Considerando que a questão se colocava no âmbito da defi-

³² DF, PR, RS, municípios de Vitória/ES e Porto Alegre/RS.

³³ AC, MA e SP.

³⁴ ES, PR.

³⁵ AC, AP, CE, PR, municípios de Vitória/ES, Curitiba/PR, São Paulo/SP e Porto Alegre/RS.

³⁶ Município do Rio de Janeiro/RJ.

³⁷ PB.

³⁸ RS: Lei 10576/95.

nição de dia letivo como somatório das atividades desenvolvidas pela escola em um dia de aula, além das exigências da LDB então em vigor, que fixava um total de cento e oitenta dias letivos anuais, o parecer critica a direção da escola pelo fato de ter convocado uma reunião de pais para deliberar sobre o assunto.

“Trata-se de um sério despreparo no setor da administração de uma escola pública – colocar em votação se a lei deve ou não ser cumprida. Este fato, no mínimo, raia a irresponsabilidade. Democracia é debate, é abrir novas perspectivas, perceber e seguir tendências que surgem – mas acima de tudo, acatar a lei. Se a lei está defasada, é anacrônica e incorreta, mude-se a lei. Mas, até então, deve-se obedecê-la. Caso contrário, é o império da anarquia, em que só vale e só se aceita a lei que convém a interesses particulares”³⁹.

Os legisladores do município de Vitória/ES, ao estabelecerem os princípios de funcionamento do conselho escolar, expõem a sua compreensão sobre a necessidade de obediência à lei, ao mesmo tempo em que declaram a sua natureza dinâmica e mutável. Dentre as atribuições do conselho escolar está a de planejar, executar e avaliar os projetos pedagógicos “respeitando a legislação em vigor, até provocando alteração na mesma”⁴⁰.

Em relação a outras normas baixadas pelos órgãos próprios dos sistemas de ensino, é ilustrativo o exemplo do estado do Acre cuja legislação, ao estabelecer procedimentos sobre o funcionamento dos conselhos escolares, lembra que suas deliberações não devem conflitar com as normas da Secretaria de Educação. Da mesma maneira, decisões sobre criação de séries ulteriores e novos cursos somente podem se efetivar depois de entendimentos mútuos entre a o conselho da escola e a Secretaria de Educação⁴¹. Em outros casos, como no do estado do Espírito Santo, o conselho escolar, cujas funções são deliberativas e fiscalizadoras, é não apenas submetido às normas gerais baixadas pelo sistema como tem como atribuição legal, no contexto de suas competências, garantir a execução das determinações administrativas da Secretaria de Educação e do Conselho de Estadual de Educação⁴². O caso já referido do estado de São Paulo, no tratamento dado à autonomia da escola para elaborar seu próprio regimento, é outro exemplo de exigência explícita de obediência a

³⁹ DF: Parecer 101/89-CEDF.

⁴⁰ Município de Vitória/ES: Lei 3776/92.

⁴¹ AC: Lei 1201/96.

⁴² ES: Lei 5471/97.

normas mais gerais do sistema de ensino. Normas de caráter nacional também são consideradas no tratamento da autonomia escolar, como é o caso do município de Cuiabá/MT, cuja Lei Orgânica garante às unidades escolares autonomia na definição da política pedagógica, mas impõe o respeito aos conteúdos mínimos nacionais⁴³.

As políticas de governo e as diretrizes dos planos plurianuais são também elementos balizadores da autonomia escolar. Os sistemas que expressam formalmente essa exigência em suas legislações e normas, em geral, apontam indicadores a serem seguidos pelas unidades escolares. No estado do Amapá, o projeto político pedagógico elaborado autonomamente pela escola deve conter expressões claras de compromisso com a erradicação do analfabetismo, de redução da evasão e da repetência de alunos e de valorização do magistério⁴⁴. No município de Vitória/ES, a autonomia dos conselhos escolares deliberativos deve levar em conta o compromisso com a democratização das oportunidades de acesso e permanência de todos à escola pública⁴⁵. Nos estados do Ceará⁴⁶ e do Paraná, o processo de eleição de diretores foi regulamentado de maneira a exigir dos candidatos que incluam em suas propostas de trabalho os objetivos e as metas que fazem parte das políticas e das diretrizes adotadas pelos sistemas de ensino. No estado do Paraná, as autoridades educacionais foram mais além, exigindo que os candidatos ao cargo de diretor apresentem um documento escrito por meio do qual declaram sua aceitação e seu compromisso com as diretrizes expressas no plano de ação do governo⁴⁷. Dessa maneira, a autonomia de gestão do dirigente fica relativizada e condicionada de maneira clara e objetiva pelo compromisso assumido e firmado.

Considerando que a autonomia da escola pode ser afetada e limitada por interferências externas ao setor educacional, um documento do sistema de ensino da Paraíba chama a atenção para o fato de que “as decisão da escola não devem ser anuladas por interferências

⁴³ Município de Cuiabá/MT: Lei Orgânica do Município, art. 133.

⁴⁴ AP: Documento “A descentralização e a escola pública – SEE”.

⁴⁵ Município de Vitória/ES: Lei 3776/92.

⁴⁶ CE: Decreto 23689/95.

⁴⁷ PR: Resolução 3174/95-SEE.

externas, sejam as de natureza político-partidária, sejam as ideológicas, ou mesmo de carência financeira”⁴⁸.

Como se vê, as legislações e documentos dos sistemas de ensino consultados são muito genéricos ou meramente discursivos em relação à autonomia das unidades escolares, sem estabelecer mecanismos concretos que permitam a sua efetivação, inclusive o aprimoramento de suas estruturas organizacionais no sentido de viabilizar que as administrações centrais e intermediárias trabalhem em função das necessidades e projetos elaborados pelas unidades. Por outro lado, essas mesmas normas legais são pródigas em fixar limites à autonomia proclamada, numa demonstração de ilimitado receio de perda de controle e de tentativa de uniformização. A disputa travada na justiça por iniciativa do executivo do estado do Rio Grande do Sul contra a legislação de regulamentou a eleição de diretores pelo voto direto e universal nas escolas públicas incluiu uma argumentação que permite constatar a concepção equivocada de autonomia escolar que norteava as políticas de governo da época⁴⁹. Considerando a indicação de diretores um ato privativo do chefe do Poder Executivo, defende a ação impetrada pela Procuradoria do Estado que o governador não pode e não deve abrir mão dessa prerrogativa por ser essencial à implementação de qualquer política educacional.

“Não havia como (...) *subtrair* ao Chefe do Poder Executivo a escolha dos titulares das direções das escolas públicas estaduais. É, este, ato *privativo* seu, de que ele não pode *não deve* abrir mão na medida em que é *essencial* à boa implementação de qualquer política educacional, pela qual, note-se, haverá de responder perante quem o elegeu. Na verdade, como concretizar qualquer plano de educação sem uma certa uniformidade de pensamento das direções das unidades escolares acerca de seus fundamentos e finalidades? Absolutamente impossível! Admitida a ‘*eleição*’, cada direção haverá de traduzir não o pensamento do plano educacional do Governo - e para implementá-lo, repita-se, é que este, em pleito popular, foi eleito! - mas, sim, das diversas (e são *centenas!*)... ‘*comunidades escolares*!’”⁵⁰.

⁴⁸ PB: Documento “I Seminário de educação paraibana – SEC”.

⁴⁹ Trata-se da ação direta de inconstitucionalidade apresentada à justiça pela Procuradoria do Estado do governo Alceu Collares, PDT.

⁵⁰ Trecho da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar, encaminhada ao presidente do Supremo Tribunal Federal, em 11/8/91 pelo governador do estado do Rio Grande do Sul Alceu de Deus Collares, em conjunto com o Procurador-Geral do Estado Gabriel Pauli Fadel e com o Procurador do Estado Caio Martins Leal. Processo 016415-STF, pág. 10-11.

Nesse conjunto de argumentos, os governantes adiantaram a sua posição sobre a eleição de diretores como perda de controle sobre as unidades escolares ligadas ao sistema de ensino. Para o governante, tornar-se-ia “absolutamente impossível” concretizar um plano de educação com diretores eleitos porque cada unidade faria a sua própria tradução do mesmo. Para que isso não ocorresse, seria necessário que houvesse uma “certa uniformidade de pensamento das direções”. Ressalvada a possibilidade de pura má-fé do governo no sentido de garantir para si o poder de indicação dos diretores, a argumentação é eivada de falta de crença na autonomia escolar como fator de democratização da gestão. É mister lembrar a questão já levantada de que uma eleição de diretores não coloca em votação uma política de educação, mas sim a forma de executá-la. Quanto às centenas de possíveis interpretações e traduções do plano educacional em conformidade com as diferentes comunidades escolares, é importante ressaltar que esta é, exatamente, a expectativa criada pela possibilidade de elaboração de projetos pedagógicos escolares, isto é, a de que cada comunidade reunida em torno da discussão da política educacional do governo, estabeleça que contribuição específica a escola pode dar na construção das diretrizes mais amplas adotadas para todo o sistema de ensino.

Um modelo democrático de administração da educação, que tenha como princípio a gestão democrática e a construção da autonomia escolar, não coloca em questão o princípio da autoridade. São as autoridades constituídas que continuam a ter a responsabilidade de conduzir o processo, de dar os rumos, de propor as diretrizes. Às escolas cabe a tarefa de explicitar para suas realidades concretas, por meio de seus projetos pedagógicos, a maneira como esses rumos e essas diretrizes se traduzem em ações pedagógicas, administrativas e financeiras. E para que essas ações se materializem não basta a proclamação da autonomia escolar no vazio. É necessário que as administrações dos sistemas de ensino as viabilizem criando as condições objetivas necessárias ao seu desenvolvimento. Trata-se, assim, de uma responsabilidade compartilhada, em que escola pública e Estado assumam níveis específicos de compromissos. Nessa linha está a observação de Aparecida Souza:

“Uma proposta de autonomia requer responsabilidades compartilhadas pela equipe escolar e compromisso com o projeto elaborado. Para que isso se viabilize será necessário que o Estado garanta condições institucionais básicas tais como: uma equi-

pe estável, com boas condições de trabalho e salários adequados; programas descentralizados de capacitação destas equipes; assistência técnico-pedagógica às escolas e mecanismos de avaliação dos resultados dos serviços educacionais. Para viabilizar esta proposta de gestão, é fundamental a participação de órgãos colegiados, como o Conselho de Escola” (Souza, 1995:40).

A simples reorganização administrativa dos sistemas de ensino não é, no entanto, suficiente para que a autonomia escolar torne-se realidade, sendo necessário que as comunidades escolares a conquistem pelo esforço de organizarem-se em torno de projetos pedagógicos⁵¹. Uma estrutura organizacional, ainda que favorável à participação, sozinha, não implanta a autonomia da escola. São os sujeitos que a instituem e a garantem.

“Fruto do esquecimento desse sujeito é a tendência de ‘coisificar’ a autonomia, considerando-a algo que os governantes podem implantar ou não conforme sua disposição política, independentemente dos que por ela são atingidos”

“(…) não são as estruturas organizacionais que conduzem as mudanças pretendidas; estas podem facilitar ou dificultar a conquista dos objetivos. Quem, de fato, pode concretizar as transformações são sujeitos coletivos que lutam pela implantação de propostas” (Silva, 1996: 69 e 105).

Considerando os dados analisados e as dificuldades e contradições apontadas e os limites impostos na maneira como as diversas dimensões da autonomia se expressam no cotidiano das escolas, não é possível afirmar que os sistemas estejam estruturados para conviver com unidades autônomas.

Na sua dimensão pedagógica, a autonomia inclui a possibilidade de condução, com restrições mínimas, das atividades de ensino e aprendizado. Não parece ser essa a realidade de escolas que funcionam na base da obediência a currículos aprovados centralmente, a leis, a normas e a pareceres que emperram amplamente a possibilidade de criação e adaptação dos conteúdos curriculares às necessidades regionais e locais.

No campo administrativo, a autonomia se caracteriza pela não ingerência externa no governo da escola. A possibilidade de implementar estruturas administrativas mais coerentes

⁵¹ O secretário estadual de educação de Minas Gerais já alertava para esse fato no início da década de 1990, em conferência proferida na Assembléia Legislativa de MG: “A autonomia pedagógica tem que ser conquistada pela escola. Não é possível garantir apenas com mudanças estruturais – rescentralização e reorganização – a conquista dessa autonomia” (Conferência “A realidade da educação em Minas Gerais” – 1991).

tes com a realidade local ou de constituir ou extinguir órgãos de apoio esbarra na concepção centralizada de administração que impõe estruturas prontas e acabadas às quais a escola deve se encaixar. Mudanças nesse nível dependem sempre de aprovação dos órgãos superiores das Secretarias de Educação, muitas vezes igualmente incapazes de agir sem o consentimento dos parlamentos locais. No campo administrativo, os dados analisados apontam para iniciativas tímidas de atendimento a uma tipologia diferenciada para entrega de materiais ou de distribuição de carga horária de pessoal.

