

RETRATOS DA
ESCOLA

DEBATE DA ESCOLA

DE ACORDO
COM A NOVAS
NORMAS
ORTOGRÁFICAS

**Financiamento
e Gestão** **DOSSIÊ**
da Educação Básica



Revista Retratos da Escola

v. 3, n. 4, janeiro a junho de 2009.

Direção Executiva da CNTE (Gestão 2008/2011)

Presidente

Roberto Franklin de Leão (SP)

Vice-presidente

Milton Canuto de Almeida (AL)

Secretário Geral

Denílson Bento da Costa (DF)

Secretária de Finanças

Juçara Dutra Vieira (RS)

Secretária de Relações Internacionais

Fátima Aparecida da Silva (MS)

Secretário de Assuntos Educacionais

Heleno Araújo Filho (PE)

Secretário de Formação

Gilmar Soares Ferreira (MT)

Secretária de Assuntos Municipais

Marta Vanelli (SC)

Secretária de Organização

Maria Inez Camargos (MG)

Secretária de Políticas Sociais

Rosana Sousa do Nascimento (AC)

Secretária de Imprensa e Divulgação

Antonia Joana da Silva (MS)

Secretária de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Rejane Silva de Oliveira (RS)

Secretária de Relações de Gênero

Raquel Felau Guisoni (SP)

Secretário de Política Sindical

Rui Oliveira (BA)

Secretário de Saúde

Alex Santos Saratt (RS)

Secretário de Direitos Humanos

Marco Antonio Soares (SP)

Secretária de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Maria Madalena A. Alcântara (ES)

Secretário Adjunto de Assuntos Educacionais

Joel de Almeida Santos (SE)

Secretário Adjunto de Política Sindical

José Carlos Bueno do Prado – Zezinho (SP)

Secretário Adjunto de Política Sindical

José Valdivino de Moraes (PR)

Secretária Adjunta de Assuntos Educacionais

Maria Antonieta da Trindade (PE)

Suplentes à Direção Executiva CNTE

Janeayre Almeida de Souto (RN)

Paulina Pereira Silva de Almeida (PI)

Odisseia Pinto de Carvalho (RJ)

Cleber Ribeiro Soares (DF)

Isis Tavares Neves (AM)

Silvinia Pereira de Souza Pires (TO)

Joaquim Juscelino Linhares Cunha (CE)

Conselho Fiscal da CNTE (Titulares)

Odaír José Neves Santos (MA)

Mario Sergio F. De Souza (PR)

Miguel Salustiano de Lima (RN)

Guilhermina Luzia da Rocha (RJ)

Ana Íris Arrais Rolim (RO)

Conselho Fiscal da CNTE (Suplentes)

Rosália Maria Fernandes da Silva (RN)

Selene Barbosa Michelin Rodrigues (RS)

Marco Túlio Paolino (RJ)

Editor

Luiz Fernandes Dourado (UFG)

Comitê Editorial

Juçara Dutra Vieira (CNTE)

Leda Scheibe (UFSC/Unoesc)

Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE/ANPEd)

Regina Vinhaes Gracindo (UnB/CNE)

Conselho Editorial

Acácia Zeneida Kuenzer (UFPR)

Ana Rosa Peixoto Brito (UFPA)

Antonio Ibañez Ruiz (UnB)

Carlos Augusto Abicalil (Rede Pública de Educação-MT)

Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)

César Callegari (CNE)

Erasto Fortes Mendonça (UnB)

Gaudêncio Frigotto (UERJ)

Helena Costa Lopes de Freitas (Unicamp)

Ivany Rodrigues Pino (Cedes/Unicamp)

Ivone Garcia Barbosa (UFG)

João Ferreira de Oliveira (UFG)

João Antonio Cabral de Monlevade (UFMT)

Lucília Regina Machado (UNA-MG)

Magda Becker Soares (UFMG)

Maria Isabel Almeida (USP)

Maria Malta Campos (FCC)

Mário Sérgio Cortella (PUC-SP)

Moacir Gadotti (USP)

Naura Syria Carapeto Ferreira (UTP)

Sadi Dal Rosso (UnB)

Sérgio Haddad (Ação Educativa)

Vitor Henrique Paro (USP)

Endereço

SDS Ed. Venâncio III, salas 101/107, Asa Sul, CEP 70393-900, Brasília, DF, Brasil. Telefone: + 55 (61) 3225-1003 Fax: + 55 (61) 3225-2685

E-mail: revista@esforce.org.br » www.cnte.org.br

Revista Retratos da Escola

v. 3, n. 4, janeiro a junho de 2009.

ISSN 1982-131X

R. Ret. esc.	Brasília	v. 3	n. 4	p. 1-302	jan./jun. 2009
--------------	----------	------	------	----------	----------------

© 2009 CNTE

Qualquer parte desta revista pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.esforce.org.br>>

Copidesque

Eliane Faccion (português)

Revisão de textos

Eliane Faccion (português)

Eloah Idélia Kegler dos Santos (português e normas técnicas)

Fabiola Marques Ferigato (normas técnicas)

Traduções dos resumos

Adriana Carina Camacho Álvarez (espanhol)

Rodrigo de Lemos (francês)

Adriano Moraes Migliavacca (inglês)

Capa

Robert Doisneau,

Colonie de Vacances, Paris 1988

© Atelier Robert Doisneau, 2009

Direção artística

Jean-Yves Quierry

Projeto gráfico e diagramação

Frisson Comunicação

Secretaria e apoio editorial

Marcelo Francisco Pereira da Cunha

RETRATOS DA ESCOLA é uma publicação da Escola de Formação da CNTE (Esforce), que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado ao Comitê Editorial. As colaborações devem ser enviadas à Revista em meio eletrônico, conforme as Normas de Publicação, para o endereço revista@esforce.org.br.

Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em
Educação (Esforce) – v. 3, n. 4, jan./jun. 2009 – Brasília: CNTE, 2007-

Semestral

ISSN 1982-131X

1. Educação - periódico. I. Esforce. II. CNTE.

CDD 370.5

CDU 37(05)

Revista Indexada em: Bibliografia Brasileira de Educação (BBE – CIBEC/INEP/MEC).

Editorial

Construindo políticas de Estado.....	7
--------------------------------------	---

Entrevista

<i>Financiamento e gestão: impasses e perspectivas</i>	11
<i>Daniel Cara</i>	
<i>Horácio Francisco dos Reis Filho</i>	
<i>Romualdo Luiz Portela de Oliveira</i>	

Artigos

O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica <i>Francisco das Chagas Fernandes</i>	23
Autonomia na gestão de recursos: uma experiência pioneira no País <i>Walderês Nunes Loureiro & João Batista do Nascimento</i>	39
Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira <i>José Marcelino Rezende Pinto</i>	51
Gestão educacional: concepções em disputa <i>Benno Sander</i>	69
A pesquisa no campo da Gestão da Educação: algumas reflexões sobre as relações entre produção do conhecimento e a prática da gestão educacional <i>Ângelo Ricardo de Souza</i>	81
Pressões externas na educação básica: dissensos e gestão <i>Maria Abádia da Silva</i>	95
A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional <i>Theresa Adrião & Vera Maria Vidal Peroni</i>	107
Potencialidades e limitações da certificação de professores <i>Carlos Roberto Jamil Cury</i>	117
O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação <i>Regina Vinhaes Gracindo</i>	135
Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica <i>João Ferreira de Oliveira, Rubens Barbosa de Camargo,</i> <i>Andréa Barbosa Gouveia & Rosana Evangelista da Cruz</i>	149

► SUMÁRIO

RETRATOS DA ESCOLA

Projeto Político-Pedagógico e gestão democrática: novos marcos para a educação de qualidade <i>Ilma Passos Alencastro Veiga</i>	163
Conselhos escolares: espaço de cogestão da escola <i>Márcia Angela da S. Aguiar</i>	173
Gestão escolar em tempo de redefinição do papel do Estado: planos de desenvolvimento e PPP em debate <i>Marília Fonseca</i>	185
Gestão Democrática e Eleição de Diretor: do exercício da autonomia à realização do direito <i>Antônio Lisboa Leitão de Souza</i>	199
Gestão democrática da escola pública e a participação emancipável <i>Eliza Bartolozzi Ferreira</i>	211
Desafios à democratização da gestão escolar e a atuação dos professores na escola pública <i>Teise de Oliveira Guaranha Garcia & Bianca Cristina Correa</i>	225
A participação da família na escola: contribuições à democratização da gestão <i>Maria Vieira Silva & Lucianna Ribeiro de Lima</i>	239
A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes <i>Adilson Cesar de Araujo</i>	253
Resenhas	
Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil <i>Olgamir Amância Ferreira de Paiva</i>	269
Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios <i>Marta Leandro da Silva</i>	273
Documento	
Sistema Nacional Articulado de Educação: aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional.....	277
Normas de publicação	295

Construindo políticas de Estado

Retratos da Escola ocupa um lugar estratégico nas ações relevantes da Esforce e da CNTE, como veículo de diálogo permanente entre os profissionais da educação (professores, pedagogos, diretores e funcionários de escola), estudantes, pais, mães, educadores que dirigem entidades sindicais da educação e os demais interessados na temática educacional.

Publicação científica, sua base de existência e consolidação é repensar a educação básica nacional (compreendendo as dimensões de gratuidade, laicidade, qualidade e democratização), sem descuidar de sua interface com a educação superior nem dos movimentos e tendências da educação no mundo, em particular na América Latina, na Ásia e na África.

A capa de *Retratos da Escola* continua a disseminar a arte da fotografia de Robert Doisneau (1912-1994), por compreender a importância desta linguagem e, sobretudo, do olhar desse fotógrafo social francês, em “Colonie de Vacances” (Colônia de Férias), de 1988, que nos permite compreender, por meio de uma visão lúdica e ampla, o papel da educação e da escola e dos interlocutores que a constroem. O olhar humanista de Doisneau sobre os estudantes em colônia de férias na França, ao traduzir sua singularidade, ganha universalidade – daí sua contribuição à crítica e à percepção da realidade contemporânea.

As políticas educacionais traduzem, sempre, um conjunto de prioridades, a intenção dos valores e projetos, que, num dado momento, conseguem instituir-se, a partir das lutas pela hegemonia de uma dada posição, compreensão ou encaminhamento político. No caso brasileiro, a atual conjuntura também é resultado da maneira como se organizou a educação nacional e de suas vinculações históricas às formas de organização do Estado nacional.

É fundamental destacar a realização das conferências como indicador de movimentos em direção à participação mais ampla da sociedade nas políticas para a educação. Vivencia-se, hoje, grande mobilização em prol das conferências municipais/intermunicipais e estaduais, com vistas à Conferência Nacional de Educação (Conae), prevista para abril de 2010. A realização da Conae cumpre importante papel, ao conclamar a participação da sociedade e definir por temática central *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*.

A Conae se afirma como espaço de discussão e deliberação coletiva, ao ser precedida por conferências municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, em 2009, que abordarão os eixos temáticos: 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação; 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; 5) Financiamento da Educação e Controle Social; 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

A expectativa é de intensa participação da sociedade civil e política nas conferências e que estas, consolidadas pela conferência nacional, contribuam para a maior organicidade das políticas para a educação.

Todo esse processo poderá resultar na afirmação da participação como um dos mecanismos por excelência na construção de uma política de Estado, contribuindo, assim, para o redirecionamento do panorama educacional e para a superação dos limites históricos, como a não efetivação de um sistema nacional de educação e a não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

Buscando contribuir com os debates atuais e, neste contexto, com as conferências de educação, em curso, esta edição da revista *Retratos da Escola*, organizada sob o formato de dossiê, tem como temática *Financiamento e Gestão da Educação Básica*. Os dois temas se articulam e guardam estreita relação, uma vez que, para a implementação de processos de gestão, faz-se imperativa a garantia de financiamento e vice-versa.

Em consonância com sua proposta editorial, *Retratos da Escola* reitera as seguintes seções: Entrevista, Artigo, Resenha e Documento.

Na Entrevista, convidamos educadores e lideranças de entidades e do movimento social na área de educação. Com a autoridade de seus engajamentos e reflexões, sem contar a trajetória de cada um na área a que dedicaram a vida profissional, os convidados ressaltam os desafios do financiamento da educação básica, relacionando-os à valorização e profissionalização docentes no Brasil. A história e as políticas atuais, especialmente na instituição do Fundeb, permeiam as entrevistas, o que propicia ao leitor aproximar-se do meandro dos embates e polêmicas travados em torno desta temática.

Na seção Artigos, apresentamos, inicialmente, três análises, mais diretamente vinculadas ao financiamento. A gestão educacional foi abordada sob vários ângulos e recortes, permitindo ao leitor aproximar-se das temáticas mais relevantes da educação básica, em curso nos debates atuais.

Assim, sem perder de vista a dimensão sociopolítica, os artigos buscam lançar o foco, mais detidamente, sobre uma das subáreas, ainda que o façam, sempre, sob a ótica de enfoque articulado, buscando situar e aprofundar temas importantes. 1) Financiamento: Fundeb, autonomia na gestão de recursos e remuneração de professores,

abordados, também, na entrevista, que evidencia os limites e possibilidades da atual política para a educação básica, bem como na resenha, dedicada ao tema custo-aluno-qualidade inicial. 2) Gestão: concepções, pesquisa e práticas, pressões externas à gestão da educação básica, o público e o privado, a certificação de professores, demandas, exigências, práticas, perfil e formação; qualidade do ensino, PPP, conselhos escolares, eleição de diretores, participação de professores, família, estudantes e, também, uma resenha dedicada às atuais tendências e desafios à gestão.

Na Resenha, dois livros que contribuem com análises fecundas, articuladas à proposta deste número de *Retratos da Escola*, são resgatados, com propriedade, pelas resenhadoras.

Fechando este número, a seção Documentos - que tem por objetivo acompanhar as iniciativas institucionais de elaboração de normas, decretos e leis que dizem respeito à categoria e à área educacional - apresenta as concepções da Direção Executiva da CNTE sobre o Sistema Nacional de Educação, que será objeto de sua Conferência de Educação.

Desejamos, aos leitores, que *Retratos da Escola* estimule os debates sobre financiamento e gestão da educação básica, fazendo com que o aprofundamento das discussões e deliberações, no âmbito das conferências municipais e estaduais de educação, aperfeiçoe as definições para a Conferência Nacional de Educação de abril de 2010. Esperamos, assim, favorecer o movimento em prol da construção de políticas públicas de Estado para a área educacional.

Luiz Fernandes Dourado
Editor

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ **ENTREVISTA**



Financiamento e gestão

Impasses e perspectivas

Em que medida a educação básica pública brasileira avançou em aspectos como financiamento e gestão, levando em conta o Fundeb, o custo-aluno-qualidade (CAQ), o piso salarial e a valorização profissional, é o grande tema de fundo desta entrevista com Daniel Cara¹, Horácio Francisco dos Reis Filho² e Romualdo Luiz Portela de Oliveira³, realizada pelo editor de *Retratos da Escola*, Luiz Fernandes Dourado.

Qual a importância do financiamento e da gestão da educação para a proposição e materialização de políticas públicas na educação básica?

“Para avançar, o Brasil precisa optar por investir mais e melhor em educação básica, gerir democraticamente as redes e escolas e valorizar o profissional.”

(Daniel Cara)

Daniel Cara – Financiamento adequado e boa gestão educacional, sinônimo de gestão democrática, são imprescindíveis e interdependentes para a materialização de boas políticas públicas de educação. A Campanha⁴ advoga que o Brasil só vai universalizar a educação pública de qualidade quando estabelecer políticas adequadas de financiamento e de gestão democrática em todas as esferas de tomada de decisão das redes públicas. Diversos setores, em especial os empresariais, têm insistido em propor novos remédios à crise educacional brasileira. Contudo, nos países onde houve avanço significativo no acesso e qualidade da educação, como Japão, Coreia do Sul e Irlanda, foi mantido, por décadas, o investimento público e estabelecidos canais de participação social na tomada de decisão, com políticas de valorização dos educadores. Em educação não há atalho: medidas supostamente eficientes, como apostilagem e políticas de bônus e ônus por desempenho não foram capazes de melhorar verdadeiramente nenhum sistema de ensino no mundo. Para avançar, o Brasil precisa optar por investir mais e melhor em educação básica, gerir democraticamente as redes e escolas e valorizar o profissional. Contudo, ainda estamos distantes disso.

Horácio Reis – São instrumentos sempre utilizados para consolidar processos seletivos e fragmentados, com consequências negativas diante das demandas sociais, limitações na infraestrutura, na qualidade e na valorização profissional. Nesta década, a lógica de gestão passa a ganhar novos contornos no redimensionamento das políticas, nos mecanismos de repasse de recursos nas formas direta e voluntária, numa perspectiva de relação republicana entre a União, estados e municípios. O novo desenho, além de retratar a exigência legal da ampliação do ensino fundamental para nove anos, com acesso garantido, no primeiro, às crianças de seis anos de idade, faz o salário educação chegar aos municípios sem o controle político e econômico dos esta-

dos, garante uma política de financiamento para todas as etapas da educação básica e oferece as condições legais para a implantação de um piso salarial em todo o País – reivindicação histórica dos trabalhadores em educação – dentro do contexto de um plano de desenvolvimento, com compromissos a serem assumidos pelos gestores em prol de um esforço político e administrativo para a elevação dos índices educacionais.

Romualdo Portela - O financiamento é fundamental, posto que a maior parte dos aperfeiçoamentos relacionados à educação pública pressupõe alocação de recursos. Tomemos como exemplo o Plano Nacional de Educação (PNE), que, para sua efetivação, estabelecia o gasto do equivalente a 7% do PIB. No que diz respeito à gestão, temos duas consequências. Em primeiro lugar, a gestão adequada dos recursos otimiza sua aplicação, evita desperdícios e maximiza sua utilização social. Em segundo lugar, a adequada gestão pode melhorar o bom funcionamento da escola e do sistema educacional como um todo. Em relação a esse último aspecto, diria que algumas das modificações importantes a serem realizadas em nossas escolas dizem respeito à melhoria da gestão, que não necessariamente envolvem aumento de recursos e têm impacto positivo em uma educação de qualidade.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios se encontram vinculadas à educação. Qual a importância desta garantia constitucional, bem como os seus limites e possibilidades?

Horácio Reis - Dos ciclos históricos da educação brasileira, podemos destacar o processo constituinte de 1988, no qual se garantiu um sistema federativo com princípios a serem observados, vinculados à valorização profissional e à gestão democrática do ensino público. A vinculação consolidada de recursos tornou-se um referencial importante na construção de novos parâmetros, dentro de uma visão educacional sistêmica. Faz-se necessário preservá-la no contexto de vida própria dos sistemas de ensino, com gestão democrática, profissionais valorizados e autonomia no gerenciamento dos recursos vinculados.

Romualdo Portela - A maior importância é pela negativa. Desde sua introdução pela Constituição Federal de 1934, nos momentos em que não tivemos vinculação constitucional de recursos (nas Constituições Federais de 1937 e 1967) os montantes aplicados em educação foram diminuídos. Os limites decorrem disso. A ideia subjacente à vinculação é que a educação é tão importante para o País que pressupõe a garantia mínima de dotação de recursos no texto constitucional, sem as flutuações das prioridades deste ou daquele governo. Entretanto, essa prioridade pode não existir, fazendo com que os governantes busquem “comprovar” a aplicação do estabelecido

na lei, não necessariamente busquem “aplicar”, de fato, o previsto. É isto que ocasiona um debate *sui generis* sobre o que pode e o que não pode ser considerado despesa em educação, assim como as fraudes. Nos países que não possuem a vinculação, discute-se o montante de recursos necessários para se garantir uma boa educação. Aqui, discutimos se merenda ou pagamento de aposentados são ou não despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, o mecanismo e sua distorção pela cultura política brasileira podem fazer com que percamos o foco acerca do que é realmente importante.

