

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS: A INTENÇÃO E O GESTO

MENDONÇA, Erasto (UnB)

A Carta Constitucional de 1988 trouxe uma inovação para o capítulo sobre educação ao incorporar a Gestão Democrática como um princípio do ensino público na forma da lei. Ao fazê-lo, a Constituição institucionalizou, no âmbito federal, práticas que já vinham ocorrendo em vários sistemas de ensino estaduais e municipais, algumas delas amparadas por instrumentos legais emanados pelas respectivas casas legislativas ou pelos executivos locais. A promulgação da Constituição, em 1988, tornou obrigatória a adaptação das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios às novas determinações, dentre elas a do princípio da gestão democrática do ensino público. Esse conjunto de experiências, realizadas a partir das realidades locais e regionais, comportava um levantamento que permitisse uma análise das iniciativas adotadas. Considerando a importância dessas experiências, os documentos legais nos quais se baseiam e seus processos de implantação, interessei-me em pesquisar como os sistemas de ensino se organizaram para responder ao ordenamento constitucional e em que nível adaptaram suas legislações, sua estrutura de poder e seu funcionamento às demandas por participação que atingiram o ensino público nas últimas décadas.

METODOLOGIA

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 municí-

pios 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 respectivos titulares; b) um breve resumo sobre a pesquisa e seus propósitos; c) uma sugestão de roteiro para coleta de informações¹. 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%. Ne-

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.

nhuma 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 Estaduais 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.

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.

Foram consideradas as iniciativas tomadas no âmbito da educação básica, nos níveis fundamental e médio, sob a administração dos sistemas estaduais e dos municípios das capitais, sendo excluídos da análise os procedimentos adotados na educação infantil e na educação superior. O objeto de estudo não foi cada um dos sistemas de ensino mas o tema da gestão democrática do ensino público e as questões suscitadas por ele. Os dados empíricos foram utilizados não apenas para descrever as ações desenvolvidas e 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.

Uma questão fundamental norteou a pesquisa: como os sistemas de ensino brasileiros se organizaram para responder ao princípio da gestão democrática e como é possível funcionar uma política educacional que, supondo forte participação da sociedade, é patrocinada por um Estado que tem sua estrutura marcada por ordenamentos patrimonialistas?

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A participação da sociedade civil no processo constituinte fez-se mais organizada em função da existência de um Fórum⁴ que congregou entidades de âmbito nacional na defesa do ensino público e representou uma plataforma avançada dessa defesa. A gestão democrática do ensino fez-se presente nas reivindicações das entidades, indicando que, já naquele momento, a idéia de democratização da educação superava o conceito de escola para todos, incluindo a noção da escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa. Apesar das mobilizações para que a gestão democrática do ensino fosse incluída na Constituição sem restrições, manobras de grupos conservadores no Congresso Nacional, se não conseguiram expurgar a expressão em sua totalidade, terminaram por limitá-la ao ensino público⁵.

⁴ Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, composto pelas seguintes entidades: ANDE, ANDES, ANPAE, ANPEd, CPB, CEDES, CGT, FASUBRA, OAB, SBPC, SEAF, UBES, UNE e FENOE. Criado em 1986 mas instalado oficialmente em fevereiro de 1987, o Fórum catalisou as posições das entidades em torno da gratuidade e da laicidade da escola pública em todos os níveis, bem como do dever do Estado para com a educação.

⁵ Tavares (1990:46) observa que essa exclusão da escola particular foi o resultado de um acordo de lideranças com os setores privatistas, na época nitidamente fortalecidos por um grupo suprapartidário de constituintes que se autodenominou Centrão.

Antes mesmo de incorporada a gestão democrática do ensino público na Constituição de 1988, a mobilização em torno de sua introdução na LDB foi iniciada⁶. Coube ao Deputado Octávio Elísio (PSDB-MG), apresentar um projeto de lei⁷ à Câmara Federal, partindo de um estudo de Dermeval Saviani publicado na revista da ANDE⁸ e substituindo o componente sobre financiamento da educação por um texto mais detalhado, baseado em estudos realizados por Jacques Velloso e José Carlos Merchior⁹. 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 mobilização do Fórum, transformado em Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB, com a ampliação de sua base de representação¹⁰. O substitutivo Jorge Hage (PSDB-BA), como ficou conhecido, incorporou, no entanto, importantes avanços no campo da democratização da educação, inclusive de sua gestão democrática, por meio de mecanismos como autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira das unidades escolares, bem como de descentralização dos sistemas de ensino. Somente aprovado pelo plenário da Câmara Federal em 13 de maio de 1993, quando a correlação de forças políticas já havia se alterado, seguiu para o Senado Federal, onde já havia sido apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) outro projeto, em 20 de maio de 1992. O Senado Federal teve, então, a incumbência de analisar o projeto aprovado na Câmara Federal e o originado na própria casa. Tendo passado por um período de intensa turbulência, em sua tramitação no Senado, a LDB finalmente promulgada em dezembro de 1996 como Lei 9394/96 termina por contemplar de maneira direta ou indireta a gestão democrática do ensino público. Primeiro, como princípio, na forma daquela lei e “da legislação dos sistemas

⁶ A temática da X Reunião da ANPEd, realizada entre 11 e 15 de maio de 1987, em Salvador, foi “Educação Brasileira, dos Dispositivos Constitucionais às Diretrizes e Bases”. No ano seguinte, em Porto Alegre, entre 25 e 29 de abril, o tema da reunião anual da mesma entidade foi “Por Novas Bases e Diretrizes da Educação Nacional”. No mesmo ano, efetivou-se a V Conferência Brasileira de Educação, em Brasília, cujo objeto de discussão foi, também, a LDB.