Finalmente, do ponto de vista financeiro, a autonomia escolar deveria englobar a independência interna no emprego de verbas. Estas, no entanto, nas poucas situações em que existem e são repassadas às escolas, estão envoltas em uma camisa de força que, praticamente, obriga as escolas a empregá-las em projetos específicos, nem sempre originados pela iniciativa das comunidades escolares.

Os níveis de autonomia das unidades escolares, dimensionados pelos limites impostos pelos sistemas de ensino, retratam o estágio ainda inicial e precário de democratização da gestão educacional no Brasil, quase sempre uma outorga do Estado à escola ou um discurso vazio presente em documentos oficiais mas desacompanhado de medidas concretas que a tornem viável. José Domingo, analisando processos de autonomia escolar impostos por decreto e sem a efetiva participação das comunidades na sua conquista, denuncia a falta de conteúdo dessas propostas e o pouco empenho do Estado na reorganização das estruturas de poder.

“Evidentemente, a retórica que acompanha essas mudanças, por parte de quem as patrocina, é que elas supõem um ganho em liberdade social e pessoal, uma recuperação da capacidade de iniciativa e de livre ação. Entretanto, é isso que ocorre? Ou, colocando a pergunta em uma clara posição de suspeita: os Estados cedem (devolvem) poder?” (Domingo, 1999:5).

Na verdade, a gestão democrática do ensino público permanece muito presa à adoção de mecanismos como a escolha de diretores, a constituição de colegiados ou os repasses financeiros de pequena monta para as unidades escolares. No entanto, o reflexo que a aplicação desses mecanismos tem tido na autonomia da escola ainda é diminuto, como de-

nunciam os dados dos próprios sistemas de ensino e estudos realizados sobre o tema. A capacidade de elaborar e executar com independência e efetivo apoio infra-estrutural do Estado um projeto pedagógico próprio é, no meu entendimento, um dos melhores indicadores da autonomia da escola e da democratização do sistema pois indica, ao mesmo tempo, a faculdade de a escola governar-se por si mesma e a habilidade político-administrativa do sistema de reorganizar-se para concentrar suas energias no atendimento das necessidades da escola. Nessa perspectiva, a autonomia escolar é, ainda, uma importante bandeira pela qual lutar.

CAPÍTULO V

CONCLUSÕES.

Uma questão fundamental norteou este trabalho: como os sistemas de ensino brasileiros organizaram-se para responder ao imperativo constitucional que estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público? Na tentativa de aprofundar esse tema, indicando novas perguntas e buscando suas respostas, uma preocupação foi, igualmente, orientadora: como é possível funcionar uma política de gestão democrática do ensino público patrocinada por um Estado que tem sua estrutura marcada por ordenamentos patrimonialistas como o brasileiro?

Esse estudo não pretendeu descrever a forma como este ou aquele sistema de ensino deu a sua resposta particular a essa exigência constitucional, nos moldes de um panorama nacional. Opções metodológicas indicaram como objeto de estudo não os sistemas de ensino, mas a própria temática da gestão democrática do ensino público e as questões que por ela são suscitadas¹. Cinco categorias distintas mas intimamente relacionadas foram enunciadas como expressões concretas da gestão democrática – a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar e, mesmo da comunidade externa, a maneira como cada sistema realiza o provimento dos cargos de diretor, a implantação e o funcionamento dos colegiados, a descentralização pedagógica, administrativa e financeira e, finalmente, a autonomia escolar. A partir dessas categorias, foram sendo apresentadas as formas diferenciadas como alguns sistemas de ensino se organizaram legal e funcionalmente para implantar

¹ No capítulo referente às questões de ordem metodológicas, chamei atenção para o fato de não se constituir uma tarefa factível construir panorama descritivo sobre a maneira como os sistemas de ensino têm tratado a questão da gestão democrática do ensino público, em face de não ter obtido respostas de algumas fontes consultadas. Ainda assim, é importante atentar para o fato de que, mesmo que esse trabalho fosse possível, ele seria fadado a se desatualizar rapidamente, tendo em vista a agilidade da dinâmica legislativa e normativa dos sistemas de ensino que, a todo momento, atualizam suas legislações, especialmente em épocas de mudanças de governos, aspecto que discutirei com mais detalhamento adiante. Ademais, os dados analisados refletem apenas a visão que os titulares das instâncias consultadas ou seus prepostos têm sobre a gestão democrática em seus sistemas de ensino. Essas limitações metodológicas, aliadas à heterogeneidade dos dados recebidos, levaram-me à busca de construção de tendências mais que de panoramas descritivos.

mecanismos que consideram ser democratizadores da gestão de suas escolas e de suas próprias estruturas. A apresentação desse arcabouço organizacional pretendeu indicar as diversas representações de gestão democrática existentes no funcionamento dos sistemas, analisando-as à luz das preocupações teóricas apontadas e cotejando-as com questionamentos, críticas e conclusões de investigações já realizadas sobre temáticas direta ou indiretamente relacionadas com o objeto de estudo.

Esse capítulo tem, então, o objetivo de sintetizar as várias questões que foram sendo indicadas ao longo do texto, bem como apontar maneiras como as mesmas foram sendo aprofundadas ou respondidas, no sentido de esboçar a diversidade de concepções existentes nos sistemas de ensino brasileiros sobre a gestão democrática.

AS CONCEPÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA REVELADAS PELOS SISTEMAS

Em primeiro lugar, é importante mencionar que as respostas encaminhadas à pesquisa denotam, em alguns casos, uma compreensão exageradamente ampla da gestão democrática do ensino público. Apesar da importância de vários instrumentos legais encaminhados, alguns deles com ampliação de direitos educacionais, não há como vinculá-los diretamente à temática da gestão democrática². Outros documentos não têm relação sequer com a ampliação de direitos³ ou, até mesmo, podem ser considerados o inverso da gestão democrática na medida em que tão somente submete escolas e usuários ao cumprimento de

² Estão neste caso instrumentos legais ligados à criação de cargos na área educacional (AC: Lei 1055/82); criação programa de bolsa escola e bolsa trabalho (AM: Lei 269/96); formação de professores para o magistério indígena (AM: projeto 1997); aprovação de sistema de carreiras do magistério (CE: Lei 12066/93); ampliação de atendimento de pré-escola (SE: Portaria 56/96); criação de brigada de alfabetização (SE: Portaria 2667/97); criação de salas de leitura (Goiânia/GO: Lei 5539/79); criação de funções de confiança na área educacional (Porto Velho/RO: LC 38/94); direito de matrícula a portadores de AIDS (Palmas/TO: Lei 462/94); instituição de disciplinas: história de Goiânia (Goiânia/GO: Leis 6375/92 e 7182/93, respectivamente).

³ Instalação de dia do regimento (SE: Portaria 471/97); instituição de feriado escolar do dia de Zumbi (São Luís/MA: Lei 3460/96).

obrigações impostas unilateralmente pelo poder público⁴. Esta realidade permite fazer uma primeira aproximação desveladora das concepções de gestão democrática que circulam pelos sistemas de ensino. Pode-se concluir que, nesses casos, a percepção das autoridades educacionais sobre gestão democrática vincula-se a qualquer tipo de iniciativa promovida nos setores educacional ou cultural. Os casos de ampliação de direitos que, de forma ampla podem ser entendidos como democratizadores, prendem-se a uma concepção ligada aos primeiros estágios da luta pela democratização da educação, quando qualquer tipo de ampliação dos direitos educacionais ou de sua oferta pelo poder público era assim entendido.

A concepção de gestão democrática de um sistema de ensino pode ser expressa por legislações que dispõem especificamente sobre a questão. De fato, uma lei sobre gestão democrática elaborada, votada e promulgada por uma unidade da Federação ou por um município constitui-se como manifestação legislativa mais completa do entendimento de suas autoridades constituídas sobre a maneira como a norma da Constituição Federal se aplica ao seu sistema de ensino público. Apesar disso, não são muitos os entes federativos que assim se manifestaram.

Na verdade, somente quatro unidades da Federação e um município de capital o fizeram. Mesmo assim, nenhuma dessas leis trata da gestão democrática com extensão suficiente a ponto de justificar o título dado a elas, restringindo-se, em todos os casos, a alguns de seus aspectos e mecanismos. A legislação do Acre⁵ discrimina princípios de gestão democrática, organização da direção escolar e organização administrativa da escola e instituição do conselho escolar. O Espírito Santo adotou legislação⁶ que contempla princípios de gestão democrática, da autonomia pedagógica e administrativa da escola, estipula o processo de escolha de diretores em duas fases, com aferição de competência na primeira e eleição na segunda, institui conselhos escolares, prêmios e punições para escolas a partir de

⁴ O município de São Luís/MA é pródigo na fixação de medidas obrigatórias que atingem diretamente a escola e restringem sua autonomia: Lei 3445/96, obriga hasteamento da bandeira e o canto do hino nacional toda semana; Lei 3467/96: obriga realização de palestras sobre a Bíblia por semestre “sem nenhuma conotação de religião, seita ou igreja mas como base de conhecimento para a formação da cidadania e caráter; Lei 3484/96: obriga ensino da cadeira (sic) iniciação musical e canto; Lei 3485/96: obriga ensino da cadeira (sic) folclore maranhense.

⁵ AC: Lei 1202/96 (exigência da Constituição do Estado do AC, em seu artigo 190).

⁶ ES: Lei 5471/97 (exigência da Constituição do Estado do ES, em seu artigo 179).

critérios que menciona. No Rio Grande do Sul, a lei que dispõe sobre gestão democrática⁷, extremamente detalhista, com um total de cento e onze artigos, ao dar outras providências envereda por temas não relacionados diretamente à temática principal como carga horária de professor ou critérios para lotação, gratificações e aposentadoria. No município de Cuiabá/MT, a lei⁸ ordena os princípios de gestão democrática, institui o conselho escolar comunitário e a assembléia geral comunitária, elementos de organização da direção das unidades escolares, eleição para o cargo de diretor e descentralização administrativa e financeira. O Distrito Federal tem duas leis que dispõem sobre a gestão democrática do ensino público⁹. A primeira¹⁰ trata exclusivamente da implantação de conselhos escolares e, como já comentado, funcionou como uma estratégia do governo para a não implantação de eleições para diretores. A segunda¹¹ estabelece princípios em que se baseia a gestão democrática, estipula normas de funcionamento dos conselhos escolares e adota a eleição de diretores como forma de provimento do cargo. Como se pode notar, as leis sobre gestão democrática restringem-se a mecanismos a serem aplicados na unidade escolar, descurando de medidas que alcancem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino capaz de sustentar esses mecanismos.

As legislações e documentos institucionais examinados permitem constatar que houve maior empenho das autoridades no estabelecimento de mecanismos isolados de gestão democrática. Dessa maneira, as normas legais contemplam questões específicas como processos participativos de indicação de diretores, instituição de órgãos colegiados em diferentes níveis dos sistemas, descentralização de processos pedagógicos, administrativos e financeiros, autonomia escolar e outras.

⁷ RS: Lei 10576/95.

⁸ Município de Cuiabá/MT: Lei 2101/93.

⁹ Após o recebimento dos documentos legais e institucionais do Distrito Federal, considerados nesta pesquisa, a imprensa noticiou a promulgação de uma terceira lei sobre a gestão democrática do ensino público, revogando as eleições para diretores escolares e adotando um processo de seleção por meio de prova de conhecimento e análise de currículo para composição de lista triplíce de aprovados para escolha do diretor pelo governador do DF (“Aula de protesto”, “Prova de mestre” e “Escolha de diretor ainda este ano” foram algumas matérias publicadas pelo Correio Braziliense, respectivamente de 16/9/99, 18/9/99 e 14/10/99, in: www.correioweb.com.br). Esta situação, que revela a dinâmica legislativa em face de posições diferenciadas de governos que se sucedem na condução das políticas educacionais, será comentada com mais detalhes adiante.

¹⁰ DF: Lei 575/93.