Daniel Cara - Em primeiro lugar, precisamos manter essa garantia constitucional. Mesmo insuficientes, os 25% vinculados garantiram, desde 1988, a expansão das redes escolares públicas municipais e estaduais na educação básica. Segundo decisão dos delegados da Coneb⁵, essas vinculações deveriam ser ampliadas para 30%. Isto é urgente, para universalizar o acesso e melhorar a qualidade, com mais escolas, profissionais condignamente remunerados e unidades escolares bem estruturadas, com número adequado de alunos por professor, bibliotecas, laboratórios de ciências, informática etc. Mas, ao invés de ampliar, há o risco de se perder essa garantia. Hoje a DRU retira 20% dos 18% constitucionalmente vinculados pela União para investimentos em educação, com perdas anuais na casa dos bilhões. E ainda há parlamentares e setores econômicos que defendem a criação de desvinculações de receitas nos estados (DRE) e nos municípios (DRM). O substitutivo de Reforma Tributária do deputado Sandro Mabel (PR-GO) na PEC 233/2008, estabelece uma espécie de DRE no novo ICMS. Estamos negociando a retirada desse dispositivo, que é uma afronta. É fundamental que a educação seja tratada como real prioridade. Ainda há muito discurso e pouco recurso.

Desde 1996, o País vivencia a subvinculação de recursos para a educação básica, por meio de fundos de natureza contábil (de 1996 a 2006, o Fundef subvinculou recursos para o ensino fundamental e, após 2006, com a criação do Fundeb, ocorre a subvinculação de recursos para todas as etapas e modalidades da educação básica). Quais são os limites e desafios dessas políticas para garantir a qualidade na educação básica? Quais as principais aproximações e diferenças entre Fundef e Fundeb?

Romualdo Portela - O Fundef foi uma contribuição importante para resolver dois problemas crônicos. Colocou alguma racionalização no debate sobre gasto, uma vez que estabeleceu oficialmente o parâmetro do gasto por aluno. Em torno dele podemos discutir melhorias ou pioras ao longo do tempo e, portanto, estabelecer uma avaliação sobre os montantes aplicados. A segunda contribuição foi tornar

mais equitativo o gasto entre estados e municípios no interior do mesmo Estado. As gritantes desigualdades, antes de sua implantação, foram diminuídas - ainda que permaneçam aquelas decorrentes da capacidade arrecadativa de cada município, quer seja com maior IPTU ou ISS, que são impostos municipais. Os municípios que recebem transferências muito altas de algum imposto federal ou estadual têm situação melhor que outros. Ou seja, como não se corrigiram algumas desigualdades importantes de nosso sistema tributário, elas se transferiram para o mecanismo do Fundef e, depois, para o Fundeb. O Fundeb corrige uma das principais deficiências do Fundef, a de concentrar recursos, e, portanto, garantir melhor financiamento apenas para o ensino fundamental. A sua vantagem é procurar equacionar o gasto no conjunto da educação básica. Essa abrangência foi resultado de lutas por parte da sociedade civil organizada, especialmente no que concerne à educação infantil. O aspecto do Fundeb, claramente pior que o Fundef, é a complementação da União, pois no caso do Fundef a previsão era que a complementação da União elevaria o per capita de todos os estados com valores abaixo da média nacional. O inconveniente, no caso do Fundef era que a União não cumpria essa responsabilidade. No caso do Fundeb, depois de estar funcionando completo, a partir deste ano, a complementação estará limitada a 10% do Fundo, conseguindo elevar todos à média nacional ou não. Ambos não dão conta de dois problemas cruciais. O primeiro é combater a desigualdade interestados. Isto leva ao absurdo de termos estados com o per capita médio quatro vezes maior do que o de outros. É claro que isso é decorrência de nosso perverso sistema tributário, mas os dois não agem decididamente sobre isso. A segunda e mais importante limitação é que em nenhum dos dois se conseguiu um aumento decisivo do gasto em educação básica no País. Assim, acho que esta continua a grande insuficiência das políticas educacionais brasileiras desde 1995: a incapacidade de o governo federal aumentar o gasto nacional em educação pública.

Daniel Cara – Em relação ao ensino fundamental, a experiência do Fundef mostrou que a política de fundos foi satisfatória para ampliar o acesso. Até 2020, quando terminará o Fundeb, o mesmo deve ser verificado nas demais etapas e modalidades da educação básica. Isto porque a lógica do Fundo estimula a criação de matrículas. O gestor, para ter acesso ao recurso, deve ampliá-las, não há alternativa. O problema da política de fundos é qualitativo. Se não há controle social, são criadas matrículas sem qualquer preocupação com a qualidade. Surgem as salas de aula superlotadas, com 50 alunos por educador, por exemplo. Para evitá-lo, a lei de regulamentação do Fundeb estabeleceu mecanismos de controle social mais efetivos. Além disso, a União ficou obrigada a contribuir com 10% do total somado pelo esforço de estados e municípios, por meio das subvinculações, o que deve gerar mais de R\$ 6 bilhões/ano, até 2020. No Fundef, essa participação se limitava à casa dos milhões/ano. Mas os avanços só foram possíveis graças à pressão da sociedade civil. Sem o movimento

“O problema da política de fundos é qualitativo. Se não há controle social, são criadas matrículas sem qualquer preocupação com a qualidade.”

(Daniel Cara)

“Fundeb pra Valer!”, criado e coordenado pela Campanha, sem a CNTE, sem os gestores municipais e estaduais, o Fundeb seria extremamente frágil, tal como foi o Fundef. O projeto do Governo Federal enviado ao Congresso em 2005, era muito tímido. Não incluía as creches e não considerava os recursos da União. A sociedade civil e o parlamento melhoraram muito o Fundeb, mas ele ainda é insuficiente.

Horácio Reis - No início da década de 90, o movimento sindical passou a dar um novo tratamento às questões educacionais na relação com os sistemas de ensino e nacionalizou o debate sobre a valorização do magistério no qual questões como piso salarial, jornada de trabalho e carreira passaram a fazer parte das pautas de entidades nacionais, como CNTE, Consed, Undime, Crub, entre outras. A pactuação decorrente dessa interlocução propiciou o debate sobre as subvinculações que se sucederam até hoje. O Fundef é consequência de tudo isso. Teve limites, pelo seu perfil restritivo, mas, além de definir mecanismos importantes para o repasse de recursos - tendo como referência a matrícula no ensino fundamental - abriu as portas para a retomada do debate sobre a valorização profissional. O Fundeb, por sua vez, preserva os mecanismos de repasse de recursos, avança na abrangência, torna-se, de fato, instrumento importante na consolidação de um regime de colaboração entre os entes federativos e responsabiliza a União por uma complementação indexada ao total dos recursos do Fundo. Diferentemente do Fundef, a nova política de financiamento estimula o diálogo entre os sistemas de ensino e pode fazer com que educadores, gestores e a própria sociedade tratem a educação de forma sistêmica, considerando o conjunto de seus profissionais e os insumos necessários para se atingir uma qualidade referenciada no social.

O Fundeb prevê os conselhos de acompanhamento e controle social, cuja principal função é acompanhar e fiscalizar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. Como você avalia esses conselhos, qual sua importância e limites para garantir a aplicação dos recursos na educação nacional? Como fortalecer o papel dos conselhos de acompanhamento e de avaliação do Fundeb, considerando sua composição e suas atribuições legais?

Daniel Cara - A atual estrutura dos conselhos é um avanço, comparada à que existia no Fundef. Mas é preciso que os conselheiros(as) tenham condições materiais de desempenhar bem o seu papel. Há conselhos ou câmaras do Fundeb, de âmbito municipal e estadual, sem espaço para reunião, além de outros problemas de infraestrutura. Ao mesmo tempo, há graves limitações à transparência dos dados, desde a União até os municípios. Isso limita a participação social. Portanto, é preciso fortale-

cer os conselhos. E eles precisam mobilizar a opinião pública sobre os problemas no acesso às informações e na forma como estão sendo aplicados os recursos do Fundeb.

Horácio Reis - Diferentemente dos órgãos de controle interno e externo, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um órgão que expressa o controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos. Sua importância está no fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação das políticas públicas. O nível de organização da sociedade, numa determinada esfera governamental, vai garantir a boa ou má aplicação dos recursos vinculados à educação. A Lei nº 11.494, de 2007, que regulamentou o Fundeb, apresenta dispositivos importantes para o controle social, com possibilidades concretas para uma estrutura adequada e a fiscalização autônoma por parte dos conselheiros. Considerando os conselhos como espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade, sua ação de controle social necessita ir além da fiscalização. É fundamental que as políticas educacionais sejam analisadas a partir dos recursos disponíveis, na perspectiva de o sistema de ensino melhorar a qualidade da educação ofertada à população. Neste sentido, a referência social se torna relevante para a avaliação e a percepção da dimensão dos recursos aplicados nas políticas e nos programas.

Romualdo Portela - Sua importância é muito limitada. Na grande maioria das cidades, os conselhos do Fundeb são mera formalidade. Acho que não saímos do lugar se achamos que a fiscalização do gasto em educação vai melhorar, confiando apenas nos conselhos. Para que eles funcionassem seria necessário que tivessem um papel muito mais pró-ativo e independente. Aí, os organismos da sociedade civil desempenhariam um papel importante. Entretanto, se essa não é uma característica de nossa sociedade (possuir organismos da sociedade civil com grande capacidade de fiscalizar o Estado), acho que temos de refletir sobre formas mais adequadas de fiscalização do gasto do fundo público.

Como construir uma política adequada para o CAQ, considerando a diferenciação de coeficientes entre etapas, jornada etc.?

Horácio Reis - É uma construção técnica e política, onde o planejamento financeiro tem que estar sintonizado com as necessidades da oferta educacional, perante insumos que retratem, minimamente, um padrão de qualidade. Na mensuração desses insumos, deve-se considerar em cada etapa e modalidade de ensino: a relação aluno/turma; a infraestrutura, nos aspectos físico e ambiental; a qualificação profissional e a presença dos alunos em tempo integral. Este procedimento é fundamental para o alcance das metas, na perspectiva de uma educação com qualidade social. A Coneb apontou referenciais importantes para a construção de uma política de investimentos

“A Coneb apontou referenciais importantes para a construção de uma política de investimentos na educação, com rebatimento direto nos programas e políticas constantes do PDE...”

(Horácio Reis)

na educação, com rebatimento direto nos programas e políticas constantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e indexada ao que se produz economicamente no País. Perseguir este caminho significa reduzir as discrepâncias e eliminar os conflitos inerentes a cada nível educacional; robustecer o novo contexto de financiamento e criar as condições para transformar em ações concretas, no chão da escola, os princípios estabelecidos pelo Art. 206 da Constituição Federal. Isto posto, podemos visualizar a garantia da igualdade, da liberdade, do pluralismo, da gratuidade, da democracia, da valorização e do padrão de qualidade.

Romualdo Portela - Não acho que a diferenciação de gastos seja o grande problema. Ainda que muitos reclamem, duvido que seja possível estabelecer uma distribuição que satisfaça a todos. Portanto, não foco minha preocupação aí. Acho que mais importante é batalharmos pelo aumento dos recursos globais para a educação, particularmente para a educação básica, a meu ver, notoriamente insuficientes. Todavia, é fundamental avançar na definição do CAQ, com vistas a garantir melhor política de acesso, articulada à melhoria da qualidade dos processos formativos, o que implica considerar um conjunto de variáveis, tais como: relação aluno/turma, infraestrutura adequada, jornada de tempo integral e formação e valorização profissional.

Daniel Cara - Com participação social. O CAQ pretende garantir qualidade ao acesso à educação. A Campanha foi pioneira no cálculo do CAQ. Desenvolvemos uma proposta, o CAQi⁶. Ele determina o quanto deveria ser investido por estudante/ano, em cada etapa e modalidade da educação básica. Elencamos, ao longo de cinco anos, quais são e quanto custam os insumos mínimos para uma boa educação pública, o que compreende: remuneração condigna de todos os profissionais, política cotidiana de formação continuada, número adequado de estudantes por turma e educador, existência e manutenção de laboratórios de ciências, salas de informática e bibliotecas, além de quadras poliesportivas. Planejamos tudo isso com a participação de milhares de cidadãos brasileiros, entre profissionais da educação, estudantes, familiares, sindicalistas, ativistas de ONGs e movimentos sociais, especialistas em financiamento e gestão da educação, acadêmicos, gestores e conselheiros da educação. A principal qualidade do CAQi é a inversão na lógica da execução orçamentária. Tradicionalmente, os custos em educação apresentam uma equação desvantajosa para o cidadão, onde o que se destina ao setor é friamente dividido pelo número de estudantes da rede, com diferenciações para cada etapa e modalidade da educação básica. É isso o que ocorre no Fundeb. O CAQi calcula o custo dos insumos mínimos para a educação de qualidade, verificando, depois, as possibilidades orçamentárias. No Brasil, essa conta de chegada representa R\$ 26 bilhões, para cerca de 48 milhões de estudantes das redes públicas de ensino. Parece muito, mas é relativamente pouco em um país onde só o Governo Federal arrecadou mais de R\$ 900 bilhões no exercício de 2008. Será que não é possível destinar mais 3% do total arrecadado com tributos

para a educação? Nós, da Campanha, acreditamos que sim e os delegados da Coneb também. Agora, tentamos viabilizar oficialmente essa possibilidade em uma parceria com o CNE⁷. Para ser factível, o CAQi trabalha na lógica do Fundeb. A Lei nº 11.494, de 2007, determina que é preciso construir uma política de CAQ com base em participação social. Nosso CAQi já é um primeiro passo.

Qual a importância de um sistema nacional de educação e de um regime de colaboração para o redimensionamento das políticas de financiamento, em prol de uma educação pública com qualidade social?

Romualdo Portela - Acho a bandeira do sistema nacional de educação um equívoco em termos de política, ainda que defensável como ideia. Por quê? Porque não é operacional no curto prazo. Dadas as características federativas do País, é mais importante tentar estabelecer elementos de indução política de experiências bem sucedidas de colaboração. Com o sistema federativo que temos, não existe viabilidade para um sistema nacional. Considerando que a CF 1988, art.23, preconiza que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” sinalizo que é preciso avançar nesta construção política, em que pesem os traços patrimoniais ainda presentes no Estado brasileiro. Portanto, para se fazer política prática, teríamos de pensar em outras estratégias que garantissem a ação conjunta.

Daniel Cara - Há redes municipais, estaduais e uma valiosa rede federal formada por escolas técnicas profissionalizantes. Há também as escolas de aplicação das universidades públicas. Porém, nenhuma delas se comunicam, se complementam e muito menos cooperam. Em muitos lugares, há concorrência e distorções. Em São Paulo, por exemplo, o estudante que sai de uma escola de ensino fundamental do município ingressa em uma escola pior, de ensino médio, do Estado. Outro problema são as desigualdades regionais: o aluno do Distrito Federal possui um investimento por estudante/ano algumas vezes maior que o de Pernambuco. Sem um Sistema Nacional de Educação e um Regime de Colaboração é impossível garantir o mínimo de equidade no acesso à educação e no exercício profissional dos trabalhadores das redes educacionais. Implementar uma política de CAQ é uma boa alternativa para a construção desse Sistema, pois todos os estudantes de qualquer lugar do Brasil teriam professores condignamente remunerados, com escolas decentes.

Na Coneb, foi aprovado que o CAQ deve ser um pilar do futuro Sistema. Inclusive, foi deliberado que cabe à União liderar a ampliação de recursos para viabilizá-lo, via Fundeb ou programas especiais. Afinal, ela arrecada muito, pressiona muito e colabora pouco. Trabalhamos para referendar todas essas propostas também na Conae.

“Dadas as características federativas do País, é mais importante tentar estabelecer elementos de indução política de experiências bem sucedidas de colaboração”

(Romualdo Portela)

“Articular os sistemas de ensino e instituir uma colaboração mútua entre eles requer, necessariamente, um redimensionamento das políticas de financiamento e de gestão...”

(Horácio Reis)

Horácio Reis - Articular os sistemas de ensino e instituir uma colaboração mútua entre eles requer, necessariamente, um redimensionamento das políticas de financiamento e de gestão que garanta um atendimento de qualidade por meio de parâmetros comuns, próprios das unidades educativas públicas em qualquer esfera federativa. A regulamentação desta pactuação, que se arrasta por 21 anos, requer movimentos importantes na direção da complexa reforma tributária e implica a ampliação da contrapartida federal, com o aumento da transferência de recursos aos sistemas de ensino que construirão planos compatíveis com a necessidade de superar as desigualdades, numa ação integrada que preveja coerência com as normas estabelecidas e sintonia entre as atividades locais e as políticas educacionais definidas por um fórum nacional responsável pela promoção e qualificação da escola pública no nosso país.

Os atuais marcos de financiamento são suficientes para garantir educação de qualidade para todos?

Daniel Cara - Ainda não, mas em termos legais possuímos uma boa base. A Constituição Federal de 1988, a LDB, o PNE e as leis do Fundeb (Emenda Constitucional 53 e lei 11.494) são bastante interessantes. Porém, precisamos avançar na garantia de qualidade. Nós, da Campanha, defendemos a inclusão de dispositivos legais mais específicos para efetivação do CAQ. Sem isso, não será possível consagrar o direito humano à educação no Brasil.

Horácio Reis - A diversidade econômica brasileira retrata realidades distintas nas condições dos entes federativos. As condições dificilmente se aliam, num quadro gerencial público, há concepções progressistas e inovadoras e concepções conservadoras no trato dos recursos públicos. É comum constatar percentuais mínimos serem considerados teto no gerenciamento educacional. O exército de analfabetos constituído ao longo dos anos, as crianças impedidas de ter acesso à escola, o salário indigno pago a professores e funcionários são indicadores da necessidade de mais verbas a serem aplicadas num contexto qualificado de gestão, onde a autonomia político-administrativa expresse um compromisso capaz de transformar a realidade.

Romualdo Portela - Não. Ainda que estejamos avançando em alguns setores. Considero a formulação de uma proposta de CAQi uma importante contribuição para a luta política. Agora temos um número em torno do qual lutar e, ao mesmo tempo, não é um número estratosférico. É o gasto-aluno de São Paulo. Ou seja, é a ideia de estabelecer o gasto de São Paulo como padrão nacional. É interessante como bandeira. Outro avanço importante é a Lei do Piso. Ela força todo mundo a gastar mais. Não podemos arrefecer na luta por uma regulamentação que altere seu espírito. Entretanto, voltando à pergunta, acho que devemos gastar mais.

Se há insuficiência de recursos para a educação, como ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB?

Horácio Reis - O Brasil, hoje, caminha nessa direção, apesar de amargar, há quase nove anos, a ausência de um dispositivo legal, vetado pelo ex-presidente FHC, ao sancionar o PNE em 2001. Podemos afirmar que, ao final do governo Lula, o investimento em educação alcançará a casa dos 5% do PIB nacional. Ampliar este percentual é necessário, até para superar o atraso educacional, consolidado por políticas públicas desprovidas de valores sociais. Este debate poderá ser feito em outros parâmetros, na medida em que se passa a discutir os efeitos, em médio prazo, da camada pré-sal do mar territorial brasileiro, já apontada pelo presidente da República como fonte de recursos prováveis para combater a pobreza e erradicar o analfabetismo. A Conae certamente alinhará essa discussão na perspectiva da avaliação e posterior reformulação e articulação dos instrumentos de políticas públicas, a exemplo da LDB, do PNE e do PDE, configurando-se numa nova posição da sociedade brasileira.

Romualdo Portela - Temos duas frentes. De um lado, continuar defendendo a bandeira geral do aumento do gasto - lembrar do PNE, que falava em 7%, dos vetos do Fernando Henrique, da morosidade do governo Lula em cumprir suas promessas históricas de gastar mais (falavam em 7% do PIB antes da eleição de 2002). De outro, continuar na formulação de propostas que forcem o aumento do gasto de maneira concreta, como o CAQ e o piso. Temos de pensar em coisas assim. Aliada a essas questões, é fundamental garantir a desvinculação dos recursos da educação de qualquer contingenciamento de recursos (DRU, por exemplo). Outra questão que devemos colocar na mesa é que a arrecadação global do Estado brasileiro tem aumentado, mas não a de impostos. Vale dizer que o que está aumentando são as taxas e contribuições. Por exemplo, a antiga CPMF era considerada contribuição e não imposto. Assim, sua arrecadação não estava vinculada à educação. Precisamos levantar a importância de se ampliar o financiamento da educação, mesmo que para isso se tenha que aumentar a abrangência da vinculação.