⁷ PL n.º 1.158-A/88, de dezembro de 1988, fixando, em 83 artigos, diretrizes e bases da educação nacional.

⁸ Revista da ANDE, n.º 13, pp. 5-14, 1988.

⁹ A respeito das circunstâncias que envolveram a elaboração do texto de Dermeval Saviani, ver, do próprio autor o capítulo 2, item I, “A gestação do projeto original” (Saviani, 1997:35-42). Sobre os estudos de financiamento da educação ver Tavares (1990:101-102).

¹⁰ 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.

de ensino”¹¹, ampliando, assim, o ordenamento constitucional. Segundo, determinando que as normas de gestão democrática atendam as peculiaridades locais e os princípios de participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes¹². A terceira referência trata da gestão democrática nas instituições de ensino superior¹³. Além dessas referências diretas, a LDB fixa incumbências dos estabelecimentos de ensino, incluindo, no Art. 12, a elaboração e execução da proposta pedagógica, e no Art. 15, a ampliação progressiva de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas.

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 impõem 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.

¹¹ Lei 9394/96, Art. 3º, Inciso VIII.

¹² Lei 9394/96, Art. 14.

¹³ Lei 9394/96, Art. 56.

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 de processo de eleições e das experiências vivenciadas em alguns sistemas de ensino¹⁴. A importância desse elemento de 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. No início da década de 1980, a discussão foi polarizada pela questão da indicação de dirigentes escolares, de tal modo que a luta pela implantação de eleições de diretores fez que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida a esse mecanismo. Isso talvez tenha ocorrido por ter sido esta a bandeira mais concreta pela qual lutar. Os métodos centralizados de administração, o papel exercido pelos diretores de escola e os processos de indicação política de pessoas não identificadas com a unidade escolar certamente exerceram influência decisiva na organização em torno da idéia de eleições como processo de provimento do cargo de diretor.

Os dados recebidos dos sistemas de ensino permitiram identificar quatro formas de provimento do cargo. O provimento por *indicação* é aquele em que é livre a nomeação por autoridade do Estado, inclusive quando o nome do indicado é o resultado de pressões político-partidárias. O *concurso* engloba os procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados. Provimento por *eleição* é 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. *Seleção e eleição* são os processos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas.

Apesar de não ter recebido informações de todas as fontes consultadas, os dados divulgados pela investigação nacional conduzida pela ANPAE (Dourado & Costa, 1998),

¹⁴ 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.

conjugados com os dados empíricos encaminhados pelos sistemas de ensino permitiram a construção de um quadro nacional completo sobre os mecanismos adotados para provimento do cargo de diretor escolar entre os anos de 1996 e 1998. A tabela n.º 01 considera os quatro mecanismos de provimento e indica a sua frequência nos sistemas de ensino.

A observação da tabela permite constatar que as eleições atingem 53% da totalidade dos sistemas, com considerável participação, nesse percentual, dos municípios, já que em 73% deles a eleição é o processo utilizado para provimento do cargo de diretor. A indicação é o segundo mecanismo mais utilizado no conjunto dos sistemas de ensino, predominante nos sistemas estaduais, sendo realizada em 44% deles. O processo de seleção seguida de eleição é realizado em apenas 10% dos sistemas de ensino, só ocorrendo nos estados. O concurso público, com apenas duas ocorrências em todo o país, está restrito ao estado de São Paulo e sua capital. 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 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 **mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar** são 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 conseqüência natural, como o despojamento de um privilégio. A indicação como mecanismo 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 assembleias 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 democrática¹⁵. 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 instâncias 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

¹⁵ 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”.

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

Parece existir um consenso 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 democracia¹⁶. 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 educacional 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

¹⁶ “ ‘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).

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 fixadas 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.

TAB. 01: 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			•	
	RR	•			
Boa Vista	•				
TO	•				
Palmas	•				
NORDESTE	AL (*)	•			
	Maceió (*)			•	
	BA	☐			
	Salvador			•	
	CE				•
	Fortaleza (*)			•	
	MA	•			
	São Luís	☐			
	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
- (*) Dado obtidos na pesquisa nacional da ANPAE sobre escolha de dirigentes escolares

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVANCINE, Sérgio. *Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola pública*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1990.
- CALAÇA, Celina Ferreira. *Eleição de diretor de escola e gestão democrática: um estudo de caso*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1993.
- 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.
- CARVALHO, Marília Pinto de. Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 70:65-73, ago. 1989.
- 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.
- CORRÊA, Rosa Lydia Teixeira. *Administração participativa: realidade ou mito?* Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1991.
- COUTO, Jurema Barbieri. *Gestão democrática na escola pública: o caso do Distrito Federal (1985-1988)*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 1988.
- DOURADO, Luís Fernandes. *Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?* Goiânia: Dissertação de Mestrado, UFG, 1990.
- DOURADO, Luís Fernandes & COSTA, Messias. *Escolha de dirigentes escolares no Brasil*. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998.
- 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.

- FREM, Sandra A. *Obstáculos e possibilidades para uma gestão democrático-participativa na escola estadual de 1º grau*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.
- GHANEM JR., Elie G. G. *Lutas populares e qualidade da escola pública*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, USP, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- MONTENEGRO, Neisse Fernandes. *O conselho de escola e a gestão participativa*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1991.
- 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. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

- PARO, Vitor Henrique. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: 73(174):225-290, mai./ago. 1992.
- 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, Igínia Caetana Finelli. *Orientações participativas descentralizadoras: uma (in)viabilidade na estrutura administrativa do ensino de 1º grau*. Campinas: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.
- 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.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Volume I, 1991; Volume II, 1999.
- 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.