¹¹ DF: Lei 957/95.

Alguns questionamentos, dúvidas, hipóteses e preocupações foram apontados à medida que fui descrevendo o plano de trabalho de pesquisa e expondo os dados recebidos, confrontando-os com outros estudos e pesquisas já realizados. Uma das primeiras preocupações foi a de indicar a necessidade de estudos sobre a gestão democrática do ensino público que dessem ênfase às estruturas intermediárias e centrais dos sistemas. Essa inquietação provinha da constatação de que a bibliografia especializada sobre o tema aborda os mecanismos criados para atingirem a escola visando à sua autonomia, sem descreverem iniciativas dos governos na implantação de medidas que reorganizem a estrutura hierárquica das secretarias de educação e demais órgãos responsáveis pela coordenação do trabalho que é desenvolvido nas unidades escolares.

Objetivando a obtenção de dados concretos sobre essa questão, preocupei-me em solicitar que as fontes consultadas considerassem a ênfase nos mecanismos de democratização na estrutura do sistema mais que das escolas. Apesar disso, nenhum dos documentos analisados, inclusive respostas diretas fornecidas pelos titulares dos órgãos do Poder Público consultados indicou estar sendo implantado ou planejado qualquer programa de reestruturação que abra a perspectiva para um novo tipo de relacionamento entre a administração do sistema e a escola, na qual esta última seja o foco da demanda.

A PARTICIPAÇÃO

Ao abordar aspectos da gestão democrática do ensino público ligados à **participação**, foi possível constatar que, ao contrário do que se idealiza sobre a convivência entre membros da comunidade escolar, os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram pôr termo à guerra entre segmentos. Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo e dos alunos de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferências de servidores e de pais. As legislações têm funcionado como mecanismos reguladores dessa prevalência, na medida em que im-

põem critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar. Isso não impede, no entanto, que permaneçam existindo comportamentos e atitudes de dominação dos docentes sobre os demais membros, sob argumentos que, em geral, se baseiam em questões ligadas à competência pedagógica. Apesar das várias tentativas legais de correção das distorções que privilegiam os segmentos docente e administrativo, observam-se algumas legislações que chegam a legitimar a restrição à participação dos pais e responsáveis. Ressalto o papel fundamental que pode exercer o diretor escolar, uma vez que, como coordenador do processo de gestão, pode dificultar ou facilitar a implantação de procedimentos participativos.

A ESCOLHA DE DIRETOR

Os **mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar** são, também, reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino. Sendo o cargo de diretor considerado de confiança do governo, as escolas públicas brasileiras tradicionalmente tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou do prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias das respectivas regiões. O grau de interferência política no ambiente escolar que esse procedimento enseja permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego. Essa forma de provimento, que denominei *indicação*, baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática. A exoneração segue, nesse sentido, a mesma lógica. Na medida em que o beneficiado com o cargo perde a confiança política do padrinho, a exoneração é acionada como consequência natural, como o despojamento de um privilégio. A indicação como mecanis-

mo de escolha do diretor não pode, por esses motivos, ser compreendida como democratizadora nem como propiciadora de modernização administrativa e burocratização.

A crítica ao processo de indicação política de diretores escolares ensejou a busca de mecanismos alternativos como o concurso público e as eleições. A adoção de concurso público como forma de provimento do cargo transforma a direção escolar em estágio da carreira do magistério, sendo a qualificação do candidato medida por prova e certificada por diploma. Esses fatores, aliados ao critério da impessoalidade na escolha de quem será nomeado, aproximam o diretor da figura do funcionário burocrático. Apesar do inegável avanço que possa ter significado a aplicação do concurso em relação aos procedimentos de indicação política, não é sem crítica que esse mecanismo se mantém no estado de São Paulo e em sua capital. Dentre essas críticas, destaco, pela sua pertinência, aquelas que assinalam que a escola que recebe o diretor nomeado fica impedida de opinar sobre quem considera mais capacitado para dirigi-la, as que lembram que o concurso não consegue medir a capacidade prática dos candidatos ou a sua liderança para conduzir os processos político-pedagógicos que se passam na dinâmica escolar. Na medida em que o concurso pode ser justificado como medida de democratização, como superador do processo de indicação, teria, também, servido para retardar e dificultar a tomada de consciência dos educadores sobre a necessidade de eleições como mecanismo mais radical de democratização da escola.

A eleição de diretores, por isso, é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação, tendo sido, durante seguidos anos, a principal bandeira de luta a favor da gestão democrática do ensino público. Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático, além de permitir aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. A eleição de diretores foi o principal mecanismo adotado por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. Pode-se, mesmo, afirmar que a mobilização dos educadores, de suas entidades e de outras instâncias organizadas da sociedade civil em favor da inclusão da gestão democrática do

ensino público na carta magna foi, em grande parte, influenciada pelas experiências de adoção de eleições de diretores, então já em curso em vários sistemas de ensino.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as experiências de eleições de diretores se ampliaram nos sistemas de ensino, tendo sido, em muitos deles, regulamentadas por instrumentos legais de diferentes naturezas. Os problemas e as limitações deste processo, apontados em vários estudos, abrangem fatores como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas típicos da velha política partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito, dentre outros. Várias legislações, tendo em vista as avaliações decorrentes da implantação de processos eleitorais, introduziram mecanismos reguladores no sentido de diminuir a possibilidade de incidência desses e de outros problemas. Dentre os mais importantes destacam-se a tentativa de despersonalização do poder com a exigência de apresentação de planos de gestão que são debatidos em assembléias de eleitores e o controle das campanhas eleitorais, com adoção de penalidades que chegam à impugnação da candidatura em casos mais graves.

Outro processo de provimento do cargo de diretor identificado é o que se utiliza de seleção dos candidatos por meio de provas de conhecimento seguida de alguma forma participativa de escolha dos classificados. Todos os sistemas que adotam esse procedimento baseiam-se na necessidade de superar os problemas de competência técnica dos candidatos. As provas de conhecimento seriam o instrumento capaz de selecionar apenas os mais capazes para escolha da comunidade escolar. Esse processo, na visão dos sistemas que o praticam, também permitiria eliminar a interferência política na indicação de diretores. As críticas a esse mecanismo ressaltam o privilegiamento da competência técnica em detrimento da avaliação da liderança política, inclusive porque o professor já teria sua competência profissional aferida no momento em que foi aceito no sistema e ingressou na carreira por meio de um concurso público. Há registros, ainda, de que o processo de seleção não tem impedido situações de interferência política na indicação dos diretores escolares.

OS COLEGIADOS

Qualquer que seja o processo de escolha do diretor, este ainda permanece sendo uma figura central no esquema de poder que envolve o funcionamento da instituição escolar. Uma das formas de limitação deste poder monocrático é a **implantação de colegiados**, outro mecanismo largamente utilizado pelos sistemas de ensino como expressão da gestão democrática. A colegialidade foi, como as eleições de diretores, uma prática experimentada pelos sistemas mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Seu emprego é, em geral, mais aceito que a eleição de diretores, tendo sido, inclusive, incorporado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como um dos princípios segundo o qual os sistemas devem definir suas próprias normas de gestão democrática¹². Apesar de os colegiados escolares serem constituídos por representações dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, há uma visão geral de que essas instâncias organizadas buscam o bem comum e não vantagens e benefícios para as facções representadas. A prática e as avaliações dos próprios sistemas de ensino têm demonstrado, no entanto, que, muitas vezes, os objetivos dos diferentes segmentos não se harmonizam, sendo necessário buscar a formação colegial da decisão por maioria, com o conseqüente compromisso de acatamento por parte dos membros vencidos. Essa situação está longe de configurar-se tranqüila nas unidades escolares, revelando, muitas vezes, a dominação que ainda exercem os docentes sobre os demais segmentos. Há indicações de que a participação de pais em instâncias organizadas externas à escola é capaz de dar outra qualidade ao funcionamento dos colegiados, o que pode indicar a necessidade de uma melhor articulação entre a escola e essas associações da comunidade onde se situam.

Dentre diferentes dificuldades apontadas na constituição e no funcionamento de órgãos colegiados está a de não terem os sistemas alcançado uma implantação total dos mesmos, além das dificuldades já mencionadas de relacionamento entre os segmentos, em especial com o diretor. A maneira cartorial como são constituídos alguns colegiados tem levado ao seu funcionamento inadequado. Apesar do poder formal que possuem essas ins-

¹² Lei 9394/96, art. 14, inciso II: “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I) (...); II) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

tâncias no encaminhamento de diferentes situações da convivência escolar, muitas vezes ele não é exercido por falta de consciência dos conselheiros em relação a esse poder. De toda maneira, apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, estes são um mecanismo capaz de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar.

A DESCENTRALIZAÇÃO

Ao tratar dos aspectos ligados à **descentralização** referi-me ao estabelecimento de um consenso no Brasil sobre a necessidade de descentralização no campo da educação pública. É verdade que, se o centralismo administrativo foi um dos fatores que ajudou na implantação da burocracia e na modernização do Estado, no campo da educação esse fenômeno assumiu feições de exagero. Nos sistemas de ensino, o centralismo foi aumentado em um grau tão distante do necessário para permitir a racionalização dos processos administrativos que passou a ser um dos alvos principais das críticas que se formaram em torno da luta pela democratização da educação. É inegável que o centralismo administrativo tenha permitido a expansão da oferta educacional, mas, exacerbado, tornou a escola distante da comunidade em função do planejamento e da gestão serem realizados em níveis centrais.

Apesar de a descentralização não ser intrinsecamente democratizante, é corrente a confusão conceitual sobre o tema ligando centralização a autoritarismo e descentralização à democracia¹³. A municipalização é apontada por vários autores como uma forma possível de superação do centralismo, sendo utilizada como estratégia descentralizadora por alguns sistemas de ensino. No entanto, a abordagem da descentralização como municipalização foi apontada como restritiva, na medida em que pode limitar a discussão sobre gestão educaci-

¹³ “A centralização é autoritária e governativa, a descentralização é uma força liberal e constitucional”: esta afirmação resume as posições da doutrina predominante, pela qual as mesmas palavras ‘centralização e descentralização’ provocam imediatamente polêmicas entre os escritores contra o absolutismo e o liberalismo do século passado. Desde aquele tempo, esta afirmação teve sucesso, apesar de arbitrária e fundamentada na observação de uma realidade circunscrita e contingente. Apesar disso, ela foi mantida sem crítica no curso dos anos até a época atual. Deste modo, continua-se a sustentar uma estreita conexão da descentralização com a liberdade e com a democracia. Deve-se isso, substancialmente, a uma interpretação ‘romântica’ e a uma tendência idealizadora do conceito de descentralização (...). (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1991:332).

onal aos seus aspectos formais, pouco ou nada acrescentando sobre questões como a ampliação de processos participativos ou a alteração nas estruturas de poder.

Os dados analisados indicaram que vários sistemas de ensino afirmam a importância da descentralização mas poucos estabelecem programas para materializá-la. Dentre as diferentes dimensões da descentralização adotadas nos sistemas – pedagógica, administrativa e financeira – esta última é a forma prevalente. No entanto, a precariedade de recursos faz com que a descentralização financeira transforme-se em administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola tida pelo sistema como autônoma vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus. Não existindo infra-estrutura para concretizar a descentralização, instala-se, na verdade, um quadro de abandono no qual a escola é instada a diligenciar no sentido de superar por si mesma suas penúrias materiais. Reitero, por isso, a advertência de que a idéia disseminada de parceria entre a escola pública e setores da comunidade como forma de descentralização e autonomia, ao restringirem-se em ações de captação de recursos para provimento das necessidades básicas da instituição escolar podem aprofundar o fosso que separa escolas de um mesmo sistema, criando condições perversas de afastamento do Estado do financiamento da educação. É natural que, nesse esquema, comunidades melhor aquinhoadas economicamente possibilitem condições materiais especiais às escolas de seus filhos, enquanto aquelas que mais precisam da escola pública como instrumento de equalização de oportunidades menos tenham condição de bancá-la.