Daniel Cara - Há muitas alternativas aprovadas na Coneb, que devem ser confirmadas e, talvez, ampliadas na Conae. A primeira é vincular não só os impostos mas todas as contribuições sociais, porque é neste âmbito que se encontra o recurso mais dinâmico e promissor da arrecadação pública brasileira. Depois de vincular todos os tributos, é preciso ampliar as vinculações constitucionais de 25% para 30% para estados e municípios, e de 18% para 20%, sem DRU, para a União. O terceiro passo é criar uma exigência política, que estabeleça o papel mais efetivo da União no investimento em educação básica, sem prejudicar os investimentos no ensino superior. Outra alternativa é vincular um percentual do lucro líquido das empresas estatais. Só em 2003, esse lucro gerou R\$ 19,2 bilhões. Hoje, estima-se que seja superior

“... É fundamental avançar na definição do CAQ, com vistas a garantir melhor política de acesso, articulada à melhoria da qualidade dos processos formativos...”

(Romualdo Portela)

a R\$ 30 bilhões. Todas essas medidas são promissoras, desde que os recursos sejam bem destinados, ou seja é imprescindível o controle social. Nesse âmbito, o CAQi também é interessante, pois ele direciona o investimento diretamente para a ponta das redes: para a manutenção das escolas e para a valorização dos profissionais da educação. Desse modo, fica mais fácil monitorar a aplicação dos recursos.

Notas

- 1 Mestre em Ciência Política. Coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, diretor da Campanha Global pela Educação.
- 2 Vice-prefeito de Olinda/PE, foi presidente da CNTE (1993/1995) e diretor de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino da Secretaria de Educação Básica do MEC (2003/2005).
- 3 Doutor em Educação. Professor Associado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da USP.
- 4 Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- 5 Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em abril de 2008.
- 6 Custo aluno-qualidade inicial.
- 7 Conselho Nacional de Educação.

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ ARTIGOS



O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica

FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES*

RESUMO: O artigo analisa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como política pública, revelando nexos históricos entre as finanças e a educação pública, situando-o no tocante: a adequação à perspectiva constitucional da universalização da educação básica; ao papel indutor dos fundos estaduais e da complementação da União na efetivação do regime de colaboração; a uma das fontes de recursos da educação básica; ao papel do Fundo para a valorização dos profissionais da educação.

Palavras-chave: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Fundeb. Financiamento da educação básica. Políticas públicas em educação. Regime de colaboração.

Introdução

Este artigo permite ao autor discorrer para o mundo sindical da educação e para os segmentos acadêmicos e políticos que constituem seus principais leitores, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Embora a leitura da Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006, e da Lei nº 11.494, de 2007, que a regulamentou, serem imprescindíveis para a compreensão do Fundeb como política pública de financiamento, o presente texto quer revelar alguns nexos históricos entre a área das finanças e da educação escolar pública e, principal-

* Graduado em Letras. Professor da Rede Pública de Ensino do Rio Grande do Norte (RN); no Ministério da Educação (MEC) é Secretário Executivo Adjunto desde 2007, foi Secretário de Educação Básica de 2004 a 2007 e Diretor do Fundef de 2003 a 2004. *E-mail:* <fchagas@mec.gov.br>.

mente, dar mais visibilidade a algumas das qualidades do Fundo. A primeira e mais importante é a adequação do Fundeb à perspectiva constitucional da universalização de atendimento à demanda por educação básica, em todas as suas etapas e modalidades. A segunda é o papel indutor dos fundos estaduais e da complementação da União para tornar efetivo o regime de colaboração. A terceira – e mais desconhecida – é o lugar do Fundeb como uma e não a única fonte de custeio e investimento público na educação básica. E a última, como não poderia deixar de ser numa revista da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), é seu papel fundamental como valorizador dos profissionais da educação, em especial por meio da viabilização do Piso Salarial Nacional (PSPN) para os educadores.

Vamo-nos valer, para a construção deste texto, da Constituição, Leis e Decretos que aludem ao financiamento da educação e ao Fundeb, da experiência como gestor público nesta área até hoje e, eventualmente, de escritos sobre a temática, financiamento¹.

O Financiamento da escola pública em tempos de universalização da educação básica

Não é fácil financiar o ensino público e gratuito quando a demanda ultrapassa a possibilidade de oferta pelo Estado.

Entendamos a questão trazendo à consideração o contraste entre a educação colonial jesuítica e a educação pública depois da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Ambas se caracterizam pela gratuidade. A diferença é que os jesuítas, no auge de sua presença no Brasil, ofereciam escolas primárias e secundárias para somente 5% dos meninos e adolescentes da Colônia, na maioria filhos de portugueses, mamelucos influentes ou índios batizados. Para isso, além da redízima dos impostos cobrados pela Coroa Portuguesa e da produção das missões, contavam com a renda do abate ou venda de 200.000 reses por ano das fazendas dos colégios – o que, por si só, garantia uma receita por aluno equivalente a R\$ 5.000,00.² Em 2007, tínhamos 55.000.000 de crianças, adolescentes, jovens e adultos na educação básica – no ensino fundamental, 97% da população escolarizável. E o Distrito Federal (DF), os estados e municípios contaram, juntos, com cerca de R\$ 90 bilhões para custear seus gastos, o que resultou em R\$ 1.636,36 por aluno/ano. Mais grave: em 2007 havia quase 10 milhões de crianças até três anos esperando por vagas em creches; outros 2 milhões fora da pré-escola; 1 milhão fora do ensino fundamental e outro milhão sem matrícula no ensino médio. E, vergonha para todos nós: 46 milhões de jovens e adultos sem terem concluído o ensino fundamental obrigatório e fora da Educação para Jovens e Adultos (EJA). Resumindo: os R\$ 90 bilhões teriam que ser divididos, na perspectiva da universalização de atendimento pretendida pelo art. 214 da Constituição, por 115 milhões de alunos

– o que teria resultado em R\$ 782,61 anuais por aluno na educação básica pública.

Por isso, falamos que não é fácil financiar o ensino gratuito quando a demanda ultrapassa a possibilidade de oferta de recursos públicos. Alguém poderia retrucar que R\$ 90 bilhões gastos em educação básica em 2007 representaram somente 3,51% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de então: R\$ 2,56 trilhões. E seria razoável gastarmos pelo menos 7% em educação. Essa é uma boa discussão, que retomaremos ao final do texto. Mas, desde já lembremo-nos que a União e os estados já despendem mais R\$ 27 bilhões na educação superior, profissional e outros programas federais - o que teria elevado o gasto público em educação em 2007 para R\$ 117 bilhões, que corresponderam a 4,6% do PIB, segundo o publicado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A situação, portanto, não é fácil. E seria muito pior caso não tivéssemos conquistado a vinculação constitucional de percentuais crescentes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Em 1934, eram 10% da União, 20% dos estados e 10% dos municípios. Em 1988, graças à ação de constituintes ligados à Confederação de Professores do Brasil (CPB), hoje CNTE, liderados pelo senador João Calmon, chegamos ao art. 212 que prescreve 18% dos impostos da União, 25% dos estados e do Distrito Federal e 25% dos municípios para a MDE. No mesmo artigo se garante uma contribuição social adicional, chamada “salário-educação”, recolhida pelos empresários à razão de 2,5% do valor de suas folhas de pagamento – o que resultou em R\$ 7 bilhões em 2008. Desde 1995, entretanto, 20% dos recursos da União vinculados à MDE foram “desvinculados” por uma emenda à Constituição de caráter provisório, renovada atualmente sob a sigla de DRU (Desvinculação das Receitas da União), que “desviou” pelo menos R\$ 4 bilhões do orçamento de 2008 da MDE. Dispositivo semelhante se tenta incluir na reforma tributária no nível dos Estados – Desvinculação das Receitas dos Estados (DRE) –, enquanto, no nível federal, está para ser aprovada a extinção gradativa da DRU em relação aos impostos federais.

De qualquer forma, se a maior parte dos recursos para a educação pública provém de impostos – e o de maior receita é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), seguido do Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – não há dúvida de que o aumento de verbas para a MDE provém substancialmente do crescimento da arrecadação da União, do DF, dos estados e dos municípios. De 1995 até setembro de 2008 a economia brasileira propiciou aumento real constante de arrecadação – o que possibilitou uma destinação crescente de verbas para a educação. Com a crise atual, ocorreu o contrário. Não somente os estados sofreram baixas na receita de ICMS, como diminuiu o valor dos repasses da União para estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FMP) – formados pelo IR e IPI. Somente o IPVA e o Imposto de

Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores estaduais e municipais têm tido receitas crescentes nos seis meses da crise.

É nesse contexto de dúvida sobre o próprio modelo de financiamento que navega a principal política de financiamento da educação do Governo Lula, o Fundeb.

O que é o Fundeb?

As considerações sobre financiamento da seção anterior foram feitas numa abordagem geral, tomando o Brasil como uma unidade para os dados de demanda e oferta e a média brasileira para os custos por aluno. Entretanto, a educação básica é oferecida pelos entes federados e não pela União, cujo papel é somente de fixar políticas e redistribuir recursos.

Ora, pelo art. 211 da Constituição, a educação infantil (de zero a cinco anos de idade) é de competência dos municípios e o ensino médio é encargo dos estados. O ensino fundamental, agora com duração de nove anos, é oferecido por ambos. Ao governo do Distrito Federal compete a oferta de todas as etapas.

E quais são as disponibilidades financeiras do Distrito Federal, dos estados e dos municípios?

Esta pergunta inquieta os gestores desde a década de 1930. Se os recursos para a educação provêm, na maior parte, de impostos arrecadados pelos estados e municípios, certamente haverá grandes diferenças, já que as receitas refletem o vigor e a evolução das atividades econômicas de cada ente federado e as despesas são função de maior ou menor taxa de natalidade da população local. As desigualdades, em 1995, eram abissais. Enquanto o Município de Paulínia (SP) dispunha em valores nominais, de cerca de R\$ 5.000,00 por aluno matriculado em sua rede, alguns municípios do Nordeste não tinham mais que R\$ 50,00 anuais para educar cada aluno. Diferenças não tão extremas, mas muito grandes, também se verificavam entre os estados. Roraima, Amapá, Acre e Tocantins, por contarem com significativas transferências de FPE, tinham receitas por aluno cinco vezes maiores que o Ceará, o Piauí e Alagoas. Grandes arrecadações de ICMS em alguns estados e processos de municipalização de matrículas em outros haviam aliviado algumas sobrecargas, mas a regra eram as desigualdades. Não admira que em muitos municípios praticavam-se vencimentos de professores equivalentes a um terço e até a um quarto do salário mínimo nacional. A grande exceção era o Distrito Federal, aquinhoado não somente por forte receita de impostos como por uma histórica complementação da União, que em 2002, por força da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro, se converteu no Fundo Constitucional do DF, destinado às folhas de pagamento do pessoal da segurança, saúde e educação.

Em resumo, o presidente Fernando Henrique Cardoso, ao assumir o governo em 1995, estava convencido de que os recursos totais de impostos vinculados à MDE eram suficientes para financiar a educação pública, faltando somente priorizar o ensino fundamental obrigatório, instituir uma forma de redistribuição dos recursos de MDE no âmbito dos estados e de seus municípios e de complementar as receitas de alguns estados que não atingissem um valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente. Essa foi a essência da EC nº 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Para garantir a valorização salarial dos professores, o Fundef, ao separar 60% dos 25% dos principais impostos para o ensino fundamental, destinava 60% para o pagamento dos mestres em “efetivo exercício”. Nas contas do Ministério da Educação (MEC), esse constructo gerencial garantiria, àquela época, não um piso, mas um “salário médio” de R\$ 300,00 – desde que a média de alunos por professor nas redes estaduais e municipais fosse de 25.

Na prática, o Fundef acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental e contribuiu para a melhoria dos salários ínfimos dos professores, principalmente do Nordeste. Entretanto, *des-incentivou* a abertura de creches e pré-escolas pelas prefeituras e provocou o *des-financiamento* do ensino médio pelos Estados. No segundo caso, foi necessário mesmo se socorrer alguns estados com um programa apelidado de “Fundefinho”.

Desde 1994 circulava entre sindicalistas e gestores a ideia de um fundo mais amplo que o Fundef. A deputada Esther Grossi apresentou em 1996 uma emenda incluindo as matrículas da educação infantil. E, em 1999, os deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) protocolaram uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) – de nº 112- que propunha explicitamente o Fundeb. Infelizmente, nem comissão especial foi criada na Câmara Federal para apreciá-la. A sigla, entretanto, já se tornara conhecida, e significava: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Defendido pelo candidato Lula à Presidência da República em 2002, em debate com o oponente José Serra, passou, com sua posse no Planalto, a ser objeto de formulação legal. De 2003 a 2006, estive num dos quatro pólos de sua formulação, o MEC. Mas os interesses da nação se representaram em outros três pólos: o dos gestores estaduais e municipais; o do Legislativo, associado aos sindicalistas; e o do Ministério da Fazenda. Somente em junho de 2005 foi possível se chegar a um texto que o presidente Lula pudesse assumir como PEC, ainda que sob protestos dos sindicalistas e da equipe econômica do Governo.

A tramitação da PEC nº 415, de 2005, foi um espetáculo cívico de rara eficácia: conseguiram-se, na Câmara e no Senado, avanços e unanimidades, que resultaram nos textos complexos da EC nº 53, de 1996 – doze dias antes do esgotamento legal do

Fundef – e da Lei nº 11.494, de 2007, que substituiu a Medida Provisória nº 339, de 2006, responsável por viabilizar o Fundeb a partir de 1º/1/2007.

Nos itens seguintes destaco os principais dispositivos dessa nova legislação.³

O papel do Fundeb como indutor do regime de cooperação entre cada estado e seus municípios

A primeira qualidade do Fundeb é a de obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público. A EC nº 14, de 1996, já aplainara o caminho, estabelecendo as prioridades: os municípios com o encargo da educação infantil, os estados com o ensino médio e ambos dividindo a responsabilidade pelo ensino fundamental. O Fundeb, ao abranger no regime de redistribuição de 20% dos impostos todas as etapas e modalidades da educação básica, obedecendo a estas prioridades e permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, regula com força o princípio da cooperação. Mais ainda: se, eventualmente, o crescimento das matrículas no conjunto de um estado e seus municípios baixar a disponibilidade de recursos por aluno, o Fundeb força também a entrada da complementação da União, agora não mais em quantitativos decrescentes, mas em valores crescentes, como na seção “O Fundo e a valorização dos profissionais da educação”, na p. 31.

Atente-se, entretanto, à virtude do Fundeb como solda federativa: antes do Fundeb e mesmo depois dele, se um município esgotasse sua capacidade de financiar creches e pré-escolas com os recursos de MDE, só tinha a opção de aumentar o percentual vinculado. Agora, o fato gerador do recurso é a própria demanda atendida, sob forma de matrícula, consignada no Censo Escolar do ano anterior. Pelo instituto dos vasos comunicantes da cooperação, recursos dos municípios mais ricos e do estado são disponibilizados para assegurar direitos do ente federado mais pobre.

O mesmo se diga do estado em relação à oferta de ensino médio. Nesse caso, tem sido freqüente a situação de penúria de alguns estados que já comprometem perto de 5% de suas receitas no financiamento de suas universidades. Com o Fundeb, recursos dos 20% de MDE de Paulínia/SP, de Canoas/RS, de Duque de Caxias/RJ, de São Francisco do Conde/BA, socorrem os respectivos estados, numa espécie de “reforma tributária antecipada”. E melhor, sem prejuízo dos respectivos municípios que, ao aumentar suas matrículas, recuperam as possíveis “perdas” de arrecadação.

Na verdade, o grande salto do Fundef para o Fundeb foi a superação da guerra entre governos. Com o Fundeb, só “perderá” recursos o ente federado que não se dispuser a atender à sua própria demanda.

As variações de custo-aluno no contexto da política de multi-fontes

Este movimento de “perde-ganha” gerou, durante a construção e tramitação da PEC nº 415 e da Medida Provisória (MPV) nº 339 uma disputa entre estados e municípios sobre as variações de valor por aluno na captação dos recursos do Fundeb.

Durante os dez anos de Fundef, era natural que os estados “perdessem” parte de suas receitas de MDE em virtude da tendência de municipalização já em curso. De 2000 em diante, na distribuição de recursos no âmbito de cada estado, em obediência à Lei nº 9.394, de 1996, os alunos das séries iniciais do ensino fundamental passaram a “valer” mais do que os das séries finais. Como os estados tinham a maioria das matrículas das séries finais, isso serviu para segurar um pouco a drenagem de verbas do Fundef para os municípios. Embora, anos antes, o custo real das séries finais fosse menor, de 2000 para cá dois fatores inverteram esse dado: a maioria dos professores das séries iniciais passou a ter formação de nível superior e salários idênticos aos dos colegas licenciados; e as turmas das séries finais começaram a ser mais numerosas que as das séries iniciais – inclusive por recomendação científico-pedagógica.

Daí que, ao se estender o Fundo para todas as etapas e modalidades da educação básica, dois fatores concorreram para fixar as diferenças de índices de captação de recursos: os custos reais e os impactos nas finanças de cada ente federados. Com isso, além de se abrir um grande leque de variações (onde entraram, além das etapas e modalidades, tipos de escola – urbana e rural; pública e comunitária – e diferenciações curriculares – tempo parcial e integral), foi necessário forjar equilíbrio entre os interesses, que se consubstanciou em dois dispositivos.

O primeiro foi restringir o “intervalo” de variações ao mínimo possível (que ficou, no primeiro ano, de 0.7 para a EJA e 1.3 para o ensino médio integral ou integrado) e o segundo foi o de estabelecer uma “flexibilidade de variações”, a cargo de um órgão novo de mediação e negociação na estrutura do Fundeb, que, na MPV se chamava de “Junta” e que na Lei se chamou de “Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade” – composta por secretários estaduais e municipais de educação e presidida pelo MEC.

Ora, as restrições acabaram tendo um efeito colateral muito saudável: revelaram que os recursos do Fundeb, embora importantes, não são os únicos financiadores da educação básica. Em cada etapa e modalidade, existem dezenas de outras fontes adicionais para custear a educação. As creches e a educação especial, por exemplo, precisam contar com recursos da assistência social e dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. Os cursos profissionais de nível médio e as escolas em jornada integral podem contar com verbas da área dos esportes, da cultura, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os municípios precisam potencializar a arrecadação de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), de ISS (Imposto sobre Serviço) e de

ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) – como já fazem vários deles, com notáveis repercussões para a valorização dos profissionais e para a autonomia e qualidade do ensino. A educação para o campo – e não só ela - pode se beneficiar de receitas de trabalho produtivo de educadores e educandos. Em outras palavras: o que parecia um complicador do Fundeb acaba sendo, quando comparece o empenho e o compromisso de cada gestor, um incentivo à captação de novos recursos.

Papel da União como garantidor da qualidade no regime de colaboração

A educação escolar no Brasil, por tradição histórica, nem é um encargo do governo central, nem da comunidade local. Desde o Ato Adicional à Constituição do Império, em 1834, coube às províncias, e, depois, aos estados, construir e manter escolas primárias e secundárias. Daí porque se constituíram sistemas estaduais de educação e não prosperaram, como nos Estados Unidos da América, sistemas comunais, nem se estabeleceu, como na maioria dos países, sistemas nacionais centralizados.

Ora, como foi dito no início deste texto, a explosão da demanda na primeira e segunda metade do século passado sobrecarregou as finanças estaduais, comprometendo a qualidade da oferta dos serviços educacionais, cuja responsabilidade foi crescentemente dividida com os municípios. Esse movimento reforçou ainda mais a tendência de perda de qualidade, atestada nas últimas duas décadas pelas avaliações do MEC.