Estudos citados demonstram que os processos descentralizadores não chegam a transferir poder para as escolas ou promover a articulação das bases locais. Os dados empíricos não demonstram a existência de alterações substantivas nas estruturas administrativas reforçadoras da capacidade de ação das escolas. Enquanto as áreas centrais das administrações não abrirem mão do dirigismo, reduzindo a influência excessiva que exercem sobre a escola, os discursos favoráveis à descentralização, à autonomia e à valorização das unidades de ponta dos sistemas como referência das políticas públicas continuarão a ser peças de retórica. Apesar de todos os fatores e mecanismos de gestão democrática do ensino público convergirem para a autonomia da escola, esta ainda tem desempenhado um papel periférico

nos sistemas. A dependência e o paternalismo ainda são fenômenos que grassam na relação entre a escola e os órgãos superiores da administração. As burocracias centrais e intermediárias, a despeito dos projetos de descentralização e autonomia, expandem-se cada vez mais, dificultando o trabalho das escolas e justificando-se por meio da criação interminável de projetos para serem realizados pelas unidades. Ao lado do excesso de intervenção, a falta de suporte material e logístico prejudica a conquista da autonomia escolar.

A AUTONOMIA

As referências à **autonomia** escolar nas legislações e normas dos sistemas de ensino são feitas de maneira vaga. De modo geral, enunciam a autonomia como um valor mas não estabelecem mecanismos concretos para sua conquista efetiva, inclusive medidas de reestruturação burocrática que permitam o funcionamento dos órgãos hierarquicamente superiores a partir das necessidades e projetos gerados pela escola. O próprio Regimento Escolar, expressão jurídica por excelência da unidade escolar, é um exemplo de sua falta de autonomia, na medida em que, na maioria dos casos, tem forma única estabelecida pelas administrações centrais e aprovadas pelos órgãos normativos dos sistemas, em flagrante desrespeito às características pedagógicas e culturais específicas de cada escola, na sua relação com as comunidades locais.

O projeto político pedagógico é apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade e, nesse sentido, uma das principais expressões da autonomia escolar. A sua elaboração participativa pode, mesmo, propiciar uma experiência mais conseqüente de outros mecanismos de gestão democrática, como a escolha dos dirigentes e a definição das funções dos colegiados escolares, na medida em que passam a constituir-se referência da ação orgânica de todos os membros da comunidade escolar na busca de objetivos comuns. Apesar disso, e mesmo sendo a elaboração de projetos pedagógicos pelos colegiados uma das atribuições mais consideradas pelas legislações dos sistemas de ensino, não há registros de que as administrações centrais tenham realizado adaptações radicais no sentido de considerar a escola como centro e razão de ser da existência de sua burocracia. Ao contrário, o que se pode verificar pela análise das normas fi-

xadas pelos sistemas de ensino em relação à autonomia escolar é que os documentos são muito parcimoniosos no estabelecimento de mecanismos concretos que caracterizem a faculdade de a escola governar-se por si própria, mas profusos em estabelecer limites que verdadeiramente barram a sua autonomia.

REVENDO ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Uma das primeiras questões levantadas por este trabalho referiu-se ao problema do controle das políticas públicas do Estado pela população. Já a Carta de Goiânia, fruto mais expressivo da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em 1986, apontava a necessidade da criação, pelo Estado, de organismos colegiados democraticamente constituídos, capazes de permitir a participação de amplos setores da sociedade civil, nos níveis federal, estadual e municipal, no sentido de garantir o controle social das políticas públicas educacionais. Depois disso, a própria Constituição Federal, promulgada em 1988, deu respaldo legal a essa pretensão, ao incorporar a gestão democrática como princípio do ensino público em todos os níveis. No entanto, após mais de dez anos de vigência, este dispositivo não foi capaz de ser traduzido – nem pelo Congresso Nacional, nem pelos parlamentos locais – em normas legais materializadoras da participação da sociedade nessa forma de controle. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada nos finais de 1996, depois de sofrer todo tipo de pressão de setores conservadores da sociedade e forte influência do governo federal, terminou sendo demasiadamente tímida em relação à gestão democrática como um todo e omissa nesse particular. O Fórum Nacional de Educação, concebido no substitutivo Jorge Hage da LDB como instância de consulta e articulação com a sociedade e coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, foi literalmente banido no projeto do senador Darcy Ribeiro. Este fórum que, na prática, institucionalizaria a participação que já vinha ocorrendo desde o processo Constituinte, reunir-se-ia, pelo menos, de cinco em cinco anos para preparação do Plano Nacional de Educação e seria precedido de fóruns locais e regionais. Este dispositivo funcionava, assim, como um estímulo aos legisladores das unidades da Federação e dos municípios para a criação, em seus âmbitos de competência, de canais de participação de amplos setores sociais. Apesar de não ter vingado na esfe-

ra federal, nada impedia, no entanto, que essa conquista fosse incorporada nas legislações locais. A boa hermenêutica ensina que é permitido tudo o que a letra da lei ou seu espírito não impedem¹⁴. Entretanto, os dados empíricos analisados neste estudo demonstram que a implantação de colegiados pelos sistemas de ensino estão praticamente restritas ao ambiente escolar, com raras iniciativas que extrapolam seus muros. As formas colegiadas de deliberação não chegam a atingir, em frequência considerável, as estruturas dos sistemas quer nas instâncias intermediárias¹⁵, quer nas instâncias centrais¹⁶. Ressalto, no entanto, a experiência dos sistemas municipais do Rio de Janeiro/RJ, de Porto Alegre/RS e Goiânia/GO que adotam formal e sistematicamente mecanismos participativos em seus níveis centrais, configuração que pode ser considerada como instância de elaboração e de controle das políticas públicas de educação¹⁷ e que merecem, pela sua importância, um estudo avaliativo mais aprofundado sobre os impactos decorrentes de seu funcionamento.

Considerando essa mesma linha de argumentação, referi-me à possibilidade de que os ecos democráticos da Constituição Federal de 1988 tivessem ressoado mais alto nas legislações das unidades da Federação e dos municípios do que na legislação federal. Tendo em conta os mecanismos implantados pelos sistemas e descritos nesse estudo a partir das categorias adotadas, é inegável que as legislações e as normas estabelecidas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios das capitais incorporaram de maneira menos acanhada as reivindicações por participação que a legislação federal não conseguiu acolher, mesmo considerando que, em vários casos, o que a legislação fez foi nada mais que legiti-

¹⁴ A esse respeito, ressaltando a validade especial desse princípio jurídico em relação à LDB, considerou o conselheiro Jacques Velloso, do Conselho Nacional de Educação: “Na boa hermenêutica, quando são interpretadas as leis, tudo o que estas vedam em sua letra ou em seu espírito é proibido. De modo análogo, tudo o que estas não vedam em sua letra ou em seu espírito é permitido. Se isso é verdade para toda e qualquer Lei, tanto mais o é para a LDB, que tem em sua espinha dorsal a diretriz da *flexibilidade* e o convite à *inovação* (...) Efetivamente, não cabe proibir aquilo que a LDB permite, porque não veda”. Declaração de voto contrário ao Parecer CES 970/99-CNE, de 9/11/99.

¹⁵ Apenas os sistemas de ensino do AP, do PR e do município de São Paulo mantêm colegiados nessas instâncias.

¹⁶ Relembro que apenas três sistemas de ensino adotam colegiados nas Secretarias de Educação (PE e municípios de São Luís/MA e Florianópolis/SC). Em nenhum dos três casos esses colegiados são regulamentados por normas legais escritas, indicando que a sua existência é informal. Além disso, observei que a sua constituição não poderia propriamente ser considerada democratizadora da gestão, uma vez que os participantes são apenas o titular da pasta e seu *staff*.

¹⁷ Conferência Municipal de Educação, no município do Rio de Janeiro/RJ, bianual; Congresso Municipal de Educação, no município de Porto Alegre/RS, pelo menos uma vez em cada gestão; e o Fórum Municipal de Educação, no município de Goiânia/GO.

mar e regulamentar experiências que já ocorriam de maneira informal antes mesmo da fixação do princípio constitucional da gestão democrática.

Outro aspecto levantado dizia respeito aos efeitos que teria a adoção de mecanismos isolados de gestão democrática, em comparação com a prática baseada em projetos orgânicos que envolvam, de maneira integrada, diferentes possibilidades de democratização da escola e de ampliação de processos participativos. Considerei que a implantação da gestão democrática não estaria apenas na admissão de um ou outro mecanismo ampliador da participação, mas na interação sistêmica de diversos procedimentos capazes de configurar uma política pública para a gestão democrática da educação. A eleição de diretores adotada isoladamente por vários governos como expressão da democratização da gestão escolar, no início dos anos oitenta, mesmo trazendo inegáveis avanços, demonstrou ser incapaz de, sozinha, alterar as estruturas de poder dos sistemas de ensino. De tão circunscrita à eleição de diretores, a gestão democrática passou a ser com ela confundida. Mais tarde, outros mecanismos passaram a ser adotados, como a implantação de instâncias participativas de deliberação coletiva, delegações de responsabilidade no campo administrativo e pedagógico, descentralização financeira com repasse direto de recursos às unidades escolares, elaboração de projetos pedagógicos, dentre outros. No entanto, documentos e avaliações dos próprios sistemas de ensino indicam que esses mecanismos ainda se efetivam na escola como processos pouco relacionados. Não há, por exemplo, relato de nenhuma experiência em que a elaboração coletiva do projeto político pedagógico da escola esteja intrinsecamente vinculada ao processo de escolha do diretor, de maneira a perceber, neste, um líder melhor capacitado para coordenar a sua execução. Por outro lado, as legislações analisadas igualmente não refletem um grau maior de organicidade em relação aos mecanismos que regulam. Mesmo aquelas que adotam a gestão democrática em seus títulos, pretendendo dispor sobre a aplicação deste princípio constitucional de maneira mais ampla, não chegam, como já mencionado, a concretizá-lo.

As limitações na aplicação de mecanismos de gestão democrática nos sistemas de ensino devem-se a inúmeros fatores. É certo que são muitas as dificuldades que opõem obstáculos aos sistemas na implantação desses mecanismos. Algumas delas foram comen-

tadas ao longo desse estudo, tendo sido ressaltada a hipótese de que a estrutura do Estado brasileiro, marcada por ordenamentos patrimonialistas é um campo pouco fértil para implantação de políticas educacionais patrocinadas pelo Estado que considerem a participação da sociedade. Na visão dos administradores dos sistemas, a questão das resistências aos processos de gestão democrática são identificadas como forças que resistem à democratização da escola e das estruturas hierárquicas dos sistemas.

RESISTÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA: A VOZ DAS AUTORIDADES

Na visão dos administradores centrais dos sistemas de ensino, dos legisladores e dos membros de órgãos normativos, as resistências impostas à implantação de processos de gestão democrática do ensino público podem ser identificadas como forças internas e externas atuam em contrário ao movimento de democratização. Essas impressões podem ser aferidas pela maneira como alguns representantes do Poder Público reagiram à solicitação de que indicassem essas resistências no âmbito dos sistemas de ensino aos quais estão vinculados¹⁸. Do ponto de vista desses agentes do Estado essas forças são de diferentes naturezas.

Para alguns, essas resistências estão na **interferência política sobre a educação**. É o que se observa de expressões como as utilizadas em documento do estado do Maranhão que justifica a não implantação de projetos democratizantes “em função de interesses clientelísticos, corporativistas e outras ingerências políticas”¹⁹. Em Pernambuco, dentre as resistências apontadas está a “das lideranças políticas, que historicamente detêm o poder de indicação de diretores”²⁰. Para a secretária municipal de educação de Boa Vista/RR, as resistências à gestão democrática estão em “alguns setores políticos ainda temerosos da perda

¹⁸ O roteiro de coleta de informações junto às instâncias executiva, legislativa e normativa dos estados, do DF e dos municípios das capitais apresentou aos seus titulares o seguinte questionamento: “que principais resistências ao processo de Gestão Democrática do Ensino Público podem ser apontadas no âmbito deste Sistema de Ensino?”.

¹⁹ MA: Documento “Plano decenal de educação para todos” – SEE.

²⁰ PE: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 1084/97-GAB-SEE.

da parcela do poder”²¹. Para a Secretaria de Educação de Palmas/TO, as resistências estão nos “políticos – deputados e vereadores. Não fosse por eles, por exemplo, já poderia haver eleição direta nas escolas do município”²².

Nenhuma manifestação sobre a interferência política no governo da educação, porém, é mais explícita do que a encontrada em documento do estado da Paraíba. Referindo-se às dificuldades e resistências às inovações, ressalta a existência de intervenções político-partidárias e a necessidade de alteração das relações entre o poder político e a gestão da educação para afirmar que

“cada governo que se instala ensaia um programa de moralização e termina capitulando sob a pressão dos coronéis da política, pelo costume de fazer prevalecer os conchavos eleitorais sobre os interesses da educação do povo. A ação sindical, que deveria ser encarada democraticamente, como um mecanismo de participação competente, passa a ser vista como um instrumento de oposição política. Até a relação entre a Secretaria e a classe política se faz de um modo tenso e conflituoso ou de modo condescendente, com as constantes negociações casuísticas de favores e concessões”²³.

As mazelas aqui relacionadas, apesar de amplamente conhecidas como realidade pela literatura crítica sobre a gestão da educação no Brasil, devem ser ressaltadas, pela clareza com que são assumidas em documento oficial do Poder Público.

A descontinuidade na sustentação de políticas educacionais e da gestão do sistema é, também, mencionada como fator que interfere na capacidade dos sistemas de adotarem mecanismos de gestão democrática²⁴.

Outras resistências e dificuldades apontadas para a concretização de mecanismos de gestão democrática podem ser vinculadas ao universo do **funcionamento próprio sistema de ensino**. Estão nessa linha os obstáculos que se relacionam ao exagerado grau de buro-

²¹ Município de Boa Vista/RR: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio de carta de 11/7/97, da Secretária Municipal de Educação.

²² Município de Palmas/TO: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. S/nº, de 8/10/97.

²³ PB: Documento “Plano decenal de educação para todos – 93/2003”.

²⁴ MA: Documento “Plano decenal de educação para todos” – SEE.

cratização²⁵ e de concentracionismo, o autoritarismo arraigado nas relações do sistema com a escola, a falta de tradição democrática.

Em Minas Gerais, é a fala do próprio secretário de educação que revela a maneira como o poder da burocracia é encarado como danoso à gestão democrática:

“Vamos acabar com a burocracia da Secretaria e das delegacias, dando às escolas poder e competência para solucionar os problemas de seu professorado (...) Se descuidarmos, a burocracia toma conta de tudo. O instinto de poder do burocrata causa todos esses problemas. As dificuldades internas que enfrentamos para romper os vícios da burocracia e passar as decisões para a escola não são desprezíveis”²⁶.

No Ceará, o programa de descentralização, ao propor a gestão participativa como mecanismo de democratização, indica como principais obstáculos à sua implantação “a resistência à ruptura do modelo tradicional de escolha dos dirigentes e das estratégias centralizadoras (...)”²⁷. Documento do estado do Maranhão, ao focar a centralização burocrática no nível da administração do sistema educacional, afirma que, dentre os obstáculos a enfrentar está o centralismo de decisões desses setores, com cerceamento da autonomia da escola²⁸.

As autoridades educacionais do estado da Paraíba manifestam seu entendimento sobre o poder de resistência da burocracia estatal, chegando a afirmar que esse fenômeno chega a impedir a escola de ser verdadeiramente pública.

“Para construirmos a escola pública da qual precisamos, temos que sepultar a escola estatal burocratizada, dirigida pretensamente ao povo, por vezes, fora de sua realidade e funcionando contra ele”²⁹.

²⁵ A expressão “burocratização” é amplamente utilizada nos documentos dos sistemas de ensino com o sentido diverso da modernização e adoção de normas racionais legais, fatores característicos da dominação legal, tal como a utiliza a teoria weberiana. A conotação dada ao termo por esses documentos aproxima-se do sentido de complicação ou morosidade do serviço administrativo, má circulação de papéis, inflexibilidade de rotina administrativa.

²⁶ MG: Documento Conferência “A realidade da educação em Minas Gerais”, proferida pelo secretário de educação Mares Guia, na Assembléia Legislativa de MG, em 1991.

²⁷ CE: Documento “Programa de descentralização da administração e gestão participativa” – SEB.

²⁸ MA: Documento “Plano decenal de educação para todos” – SEE.

O estado de Sergipe, que mantém uma comissão central de acompanhamento e implantação da gestão democrática da escola, manifesta-se pela sua presidente considerando haver “dúvidas quanto à possibilidade da escola agir com autonomia numa estrutura hierárquica ainda fortemente centralizada”³⁰. Na mesma linha, estão os depoimentos que consideram que as resistências do sistema são o produto da falta de tradição democrática e do autoritarismo que nele se instalou. É o caso, por exemplo das autoridades educacionais do DF que, ao darem sua impressão sobre os fatores que dificultam a implantação de mecanismos participativos de gestão, consideram que é notório que dificuldades sejam evidenciadas “num sistema com ínfima tradição democrática”³¹.

O sistema e seus administradores são, também, considerados como vilões abstratos, como se não pudessem ser identificáveis, conforme a visão manifestada por autoridades do município de Manaus/AM:

“A principal resistência ao processo de gestão é o próprio sistema. Pois, democratizar a gestão implica, em diferentes níveis, deixar de ser autoridade única e administrador burocrático, vindo a ser o grande articulador das ações de todos os segmentos”³².

As resistências aos processos de gestão democrática são também atribuídas aos **professores**, em especial às atitudes consideradas corporativistas. Para as autoridades educacionais do Distrito Federal, uma das dificuldades na implantação de mecanismos de gestão democrática está situada no “corporativismo de determinados setores educacionais, desestabilizando e descaracterizando todo e qualquer projeto de concepção democrática e cidadã proposto para a Educação (...)”³³. Em Pernambuco, essas resistências corporativistas são identificadas no “movimento sindical que defende eleições como o único caminho para a gestão democrática”³⁴.

²⁹ PB: Documento “A escola pública que queremos: democrática e de qualidade – implantação em 95/98” – SEC.

³⁰ SE: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 17/97, Ref. Caigede/GS.

³¹ DF: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 1184/97-SE.

³² Município de Manaus/AM: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 1232/97-SEMED/GS.

³³ DF: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 1184/97-SE.

As resistências corporativistas dos segmentos docente e administrativo são apontadas, também, pela Secretaria de Educação do município de Vitória/ES, reforçando a tese patrimonialista de que a escola pertence aos seus profissionais:

“A maior resistência à participação é verificada no grupo de servidores e no grupo de magistério, resistência a mudanças parece ser o maior entrave, principalmente a não aceitação de que os outros segmentos do Conselho de Escola se envolvam nas questões pedagógicas”³⁵.

A mesma impressão é manifestada pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte/MG, ao afirmar que “os resquícios de corporativismo e um corte não autoritário por parte de setores docentes tende por vezes a emperrar a participação de outros vários segmentos que fazem parte da comunidade escolar”³⁶.

Para os administradores do sistema municipal de ensino de Aracaju/SE, a resistência dos professores não estaria vinculada apenas a atitudes corporativistas, mas também ao autoritarismo e à formação acadêmica deficiente:

“Na nossa concepção a resistência ainda reside na própria cabeça dos educadores, em que pese o discurso democrática a realidade é pautada no autoritarismo e nos resquícios da formação recebida ao longo da vida acadêmica, sobretudo no período cursado nas Universidades”³⁷.

Os **diretores** escolares também são apontados como foco de resistência aos processos de gestão democrática. Documento institucional do estado da Paraíba considera que muitos entraves ao funcionamento do conselho de escola impossibilitam uma linha de ação mais democrática na escola, esbarrando na figura do diretor³⁸. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais, ao informar sobre dispositivo da Constituição Estadual e de lei específica sobre a escolha participativa de diretores escolares, ressalta a atitude tomada pelos diretores escolares então em exercício, por meio de sua entidade representativa: “A Associação de

³⁴ PE: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 1094/97-GAB/SEE.

³⁵ Município de Vitória/ES: Documento “Gestão democrática do ensino público” – SME.

³⁶ Município de Belo Horizonte/MG: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. GSMED/EXTER/0434/97.

³⁷ Município de Aracaju/SE: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 36/97 – Ref. SEMED/DESIN/GD.

Diretores, considerando lesados os interesses da categoria, moveu uma ação junto ao Supremo Tribunal Federal”³⁹.

Na avaliação das autoridades educacionais do município de Rio Branco/AC, as dificuldades na implantação de processos de gestão democrática vinculadas ao comportamento dos diretores são decorrentes de sua compreensão equivocada sobre o processo eleitoral. Consideram as autoridades que a democracia escolar não foi atingida nem mesmo durante as eleições, já que os votos teriam sido conquistados por meios espúrios como promessas e compromissos pessoais, deixando o diretor eleito sem autoridade para exigir bom desempenho dos seus eleitores: “Preocupado em justificar-se perante suas bases, o diretor atua geralmente como um portador de reivindicações, luta por melhorias para a escola, quase sempre contra a administração”⁴⁰. Para a Secretaria de Educação do município de Porto Alegre/RS, a principal resistência aos processos de gestão democrática ocorre “por parte das direções das unidades de ensino, cuja prática em centralizar informações e decisões tem prejudicado a participação dos segmentos que compõem o conselho escolar, tradicionalmente marginalizados na gestão da escola”⁴¹.

Para alguns, as resistências podem estar ligadas ao **comportamento refratário da sociedade** em relação às iniciativas do Estado. É o que se depreende da afirmação retirada de um documento do estado da Paraíba, que aponta como dificuldade aos processos de gestão democrática a “histórica desconfiança dos educadores em relação aos órgãos dirigentes da Educação”⁴². A mesma impressão é manifestada pelos condutores do sistema estadual de Sergipe, quando afirmam que existe “desconfiança diante de mais um processo de democratização na sociedade civil, patrocinado pelo próprio governo”⁴³.

³⁸ PB: Documento “Conselho de escola: subsídio a educadores na implantação do CE)” – SEC.

³⁹ MG: “Informação sobre a gestão democrática do ensino público”, encaminhado por meio do Of. 2539/97/SGM.

⁴⁰ Município de Rio Branco/AC: Documento “Gestão democrática” – SMEC.

⁴¹ Município de Porto Alegre/RS: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 279/98/GS.

⁴² PB: Documento “I Seminário de educação paraibana” – SEC.

⁴³ SE: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 17/97 Ref. Caigede/GS.

Além desse tipo de comportamento, são identificadas atitudes de **acomodação, desinteresse ou falta de consciência** sobre a importância dos processos democráticos. Na interpretação das autoridades do município de Goiânia/GO, as resistências vêm da própria sociedade, que ainda não internalizou o conceito de cidadania, além da “acomodação por profissionais da área, a disputa pelo poder, o medo de assumir o novo (...)”⁴⁴. Para a secretária de educação do município de Boa Vista/RR, existe “relutância de parte da comunidade em assumir sua parcela de responsabilidade na administração da escola (...) o hábito e a necessidade da participação no fazer coletivo ainda não estão muito presentes na cultura roraimense”⁴⁵.

A relutância em assumir responsabilidades nos processos participativos abertos na escola pode, também, estar vinculada a motivos concretos, como os que são abordados pela Secretaria de Educação de Florianópolis/SC: “Podemos apontar a pouca participação, o desinteresse, motivados talvez pela falta de tempo e de agenda”⁴⁶.

No município de Teresina/PI, a análise das resistências aos processos de gestão democrática volta-se para um grau de conscientização não alcançado pela população, como se o mesmo pudesse ser conquistado espontaneamente, numa visão que retira dos condutores políticos do sistema a responsabilidade de direção:

“o grau de conscientização da população no que diz respeito à importância da participação não atingiu ainda um nível satisfatório. As pessoas precisam ter em mente que é a partir da conscientização e da mobilização social que teremos uma sociedade mais democrática”⁴⁷.

Como se pode observar, as resistências identificadas pelas autoridades constituídas, responsáveis direta ou indiretamente pela administração dos sistemas de ensino, encontram-se no campo da organização e do funcionamento geral do Estado e na relação nem sempre

⁴⁴ Município de Goiânia/GO: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 996/97/SME.

⁴⁵ Município de Boa Vista/RR: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por Carta s/nº, de 11/7/97.