A Constituição de 1988 e as Emendas Constitucionais 14 e 53 foram unânimes em consagrar um novo papel da União, além de formulador de políticas gerais e de redistribuidor e suplementador de recursos: o de “garantidor da qualidade”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seus artigos 74 e 75, fala do “custo-aluno-qualidade”; o Fundef fazia menção a um valor mínimo anual por aluno que garantisse padrão de qualidade. E a Emenda do Fundeb, além de destinar 10% da complementação da União a “programas destinados à melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2006a, Art. 60, inciso VI) é enfática quando dispõe no § 1º do mesmo artigo: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo, definido nacionalmente”. (BRASIL, 2006a).

Ora, além dos programas tradicionalmente orientados para alavancar a qualidade, gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre os quais destacamos os do livro didático, da alimentação escolar e do Dinheiro Direto na Escola, por seu volume de recursos (quase R\$ 4 bilhões anuais), que atingem hoje todas as escolas da educação básica, a União passou a ter, com o Fundeb, um papel preponderante na composição de seus recursos.

A esse respeito, basta fazer a comparação entre o perfil das fontes de recursos em dois municípios, ambos de matrícula fortemente municipalizada: Santarém/PA (Figura 1) e Rio de Janeiro/RJ (Figura 2). No primeiro, a complementação da União representa 34,3% do total do Fundeb. No segundo, em vista de o estado ter um custo-aluno superior ao valor-mínimo, a complementação da União é nula. Imagine-se a disparidade se o Fundeb não existisse.

É verdade que o Fundef se havia proposto a mesma tarefa. Cálculos preliminares do Presidente do FNDE à época, Barjas Negri, haviam previsto R\$ 871 milhões de reais como complementação da União a treze estados. Mas, na realidade, a parcela repassada pelo governo federal foi diminuindo gradativamente e representou, em seu último ano (2006) menos de 1% do total do Fundef, beneficiando somente o Maranhão e o Pará. Os governadores e prefeitos e, principalmente, os secretários estaduais e municipais de educação estavam altamente preocupados com a postura do Ministério da Fazenda, que sempre relutou em conceder complementações mais generosas, argumentando que elas poderiam inibir o esforço fiscal dos entes federados.

Por isso, em vez de se escrever, como no art. 6º da Lei do Fundef, que o valor mínimo seria igual ao valor médio – o que nunca foi cumprido – a opção foi assegurar complementações da União crescentes – R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 no terceiro ano de vigência do Fundeb, que corresponde a 2009. E o que aconteceria de 2010 a 2020? O Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (Undime) queriam 10% da soma dos Fundos. O texto que foi melhorado na Câmara e aperfeiçoado no Senado saiu ainda melhor: “a complementação da União será de, **no mínimo**, 10% do total de recursos” que compõem o Fundo, “a partir do quarto ano de vigência dos Fundos”.

Isto significa que a evolução da oferta de matrículas e o crescimento do poder dos estados e municípios poderão levar os deputados e senadores a fazer crescer – até onde puder se esticar a corda – o valor da complementação, garantindo realmente a transformação do valor mínimo em custo-aluno-qualidade.

O Fundeb e a valorização dos profissionais da educação

No mundo acadêmico e político, o Fundeb tem tudo a ver com financiamento da educação. Mas é importante lembrar que o Fundef nasceu de uma luta pela valorização salarial dos professores, que se aguçou ainda no tempo do presidente Itamar Franco, que assinou um Acordo Nacional com a CNTE para assegurar o Piso Salarial Profissional Nacional para o Magistério Público.

Ora, na EC nº 14 e na Lei nº 9.424, ambas de 1996, não foi assegurado o piso, mas garantido um pretensão “salário médio”, regulado por uma resolução do Conselho Nacional de Educação. Assim, mesmo com a destinação de 60% das receitas do Fundef para seus salários, os professores acumulavam desde esta época uma grande indignação contra os ocupantes do Palácio do Planalto e do MEC. Na PEC nº 112, de 1999, a que já aludimos, estava expressa a garantia de um Piso Salarial Profissional Nacional, não somente para os professores mas também para os funcionários de escolas que se habilitassem como técnicos em nível médio – o que seria viabilizado pela destinação de 80% dos recursos do Fundeb para as remunerações do pessoal coberto pelos planos de carreira.

Antes de se chegar ao texto da PEC nº 415, de 2005, que o presidente Lula mandou para o Congresso, as negociações entre os gestores, o MEC e o Ministério da Fazenda tinham chegado a duas conclusões: primeiro, que não se devia aumentar o percentual destinado aos “profissionais da educação” de 60% para 80%, uma vez que esse conceito não tinha base legal e colidia com práticas já consolidadas de terceirização dos “serviços de apoio” em vários entes federados; segundo, que, embora todos concordassem com ela, seria perigoso embutir a implantação do Piso na PEC do Fundeb.

Com o argumento de que a inclusão de mais impostos e o aumento de 15% para 20% da receita de impostos iriam gerar mais recursos para as remunerações do pessoal do magistério, o piso ficou de fora da proposta. Foi até bom. Assim como aconteceu com a exclusão das creches, que levantou grande mobilização na Câmara, a omissão do Piso acelerou o movimento liderado pela CNTE. Os deputados, e depois os senadores, corrigiram a lacuna e chegaram a uma formulação conciliadora: “a lei disporá sobre prazo para fixar em lei específica, piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2008, Art. 60, III). Esse é o dispositivo inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O mais importante, entretanto, é o que foi feito no art. 206 do corpo da Constituição. Criou-se na Emenda nº 53 o seguinte inciso VIII ao art. 206: “o ensino será ministrado de acordo com os seguintes princípios: piso salarial profissional **nacional** para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” (BRASIL, 2006a).

Embora a valorização dos profissionais da educação não se resuma à conquista do Piso Nacional, o Fundeb, com as emendas constitucionais, e a Lei do Piso, de nº 11.738, sancionada em 17 de julho de 2008, vêm dar novo patamar legal e financeiro para se enfrentar a questão.

Mesmo com as limitações que provisoriamente o Supremo Tribunal Federal impôs ao alcance do Piso Salarial, principalmente no que diz respeito à composição de jornada dos professores, o que se tem garantido com a Emenda do Fundeb é, ao mesmo tempo, mais recursos de impostos para se injetar nos planos de carreira dos

estados e municípios, e um quadro legal definitivo, contido no art. 206, V e VIII, bem como no respectivo parágrafo único, dispondo sobre os instrumentos de valorização de todos os profissionais da educação.

Fundeb: política de inclusão social e de desenvolvimento econômico

Com exceção do DF, onde a principal virtude do Fundeb é a garantia de remuneração condigna do magistério por meio do controle social, o que certamente ficará na história da educação brasileira é o **efeito inclusivo** dessa política. Por quê?

Por duas razões. A primeira tem a ver com a mudança do fato gerador dos recursos para a educação básica. A segunda com a instauração de um mecanismo de “expansão necessária de atendimento”.

Com a Constituição de 1988 e a LDB, a fonte principal de recursos são os impostos vinculados para a MDE, no percentual mínimo de 25%. Assim, para se ter mais verbas para a educação, ou se aumenta a arrecadação ou se faz crescer o percentual de vinculação. De qualquer forma, o estado ou município vai ter que “tirar a sola de seu couro”. A mecânica do Fundeb é diferente: 20% da receita dos impostos do estado ou do município vão compulsoriamente para o Fundo Estadual. E os recursos voltam na medida do número de matrículas. Assim, abrir mais vagas não significa mais despesa, e, sim, mais receita. Com isso, estimula-se a inclusão crescente das demandas por educação infantil nos municípios, por ensino médio e profissional nos estados, e do EJA em ambos. Mas, o Fundeb cria um constrangimento positivo adicional: é o de que, se o estado ou município não expandir suas matrículas, perderá a cada ano mais recursos, em relação ao que necessariamente recolhe de receita.

Alguém poderá fazer uma observação pertinente. Aumentando o número total de matrículas no estado, diminui o “recurso por aluno”, o que vai redundar em prejuízo para o ente federado, que não consegue reduzir a despesa adicional das novas turmas e escolas. Em tese, sim. Na prática, nove estados já não se preocupam com isso, porque a complementação da União já lhes garante um piso de recursos, que em 2009 é de R\$ 1.309,07 anuais por aluno no índice de referência, que corresponde às matrículas nos primeiros anos do ensino fundamental urbano⁴. Também na prática, as reivindicações dos educadores por melhores salários e a luta das comunidades por melhor qualidade de atendimento irão forçar maior arrecadação a curto prazo, e mais desenvolvimento econômico da região a médio prazo.

A curtíssimo prazo, dobra-se a vigilância dos sindicalistas e dos gestores. A implantação dos Conselhos Sociais de Controle e Acompanhamento do Fundeb na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, bem como os interesses dos políticos em participar do bolo da receita pública já são componentes novos

do cenário do financiamento da educação. Todos atentos à Reforma Tributária e à possível criação da Desvinculação de Receitas dos Estados. Todos estamos curiosos sobre as possíveis fontes adicionais para a União aportar mais de R\$ 8 bilhões de complementação do Fundeb em 2010. Todos estamos vigilantes sobre o possível desaparecimento do Salário-Educação e de outras contribuições sociais que financiam programas federais imprescindíveis à oferta de educação básica pública para populações de pouca renda. E, acima de tudo, estamos de olho numa riqueza que o desenvolvimento econômico nos trouxe: as receitas do petróleo do Pré-Sal. Não estaria no investimento de parte dos lucros da futura estatal o segredo para virarmos a página da indigência da escola pública e da indignidade do salário dos educadores? Com aportes adicionais substantivos poderemos enfrentar a tarefa de elaborar o II Plano Nacional de Educação (2011-2020) na perspectiva de chegarmos realmente não só ao investimento de 7% do PIB em educação, mas de 8 ou mais por cento, aproximando finalmente a oferta de recursos às demandas de escolarização e de qualidade com as quais todos nos identificamos.

Recebido e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 A esse respeito destaca-se, entre outros, Monlevade (2007), Pinto (2007); Gouveia; Souza; Tavares (2006), Monlevade; Ferreira (1997).
- 2 Devo este cálculo ao prof. João Antonio Cabral de Monlevade, que se baseou nos textos de Serafim Leite (1938) e de Celso Furtado (2000).
- 3 Além da EC nº 53, de 2006, e da Lei nº 11.494, de 2007, são fontes imprescindíveis para entender o Fundeb os materiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre o Fundo, disponíveis em sua página eletrônica (<www.fnde.gov.br>).
- 4 O novo cronograma de complementação dos repasses do Fundeb para 2009, de R\$ 5,07 bilhões reflete a importância que ela tem para estes nove estados, não somente para compor seus gastos no patamar do valor mínimo por aluno, como também para defender as finanças estaduais e municipais dos efeitos da crise que fez diminuir as receitas de FPE e FPM. Atente-se à antecipação que o governo federal faz nos meses de abril, maio e junho no volume dos repasses.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts.

34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006a.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei do Império nº 16, de 12 de outubro de 1834.** Faz algumas alterações e adições a Constituição Política do Império, nos termos da lei de 12/10/1832. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.** Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro 2006b.** Convertida na Lei nº 11.494, de 2007. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 112, de 22 de setembro de 1999.** Autor: Padre Roque PT/PR. Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Sileg/Prop_Detalhe.asp?id=14399>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 415, de nn de mês de 2005**. Autor: Poder Executivo. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=290585>. Acesso em: maio 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 2000.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Org.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006.

LEITE, Serafim. **História da Companhia de Jesus no Brasil**. Lisboa: Livraria Portuguesa, 1938.

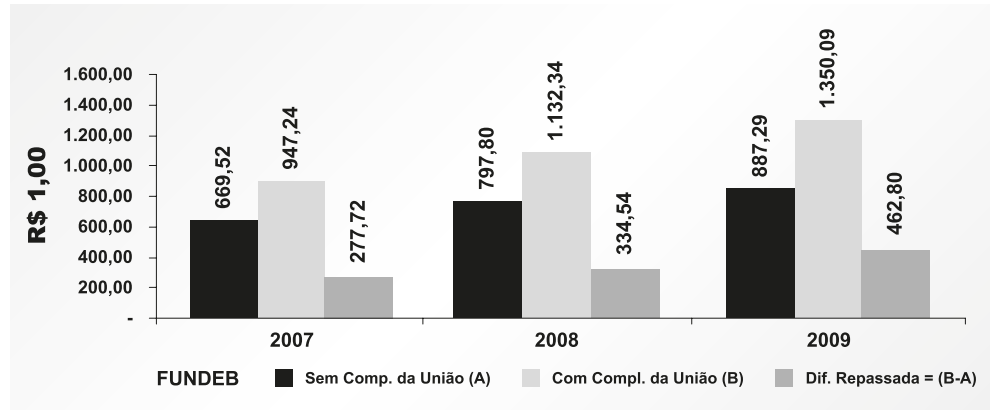
MONLEVADE, João Antonio Cabral de; FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

_____. **Para entender o Fundeb**. Ceilândia, DF: Idea, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

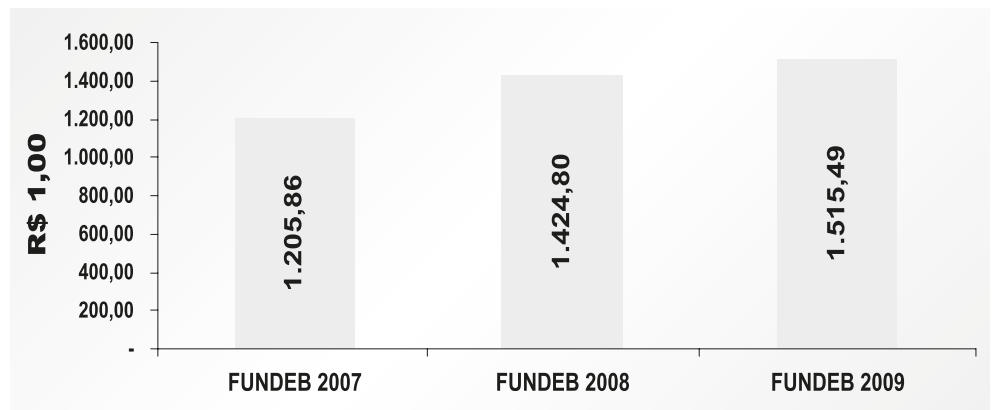
Anexo - Figuras

Figura 1: Fundeb – Santarem/PA.



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Figura 2: Fundeb – Rio de Janeiro/RJ.



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Fundeb as a public policy for financing basic education

ABSTRACT: The paper analyzes the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Funding for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - Fundeb) as a public policy, revealing historical links between financing and public education, locating it in relation to: the adequacy to the constitutional perspective of the universalization of basic education; the inducing role of state fundings and of complementing for the Union in effecting the regime of collaboration; one of the pools of resources for basic education; the role Fundeb plays in the valorization of educational professionals.

Keywords: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Financing for basic education. Public policies in education. Regime of collaboration.

Le Fundeb en tant qu'une politique de financement de l'enseignement primaire

RÉSUMÉ: Cet article analyse le Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, (Fonds de Manutention et de Développement de l'Enseignement Primaire et de Valorisation des Professionnels de l'Éducation - Fundeb) en tant qu'une politique publique, en mettant en relief les relations historiques entre les finances et l'éducation publique et en le situant en ce qui concerne l'adéquation à la perspective constitutionnelle d'universalisation de l'enseignement primaire ; le rôle inducteur des fonds des états et des fonds complémentaires versés par l'Union dans la mise en œuvre du régime de collaboration ; l'une des sources de ressources de l'enseignement primaire ; le rôle du Fonds dans la valorisation des professionnels en éducation.

Mots clé : Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Financement de l'enseignement primaire. Politiques publiques en éducation. Régime de collaboration.

El Fundeb como política pública de financiamiento de la educación básica

RESUMEN: El artículo analiza el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de Educación- Fundeb) como política pública, revelando nexos históricos entre las finanzas y la educación pública, situándolo con respecto a: la adecuación a la perspectiva constitucional de la universalización de la educación básica; al papel inductor de los fondos estatales y de la complementación de la Unión en la efectivación del régimen de colaboración; a una de las fuentes de recursos de la educación básica; al papel del Fondo para la valoración de los profesionales de educación.

Palabras-clave: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Financiamiento de educación básica. Políticas públicas en educación. Régimen de colaboración.

Autonomia na gestão de recursos

Uma experiência pioneira no País

WALDERÊS NUNES LOUREIRO*
JOÃO BATISTA DO NASCIMENTO**

RESUMO: Este artigo analisa as condições legais e políticas que viabilizaram a experiência da Prefeitura de Goiânia na concepção, aprovação e implantação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) e do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino (Pafie), como mecanismo de descentralização e autonomia na gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Palavras-chave: Autonomia da gestão financeira. Financiamento da Educação. Gestão Democrática da escola. Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE). Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino (Pafie).

Introdução

Com a Constituição Federal de 1934 (CF/34), teve início, no Brasil, a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. No Artigo 156 dessa Carta Magna ficou disposto, pela primeira vez, que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.” Com exceção dos períodos ditatoriais, como no Estado Novo, por meio da Constituição Federal de

* Doutora em Educação. Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG).
E-mail: <wnloureiro@hotmail.com>.

** Mestrando em Educação na FE/UFG. Professor da Rede Municipal de Educação de Goiânia-GO.
E-mail: <jbeduc63@gmail.com>.

1937 (CF/37), e na Ditadura Militar, pela Constituição Federal de 1967 (CF/67), esse princípio tem sido respeitado e vem sendo o meio de se assegurar o financiamento público para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no artigo 212, dispõe que

“a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em razão disso, estabelece a atualização do vínculo legal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Quando as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios fixam percentuais mínimos, superiores aos preestabelecidos na CF/88, ficam prevalecendo os novos índices¹.

Corroborando o dispositivo legal referido no parágrafo anterior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, dispõe, no artigo 69, § 5º, que o repasse das receitas vinculadas, do caixa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, de forma decenal, isto é, a cada dez dias de sua arrecadação pelo Tesouro Público. Na Lei Orgânica do Município de Goiânia, o legislador vai além e diz, no §8º do artigo 257, que “o repasse de recursos da União e do Estado para o Município deverá ser feito diretamente para a Secretaria Municipal de Educação”.

Reafirmando os dispositivos legais acima referidos, o legislador no § 6º, do artigo 69 da LDB dispõe, ainda, que “o atraso da liberação (dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino) sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.” A penalização é uma forma que o legislador encontrou para motivar o gestor público a disponibilizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino de forma periódica ao órgão responsável pela educação pública.

Sem dúvida, a fixação de dispositivos legais, comparada a situações anteriores, foi um avanço no financiamento da educação. Mas, hoje, esses índices são considerados insuficientes para a manutenção de uma educação de qualidade (PINTO, 2005). Agrava ainda mais a insuficiência de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação o fato de que essa legislação nem sempre é cumprida - realidade muito comum na maioria dos municípios brasileiros, demonstrando a falta de compromisso de muitos gestores públicos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público.

O compromisso político-social com a inclusão social e com o processo de escolarização orientado pelo paradigma da qualidade social da educação da gestão “Democrática e Popular 2001/2004”, na Prefeitura de Goiânia, se expressa na compreensão da “educação como constituição cultural de sujeitos livres”.

Inspirada nos dispositivos legais referidos neste texto e com a convicção de que o financiamento da educação tem papel importante na organização e funcionamento do sistema municipal de educação, especialmente quando a gestão defende a democratização do sistema de ensino e da escola, é que a gestão “Democrática e Popular”, eleita para governar a cidade de Goiânia no quadriênio 2001/2004, elaborou e encaminhou, para aprovação na Câmara Municipal, a Lei nº 8.075, de 2001, instituindo o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE). O objetivo dessa Lei foi criar as condições legais, financeiras e de gerenciamento dos recursos municipais destinados ao desenvolvimento das ações e serviços do ensino, executados e/ou coordenados pela Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (SMEG).