⁴⁶ Município de Florianópolis/SC: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 715/97-GS.

tranquila de sua elite político-administrativa com os demais atores sociais. Na visão desses representantes do poder público, a interferência dos coronéis da política, a interrupção de políticas de governo, o excessivo poder dos burocratas, a cultura pouco democrática, o corporativismo dos profissionais, a desconfiança da sociedade em relação ao Estado e suas iniciativas, são alguns dos fatores que emperram a execução mais profunda de políticas de governo voltadas para a democratização da gestão dos sistemas de ensino. Essas percepções não são contraditórias com o panorama já aqui descrito e analisado nos capítulos precedentes. Ao contrário, reforçam algumas conclusões que, ao longo desse trabalho, foram sendo apontadas. No entanto, a forma como essas resistências são apontadas, se não expressam um quadro falso da realidade, revelam uma observação dos fatos que não abarca o problema em toda a sua amplitude. Refiro-me, aqui, ao fio condutor que está por detrás de todas as dificuldades mencionadas, à lógica furtiva que contamina toda e qualquer iniciativa de modernização e democratização dos sistemas de ensino. Reporto-me à forma patrimonial como está estruturado o Estado que abarca esses sistemas e que lhes forja a organização, a realização dos movimentos, a dinâmica multidimensional.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DO ESTADO PATRIMONIAL

Ao destacar a característica patrimonial do Estado brasileiro como eixo explicativo para das resistências aos processos de gestão democrática do ensino público, retomo a tese central deste trabalho, razão por que, mais uma vez, insisto em lembrar que não se trata de considerar a existência de um Estado puramente patrimonial, mesmo porque, como assinala Max Weber, o uso terminologicamente correto da expressão *patrimonial* não dispensa o reconhecimento de que “um Estado ‘patrimonial’ *puro*, em sentido absolutamente típico-ideal, nunca existiu historicamente” (Weber, 1991:155).

É inegável que o Brasil experimentou avanços na modernização e na burocratização do Estado. No campo da educação, alguns fatores, dentre outros, podem ilustrar esse esfor-

⁴⁷ Município de Teresina/PI: Documento “Respostas ao roteiro de pesquisa”, encaminhado por meio do Of. 355/97-GAB.

ço modernizador: o estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras; a fixação de uma hierarquia de cargos, como um sistema regulamentado de mando e subordinação das autoridades e fiscalização dos inferiores pelos superiores; a adoção de uma administração baseada em documentos e em um quadro de funcionários, separando o ambiente de trabalho da moradia; a especialização do funcionários na atividade oficial; a administração funcional a partir de ordenamentos fixos e abrangentes que podem ser aprendidos, constituindo-se o seu conhecimento posse dos funcionários⁴⁸.

Essa estrutura burocrática, no entanto, não logrou anular as formas estruturais de dominação não racionais existentes. Nesse sentido, mais que um estado patrimonial puro, consideram-se os traços, as atitudes e os valores da dominação tradicional que subsistiram no Estado brasileiro, criando um modelo híbrido de burocracia patrimonial⁴⁹. Traços que conservam-se camuflados mesmo no universo capitalista brasileiro⁵⁰.

Outros fatores podem ser apontados como elementos dificultadores do processo de burocratização e despatrimonialização no Brasil e, conseqüentemente, fator também impedidor da modernização do Estado brasileiro⁵¹. Dentre eles, pode-se destacar a ausência de pessoal qualificado ao qual confiar a administração de governo, sendo as funções desempenhadas por honoráveis locais⁵².

Vai, assim, o Estado brasileiro constituindo-se a partir de um modelo doméstico de relações sociais, onde predominam as vontades particulares mais que as ordenações impes-

⁴⁸ Ver, nesse sentido, o Capítulo IX – Sociologia da Dominação, em especial a Seção 2 – Natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática (Weber, 1999:198-233).

⁴⁹ Fernando Uricoechea já chamava atenção para a existência histórica dessa matriz peculiar, nos seus estudos sobre o Estado brasileiro no século XIX: "É justamente nessa coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares da organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX" (Uricoechea, 1978:302).

⁵⁰ "A presença do patrimonialismo se prova pela história, uma história que começa em Portugal e ainda está em curso. Ele vive, atua, se dissimula e emerge debaixo de uma máscara capitalista" (Faoro, 1993:25).

⁵¹ Relembro, aqui, a tese já mencionada de Brum Torres (1989) que considera a despatrimonialização, junto com a consolidação da idéia de soberania e a despersonalização do poder como elementos balizadores do surgimento do Estado moderno.

⁵² Em relação a essa dificuldade, Fernando Uricoechea afirma que "quisesse ou não, o Estado viu-se precisado de lançar mão de meios patrimoniais para o preenchimento desses serviços" (Uricoechea, 1989:113).

soais que caracterizam o Estado burocrático. Sérgio Buarque de Holanda assinala que a escolha dos homens para exercerem as funções públicas baseou-se mais na confiança pessoal que nas suas capacidades próprias, fugindo, dessa maneira, dos ditames da ordenação impessoal. O funcionário patrimonial pode até chegar a adquirir traços burocráticos, como consequência da divisão das funções e da racionalização, mas não chega a constituir-se funcionário burocrático.

"No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (...) as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas" (Holanda, 1971:106).

Acentuo a advertência formulada por Holanda de que o modelo particularista medra mesmo nas instituições democráticas, que se apóiam na imparcialidade e na impessoalidade. Dessa maneira, mesmo um sistema de ensino voltado para a implantação de mecanismos participativos, fundado em princípios democráticos, teria dificuldade de funcionar devido ao modelo doméstico que se instalou entre nós na vida social. Esse enraizamento de valores patrimoniais dificultou, sem dúvida, a transição para um modelo de Estado moderno. Burocracia e patrimonialismo imbricam-se atrasando mais ainda o surgimento de uma estrutura estatal que permita a superação do atraso⁵³.

As preocupações assinaladas pelas autoridades educacionais em relação à existência de uma burocracia que tudo emperra e dificulta, zelosa dos poderes que amealhou ao longo do tempo, deles não aceitando se apartar, retratam, como já lembrado, não a burocracia propriamente dita, mas uma camada estamental de domínio alheia ao povo, arraia-miúda cuja participação no jogo político e administrativo é acidental ou suplementar, nunca de-

⁵³ Simon Schartzmann indicou esse como um problema efetivo da transição por que passou o Estado brasileiro: "o problema crucial dos Estados contemporâneos de origem burocrático-patrimonialista é de como fazer a transição de uma estrutura ineficiente, pesada e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador, para uma estrutura ágil, moderna e capaz de levar a efeito, finalmente, a passagem do subdesenvolvimento e atraso ao desenvolvimento e justiça" (Schwartzman, 1988:10).

terminante, pois esse é o papel reservado à comunidade restrita e condutora⁵⁴. Este grupo formador do quadro administrativo burocrático-patrimonialista constitui o estamento burocrático⁵⁵, que não se confunde com a burocracia no sentido que Max Weber assinalou como estágio mais avançado da dominação racional legal. O estamento burocrático, ao contrário, gerado no patrimonialismo e bebendo em sua fonte nutre-se de seus princípios, acolhendo da burocracia apenas seus procedimentos formais⁵⁶.

Esta caracterização permite compreender um tipo de burocratização pertencente ao Estado não moderno, nascida do patrimonialismo, por ele alimentado e dele alimentador, na medida em que se amolda às mudanças adotando, tão somente, aparência de modernidade. O ajustamento às técnicas modernas, porém, não aproxima o estamento burocrático da burocracia como expressão mais pura da dominação legal e aparelho administrativo que assegura o funcionamento do governo.

É essa maneira autocrática e autoritária de funcionamento do Estado⁵⁷, característica do governo estamental, que permite que as políticas públicas, de que a gestão democrática do ensino público é apenas um exemplo, sejam constantemente alteradas, ao sabor das conveniências políticas. O governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo.

⁵⁴ “Os países aprisionados pelo estamento se modernizam, ocidentalizando-se, por via de um plano do alto, imposto à nação, com a teorização, retardada de muitas décadas, de processos espontâneos nas sedes criadoras. O mundo se parte em mundo metropolitano, diretor e condutor, e mundo de retaguarda, alheando ainda mais a minoria do conjunto da nação” (Faoro, 1997:93).

⁵⁵ “Sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento, burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos” (Faoro, 1997:387).

⁵⁶ “Há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria ao Estado e à empresa modernos, e o estamento burocrático, que nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas destes, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório” (Faoro, 1995:738)

⁵⁷ “No governo estamental (...) há necessariamente, como sistema político, a autocracia de caráter autoritário e não a autocracia de forma totalitária. ‘O conceito autoritário’ – escreve Loewenstein – ‘caracteriza uma organização política na qual um único detentor do poder – uma só pessoa ou ditador, uma assembléia, um comitê, uma junta ou um partido – monopoliza o poder político sem que seja possível aos seus destinatários a participação real na formação da vontade estatal. O único detentor impõe à comunidade sua decisão política fundamental, isto é, dita-a aos destinatários do poder’” (Faoro, 1995:741). O autor cita a obra de Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1964, pág. 370.

Esse poder pessoal acaba permitindo a descontinuidade na sustentação de políticas educacionais, mencionada como fator que dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática. Cada secretário, cada governador ou prefeito tem o seu plano, a sua proposta curricular, a sua lei, julgando, com a arrogância típica de quem se pensa dono do cargo que ocupa, que são os seus instrumentos os que melhor respondem às necessidades da população⁵⁸. Importante ressaltar que, em relação à questão da descontinuidade na implementação de políticas públicas, o problema se localiza na pessoa do governante, mais que no grupo político ou no partido que lhe dá sustentação política. Uma análise das políticas educacionais adotadas pelo estado de São Paulo entre os anos de 1967 e 1990 realizada por José Roberto Rus Perez indicou que, do ponto de vista partidário o estado teria tido condições de ensinar a continuidade, o que, no entanto, não ocorreu.

"A implementação das políticas públicas esteve, neste período, sob a orientação de apenas dois partidos políticos: ARENA, de 1967 a 1982, e PMDB, de 1983 a 1990. Nessa ótica poderíamos concluir que haveria uma continuidade, um aprendizado, no entanto, em função da fragilidade de nosso sistema partidário tal situação não ocorreu, porque, a cada mudança de gestão, ocorriam desencontros, como se tudo começasse do zero" (Perez: 1994:99).

A permanência de um partido no governo de uma unidade da Federação ou de um município, como se pode depreender da análise do caso precedente, não é condição suficiente para que a continuidade de políticas educacionais seja uma realidade. No entanto, é adequado salientar que esse problema pode, também, estar ligado à natureza dos partidos analisados. Regina Gracindo, num estudo sobre os partidos políticos brasileiros envolvendo a congruência entre os documentos escritos, as declarações de seus representantes e sua atuação concreta no Congresso Nacional na forma de emendas sobre o ensino fundamental ao projeto de LDB, conclui que o tipo de partido pode ser determinante para a existência ou não dessa coerência. Em relação especificamente à administração educacional democrática,

⁵⁸ Luiz Antônio Cunha denomina esse padrão de gestão das redes públicas de ensino de "administração zig-zag", apontando duas conseqüências diretas de sua aplicação: a impossibilidade de avaliação das políticas educacionais pela falta de tempo de maturação e a desconfiança desenvolvida pelos professores diante das mudanças a cada início de gestão. Dessa maneira, políticas bem conduzidas de educação acabam sendo demolidas por administrações interessadas em imprimir sua própria marca. "Desenvolvem uma sadia resistência diante dos intentos mudancistas, já que não sabem quanto tempo vão durar. Uma conseqüência derivada é que esse hábito de resistir às mudanças inconseqüentes acaba por se fixar e fazer com que não se aceite até mesmo as políticas educacionais mais sadias e apropriadas" (Cunha, 1995:475).

demonstraram ser coerentes em sua doutrina, seu discurso e sua prática apenas os partidos chamados Transformadores⁵⁹.

“O Partido Transformador quase não possui conflitos internos a respeito desse tema. Agem, falam e escrevem de forma muito semelhante, revelando a postura mais *democrática* dos três partidos políticos analisados; de forma geral (excetuando-se a maior parte dos grupos partidários do Partido Transformador), os representantes dos grupos partidários apresentam a sua *postura pessoal*, revelando pouca ou nenhuma discussão acumulada sobre esse tema nos seus grupos” (Gracindo, 1994:250).

A coerência demonstrada por esse grupo de partidos é um fator que pode minimizar os problemas de descontinuidade na aplicação de políticas públicas de gestão democrática, sendo a averiguação dessa hipótese um campo aberto para novas pesquisas.

A descontinuidade política põe, ainda, em xeque, a visão de que a lei é um instrumento que garante a permanência dos mecanismos de gestão democrática sobre os quais ela dispõe. Discuti, anteriormente, a importância da posição hierárquica do instrumento legal utilizado na institucionalização de diretrizes políticas na área educacional, afirmando que, quanto mais alta a hierarquia desse instrumento, menos chance de revogação ela teria. Assim, instrumentos jurídicos de caráter unilateral como decretos, portarias, resoluções, editais teriam mais chances de serem anulados, enquanto a lei, pela natureza de que se reveste, implicando negociações políticas com o parlamento, sofreria menor possibilidade de derrogação. Apesar de esta parecer ser uma análise, em princípio, correta, é preciso considerar que no contexto de um Estado fortemente marcado por ordenamentos patrimonialistas, onde o personalismo do governante exerce a mais forte influência, as casas legislativas muitas vezes atuam, a partir de negociações clientelísticas, como braço do executivo, aprovando praticamente tudo o que por ele é encaminhado e transformando essa importante instância de poder em foro meramente homologatório.