A Lei de criação do FMMDE só veio a ser aprovada em final de dezembro de 2001, ou seja, com quase um ano de gestão, porque sua elaboração, no âmbito da prefeitura, não foi uma decisão de consenso. A convicção do prefeito, da secretária de educação e de parte dos dirigentes do governo municipal não foi suficiente para implantar, de imediato, o FMMDE, mesmo sendo a gestão da prefeitura composta por uma coligação de partidos políticos de esquerda, que, historicamente, vinham defendendo tanto o princípio da vinculação legal dos recursos da educação, quanto o artigo 69 da LDB. Mesmo assim, a defesa histórica dessas bandeiras, numa situação concreta de governo, não impediu o surgimento de dúvidas sobre sua implementação. Os argumentos eram os mais diversos, desde a existência de outras prioridades que absorveriam grandes investimentos financeiros, até a dificuldade que teria a SMEG, pela sua inexperiência, de gerir o montante dos recursos. Finalmente, o empenho do prefeito, em conjunto com a SMEG, com parte dos gestores da prefeitura e alguns parlamentares, conseguiu enviar a Lei para aprovação na Câmara Municipal de Goiânia.

Além das receitas previstas no Art. 212 da CF/88, o FMMDE tinha o objetivo de gerenciar, também, a aplicação das receitas de convênios e programas celebrados com o Governo Federal e Estadual bem como aquelas recebidas à conta do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Resolução Normativa nº 007, de 2000, do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, dispôs, em seu art. 1º que

“lei de iniciativa do Poder Executivo criará, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Fundo Municipal, de natureza contábil, para gestão exclusiva da movimentação dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”.

Essa movimentação deveria ser gerenciada no âmbito do órgão municipal responsável pela educação. A mesma Resolução, no §1º, do Art. 1º, dispôs ainda que “considerar-se-á gestor municipal da educação o Secretário Municipal de Educação ou, na inexistência deste, a autoridade responsável pela área de educação municipal”.

Autonomia financeira

A criação do FMMDE dotou a SMEG de autonomia para gerenciar os recursos municipais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), autonomia que possibilitou um planejamento mais adequado e real das ações administrativas e pedagógicas da SMEG. Ela possibilitou ao gestor da educação municipal o acesso aos elementos orçamentários e financeiros para a adoção de um planejamento mais eficiente e eficaz de suas ações.

Conhecedor do montante real dos recursos municipais vinculados à MDE, e detendo autonomia para planejar e executar o seu orçamento específico, o gestor da SMEG pode criar e executar os instrumentos administrativos, financeiros e pedagógicos mais sintonizados com as disponibilidades financeiras e as necessidades e especificidades da Rede Municipal de Ensino de Goiânia.

Ações que se fizeram possíveis com o advento do FMMDE foram a concepção, criação e implantação do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais (Pafie), realizado por meio da aprovação da Lei nº 8.183, de 2003, que se constituiu em um sistema de repasse de recursos financeiros destinados às instituições educacionais públicas municipais, garantindo-lhes autonomia de gestão financeira, para o ordenamento e execução de gastos rotineiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

O repasse dos recursos via Pafie fez-se trimestralmente, de forma direta, às instituições educacionais da educação infantil e da educação fundamental, por meio de depósitos em conta corrente específica, aberta em instituição financeira oficial, em nome da unidade executora (entidade de direito privado, organizada no âmbito da instituição educacional, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar), mediante a apresentação de Plano de Aplicação de Recursos, devidamente aprovado pelo Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor da instituição educacional².

Democracia e pedagogia

Os recursos do Pafie destinam-se a garantir maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira às instituições educacionais, sejam elas escolas do ensino fundamental ou centros municipais da educação infantil (CMEI), proporcionando mais agilidade na solução dos problemas administrativos e na execução do projeto pedagógico.

A descentralização financeira dos recursos públicos vinculados ao financiamento da educação por meio do Pafie foi acompanhada da democratização das decisões sobre sua aplicação, pois era a instituição educacional, juntamente com o conselho

escolar e/ou conselho gestor, que decidia, através de um Plano de Aplicação, em que utilizar os recursos recebidos. Como o repasse era feito em nome da unidade executora (Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor), era imprescindível que a totalidade de seus membros, em conjunto com a direção da instituição, se envolvesse na definição do Plano de Aplicação e na execução propriamente dita dos recursos recebidos.

Conforme a Lei Municipal nº 8.183, de 2003, e o Decreto Municipal nº 147, de 2004, os recursos repassados pelo Pafie destinaram-se à manutenção e ao desenvolvimento do ensino oferecido pelas instituições educacionais (escola e CMEI) da Rede Municipal de Educação, visando à garantia do funcionamento e a melhoria de suas instalações físicas, bem como ações administrativas e pedagógicas.

A unidade executora do Pafie constituía-se num instrumento de gestão democrática para as instituições educacionais, pois tanto o conselho escolar como o conselho gestor compunham-se por membros da comunidade escolar, incluindo professores, servidores administrativos, pais, alunos e a direção da instituição educacional. Excetuando-se o diretor ou a diretora que eram membros natos do conselho, os demais integrantes eram indicados pelos seus pares, em processo de livre escolha da comunidade escolar.

A unidade executora era dotada de autonomia para, em conjunto com a direção da instituição, elaborar o plano de aplicação e executar os recursos descentralizados pelo Pafie. Os recursos tinham o objetivo de atender às despesas necessárias à garantia do funcionamento, melhoria física e pedagógica das instituições educacionais públicas municipais, fazendo frente a despesas como: aquisição de material de consumo urgente e necessário ao funcionamento da instituição educacional; manutenção, conservação e pequenos reparos; materiais para implantação do projeto pedagógico; aquisição de material permanente voltado à área pedagógica; outros serviços e encargos necessários à consecução de seus objetivos institucionais e pedagógicos. As instituições educacionais que ministravam educação infantil e educação fundamental noturna poderiam adquirir gêneros alimentícios e gás de cozinha a serem utilizados no preparo da alimentação dos alunos.

O Pafie constituiu-se num programa de fundamental importância para a Rede Municipal de Ensino de Goiânia, pois ele dotava as instituições educacionais de expressiva autonomia financeira, para conceber e empreender ações administrativas e pedagógicas com significativo impacto positivo na melhoria da gestão escolar e da qualidade do ensino ofertado. Os recursos descentralizados pelo Pafie não eram suficientes para atender a todas as demandas das instituições educacionais, todavia era um montante significativo para que pudessem ser realizadas inúmeras ações que repercutiram na melhoria da gestão escolar, assim como das ações políticas e pedagógicas da instituição educacional.

O valor dos recursos do Pafie a serem repassados às instituições educacionais era definido, conforme dispõe o artigo 2º da Lei nº 8.183, de 2003 e artigo 4º do Decreto nº

147, de 2004, observando-se dois critérios básicos: o número de alunos matriculados, extraído do banco de dados da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, atualizados trimestralmente, e os períodos de funcionamento das instituições educacionais (matutino, vespertino e noturno) ou de seus níveis de ensino (educação fundamental e educação infantil).

Com o advento do FMMDE e do Pafie, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, como gestora autônoma dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, não só transformou como ampliou significativamente o volume de repasses de recursos, necessários para fazer frente às necessidades administrativas e pedagógicas das escolas do ensino fundamental (Tabela 1) e dos centros municipais de educação infantil (CMEI) (Tabela 2).

Antes da criação do Pafie, o recurso chegava às instituições educacionais - escolas e CMEI - por meio dos adiantamentos. Todavia, os adiantamentos constituem-se em uma modalidade de execução da despesa pública muito rígida, que não atendiam à dinâmica da realidade das escolas e dos CMEI. Esse modelo de repasse só permitia que o recurso chegasse à instituição educacional em nome de uma pessoa física (servidor municipal vinculado à instituição), com prazo determinado para execução de, no máximo, sessenta dias e com prazo de prestação de contas, de, no máximo, trinta dias. Era uma realidade que não atendia às necessidades administrativas e pedagógicas, nem das escolas nem dos CMEI.

Ação multiplicadora

A criação do Pafie possibilitou uma ampliação de repasse de recursos do tesouro municipal, tanto para as escolas como para os CMEI. Quanto às escolas de Ensino Fundamental, os repasses saltaram de R\$ 915.547,00 (menos de um milhão de reais) em 2000, para R\$ 3.945.583,28 (quase quatro milhões de reais) em 2004. Um acréscimo percentual de recursos da ordem de 330%. Em relação aos CMEI, os repasses saltaram de R\$ 400.475,73 (menos de meio milhão de reais), para R\$ 1.078.280,00 (mais de um milhão de reais), em apenas três anos de existência do FMMDE. Um acréscimo percentual de recursos, da ordem de 169%. Esta ampliação no volume dos recursos repassados às escolas e CMEI transformou o cotidiano das instituições, influenciando positivamente na sua realidade administrativa e pedagógica, bem como nas suas relações democráticas internas, pois permitiu a ampliação da participação da comunidade escolar no dia-a-dia das instituições.

Com os recursos do Pafie, as instituições educacionais, além de terem garantidos os insumos básicos necessários ao funcionamento de suas atividades administrativas e pedagógicas, podiam adquirir materiais e equipamentos de caráter permanente, fundamentais ao desenvolvimento de suas ações pedagógicas.

A decisão sobre os materiais e equipamentos a serem adquiridos era da própria instituição educacional, em conjunto com o conselho escolar e/ou conselho gestor. Cabia à comunidade escolar, quando da elaboração do seu projeto político-pedagógico e do plano de aplicação dos recursos do Pafie, a escolha dos materiais e equipamentos mais adequados ao desenvolvimento de suas ações administrativas e pedagógicas.

A criação do FMMDE possibilitou à SMEG, além da criação do Pafie, outros programas como:

- » Leia Goiânia: implantação de 94 bibliotecas em escolas de ensino fundamental e sessenta em centros de educação infantil;
- » Inclusão digital: implantação de 52 laboratórios de informática, vários deles abertos à comunidade;
- » Estudar sem fome: jantar para todos os alunos do horário noturno;
- » Escola vai ao cinema: acesso ao cinema a alunos e profissionais da rede municipal de educação;
- » Criança cidadã: acesso a diversos bens culturais, vivências e espaços às crianças da educação infantil e seus educadores;
- » Tendas culturais: ações culturais e educativas com a comunidade escolar e com a comunidade onde está inserida a escola.

Além de possibilitar a criação dos programas referidos, o FMMDE dotou os gestores da secretaria de elementos fundamentais e necessários à realização do planejamento estratégico de suas ações e de um orçamento anual mais realista, eficiente e eficaz, pois passaram a ter acesso ao conhecimento do montante de recursos vinculados à MDE, disponíveis em cada exercício.

Conclusão

A experiência da Rede Municipal de Ensino de Goiânia, com a criação do FMMDE e do Pafie, fez história, pois a SMEG, com a criação do Fundo, passou a ser modelo para outros municípios do Estado de Goiás e do Brasil. Goiânia foi pioneira na criação do FMMDE em Goiás, na Região Centro-Oeste e no Brasil³.

As condições legais para a criação de fundos como o FMMDE estão postas na LDB e, particularmente em Goiás, na Resolução nº 007, de 2000, do Tribunal de Contas dos Municípios.

O primeiro passo para a conquista da autonomia administrativa e financeira dos órgãos responsáveis pela educação foi dado com a promulgação da LDB; todavia, fazem-se necessários ousadia e compromisso por parte dos gestores da pasta da educação, bem como dos chefes dos executivos estaduais e municipais, para propor a

criação de fundos específicos e autônomos, com o fim de gerenciar os recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A experiência de Goiânia é um exemplo positivo e educativo na busca pela autonomia na gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, a criação de fundos, como se deu na experiência do FMMDE de Goiânia, não é o único passo a ser dado em busca da tão sonhada autonomia da gestão desses recursos. Outros movimentos devem ser feitos, para que eles sejam efetivamente geridos com autonomia pelos órgãos responsáveis pela educação.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Em Goiás, por exemplo, os índices tanto o da Constituição Estadual (CE) quanto o da Lei Orgânica do Município de Goiânia (LOM/Goiânia/GO) foram ampliados em relação ao estabelecido na CF/88. A CE, na sua redação inicial, no Artigo 158, vinculava o percentual mínimo de 30% à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público; todavia, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 33, de 2003, foi dada uma nova redação a esse artigo e atualmente está disposto que será aplicado o mínimo de 28,5%, sendo 25% na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, e 3,25% na sua política de ciência e tecnologia, incluindo a educação superior estadual. A LOM/ Goiânia/ GO, na sua redação original, Artigo 257, dispôs que seria destinado à educação e ao ensino até 35% da receita resultante de impostos, não inclusas as provenientes de transferências; todavia o §9º deste mesmo artigo estabelece que o Município se obrigará a aplicar na educação percentual nunca inferior a 30% da receita resultante de impostos. Por meio da EC nº 33 à Lei Orgânica, de 2005, os percentuais iniciais foram reduzidos para 25%, conforme preceitua o Artigo 212 da CF/88. Estas alterações na CE e na LOM/Goiânia/GO representaram um retrocesso na política de financiamento da educação pública estadual e do município de Goiânia.
- 2 Conselho Escolar é a denominação da unidade executora das escolas de ensino fundamental e Conselho Gestor refere-se à unidade executora das instituições de educação infantil.
- 3 Quando da criação do FMMDE pela prefeitura de Goiânia, não havia nenhum outro município do estado de Goiás com essa experiência e, na Região Centro-Oeste, havia a informação da existência em Cuiabá, enquanto, no restante do país, em Belém, Aracaju e Pelotas.

Referências

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: jun. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2009.

GOIÂNIA. **Lei Municipal nº 8.075, de 2001**. Institui o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE). Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/busca1.htm>. Acesso em: jun. 2009.

_____. **Decreto Municipal nº 147, de 2004**. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/busca1.htm>. Acesso em: jun. 2009.

_____. **Lei Municipal nº 8.183, de 17 de setembro de 2003**. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/busca1.htm>. Acesso em: jun. 2009.

_____. **Lei Orgânica do Município**. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/pgm/bibliote/lei_organica_municipio.doc>. Acesso em: jun. 2009.

GOIÁS. **Emenda Constitucional (EC) nº 33, de 2003**. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_emendas.php?id=35>. Acesso em: jun. 2009.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. **Resolução Normativa nº 007, de 2000**. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf>>. Acesso em: jun. 2009.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. **Linhas Críticas**, Revista da Faculdade de Educação da UnB, Brasília, v. 11, n. 20, p. 93-102, jan./jun., 2005.

Anexo - Tabelas

Tabela 1 - Demonstrativo de Repasses de Recursos do Tesouro Municipal -Pafie e Recursos do Governo Federal - Pape, PDE, PDDE às Instituições Educacionais – Escolas do Ensino Fundamental e Unidades Regionais de Ensino, nos Exercícios de 1999 a 2004.

Exercício	Recursos do Tesouro Municipal	%	Recursos Federais			Recursos Federais	Total Geral dos Repasses
			PDDE	PDE	PAPE		
1999	859.680,00		780.000,00	96.800,00	692.500,00	1.569.300,00	2.428.980,00
2000	915.547,00		830.300,00	274.600,00	1.110.000,00	2.214.900,00	3.130.447,00
2001	1.331.751,00	45,46	888.926,00	675.400,00	384.600,00	1.948.926,00	3.280.677,00
2002	1.548.108,00	69,09	842.700,00	0,00	0,00	842.700,00	2.390.808,00
2003	2.710.956,00	196,10	908.200,00	188.400,00	0,00	1.096.600,00	3.807.556,00
2004	3.945.583,28	330,95	943.739,10	54.200,00	774.268,00	1.772.207,10	5.717.790,38
Total Geral	11.311.625,28		5.193.865,10	1.289.400,00	2.961.368,00	9.444.633,10	20.756.258,38

Fonte: Balançetes Mensais – Contabilidade e Div. de Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas - FMMDE

Tabela 2 - Demonstrativo de Repasses de Recursos do Tesouro Municipal - Pafie e do Governo Federal – PNAC / Programa Nacional de Alimentação em Creche aos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), nos Exercícios de: 2002 a 2004.

Exercício	Recursos do Tesouro Municipal – Pafie	%	Recursos Federais – PNAC (*)	Total Geral dos Repasses
2002	400.475,73		0,00	400.475,73
2003	683.307,80	70,06	130.137,84	813.445,64
2004	1.078.280,00	169,25	119.392,20	1197672,20
Total Geral	2.162.063,53		249.530,04	2.411.593,57

Fonte: Balançetes Mensais – Contabilidade e Div. de Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas - FMMDE

Autonomy in resource-management *A pioneering experience in the Country*

ABSTRACT: This article analyzes the legal and political conditions that made the Goiânia City Hall experience viable in the conception, approving and implementing of the Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Municipal Funding for Teaching Maintenance and Development - FMMDE) and of the Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino (Program for Financial Autonomy of Municipal Teaching System Educational Institutions - Pafie), as a mechanism of decentralization and autonomy in resource-management linked to maintenance and development of teaching.

Keywords: Autonomy. Education Financing. Democratic Management. FMMDE. Pafie.

L'Autonomie dans la gestion des ressources *Une expérience pionnière au Brésil*

RÉSUMÉ: Cet article analyse les conditions légales et politiques ayant rendu possible l'expérience de la Mairie de Goiânia dans la conception, l'approbation et la mise en œuvre du Fonds Municipal de Manutention et de Développement de l'Enseignement (Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FMMDE) et du Programme d'Autonomie Financière des Institutions Éducationnelles du Réseau Municipal d'Enseignement (Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino, Pafie) comme des mécanismes de décentralisation et d'autonomie dans la gestion des ressources rattachées à la manutention et au développement de l'enseignement.

Mots clé: Autonomie. Financement de l'Éducation. Gestion Démocratique. FMMDE. Pafie.

Autonomía en la gestión de recursos *Una experiencia pionera en el País*

RESUMEN: Este artículo analiza las condiciones legales y políticas que viabilizaron la experiencia de la Prefectura Municipal de Goiânia en la concepción, aprobación y implantación del *Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* (FMMDE) y del *Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino* (Pafie), como mecanismo de descentralización y autonomía en la gestión de recursos vinculados al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

Palabras-clave: Autonomía. Financiamiento de la Educación. Gestión Democrática. FMMDE. Pafie.

Remuneração adequada do professor

Desafio à educação brasileira

JOSÉ MARCELINO REZENDE PINTO*

RESUMO: A falta de remuneração adequada é um dos principais desafios da educação brasileira ao longo de sua história. Este artigo procura discutir, a partir de dados de diferentes países e de distintos parâmetros de comparação, a situação salarial dos professores no Brasil. Ao final, estimam-se os recursos necessários para o financiamento da educação básica, caso se pretenda mudança significativa nos padrões de remuneração de seus professores e demais profissionais.

Palavras-chave: Remuneração do professor. Financiamento da educação. Educação de qualidade. Remuneração docente injusta. Mais recursos para melhores salários.

Introdução

Muito embora a primeira lei geral de educação do País, aprovada em 15 de outubro de 1827, dedicasse sete de um total de 17 artigos aos professores, definindo inclusive o valor de seus vencimentos, foram necessários 121 anos para que se criasse, no Brasil, um piso salarial para os profissionais do magistério, com a aprovação da Lei nº 11.738, de 2008. E, o que é mais grave, antes mesmo de entrar em vigor, esta lei, por decisão do Supremo Tribunal Federal, já teve suspensão, em caráter liminar, a vigência de preceitos fundamentais, em particular o § 4º do seu art. 2º, o qual determina que na composição da jornada de trabalho observar-se-á o limite máximo de 2/3 da carga horária para o desempenho de atividades de interação com os educandos, a chamada hora-atividade.

* Doutor em Educação. Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <jmrpinto@ffclrp.usp.br>.