⁵⁹ Os grupos partidários que fazem parte da categoria de Partido Transformador são o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido Popular Socialista – PPS, o Partido Socialista Brasileiro – PSB, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Verde – PV. Outras categorias apontadas pela autora são os partidos invariáveis (PDC, PDS, PFL, PRN, PSC, PTB e PTR), partidos mudancistas (PDT, PL, PMDB, PRS, PSDB e PST). A tipologia adotada considerou apenas os 18 partidos com assento no Congresso nacional, dentre os 41 com registro no Tribunal Superior Eleitoral.

Um caso que pode ilustrar essa relação entre os poderes executivo e legislativo, é o do Distrito Federal. Nessa unidade da Federação, a luta por eleição de diretores data do início dos anos oitenta e sua primeira implantação deu-se no ano de 1985, com o respaldo de um acordo coletivo de trabalho entre o Sindicato de Professores e a Secretaria de Educação. Depois de marchas e contramarchas, a Câmara Legislativa do DF aprovou, em 1995, por unanimidade, uma lei de iniciativa do executivo dispendo sobre a escolha de diretores por meio de eleição direta. O processo, no entanto, não durou mais que um período de governo, uma vez que o novo governante⁶⁰, a partir da argumentação de que as eleições supostamente não permitem avaliar a competência dos candidatos, enviou ao parlamento local outra lei abolindo as eleições e adotando concurso interno para elaboração de lista tríplice para livre escolha do governador. A lei aprovada⁶¹ instalou um procedimento denominado de gestão democrática sem precedentes no país, por meio do qual o governante pode usar de artifícios para nomear quem bem entender⁶², apresentando como democrático um processo que exclui a participação da comunidade escolar, como racional e burocrático o que é patrimonial, como impessoal o que pode ser dirigido para atender a uma clientela determinada.

Esse é um típico exemplo de conformação do patrimonialismo às técnicas racionais e democráticas, que pode explicar por que motivo a gestão democrática pode existir no complexo das normas racionais-legais de um sistema de ensino e não funcionar no mundo real controlado por ordenamentos patrimonialistas. A dimensão patrimonial continua, assim, como característica predominante do Estado brasileiro, como uma forma de dominação política adaptada, decorrente de um tipo de transição para a modernidade que se fez

⁶⁰ Joaquim Roriz – PMDB.

⁶¹ DF: Lei Complementar 247/99.

⁶² A lei determina que pode se inscrever qualquer professor vinculado ao sistema de ensino há, pelo menos, cinco anos, sem nenhuma exigência de que o mesmo tenha atuado na escola que pretende dirigir, o que dá uma margem de manobra muito grande ao governo que pode, por exemplo, influenciar professores a se inscreverem no processo, instalando-se um jogo de cartas marcadas. Além do mais, a lei estabelece, ainda, que o processo só tem validade se quatro candidatos se inscreverem em cada escola, frequência historicamente muito difícil de ser alcançada. Caso contrário, dá-se a livre indicação de um diretor *pro-tempore* até que nova seleção seja realizada.

comprometida com a convivência entre uma sociedade fraca e um aparelho administrativo forte⁶³.

Se no Estado brasileiro, em geral, a presença dos valores patrimoniais é marcante, no campo educacional, em particular, essa presença se dá também pela característica acentuadamente doméstica dos relações sociais que se travam no ambiente escolar⁶⁴. Também na escola, um jogo de forças burocráticas e patrimoniais revela-se em permanente tensão. Ao esforço de modernização e de implantação de normas racionais legais contrapõe-se a resistência de forças tradicionais. O arcabouço legal que regula o sistema e o conjunto dos seus órgãos administrativos aproximam-se da característica burocrática, mas os sujeitos concretos que os sustentam e lhes dão vida continuam regidos por valores tradicionalistas⁶⁵. É no comportamento do professor, de maneira particular, que essa contradição se acentua, conformando um modelo patrimonial de pouca distinção entre o público e o privado que permite que esse segmento hegemônico se aproprie da instituição e de seus membros como se deles fosse dono⁶⁶.

A escola reflete, assim, o ambiente mais amplo da sociedade, onde os usuários, cidadãos comuns, têm sua participação limitada a eventos como uma assembléia, uma elei-

⁶³ Essa é uma das teses centrais do estudo de Simon Schwartzmann sobre as raízes do autoritarismo brasileiro (Schwartzmann, 1988).

⁶⁴ Raquel Gandini chama atenção para esse fato, dando como exemplo que reflete a não superação dos relacionamentos patrimonialistas na convivência pedagógica o tratamento que utiliza termos que traduzem parentesco onde não existe: "Traços e concepções de ordem tradicional patrimonial se mostram ainda bastante acentuados, tanto em nossos relacionamentos políticos, como sociais e, em particular, naqueles propriamente 'domésticos' como é o caso dos relacionamentos familiares e educacionais" (Gandini, 1997:56).

⁶⁵ Luiz Pereira, na análise sociológica de uma escola primária pública da cidade de São Paulo, observa que as normas são um modelo organizatório burocrático, já que regulamentam deliberadamente a vida da escola, mas os padrões de comportamento e valores tomados como modelo de conduta agem como força antiburocrática: "A discrepância entre o *Regimento Interno* e aspectos reais da vida daquela escola, aos quais se aplicam as normas do *Regimento*, fornecem índices de burocratização daquele grupo social" (Pereira, 1967:62).

⁶⁶ Traços tradicionalistas e de ordem burocrática convivem no comportamento do professor, na visão de Luiz Pereira: "Tal acomodação entre elementos tradicionais e burocráticos resulta da atual fase de semiburocratização do magistério primário, na qual os professores já se apegaram às compensações burocráticas da profissão, mas não aceitam integralmente as responsabilidades que o *Regimento* lhes impõe" (Pereira, 1967:80). Apesar de passados mais de 30 anos da publicação da pesquisa do autor e de sua análise centrar-se na questão do Regimento Escolar como instrumento racional-legal, suas afirmações podem ser aplicadas ao arcabouço mais amplo da legislação educacional e continuam verdadeiras para os padrões de burocratização da profissão do professor de escola pública no Brasil. Ainda em relação ao professor, afirma o autor que "os desvios de seu comportamento aparecem como produtos das inconsistências internas da escola primária e como característi-

ção, uma e outra reunião onde opinam sobre assuntos em geral pouco relevantes, como caudatários de uma cidadania fluida e sem maiores conseqüências⁶⁷. Registro, no entanto, que a Constituição Federal promulgada em 1988 é responsável pela existência legal da gestão democrática como princípio do ensino público, apesar de hoje bastante mutilada por emendas aprovadas em nome da governabilidade⁶⁸, foi caracterizada como “Constituição Cidadã”, por ter sido elaborada mais na perspectiva do cidadão que do Estado. Instala-se, assim, um quadro de constitucionalismo nominal⁶⁹ revelado pelo paradoxo cuja base é a existência de um Estado patrimonial com a vigência de uma Constituição elaborada na perspectiva do cidadão, impondo preceitos que não se adaptam ao processo político.

O Estado patrimonialista, em seu gigantismo, seu centralismo e em sua função empreendedora de produtor da riqueza da nação, tudo abarca, às custas do enfraquecimento da sociedade e do fortalecimento dos estamentos que o dominam. O patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação na qual se funda a democracia.

A grave questão que se coloca em relação à construção e ao aprofundamento da cidadania num país como o Brasil está em como controlar o poder de um Estado que foi formado nessa perspectiva sem cair no falacioso discurso da miniaturização do Estado, que tem servido tão somente para afetar a soberania do Estado nação em favor de processos globalizados de implantação de mercados sem pátria. No entanto, a democracia que adjeti-

cos de uma profissão semiburocratizada, na qual as motivações racionais-legais ainda se mostram incapazes de substituir completamente as motivações não burocráticas que entraram em decadência” (idem:84-85).

⁶⁷ Brum Torres (1989:31), citando Benjamin Constant, lembra que “Perdidos na multidão, o indivíduo já quase não percebe a influência que exerce nem vê nunca sua vontade marcar o conjunto: nada comprova para seus próprios olhos sua cooperação” (Constant. B. *De la liberté chez les modernes*. Écrits politique, Paris, Librairie Générale Française, 1980, p. 501).

⁶⁸ É digna de nota a concepção manifestada pelo governo do MT, ao encaminhar à Assembléia Legislativa daquele estado a Mensagem 27/96, acompanhando um projeto de lei sobre Carreira do Magistério. Considerando que a Constituição Federal de 1988 gerou compromissos difíceis ou inviáveis de serem cumpridos pelos governos, afirma que “acolhendo aspirações e interesses de diversos segmentos da sociedade, sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade de ação governamental, a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação”.

⁶⁹ “(...) o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo – o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou o constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas conhece a situação de poder dos detentores autoritários” (Faoro, 1995:741).

va a gestão do ensino público como princípio constitucional não existe sem uma sociedade nacional⁷⁰.

A reação dos sistemas de ensino brasileiros ao imperativo da Constituição Federal de 1988 de concretizar a gestão democrática como princípio do ensino público, aqui descrita e analisada, denuncia a permanente tensão em que vive o Estado brasileiro, entre a modernização e o arcaísmo de suas estruturas. Tensão que se revela na luta entre o direcionamento do Estado à burocratização, imposto pelas normas racionais-legais, e a teimosa permanência dos valores patrimonialistas, imposto pela tradição enraizada na política e nos costumes. Revela a separação entre a intenção e o gesto expondo a distância existente entre a **regra** definida pelos instrumentos burocráticos do Estado e o **jogo** concreto que é praticado pelos seus diferentes agentes.

⁷⁰ “A democracia diz respeito ao povo de uma nação, à sociedade nacional, ao modo de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, à forma do Estado-Nação (...) Sob todos os aspectos, a democracia (...) compreende o Estado-Nação” (Ianni, 1993:87).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. Educação e patrimonialismo. *Cadernos do CEDES*. Campinas: 25:9-26, 1991.
- ALMEIDA, Maria Tereza de Macedo. *Descentralização da administração do ensino público estadual: a transformação das delegacias de ensino em unidades de despesa: o caso de Mogi Mirim*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.
- ALMEIDA, Milton José de. *Cinema arte da memória*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- ALONSO, Angela. A redescoberta do Brasil: a formação social brasileira em Raízes do Brasil e os Donos do Poder. In: *Invenção do Brasil*. Museu Aberto do Descobrimento / Fundação Quadrilátero do Descobrimento, pp. 69-75, 1977.
- AMARAL SOBRINHO, José et alii. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. In: XAVIER, Antônio Carlos da R. et alii (org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.
- AMARAL SOBRINHO, José. Reflexões sobre o planejamento educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 5(1):40-53, jan./jun. 1987.
- ASCHCRAFT, Richard. A análise do liberalismo em Weber e Marx. In: COHN, Gabriel. *Sociologia: para ler os clássicos*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, pp. 186-239, 1977.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Carta de princípios. *Revista da ANDE*. São Paulo: 1(1):57-59, 1981.
- AVANCINE, Sérgio. *Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola pública*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1990.
- AZEVEDO, José Clóvis de. Contexto neoliberal e a mercoescola. *Paixão de Aprender*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, dez. 1995.
- BARROS, Crisanto Avelino Sanches de. *Conselho de escola deliberativo: desafios da democratização da gestão da escola pública paulista*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1995.

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco et alii. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Linha Gráfica Editora, 2 Vol, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília: 9(1):71-86, jan./jun. 1993.
- BRINHOSA, Mário César. Descentralização da educação em SC (1991-1993): construção da omissão do estado com a educação e mecanismo de reforço do poder do estado sobre os municípios. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília: 11(1):79-114, jan./jun. 1995.
- BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CALAÇA, Celina Ferreira. *Eleição de diretor de escola e gestão democrática: um estudo de caso*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1993.
- CAMPOS, Maria Malta. As lutas sociais e a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 79:56-64, nov. 1991.
- CANESIN, Maria Tereza. *Um protagonista em busca de interlocução: um resgate da história do movimento de professores da rede pública de 1º e 2º graus em Goiás, na conjuntura 1979/1989*. São Paulo: Tese de Doutorado, PUC-SP, 1993.
- CARDOSO, Aparecida. *Gestão participativa na escola comunitária*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1995.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1990.
- CARTA DE GOIÂNIA, IV Conferência Brasileira de Educação. In: *Revista da ANDE*. São Paulo: 6(12):52, 1987.
- CARVALHO, Cecília de. *Conselho de escola: caminho para a participação?* São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1992.