A lei de 1827, quando a moeda em vigor era o Real original, mais conhecido pela alcunha de Réis, muito embora não definisse a hora-atividade, estabelecia que os “ordenados” dos professores teriam um valor “de 200\$000 a 500\$00 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares”. Em valores de 2009¹, esses salários representariam, respectivamente, R\$ 1.138 e R\$ 2.846, mensais, considerando 13 salários por ano. Não deixa de ser curioso que o piso aprovado em 2008, de R\$ 950, em valores de janeiro daquele ano, atualizado para janeiro de 2009, com base no índice definido pela legislação, e que considera a variação do valor mínimo do Fundeb para as séries iniciais do ensino fundamental, corresponda a R\$ 1.128/mês, ou seja, praticamente o “piso” de 1827!

A lei do Império, cuja data de aprovação serviu, inclusive, como referência para a fixação do Dia do Professor, estabelecia, ainda, que “as Mestras vencerão os mesmos ordenados e gratificações concedidas aos Mestres” (art. 13), e determinava a realização de concurso público para o provimento das cadeiras “perante os Presidentes [das províncias], em Conselho” (art. 7º). No artigo 10, previa, ainda - hoje tão em moda - a gratificação de mérito, ao determinar que

os Presidentes, em Conselho, ficam autorizados a conceder uma gratificação anual que não exceda à terça parte do ordenado, àqueles Professores, que por mais de doze anos de exercício não interrompido se tiverem distinguido por sua prudência, desvelos e grande número e aproveitamento de discípulos. (BRASIL, 1827)

Muito embora conste no preâmbulo que “D. Pedro I, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os nossos súditos que a Assembléia Geral decretou e nós queremos a lei seguinte”, como sabemos os súditos de hoje, pouco efeito prático teve toda essa determinação, uma vez que, com a aprovação do Ato Adicional de 1834, passou-se às províncias a competência legislativa face ao então ensino primário e secundário.

Não é de estranhar, assim, que, hoje, sejam os governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, herdeiros diretos dos antigos presidentes de província, os que se insurgem contra a lei do piso, alegando sua inconstitucionalidade no âmbito do STF, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), em 28 de outubro de 2008, próximo ao Dia do Professor e 121 anos após a aprovação da lei de 1827 (ADI-4167, 2008). Não deixa de chamar atenção, também, o fato de nem serem estes os estados mais pobres da federação. Felizmente, embora tenha suspenso, liminarmente, a vigência de alguns dispositivos importantes da lei, o STF, em sua ampla maioria, repudiou a alegação de sua inconstitucionalidade. De qualquer forma, o tema voltará ainda ao plenário do STF para discussão e deliberação de mérito.

Para se ver o pouco impacto da lei de 1827 sobre a valorização dos professores, vamos nos valer do relato de José Ricardo Pires de Almeida (1989), que, analisando a situação da educação brasileira no final do século XIX, após criticar a inexistência de cursos de formação de professores, fato que, segundo ele, induzia à criação de escolas apenas no papel, em virtude da falta de pessoal qualificado, comenta:

A esta causa natural de insucesso, deve-se juntar o afastamento natural das pessoas inteligentes, de uma função mal remunerada e que não encontra na opinião pública a consideração a que tem direito muito mais que as outras, porque o professor, o institutor e a institutora substituem, em certa medida, o pai e a mãe de família, inaptos para cumprir completamente seu dever social. (...) Os pais não podendo, ou não querendo cumprir sua tarefa, o Estado, o tutor natural, nomeia pessoas hábeis para supri-los para ajudar a cumprir seu dever; seria, pois, justo, eqüitativo, que estas pessoas fossem não só bem remuneradas, mas também e sobretudo altamente consideradas. (...) É preciso que o Governo, quando se trata de instrução primária, intervenha e retire sempre –mesmo com muito pesar– um pouco de dinheiro do bolso do contribuinte para dá-lo aos institutores (ALMEIDA, 1989, p. 65).

Feita esta viagem inicial no tempo, mostrando o quão pouco o País avançou concretamente na perspectiva da valorização dos professores, o que mais surpreende é que, embora já exista, hoje, uma consciência generalizada de que os professores são mal pagos, o tema ainda é controverso, em especial na mídia ou em algumas abordagens acadêmicas, nas quais se busca demonstrar que os professores não são tão mal pagos quanto se diz.

Neste artigo pretende-se fazer uma análise da remuneração dos professores brasileiros em relação aos de outros países e a outros profissionais com nível de formação equivalente. Será feita, também, uma discussão sobre a ordem de grandeza dos recursos financeiros necessários para a elevação significativa da remuneração desses profissionais, de forma a transformar a profissão docente em atividade capaz de estimular a procura pelos cursos de licenciatura por parte dos alunos mais preparados, o que, infelizmente, não acontece hoje em dia.

A título de exemplo, basta dizer que no vestibular de 2009 da Fuvest (2009), o qual seleciona alunos para a USP, enquanto em cursos mais concorridos, como direito e psicologia, as notas de corte foram, respectivamente, 64 e 59; nos cursos de licenciatura em matemática/física (um mesmo curso) e pedagogia, essas notas foram, respectivamente, 22 e 38, em um total de 90 pontos.

Jornadas e salários

Os dados a seguir trazem elementos para entender um desprestígio que vem de longa data. A Tabela 1 apresenta em US\$ PPP² os limites inferiores e superiores de

remuneração mensal dos professores para alguns países da América Latina, em 2000, desconsiderando-se os extremos superiores e inferiores da escala de remuneração.

Os valores iniciais e finais da carreira, de maneira geral, são muito baixos. O Brasil, em particular, se destaca pelo baixo valor do limite inferior, que só fica acima de Bolívia, Equador, Peru e Venezuela. Cabe ressaltar que o salário inicial é uma variável fundamental no momento de escolha de uma carreira. Constata-se, também, nos países listados, que a razão entre a maior e a menor remuneração varia de 2,0 (Bolívia) a 3,7 (Venezuela), ficando o Brasil próximo do limite superior, com 3,6.

Talvez a abordagem mais adequada para enfrentar a questão seja comparar a remuneração dos professores com a de outros profissionais de um mesmo país, um indicador objetivo, levado em consideração pelos jovens no momento de escolha da carreira. A Tabela 2 apresenta os valores médios de remuneração para um conjunto de profissões nas diferentes regiões do País, em 2006, tendo como base os dados da Pesquisa Nacional de Amostra a Domicílio (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Pelos valores apresentados, percebe-se quão pouco valorizada, do ponto de vista da remuneração, é a carreira dos professores da educação básica. Tomando como referência a remuneração mensal média de um professor de 5ª a 8ª série (R\$ 1.088), que deve possuir curso superior para exercer a profissão, constata-se que o policial civil (cuja exigência é de formação em nível médio) possui remuneração 50% superior; o economista recebe 3,3 vezes mais; o advogado, 2,6 vezes; o delegado, 5,4 vezes; o médico, 4,4 vezes; e o juiz, o topo da lista, 11,8 vezes. É evidente que o médico ou o juiz, para ingressar na carreira, possui maior número de anos de formação do que o necessário para a atividade docente, mas, evidentemente, nada justifica a distância salarial entre essas profissões.

Os dados levantados por Morduchowicz (2007) para os países da região indicam que a situação do Brasil não é exceção, uma vez que em boa parte do continente os profissionais assalariados com nível de formação equivalente ao de professores, ganham acima deles, num percentual que é de 64%, para a Argentina, 72%, para o Brasil, 44%, para o Chile, 94%, para o Peru, entre outros países.

De fato, os professores não são adequadamente remunerados. No entanto,, há, ainda, argumentos contra esta tese, em princípio, tão evidente. Embora boa parte dos estudos mostre que os professores ganham menos que outros profissionais com nível de formação equivalente, vários autores, em especial os economistas, gostam de salientar que, em média, os professores trabalham menos horas por semana e, quando esse fator é levado em conta, a aparente desvantagem desaparece. Alegam os autores que, quando se observa a jornada semanal, os professores acabam se encontrando em um patamar mais elevado de remuneração; assim, a menor jornada seria um forte benefício indireto na escolha da profissão,

em especial por parte das mulheres, que podem conciliar as atividades domésticas com o exercício profissional.

Um exemplo dessa posição é o estudo feito para o Banco Mundial por Xiaoyan Liang (1999) sobre o pagamento de professores em 12 países da América Latina. Ele argumenta que, ao não se considerar a jornada semanal de trabalho, os professores tendem a receber remuneração menor que aquela percebida por profissionais com formação equivalente, mas, quando se considera a jornada de trabalho, ocorre uma inversão em boa parte dos países, com exceção de Brasil e Equador (urbano), de tal forma que, proporcionalmente, os professores passam a ter remuneração mais elevada que seus colegas de outras profissões, e com formação equivalente.

Quando se considera a jornada docente, o consenso sobre remuneração praticamente inexistente. O que está por trás da discussão é a forma de aferir o tempo no planejamento e preparação das aulas, nas atividades de coordenação coletiva, na correção dos trabalhos e provas etc. Como aponta Morduchowicz (2007, p. 24)

ni las comparaciones efectuadas aquí, ni las realizadas más minuciosamente en otros trabajos como el Liang (1999), o el más reciente de Hernani-Limarino (2005) contemplan la cantidad de horas que un docente trabaja en el hogar en la preparación de las clases [...].

Ou seja, os estudos que tentam mostrar que a remuneração dos professores não é assim tão baixa partem de grave erro metodológico, ao não levar em consideração o tempo despendido com planejamento, preparação das aulas, com a correção de provas e trabalhos.

Se de um lado é difícil especificar o tempo adequado para as atividades docentes que não impliquem a presença em sala de aula, por outro, é evidente que elas não se esgotam aí. Da mesma forma que a jornada de trabalho de um jornalista não leva em conta apenas o tempo para escrever a matéria (que, muitas vezes, levou dias de elaboração), ou a jornada de um engenheiro civil não considera apenas o tempo que ele leva para desenhar a planta de uma casa, parece evidente que preparar aula, corrigir trabalhos e provas, participar de reuniões coletivas com outros profissionais da educação são compromissos que decorrem da própria natureza da atividade e não podem acontecer simultaneamente com a presença do professor em sala de aula.

Além disso, o estudo de Liang (1999) considera que os docentes possuem três meses de férias. Ora, no Brasil, considerando que o ano letivo tem duração de 200 dias, e, no ano, há 52 semanas, que representam 104 dias destinados aos finais de semana (sem contar os feriados), os professores não possuem mais que 60 dias/ano,, entre férias e recesso; sem dizer que, em muitos casos, os recessos envolvem atividades de planejamento e formação continuada.

Esse estudo (LIANG, 1999) estima a jornada semanal de 29 horas para os professores, frente a 41 horas para os não professores, enquanto o de Morduchowicz (2007) avalia a diferença entre a média de 30,4 horas para os docentes, ante 40,4 para os não docentes. A se considerar que o legislador nacional (Lei 11.738, de 2008) estabeleceu que, para uma jornada de 40 horas de trabalho, o docente fique, no máximo, 2/3 (26,67 horas) em atividades com os alunos, constata-se que, na verdade, a jornada do professor é maior que a dos demais profissionais, e não o oposto. A já comentada suspensão liminar deste preceito legal pelo STF indica o quanto a matéria ainda é pouco assimilada nos meios jurídicos. Imagine-se se na jornada de trabalho de um juiz fosse computado apenas o tempo dedicado aos despachos e sentenças?

Quando se levanta a questão da jornada do trabalho extraclasse, é comum a crítica de que, na prática, o docente se restringe a dar aulas; logo, não há porque lhe pagar por algo que deveria ocorrer, mas que não acontece. O tempo dedicado a atividades de planejamento e correção de trabalhos acaba preenchido por mais aulas em outras redes de ensino, o que é verdade. Como o salário pago por uma rede é insuficiente para viver com o mínimo de dignidade, as jornadas são fixadas de tal forma que se possa atuar em outras redes de ensino, ou ter mais de um cargo na mesma rede. Aí surgem as jornadas as mais esdrúxulas possíveis: 20 h, 24 h, 30 h etc.

Nas redes em que estão previstas as horas para preparação das aulas e correção dos trabalhos (as chamadas horas-atividades), boa parte não precisa ser realizada de forma presencial, o que cria, em verdade, um mundo de faz de conta. O empregador, público ou privado, paga um valor de hora-aula vergonhoso, argumentando que o professor pode exercer a atividade em outras redes, e o docente torna-se cúmplice de um estelionato educacional, transformando-se em mero intérprete de aulas, repetidor de conteúdos vazios de significado para ele e para os alunos.

Os próprios sindicatos tendem a cair, também, nessa armadilha, ao defender, nos planos de carreira, a existência de jornadas docentes que permitam a dupla ou tripla jornada. Alguém tem alguma dúvida de que a 60ª aula de um professor do ensino médio, em uma sexta-feira à noite, é uma fraude?

Argumentos frágeis

Outro ponto a se considerar é que, ao contrário de outras profissões nas quais o dia de trabalho se constrói a partir de um *continuum*, que começa com a primeira hora de atividade (em geral, sempre a mais difícil), seguida por um sistema de pausas e atividades, até a conclusão da jornada, no caso da ação docente, em especial dos “especialistas” (que possuem licenciatura distinta de pedagogia), cada hora de trabalho (ou cada 45 ou 50 minutos, que é a duração de uma aula) repre-

senta o que para os demais trabalhadores acontece numa jornada diária; ou seja, a cada aula, um professor de matemática, por exemplo, tem que se programar para dar início a uma nova atividade, desenvolvê-la com os alunos, e concluí-la.

É evidente que o desgaste é completamente diferente daquele por que passa um trabalhador que desenvolve atividade contínua em uma jornada de oito horas diárias.

Um grupo de pesquisadores brasileiros, em especial alguns economistas ligados ao IBMEC, à FEA-USP e à FGV-RJ, vêm dando, também, sua contribuição à tese de que os professores não ganham mal.

Exemplar do caráter pouco científico desses estudos foi o trabalho apresentado em seminário organizado no IBMEC, elaborado por Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel de Abreu Pessoa, no qual atuei como debatedor. Ao tentar provar sua tese de que os professores não ganham mal, os autores comparam os salários dos professores com aquele recebido pelos profissionais que fizeram os cursos de pedagogia, matemática, letras, história, geografia, física e química (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2009b) e concluem que não há diferenças significativas.

Ora, surpreendente seria o contrário, pois, como qualquer pessoa que entende um pouco de educação sabe, as profissões selecionadas formam majoritariamente professores; logo, eles estavam comparando professores com.... professores! Se os autores não estivessem tão preocupados em demonstrar sua tese, o estudo serviria para mostrar, na verdade, como é ruim a remuneração dos professores.

Do inédito acesso aos dados das redes estaduais de São Paulo e Rio Grande do Sul, os ricos dados obtidos por esses autores trazem informações por demais elucidativas. Mostram, por exemplo, que o pagamento médio mensal a um professor na ativa, em São Paulo, é de R\$ 1.461; no Rio Grande do Sul, é de R\$ 1.183. Alguma dúvida sobre o baixo estímulo dessas remunerações?

O estudo mostra, também, outro grave problema da profissão: em São Paulo, 51% dos professores não eram efetivos, ou seja, não haviam sido aprovados em concurso público, exigência legal, como vimos, desde 1827. O pagamento médio mensal a um professor não efetivo nesse estado era de R\$ 1.174, atingindo o máximo de R\$ 2.212, entre os 30 e 35 anos de carreira. Para os efetivos, a média era de R\$ 1.761, atingindo o máximo de R\$ 2.560, entre os 30 e 35 anos de carreira.

Há, também, o impacto dos gastos com aposentados na folha de pagamentos. No Rio Grande do Sul, eles representam 45% do total de professores e respondem por 51% da folha. Em São Paulo, esses valores são, respectivamente, 31% e 35%. Ora, como a LDB foi omissa na explicitação dos custos com aposentadoria, boa parte dos estados e municípios os contabilizam como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, parcela significativa dos recursos vinculados ao ensino do País está sendo desviada para gastos previdenciários.

Não é de estranhar que o Rio Grande do Sul seja um dos proponentes da já citada ADI junto ao STF contra a lei do piso salarial nacional. E o número impressionante de professores na rede estadual de São Paulo, a maior do País, e o Estado onde maior é a oferta de cursos superiores, é um indicador preciso de quão pouco atrativa tem sido a profissão docente. Pensar que metade dos professores dessa rede não passou pelo processo central para aferir a qualidade, que é o concurso, mostra como estão despreocupados os governadores daquele estado com a qualidade da educação de suas crianças e jovens.

Em outro trabalho, o mesmo grupo de autores (BARBOSA FILHO; AFONSO; PESSÔA, 2009a) busca mostrar, na comparação entre professores da rede pública e privada, que, embora, em média, ganhem menor remuneração mensal, ao longo da carreira os professores da rede pública acabam se beneficiando frente a seus colegas da rede privada, em função da aposentadoria integral, entre outras “vantagens”. Era como se, ao escolher uma carreira, o jovem já o fizesse pensando em quanto vai acumular até a morte. No caso dos professores, com os salários indicados, acumulam-se dívidas, em especial a partir do momento em que se aposentam, quando cai a remuneração e as despesas com medicamentos explodem. Além disso, a tese de “escolha pelo retorno de longo prazo” é negada pelos dados da pesquisa anteriormente citada, que mostra que, na rede estadual de São Paulo, 86% dos professores (e 76% das professoras) possuem até dez anos de tempo de serviço, e 64% dos professores (e 56% das professoras) possuem até cinco anos de tempo de serviço. Que vantagem de longo prazo é essa que estimularia os docentes a permanecer na carreira?

Contudo, a informação mais relevante desse último trabalho é outra: os dados indicam que, no período de 1980 a 2000, o diferencial de salários entre rede pública e privada, que inicialmente era favorável à primeira, praticamente desapareceu. Em particular na pré-escola e ensino fundamental, a rede pública paga, hoje, em média, 6% a menos que a rede privada. Essa convergência derruba, também, o mito de que a rede privada paga bons salários; ambas pagam mal. No Brasil, na educação básica, a exceção é a rede federal de ensino, que melhor paga seus profissionais, assim como é também a que apresenta os melhores indicadores de qualidade.

A falta de atrativo

Derrubados alguns mitos, resta, contudo, a pergunta: o que determina um padrão de remuneração dos professores inferior ao de outras profissões de formação equivalente? Espera-se tenha ficado evidente que a explicação não se restringe a uma jornada menor de trabalho, ou ao fator gênero, que pressupõe, numa leitura

machista, que à mulher (gênero predominante entre os docentes) caberia também as atividades domésticas e de cuidado dos filhos. O que explica o baixo salário do professor é que, no Brasil, como em boa parte do mundo, o poder público é seu maior empregador e, portanto, a remuneração está intimamente ligada à receita pública *per capita* e à capacidade de mobilização desta categoria profissional.

A remuneração depende, também, do prestígio da profissão, o que está intimamente ligado ao perfil do usuário. No caso do Brasil, a elite não coloca os filhos na escola pública; mesmo os professores, coordenadores pedagógicos e diretores de escola, sempre que possível, evitam matricular os filhos em escolas públicas.

Com isso, a escola pública passa a ser a escola “do filho do outro”, o que reduz sua valorização social, ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos, onde a classe média matricula os filhos na escola pública e, assim, briga pela sua qualidade. Um indicador interessante desse fato é que, em boa parte dos dissídios coletivos dos professores que atuam na rede privada, estão previstas bolsas para os filhos de professores. Reforça-se, assim, a armadilha já comentada, de tal forma que o próprio professor contribui involuntária, mas ativamente, para a desvalorização da profissão.

E como fica a rede privada nesse processo? Considerando que responde apenas por cerca de 10% das matrículas da educação básica, para essa rede, quanto pior o poder público remunerar o professor, melhor, pois com um pequeno diferencial de salário ela pode atrair os (poucos) profissionais que lhe interessam, usando como estímulo, inclusive, não necessariamente maiores salários, mas as cobiçadas bolsas para os filhos de professores, cujo custo é próximo de zero para os proprietários de escola, já que eles se valem de vagas ociosas, muito comuns numa rede cuja matrícula caiu nos últimos 20 anos, embora o número de instituições tenha aumentado.