- CARVALHO, Marília Pinto de. A gestão democrática da escola na visão do Centro do Professorado Paulista. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo: 18(1):21-32, jan./jun. 1992.
- CARVALHO, Marília Pinto de. Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 70:65-73, ago. 1989.
- CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 74:11-19, ago. 1989.
- CASASSUS, Juan. Vínculos entre o governo central e o nível local: cinco observações sobre o papel do governo local. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília: 12(1):36-43, jan./jun. 1996.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CASTRO, Marta Luz Sisson de & WERLE, Flávia Obino Corrêa. Eleições de diretores: reflexões e questionamento de uma experiência. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo: 3:103-112, jan./jun. 1991.
- CD ROM FOLHA 97. Texto integral 95/96. São Paulo: Folha da Manhã, 1997.
- CD ROM FOLHA 99. Texto integral 94/98. São Paulo: Folha da Manhã, 1999.
- CHAGAS, Valnir. *O ensino de 1º e 2º graus. Antes, agora e depois?* São Paulo: Editora Saraiva, 1982.
- CORRÊA, Rosa Lydia Teixeira. *Administração participativa: realidade ou mito?* Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1991.
- COSTA, Maria de Lourdes. *Gestão democrática da escola pública: uma questão de qualidade*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 1994.
- COUTO, Jurema Barbieri. *Gestão democrática na escola pública: o caso do Distrito Federal (1985-1988)*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 1988.
- CUNHA, Luiz Antônio. A educação na nova Constituição. *Revista da ANDE*. São Paulo: 6(12), 1987.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, Editora da UFF; Brasília, FLACSO do Brasil, 1995.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a nova ordem constitucional. *Revista da ANDE*, São Paulo: 8(14):5-17, 1989.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, pp. 199-206.
- DOMINGO, José Contreras. Autonomía por decreto? Paradojas en la redefinición del trabajo del profesorado. *Education policy analysis archives*. 7(17):1-31, avr. 1999.
- DOURADO, Luís Fernandes. *Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?* Goiânia: Dissertação de Mestrado, UFG, 1990.
- DREIFUSS, René. *Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- DROULERS, Martine. Emprego público e clientelismo. *Sociedade e Estado*. Brasília: IV(1): 126-144, jan./jun. 1989.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizacional: investigações sociogenéticas e psicogenéticas*. 2 Vol. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.
- FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista da USP*. São Paulo: 17:14-29, mar./mai. 1993.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Ed. Globo, Vol. I, 1997; Vol. II, 1995.
- FONSECA, Dirce Mendes. *Gestão e educação*. In: Administração educacional: um compromisso democrático. Campinas: Ed. Papirus, 1994.
- FREM, Sandra A. *Obstáculos e possibilidades para uma gestão democrático-participativa na escola estadual de 1º grau*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho. Notas sobre a construção do Estado-Nação e a educação pública. *Pró-Posições*. Campinas: Vol. 3, 2(8):28-40, jul. 1992.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho. *Patrimonialismo e educação: a autoridade do professor em discussão (homenagem a Luiz Pereira)*. Mimeo. Campinas: Dez. 1997.
- GANZELI, Pedro. *Estruturas participativas na cidade de Campinas*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1993.
- GDF/SEC/DEPLAN. *A origem do sistema educacional de Brasília*. Brasília: 1984.
- GENOVEZ, Maria Salete. *Conselhos de escola: espaço aberto para o exercício da participação? Um estudo de caso*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1993.

- GHANEM JR., Elie G. G. *Lutas populares e qualidade da escola pública*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, USP, 1992.
- GHANEM, Elie. Participação popular na gestão escolar: três casos de políticas de democratização. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: (3):31-63, set./dez. 1996.
- GIRARDI, Neuza Maria. Neoliberalismo e autonomia da gestão escolar: solução ou problema? *Contexto & Educação*. Ijuí: 9(34):68-80, abr./jun. 1994.
- GÓES, Moacyr de. A função social do diretor de escola pública, eleito pelo voto direto. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília: 8(1):85-100, jan./jul. 1992.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. *Caderno Linhas Críticas*. Brasília: 1:16-22, dez. 1995.
- HAGUETTE, André. A sociedade, o Estado o sistema nacional de educação no projeto de Lei de Diretrizes e Bases. In: VELLOSO, Jacques et alii. *Estado e Educação*. Coleção CBE. Campinas: Papirus; São Paulo: Ande: Anped, 1992.
- HEEMAN, Eliane Barbosa. A eleição dos diretores das escolas estaduais do Paraná e seus efeitos na vida da escola. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 4(2):46-62, jul./dez. 1986.
- HELLER, Hermann. A teoria do Estado. In: CARDOSO, Fernando Henrique & MARTINS, Carlos Estevam. *Política & Sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1979, pp. 79-111.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã: matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora e INL-MEC, 1971.
- HOLMESLAND, Içara da Silva et alii. *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*. Porto Alegre: Relatório de Pesquisa, PUC-RS, 1989.
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática da escola: artes e ofícios da participação coletiva*. Campinas: Papirus, 1994.
- IANNI, Octavio. *O labirinto latino-americano*. Petrópolis: Vozes, 1993.

- JASPERS, Karl. Método e visão de mundo em Weber. In: COHN, Gabriel. *Sociologia: para ler os clássicos*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, pp. 121-135, 1977.
- KENSKI, Sônia Maria Coimbra. A municipalização da escola básica no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 5(1):116-117, jan./jun. 1987.
- KRADER, Lawrence. *A formação do Estado*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- LEAL, Elisabeth Juchem Machado & SILVA, Virgínia Maria de Figueiredo e. Diretores eleitos: dilemas emergentes da greve do magistério de 1987 em Santa Catarina. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 5(1):62-77, jan./jun. 1987.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MARÉS, Carlos. Eleição de diretores e democracia na escola. *Revista da ANDE*. São Paulo: 3(6):49-50, 1983.
- MELLO, Guiomar Namó de & SILVA, Rose Neubauer da. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. *Estudos Avançados*. São Paulo: 12(5):45-60, 1991.
- MELLO, Guiomar Namó de & SILVA, Rose Neubauer da. Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo: 10:7-45, jul./dez. 1994.
- MELLO, Guiomar Namó de & SILVA, Rose Neubauer. Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do estado: análise de doze estudos de caso. In: XAVIER, Antonio Carlos da R. et alii (org). *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. A eleição de diretores do ensino público do DF: avanço ou manipulação? *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 5(2):49-62, jul./dez. 1987.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A luta pela gestão democrática da educação no DF e sua conquista como diretriz de política pública*. Trabalho apresentado no III Congresso Latino-Americano de Administração da Educação, Campinas: jul. 1997.

- MONTENEGRO, Neisse Fernandes. *O conselho de escola e a gestão participativa*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1991.
- NEVES, Carmen Moreira de Castro. *Autonomia da escola pública: um desafio para administradores*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 1994.
- NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. Estado nacional, democracia e instrução pública: pontos de referência para uma reflexão sobre o ideário educacional do Brasil. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*. Rio de Janeiro: 1(3):31-40, abr./jun. 1994.
- OLIVEIRA, Ana Angélica Rodrigues de. *A eleição para diretores e a gestão democrática na escola pública: uma reflexão sobre suas possibilidades e limitações*. Rio de Janeiro: FE-UFRJ, Dissertação de Mestrado, 1994.
- OLIVEIRA, Cleiton. Algumas considerações sobre a descentralização do ensino. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília: 10(1):65-72, jan./jun. 1994.
- OLIVEIRA, Maria Tereza Cestari de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988 a 1996*. Campinas: Tese de Doutorado, UNICAMP, 1997.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de & CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A organização do trabalho como fundamento da administração escolar: uma contribuição ao debate sobre gestão democrática da escola. *Idéias*. São Paulo: 16:114-124., 1993.
- PAIM, Antonio. *A querela do estatismo. A natureza dos sistemas econômicos: o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- PAIXÃO, Regina da. O colegiado escolar como instrumento de gestão participativa: a vivência de Mato Grosso do Sul. In: XAVIER, Antonio Carlos da R.; SOBRINHO, José Amaral; e MARRA, Fátima (orgs.). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. Pp. 107-122.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1996.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

- PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília: 10(2):87-101, jan./jun. 1994.
- PARO, Vitor Henrique. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: 73(174):225-290, mai./ago. 1992.
- PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. *Série Idéias*, São Paulo: 12:39-47, 1992a.
- PASSOS, Inah et alii. Uma experiência de gestão colegiada. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 66:81-94, ago. 1988.
- PERALVA, Angelina Teixeira. E os movimentos de professores da rede pública? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 64:64-66, fev. 1988.
- PEREIRA, Luiz. *A escola numa área metropolitana: crise e racionalização de uma empresa pública de serviços*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora; Editora da USP, 1967.
- PEREZ, José Roberto Rus. *A política educacional do estado de São Paulo: 1967-1990*. Campinas: Tese de Doutorado, UNICAMP, 1994.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Campinas: Tese de Doutorado, UNICAMP, 1994.
- RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola: novos caminhos. *Revista da ANDE*. São Paulo: 3(6):42-48, 1983.
- RODRIGUES, Neidson. Colegiado: instrumento de democratização. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 3(1):72-79, jan./jun. 1985.
- RODRIGUES, Neidson. *Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação*. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1985.
- RODRÍGUES, Ricardo Vélez. Pressupostos éticos da organização do estado: implicações para a educação. *Ensaio*. Rio de Janeiro: 1(4):43-52, jul./set. 1994.
- RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. Persistência do patrimonialismo modernizador na cultura brasileira. In: PAIM, Antonio (org.) *Pombal e a cultura brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.
- RODRIGUEZ, Vicente. Alternativas para uma gestão democrática da educação: descentralização - municipalização, participação e autonomia da escola. In: *Participação da*

- sociedade civil na educação: alternativas para a melhoria da escola pública.* São Paulo: Cadernos IBEAC, 8:19-33, 1955.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SANDER, Benno. A ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 4(1):12-26, jan./jun. 1986.
- SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza, UFC; Brasília: ANPAE, 1981.
- SANDER, Benno. Centralização e descentralização na administração da educação na América Latina. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: 6(1):53-64, jan./jul. 1988.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos & CARVALHO, Maria Lúcia. *Gestão democrática baseada na escola: obstáculos, possibilidades e conseqüências*. Campinas: Relatório de Pesquisa, UNICAMP, 1993.
- SANTOS FILHO, José Camilo. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília: 73(174):219-241, mai./ago. 1992.
- SANTOS, Manira Aboud. *Educação e democracia no governo democrático-popular da cidade de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP, 1997.
- SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. *Revista da ANDE*. São Paulo: 7(13):5-14, 1988.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SILVA, Benedito (coord) et alii. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- SILVA, Igínia Caetana Finelli. *Orientações participativas descentralizadoras: uma (in)viabilidade na estrutura administrativa do ensino de 1º grau*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.

- SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola*. Campinas: Papirus, 1996.
- SOUZA, Aparecida Neri de. Alternativas para uma gestão democrática na educação: desafios para construção de alternativas democráticas. In: Participação da sociedade civil na educação: alternativas para a melhoria da escola pública. *Documentos IBEAC – Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário*. São Paulo: Laser Press, (8):34-43, 1995.
- TAVARES, Maria das Graças Medeiros. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?* Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, IESAE/FGV, 1990.
- URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro e São Paulo: Difel, 1978.
- VILLELA, Delfina de Paiva. *O conselho de escola: impasses, perspectivas e busca da participação*. Campinas: Tese de Doutorado, UNICAMP, 1997.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *O que é universidade*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Volume I, 1991; Volume II, 1999.
- WEBER, Silke. Escola pública: gestão e autonomia. In: VELLOSO, Jacques et alii. *Estado e educação*. Campinas: Papirus, Cedes; São Paulo: Ande, Anped, pp. 215-222, 1992.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. Estado e a política de eleição de diretores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. *Educação e Realidade*. Porto Alegre: 16(2):35-45, jul./dez. 1991.