O resultado desse mecanismo perverso é, de um lado, a presença nas escolas de profissionais, concursados ou não, que nunca poderiam estar exercendo a profissão e, de outro, de profissionais que, muito embora disponham do diploma de licenciatura, optam por outras profissões, ou escolhem a profissão docente, mas, para sobreviver com um padrão de renda aceitável, transformam-se em professores “horistas”, que correm de um emprego para outro, valendo-se de todas as faltas e licenças possíveis, em geral, em detrimento do cargo público (ou dos cargos) que ocupam, já que, no ensino privado, não há lugar para “falta abonada” ou licença saúde.

Como sair desse impasse? Particularmente não me parece ser uma questão de investir, por si só, na formação inicial ou continuada de professores. Segundo dados do Inep, em 2002, o Brasil já oferecia 177 mil vagas em cursos de licenciatura, 77 mil delas em instituições públicas (Sampaio et al., 2002). Considerando a demanda de 2 milhões de professores (como veremos à frente), e excluindo-se as carências históricas de algumas áreas, como física e química, constata-se que só o setor público tem um potencial de formar quase 800 mil professores por década.

Portanto, parece claro que a questão não é meramente de abrir mais vagas, mas de quantos licenciados, muitos deles formados em boas instituições públicas, estão atuando fora de sua área de formação. Quantos físicos, matemáticos e químicos estão trabalhando na Receita Federal, ou no Banco do Brasil, ou na Caixa Econômica Federal? Sabe-se que a taxa de evasão nas licenciaturas, mesmo nas instituições públicas, supera os 50%. Por que tantos licenciandos abandonam seus cursos? Nos cursos de medicina essa taxa é próxima de zero.

Para reverter esse quadro, não há outra saída que não seja traçar uma estratégia de valorização dos professores. E não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes, que estimulem os melhores alunos do ensino médio a optar pela carreira. A Tabela 3 mostra um levantamento, com base em dados da Pnad pela FGV e divulgados pelo sítio Gloss <<http://gloss.abril.com.br>>, em 14 de janeiro de 2008, com os salários iniciais de algumas profissões.

Mais do que todas as outras tabelas apresentadas neste trabalho, ela mostra claramente a falta de atrativos da profissão, do ponto de vista da remuneração inicial, quando se consideram outras opções no mercado. Os professores, no ensino médio ou nas séries finais do ensino médio (que exigem formação superior), possuem remuneração inferior a boa parte de profissões de nível técnico ou da área de vendas. Já os professores com formação em nível médio Normal recebem menos que vigilantes, carteiros, mecânicos, motoristas de transporte coletivo, dentre outros.

Conclusão

Muito além de melhorar a formação inicial ou continuada dos professores, é preciso dar à profissão o prestígio que, em geral, ela nunca teve no Brasil, salvo em alguns casos isolados (rede federal ou escolas privadas de elite, por exemplo). E o melhor indicador de prestígio de uma profissão é o salário pago àqueles que a abraçam como fonte de vida e sustento.

Quando se fala em valorização salarial, contudo, há que se ter claro de que a medida não é, necessariamente, um valor muito acima, mas, simples e tão somente, o que já é pago por outras profissões.

É evidente que, por ser uma profissão que envolve contingente extremamente grande de trabalhadores (mais de dois milhões, cerca de 90% deles no setor público), o limite da remuneração dos professores é dado essencialmente pela dimensão da receita tributária arrecadada pelo Estado e pela disputa entre os diferentes segmentos que a demandam.

Particularmente no caso da educação, o limite inferior é estabelecido pelo percentual mínimo, que se transforma em máximo, definido pela vinculação constituio-

nal de impostos. Como as despesas de pessoal representam de 80% a 90% dos gastos com ensino, mudar de forma significativa o padrão de remuneração dos professores e demais trabalhadores da educação no Brasil significa ampliar os gastos com o ensino, os quais, como mostrou Jorge Abrahão de Castro (2007), de 1995 a 2005, ficaram estacionados no patamar de 4% do PIB. No mesmo período, o setor financeiro (que abriga os grupos mais privilegiados da população) sugou dos cofres públicos a média de 8% do PIB através dos juros e encargos da dívida pública.

Para finalizar, é importante simular o potencial de recursos públicos necessários à educação, caso se pretenda mudança significativa no padrão de remuneração dos profissionais da educação, em especial dos professores. Há que realizar, inicialmente, uma estimativa da demanda de professores para a rede pública, usando como referência o ano de 2008 e tendo por base um salário médio de R\$ 2.500/mês³ para a jornada de 40 horas semanais, 2/3 delas de atividades com os alunos e 1/3 para o planejamento e avaliação do trabalho, cumpridos na escola, e os seguintes parâmetros de alunos/turma, referenciados na proposta do CAQi⁴: creche, 12; pré-escola, 22; séries iniciais do ensino fundamental, 25; séries finais do ensino fundamental e ensino médio, 30.

Chega-se, com isso, a um gasto estimado de 4,1% do PIB, em valores de 2008. Considerando que o país gastou, de 2001 a 2005, cerca de 3,1% do PIB com educação básica (CASTRO, 2007), o novo padrão de remuneração e de razão alunos/turma implicaria uma elevação de gastos da ordem de 1% do PIB, valor plenamente factível para um país cuja carga tributária é superior a 35% do PIB.

Esse valor não inviabilizaria as necessidades de financiamento da educação superior, assim como as demandas de crescimento, em especial na educação infantil e nas modalidades de EJA; isto, se considerarmos que os próprios organismos internacionais, como a Unesco, sugerem um gasto público com educação da ordem de 6% do PIB, e que a Conferência Nacional da Educação Básica (BRASIL, 2008) aprovou diretriz de ampliação dos “investimentos em educação pública em relação ao PIB, na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014” (MEC, 2008, p. 26), com participação proporcionalmente maior por parte da União, por ser quem mais arrecada.

O desenho proposto aponta para o professor em dedicação exclusiva a apenas um cargo, com uma jornada de 40 horas, cumprida, de preferência, em um mesmo estabelecimento de ensino, o que acontece nas redes de ensino de boa qualidade, como é o caso das federais e escolas privadas, de fato, boas. É o que acontece, também, nos países mais desenvolvidos. Sem a identificação de um professor com sua escola e com um grupo não muito elevado de alunos, sem a constituição da equipe escolar como um grupo coletivo de trabalho, dificilmente se melhora a qualidade do ensino.

Dar o salto de qualidade no padrão de remuneração de nossos professores é plenamente factível na realidade tributária brasileira atual. Conseguir realizá-lo, contudo, depende essencialmente de mudança política e no campo dos valores, nas relações que se estabelecem no dia a dia da escola entre os professores, seus alunos e pais. Enquanto estes últimos forem vistos pelos profissionais da educação como adversários e como os principais responsáveis pelo fracasso escolar, como ocorre hoje, nada mudará; pelo contrário, em tempos de crise econômica, o risco é de ocorrer a desvalorização salarial dos professores, ainda mais com o incremento explosivo da municipalização do ensino nos últimos anos, lembrando que os municípios são os mais pobres dos três entes federativos que compõem a República brasileira.

Estabelecer uma aliança estratégica entre profissionais da educação, pais e alunos da rede pública de ensino talvez seja a tarefa mais premente e, também, a mais difícil, para todos os segmentos, organizados ou não, que lutam por uma escola pública de qualidade.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Essa atualização tem por base artigo de Martins (2001) e os valores ali indicados foram atualizados pelo INPC-IBGE para valores de 2009.
- 2 O US\$ PPP é uma tentativa feita pelos organismos internacionais de estabelecer uma paridade entre as moedas de diferentes países, tendo por base seu poder de compra, que não é exatamente igual à paridade do câmbio. Embora seja um esforço válido, seus valores devem também ser entendidos como uma ordem de grandeza aproximada, pois não é simples comparar países distintos, com diferentes cestas de consumo.
- 3 Valor estimado pelo autor como um primeiro patamar para tornar a profissão mais atrativa.
- 4 Esses indicadores tomaram por base o Estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CARREIRA; PINTO, 2007)

Referências

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil: 1500 a 1889**. São Paulo: Educ; Brasília: INEP-MEC, 1989. Edição original em francês.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; AFONSO, Luís Eduardo; PESSÔA, Samuel. **Pobres professorinhas?: um estudo sobre os diferenciais de remuneração entre professores das redes pública e privada**. Disponível em: <<http://www.ibmecsp.edu.br/pesquisa/download.php?recid=3446>>. Acesso em: 12 fev. 2009a.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel. **A progressão na carreira de professores e seus incentivos ao trabalho**. São Paulo, IBMEC. Disponível em: <<http://ibmecsp.edu.br/pesquisa/download.php?recid=3419>>. Acesso em: jun. 2009b. Apresentação em PowerPoint.

BRASIL. **ADI-4167**. Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei 11.738/2008 proposta, em 28 de outubro de 2008 pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. Brasília: STF, 2008.

_____. **Lei do Império de 15 de outubro de 1827**. Primeira lei geral de educação do Brasil. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/Edu_Imp/Lei_15_10_1827.html>. Acesso em: nov. 2008.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional da Educação Básica**: documento final. Brasília: MEC, 2008.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

FUVEST. **Estatísticas dos vestibulares**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.fuvest.br/vest2009/estat/estat.stm>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

HERNANI-LIMARINO, Werner. Are teachers well paid in Latin America and the Caribbean?: relative wage and structure of returns of teachers. In: VEGAS, Emiliania (Ed.). **Incentives to improve teaching**: lessons from Latin America. Washington D.C.: The World Bank, 2005.

LIANG, Xiaoyan. **Teacher pay in 12 Latin American Countries**: how does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teacher?. Washington D.C.: World Bank, Latin American and the Caribbean Regional Office, 1999.

MARTINS, Vicente. **A lei de 15 de outubro de 1827**. Ceará, 2001. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/482/A-lei-de-15-de-outubro-de-1827>>. Acesso em: 16 fev. 2009.

MORDUCHOWICZ, Alejandro; DURO, Luisa. **La inversión educativa en America Latina y el Caribe: las demandas de financiamiento y asignación de recursos**. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, fev. 2007.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno et al. Estatísticas dos professores no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 85-120, jan./dez. 2002.

Anexo - Tabelas

Tabela 1 - Limites inferior e superior dos 66% centrais da remuneração mensal média dos docentes em US\$ PPP de 2000

	Limite inferior (A)	Limite superior (B)	Razão B/A
Argentina (urb.)	504	1320	2,6
Bolívia	311	627	2,0
Brasil	375	1351	3,6
Chile	731	1595	2,2
Colômbia	605	1823	3,0
Costa Rica	800	1707	2,1
Equador	235	661	2,8
México	465	1341	2,9
Paraguai	379	931	2,5
Peru	274	576	2,1
Uruguai	474	1228	2,6
Venezuela	311	1137	3,7

Fonte: Elaborado por Morduchowicz (2007) a partir do banco de dados da CEPAL.

Obs: o Fato de se considerar os 66% centrais da distribuição de remuneração dos docentes permite eliminar os valores muito discrepantes.

Tabela 2 - Rendimento médio mensal e número de profissionais por tipo de profissão segundo regiões geográficas e Brasil – 2006

Tipos de profissionais	Número	Rendimento Médio por Regiões Geográficas*					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Prof. da educação infantil	306.297	661	557	390	809	586	807
Prof. de 1ª a 4ª série	831.676	749	820	540	910	947	1.060
Prof. de 5ª a 8ª série	713.514	1.088	1.096	854	1.111	1.117	1.297
Funcões adm. nível superior em educação	225.393	1.380	1.215	1.037	1.535	1.537	1.539
Prof. de nível médio	370.527	1.390	1.424	1.180	1.503	1.239	1.548
Agente adm. público	239.964	1.378	922	1.167	1.547	1.289	1.511
Adm. de empresas	770.634	2.337	1.555	1.590	2.829	1.907	2.001
Técnico de nível superior - público	224.943	2.140	1.896	1.426	2.072	2.284	3.373
Policial civil	180.174	1.585	1.413	1.156	1.467	1.821	3.783
Oficial das Forças Armadas	258.695	1.346	1.191	1.270	1.420	1.251	1.436
Economista	48.143	3.555	2.823	2.673	3.399	3.518	4.839
Auditor	258.892	3.241	2.825	5.223	2.928	2.816	3.840
Advogado	462.559	2.858	3.644	2.658	2.838	2.777	3.206
Prof. de nível superior	203.675	3.077	2.533	2.765	3.390	2.811	2.736
Delegado	13.855	5.847	4.731	4.238	6.860	6.594	7.774
Perito	65.890	2.156	1.808	1.754	2.187	2.270	3.935
Médico	230.791	4.802	4.507	4.132	4.608	5.635	6.195
Juiz	12.130	12.798	15.224	15.154	11.363	17.131	11.952

Fonte: Elaborado pelo Inep a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – 2006

* Valor em R\$ de setembro

Tabela 3 - Salário inicial para algumas profissões - 2008

Profissão	Salário Inicial
Engenheiros civis e afins	4.230
Técnicos e fiscais de tributação e arrecadação	3.461
Professores do ensino superior	3.373
Cirurgiões-dentistas	3.131
Arquitetos	3.109
Advogados	3.009
Profissionais do jornalismo	2.742
Inspetores de polícia e detetives	2.234
Psicólogos e psicanalistas	2.191
Subtenentes e sargentos da polícia militar	1.845
Professores do ensino profissional	1.780
Policiais e guardas de trânsito	1.776
Biólogos e afins	1.769
Profissionais de marketing, publicidade e comercialização	1.725
Técnicos em contabilidade	1.721
Representantes comerciais e técnicos de vendas	1.677
Fisioterapeutas e afins	1.663
Técnicos de segurança de trabalho	1.645
Professores do ensino médio	1.639
Cabos e soldados da polícia militar	1.579
Técnicos químicos	1.453
Técnicos em construção civil - edificações	1.444
Nutricionistas	1.418
Militares do exército	1.412
Técnicos mecânicos (ferramentas)	1.399
Professores de 5ª à 8ª séries do ensino fundamental	1.304
Técnicos em transportes rodoviários	1.295
Técnicos em farmácia	1.220
Carteiros e afins	988
Condutores de veículos sobre rodas (transporte coletivo)	986
Atendentes de enfermagem, parteiras práticas e afins	851
Trabalhadores da fabricação de cachaça, cerveja, vinhos e outras bebidas	850
Vigilantes e guardas de segurança	839
Mecânicos de manutenção de veículos automotores	819
Professores (com formação de nível médio) no ensino fundamental	794
Vidraceiros (revestimentos rígidos)	768
Reparadores de aparelhos eletrodomésticos	762

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados extraídos do endereço: <<http://gloss.abril.com.br/sua-grana/conteudo/ranking-salarios-410344.shtml>>. Acesso em: jun. 2009.

Adequate remuneration for teachers *A challenge to Brazilian education*

ABSTRACT: The lack of adequate remuneration has been one of the main challenges for Brazilian education throughout its history. This article aims at discussing, from data from different countries and different parameters for comparison, the situation of teachers' payment in Brazil. Ultimately necessary resources for financing basic education are estimated, if a significant change in remuneration patterns for teachers and other professionals is intended.

Keywords: Teachers' remuneration. Financing for education. Quality education. Unjust teachers' remuneration. More resources for better salaries.

La Rémunération adéquate des enseignants *Un défi pour l'éducation brésilienne*

RÉSUMÉ: Le manque de rémunération adéquate est l'un des principaux défis de l'éducation brésilienne tout au long de son histoire. Cet article cherche à discuter, à partir des données de différents pays et de divers paramètres de comparaison, de la situation salariale des enseignants au Brésil. À la fin, on estime les ressources nécessaires pour le financement de l'enseignement primaire si l'on envisage d'accomplir un changement significatif dans la rémunération des enseignants et des autres professionnels de l'éducation.

Mots clé: Rémunération des enseignants. Financement de l'éducation. Éducation de qualité. Rémunération injuste des enseignants. Plus de ressources pour de meilleurs salaires.

Remuneración adecuada del docente *Desafío de la educación brasileña*

RESUMEN: La falta de remuneración adecuada ha sido uno de los principales desafíos de la educación brasileña a lo largo de su historia. Este artículo busca discutir, a partir de datos de diferentes países y de distintos parámetros de comparación, la situación salarial de los maestros y profesores en Brasil. Al final, se estiman los recursos necesarios para el financiamiento de la educación básica en el caso de que se pretenda que ocurra un cambio significativo en los estándares de remuneración de los docentes y demás profesionales.

Palabras clave: Remuneración de maestros y profesores. Financiamiento de la educación. Educación de calidad. Remuneración docente injusta. Más recursos para mejores salarios.

Gestão educacional

Concepções em disputa

BENNO SANDER*

RESUMO: O artigo discute diferentes concepções adotadas no estudo e no exercício da gestão da educação no Brasil, enraizadas no contexto histórico do país e no âmbito de suas relações de interdependência internacional. Na análise da trajetória do conhecimento no campo da gestão educacional, o ensaio destaca as tradições filosóficas e sociológicas subjacentes em disputa e discute seus desdobramentos conceituais e suas implicações políticas e praxiológicas. Seu objetivo é contribuir para a compreensão dos atos e fatos que caracterizam o cotidiano da política e da gestão da educação.

Palavras-chave: Gestão da educação. Administração. Política e educação. Conceitos de educação.

Introdução

A história da educação revela que o campo educacional é uma arena de lutas em que seus atores vêm tratando de impor suas opções políticas e arbitrários culturais e suas legítimas categorias de percepção e apreciação (BOURDIEU, 1984). À luz dessa colocação, este ensaio visa discutir algumas concepções de gestão educacional em disputa definidas como construções socioculturais, em que o “passado e o presente são vistos à luz da história” (VYGOTSKY, 1978, p. 64). Efetivamente, a história do itinerário científico e cultural do mundo ocidental, nela incluindo a educação e sua gestão, é fortemente marcada por contradições, dissensos e dicotomias, desde a *Paidéia* da antiguidade, passando pela escolástica medieval e pela transição renascentista, até a razão ilustrada da modernidade e da contemporaneidade.

* Doutor em Educação. Professor Titular Aposentado da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Presidente da Associação Nacional de Política e Administração em Educação (Anpae). Sítio: <www.bennosander.com>.

neidade. Como a atividade educacional, objeto deste ensaio se situa historicamente no Brasil, as concepções de gestão da educação e suas contradições refletem uma orientação epistemológica elaborada a partir da perspectiva política e cultural do país no contexto de suas relações de interdependência internacional.

Se bem que a administração seja uma prática milenar de organização social, o seu estudo sistemático é um fenômeno recente, imposto pela explosão organizacional resultante da consolidação da Revolução Industrial da era moderna. A partir de então, a preocupação com a busca do conhecimento na administração pública e de negócios e na gestão da educação vem sendo uma constante das instituições sociais e educacionais em todo mundo. O Brasil não é exceção à regra, como o demonstram as pesquisas sobre a história do conhecimento na administração do Estado e na gestão da educação brasileira (SANDER, 2007).

A partir do recorte histórico da Revolução Industrial, este ensaio se limita à discussão das tradições e contradições de três momentos ou movimentos circulares que marcam a trajetória do conhecimento em matéria de gestão da educação nos dois últimos séculos e de seus atuais desdobramentos conceituais e analíticos: o momento da construção, o momento da desconstrução e o momento de reconstrução. Cada um dos momentos está eivado de dicotomias, dissensos e disputas teóricas e metodológicas, enraizadas em distintas posições políticas e intelectuais. Ou seja, as concepções de gestão da educação refletem distintas filosofias sociais elaboradas a partir de diferentes perspectivas políticas e culturais nacionais historicamente situadas no contexto das relações de interdependência internacional.

As duas grandes tradições filosóficas que dominaram os estudos e as práticas sociais, nelas incluindo as práticas educacionais, dos dois últimos séculos são geralmente definidas em termos de *tradição do consenso*, com raízes nas teorias positivistas e evolucionistas de Comte e Spencer, e de *tradição do conflito*, enraizada nas teorias críticas e libertárias do marxismo, da fenomenologia, do existencialismo e do anarquismo. É nesse grande debate filosófico e sociológico que se insere o estudo sistemático da origem e da trajetória do conhecimento nos campos da administração pública e empresarial e da gestão da educação.

O paradigma da primeira construção liberal

Os primeiros esforços de sistematização do conhecimento no campo da administração remontam ao século XIX e se consolidam no início do século XX, com as chamadas teorias clássicas de administração enunciadas por Taylor, Fayol, Weber e Gulick e Urwick, que lançaram as bases da administração pública e da gestão empresarial capitalista na Europa e nos Estados Unidos da América. Com elas, se instala

o reinado da eficiência econômica, da produtividade a qualquer custo e da tecnoburocracia como sistema de organização. Nesse reinado as considerações políticas, as necessidades humanas e os valores éticos são relegados ao segundo plano.

Para superar as limitações políticas e culturais e a reduzida atenção à dimensão humana e aos valores éticos da gestão tecnoburocrática, desenvolve-se a construção comportamental de administração, enraizada nas ciências da conduta humana, particularmente nos estudos de psicologia e sociologia de orientação funcionalista. A construção comportamental consagra a eficácia, em oposição à eficiência, como critério central da administração, disputando espaço na empresa, no setor público e na educação. Tanto as teorias tecnoburocráticas como as concepções comportamentais de administração da Europa e dos Estados Unidos nasceram e se desenvolveram sob a influência do positivismo filosófico e do funcionalismo sociológico que dominavam o movimento científico e cultural da época. Seus princípios e práticas se difundiram rapidamente mundo afora e invadiram as várias áreas temáticas da administração, incluindo a gestão educacional. O Brasil não é exceção à regra, como o revelam os estudos sobre a genealogia do conhecimento no campo da gestão da educação (SANDER, 2007).

Instala-se, assim, a primeira disputa de distintas concepções de gestão educacional no âmbito interno da tradição positivista do consenso dominante na primeira metade do século XX. O modelo *ideográfico* ou comportamental de gestão, de natureza psicossociológica, se opõe ao *modelo nomotético* ou burocrático, aperfeiçoado pelo gerencialismo desenvolvimentista dos economistas do capital humano e planejadores de recursos humanos. No Brasil, o modelo nomotético de gestão burocrática e de recursos humanos para o desenvolvimento encontrou terreno propício nos governos militares das décadas de 1960 e 1970. A orientação centralizadora e homogeneizadora de gestão técnico-racional do estado planejador assumiu características de um modelo-máquina, prioritariamente preocupado com a economia, a produtividade e a eficiência.

Essa orientação influenciou decisivamente os sistemas de organização e gestão da educação no Brasil. Foi assim que as perspectivas iniciais de gestão escolar deram origem a modelos dedutivos e práticas normativas, revelando uma preocupação prioritária com a manutenção e reprodução estrutural e cultural na organização escolar e na gestão político-institucional dos sistemas de ensino. Ordem, disciplina, controle centralizado e uniformização de princípios e práticas eram requisitos formais das escolas e dos sistemas de ensino e da própria administração pública do país. Essas concepções e práticas inspiraram a produção intelectual de muitos de nossos primeiros teóricos da administração escolar nas décadas de 1930 a 1960. Houve, no entanto, exceções na produção acadêmica da época, em que as mais destacadas foram as de Anísio Teixeira, Florestan Fernandes e Lourenço Filho, que integraram o movimento

de vanguarda dos *Pioneiros da Educação* na década de 1930, e prepararam o caminho para um novo movimento no campo da gestão da educação. Esse movimento se consolidaria nas décadas seguintes, quando a gestão da educação, tradicionalmente um campo restrito da pedagogia, passou a ser estudada no contexto mais amplo das ciências sociais.

Da desconstrução à reconstrução paradigmática

É assim que a história da educação e sua administração nas décadas de 1970, 1980 e 1990 revelam uma renovada efervescência intelectual no Brasil, que se reflete no debate entre os teóricos do consenso positivista e funcionalista e os pensadores do conflito interacionista enraizado nas teorias críticas de orientação marxista, fenomenológica, existencialista e anarquista. A multiplicidade desses fundamentos teóricos introduz uma série de concepções distintas de gestão educacional, que vão desde o *modelo estruturalista*, de natureza determinista e concreta, ao *modelo interpretativo*, de natureza reflexiva e intersubjetiva.

As primeiras formulações de perspectivas alternativas de gestão da educação protagonizadas pelos teóricos críticos da tradição do conflito estão ligadas ao questionamento dos fundamentos positivistas e funcionalistas da administração tradicional. Na realidade, os teóricos críticos concebem a administração interacionista do conflito como antítese da administração funcionalista do consenso, argumentando que as perspectivas tradicionais de gestão não têm sido capazes de oferecer explicações suficientes e adequadas acerca dos fenômenos do poder, da ideologia, da mudança e das contradições e disputas que caracterizam os atos e fatos educacionais no contexto da sociedade contemporânea. Vinculado a esses elementos se coloca o compromisso político dos teóricos de vanguarda com a promoção da qualidade de educação como fator fundamental de qualidade de vida humana coletiva, que implica uma preocupação fundamental com a emancipação humana e a transformação social.

É assim que a partir da década de 1970 até meados da década de 1990 a educação brasileira foi alvo de crescentes pressões conjunturais, provenientes dos processos de abertura democrática, das lutas sindicais, dos movimentos sociais e dos primeiros influxos neoliberais da nova mundialização da economia e da atividade humana. As concepções e práticas de gestão educacional dessa época se inserem nesse contexto, como o revelam pesquisas e ensaios de vanguarda divulgados, a partir da década de 1980, nos periódicos especializados do campo educacional, em particular na *Revista Brasileira de Administração da Educação*, hoje *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, periódico especializado da Anpae, que veio dar

vazão parcial ao crescente aumento da produção acadêmica do campo da política e da gestão da educação no Brasil. Nesse contexto, é elucidativo o recente estudo de Pereira e Andrade (2005, p. 1393-1411; 2007, p. 137-151), que conta e analisa a história da administração educacional como área de pesquisa e intervenção educacional com base nos estudos publicados entre 1983 e 1996 na Revista da Anpae.

Os antecedentes desse estudo surgem no período de transição da década de 1970 para a década de 1980, em que eclodiu uma renovada efervescência política no Brasil, protagonizada pelos movimentos de resistência da sociedade civil organizada em favor da democratização e da anistia política, ações que se aprofundaram com o movimento das *Diretas Já* e os trabalhos da Constituinte que tiveram como resultado a promulgação da nova Carta Constitucional em 1988. A história da gestão da educação se insere nessa efervescência política. Na realidade, ela é parte dessa efervescência, evidenciada pela intervenção crescente da comunidade científica e da sociedade civil organizada nos movimentos de reforma educacional, de defesa da escola pública, de valorização do magistério e de gestão democrática do ensino, movimentos que culminaram com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei nº 9.394, de 1996) e a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001.

O exame das pesquisas e ensaios da época revela a existência de uma crescente preocupação com a definição de uma nova identidade do gestor educacional e a reconstrução de seu perfil político, condizente com o movimento sociopolítico da época. Compromisso político conjugado com formação técnica define a nova identidade do gestor educacional, compatibilizando-a com as exigências éticas e políticas da intelectualidade educacional de vanguarda da época.

Ao lado da preocupação com a redefinição do perfil político e técnico do gestor educacional, a produção intelectual de vanguarda da década de 1980 revela a existência de um renovado interesse pela própria reconstrução teórica no campo da gestão da educação, visando a superar a histórica tradição positivista e funcionalista de corte liberal, por uma orientação crítica, de natureza sócio-histórica, que se revela nos primeiros estudos publicados na Revista da Anape. Esse esforço de construção teórica de novas perspectivas heurísticas e praxiológicas de gestão educacional, mais alinhadas com os capitais culturais dos acadêmicos engajados nas lutas sociais e nos movimentos de resistência da sociedade civil organizada no campo educacional brasileiro, acompanha historicamente o surgimento de inúmeros paradigmas conceituais e modelos analíticos, de variadas orientações intelectuais, no contexto internacional (ARDOINO, 1998; BACHARACH; WILLMOTT, 1993; BURRELL; MORGAN, 1982; CULBERTSON, 1981; ELLSTRÖM, 1983, 1984; FOSTER, 1986; KUHN, 1980; LIMA, 1998; MORIN, 1991, 1998; SANDER; WIGGINS, 1985; SANDER, 1982, 1984a, 1984b, 1990; SANTOS, 2000).

Do exame dos primeiros números da *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Pereira e Andrade (2007, p. 146) concluem que “pelo menos cinco artigos podem ser mencionados como responsáveis pelo deslocamento de toda a discussão teórica para o âmbito sócio-histórico, seguramente de inspiração marxista” (ARROYO, 1983; CURY, 1985b; FRIGOTTO, 1984; SANDER, 1983; WITTMANN, 1983). Esses cinco autores estudam a administração da educação contemporânea à luz de um quadro teórico alicerçado nos conceitos de totalidade, contradição e construção social como categorias opostas aos princípios homogeneizadores e consensuais consagrados na tradição positivista e funcionalista da administração tradicional. Nesse contexto, Sander (1983; 1984a; 1984b; 1990) enuncia o confronto entre o paradigma positivista de administração do consenso e o paradigma interacionista de administração do conflito e seus esforços de superação e mediação dialógica. Arroyo (1983) concebe o paradigma de administração da educação como processo político em oposição ao processo tecnocrático. Wittmann (1983) propõe o paradigma de administração da educação como prática social transformadora para fazer frente ao autoritarismo burocrático. Frigotto (1984) dá forma ao paradigma do ato educativo como prática política e social que se opõe à concepção da educação como fator de produção econômica. Finalmente, Cury (1985a e 1985b) e Gadotti (1983) defendem um paradigma de administração da educação como processo democrático em oposição à administração burocrática.

Destacam-se igualmente, nessa época, os estudos pioneiros que acentuam a dimensão política sobre a técnica e o ato pedagógico sobre o empresarial (KUENZER, 1984; REZENDE; SANTOS FILHO; CARVALHO, 1978). O conflito de metodologias de pesquisa educacional em termos de métodos quantitativos e qualitativos, métodos dedutivos e indutivos, métodos empíricos e interacionistas acompanham os esforços de construção teórica da década de 1980, revelando uma opção dominante pela análise sócio-histórica.

A partir de então, a perspectiva democrática de gestão escolar, valorizando o pensamento crítico e adotando a participação como estratégia político-pedagógica como enunciaram Felix (1984) e Paro (1986a ou 1986b), vem motivando um número crescente de estudiosos e é hoje a linha de pesquisa que acolhe o maior número de estudos no campo da gestão da educação brasileira. Os recentes esforços editoriais, reunindo pensadores e autores representativos da área, vieram acompanhados de numerosas teses e dissertações nos cursos de pós-graduação em educação, revelando que a gestão democrática da educação constitui hoje tema prioritário dos estudos brasileiros de política e administração educacional. O pensamento crítico, a participação coletiva, a postura dialógica e o compromisso democrático são elementos definidores do movimento antropossociopolítico contemporâneo que se observa em numerosas obras individuais e coletivas de gestão educacional da atualidade.

Reencarnação do paradigma liberal

No entanto, a orientação antropossociopolítica dominante nos meios intelectuais de vanguarda convive na atual fase de transnacionalização do capitalismo, com uma penetrante reencarnação do paradigma liberal no estudo da administração centrado em conceitos corporativos e competitivos redefinidos nos centros internacionais de poder com o objetivo de responder as suas novas necessidades hegemônicas no âmbito da globalização econômica e comercial, que se acentuou nas duas últimas décadas.

No contexto desse movimento neoliberal multiplicam-se os esforços de modernização em distintos setores da administração pública, incluindo a educação, como o revela o relatório da Brookings Institution de Washington, DC sobre a *Revolução global da gestão pública* (KETTL, 2000). O relatório faz uma exposição propositiva de modelos de reforma administrativa adotados nos países desenvolvidos, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, e por eles exportados para o resto do mundo. O exame dessas reformas revela uma renovada transposição de conceitos e práticas neofayolistas e neotayloristas do gerencialismo empresarial e comercial para o setor público e para a educação, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandardizada de desempenho, descentralização, privatização e adoção maciça da tecnologia da informação. Nasce, assim, formas de *pedagogia corporativa*, que lançam mão dos princípios e métodos gerenciais do enfoque da *qualidade total*, visando a garantir elevados níveis de *capital humano* como vantagem competitiva. Esses conceitos impõem decisões administrativas preocupadas em aumentar a produtividade e a eficiência econômica das escolas e universidades, incentivando a competitividade a qualquer custo, independentemente de seu significado e qualidade substantiva e de sua validade ética e relevância cultural.

A avaliação dessas perspectivas conceituais e categorias analíticas revela que, em muitos aspectos, se adotam hoje versões tecnologicamente revisadas das teorias clássicas de administração da primeira metade do século XX e da administração para o desenvolvimento de recursos humanos que captou as atenções da academia educacional nas décadas de 1950 e 1960 e perdeu fôlego nas décadas de 1970 e 1980. Os fatos não deixam dúvidas de que a lógica corporativa e competitiva de administração alicerçada na nova economia da globalização ocupa amplos espaços na produção e utilização do conhecimento, visando colocá-lo a serviço de fins prioritariamente pragmáticos e utilitários, muitas vezes desprovidos de validade ética e relevância cultural.

A modo de conclusão

Este relato sobre os processos de construção e reconstrução de concepções e práticas de gestão educacional revela que o campo educacional brasileiro continua sendo hoje, como foi no passado, uma arena de disputas em que diferentes atores tratam de impor suas opções político-pedagógicas e suas categorias de percepção e interpretação. Estas disputas se observam tanto nos processos de formulação política como nas práticas de intervenção no cotidiano da gestão educacional, refletindo posições políticas diferenciadas sobre a condição humana, a cultura e a educação. Muitas vezes, estratégias administrativas, como descentralização, autonomia, colegialidade e participação são apregoadas pelos protagonistas das várias concepções educacionais em disputa. Os seus significados, no entanto, são diferentes, quando não opostos. Para os pensadores neoliberais o sentido desses termos é prioritariamente técnico-racional, enquanto que para os pensadores críticos, o sentido é sociológico, antropológico, político.

É nesse campo de lutas e disputas que os pensadores da resistência educacional encontram um de seus grandes desafios para manter o ritmo da construção teórica de vanguarda em matéria de política e gestão democrática da educação. O desafio começa pelo exame crítico das categorias analíticas e práticas de administração universitária e gestão escolar concebidas na esteira da globalização da economia neoliberal. Este, no entanto, é apenas o primeiro passo de um processo que só se completa com a adoção de soluções político-pedagógicas superadoras concebidas na dimensão estruturante dos direitos humanos e da cidadania na educação e na sociedade. Como estratégia organizacional e administrativa impõe-se, assim, a *gestão democrática*, conceito consagrado na Constituição cidadã de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e em numerosos instrumentos legais dos sistemas de ensino do país.

Este enquadramento jurídico alimenta hoje o discurso político e o movimento intelectual dominante na gestão da educação brasileira. No entanto, ainda enfrentamos o desafio de traduzir o discurso político para efetivas práticas democráticas em numerosas instituições de ensino do país. Esse fato sugere a necessidade de um renovado engajamento político dos educadores na construção da democracia e da gestão democrática como caminhos efetivos para fazer frente às poderosas forças do mercado que inspiram a organização e a gestão produtivista na educação.

Os fatos comprovam que a gestão democrática da educação não é uma concessão governamental, nem uma dádiva das mantenedoras de instituições privadas de ensino. Ao contrário, é uma conquista histórica de enormes proporções, que implica uma filosofia política e uma estratégia de ação pedagógica. Portanto, compromisso político e sólida formação pedagógica constituem elementos constitutivos fundamentais de

um paradigma de gestão democrática da educação. A consolidação de um paradigma dessa natureza certamente será uma contribuição substantiva para o fortalecimento da democracia e o exercício da cidadania na escola e na sociedade.

Recebido e aprovado em maio de 2009.

Referências

ARDOINO, Jacques. Abordagem multirreferencial das situações educativas e formativas. In: BARBOSA, Joaquim Gonçalves. **Multirreferencialidade nas ciências e na educação**. São Carlos: EdUFSCar, 1998.

ARROYO, Miguel Gonzalez. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 122-129, jul./dez. 1983.

BACHARACH, Samuel B.; WILLMOTT, H.P.. Organization politics in schools: micro, macro and logics in action. **Educational Administration Quarterly**, Thousand Oaks, Calif., v. 29, n. 4, p. 423-252, 1993.

BOURDIEU, Pierre. Quelques propriétés des champs. In: _____. **Questions de Sociologie**. Paris: Minuit, 1984.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1982.

CULBERTSON, Jack A. Three epistemologies and the study of educational administration. **UCEA Review**, v. 23, n. 1, p. 1-6, 1981.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez, 1985a.

_____. O compromisso do profissional da administração com a escola e a comunidade. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 44-50, jan./jun. 1985b.

ELLSTRÖM, Per-Erik. Four faces of educational organizations. **Higher Education**, n. 12, p. 231-241, Apr. 1983.

_____. **Rationality, anarchy, and planning of change in educational organiza-**

tions: a study of problem solving and planning of change in small working groups. 1984. Tese (doutorado em Educação) – Linköping University, Linköping/SE.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar:** um problema educativo ou empresarial?. São Paulo: Cortez, 1984.

FOSTER, William. **Paradigms and promises:** new approaches to educational administration. Buffalo, NY: Prometheus Books, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação como capital humano: uma “teoria” mantenedora do senso comum. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 10-37, jan./jun. 1984.

GADOTTI, Moacir. A formação do administrador da educação: análise de propostas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 38-45, jul./dez. 1983.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution:** a report on the transformation of governance. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

KUENZER, Acácia Zeneida. A teoria da administração educacional. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 48, p. 30-46, 1984.

KUHN, Thomas Samuel. **The structure of scientific revolutions.** Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização e a participação na organização escolar.** 2. ed. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, 1998.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo.** Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

_____. **Sociologia:** a sociologia do microsocial ao macro planetário. Lisboa: Publicações Europa-América, 1998.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986a.

_____. A gestão de escolas públicas e 1º e 2º graus e a teoria administrativa. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 22-28, jul./dez. 1986b.

PEREIRA, Gilson R. de M.; ANDRADE, Maria da Conceição Lima de. A construção da administração da educação na RBPAE (1983-1996), **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1393-1411, set./dez. 2005.

_____; _____. A construção da administração da educação na RBPAE (1983-1996), **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 137-151, jan./abr. 2007.

REZENDE, Antonio Muniz; SANTOS FILHO, José Camilo dos; CARVALHO, Maria Lúcia Rocha Duarte. Administração universitária como ato pedagógico. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 1, n. 12, p. 15-58, 1978.

SANDER, Benno. A administração da educação como processo mediador. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 38-62, jan./jun. 1984a.

_____. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. **Educação Brasileira**, Brasília, n. 9, p. 8-27, jul./dez. 1982.

_____. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007. 136 p.

_____. Consenso e conflito na administração da educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 1983.

_____. **Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação**. São Paulo: Pioneira, 1984b.

_____. **Educación, administración y calidad de vida**. Buenos Aires: Santillana, 1990.

_____; WIGGINS, Thomas. The cultural context of administrative theory: in consideration of a multidimensional paradigm. **Educational Administration Quarterly**, Thousand Oaks, Calif., v. 21, n. 1, p. 95-117, 1985.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. São Paulo: Cortez, 2000.

VYGOTSKY, Lev Semenovich. Interaction between learning and development. In: COLE, Michael et al. (Org.). **Mind in society: the development of higher psychological functions**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.

Educational management *Conceptions in dispute*

ABSTRACT: The article discusses different conceptions adopted in the study and the exercise of education management in Brazil, rooted in the country's historical context and in the ambit of its international interdependency relations. In the analysis of the history of knowledge in the field of educational management, the essay highlights the underlying philosophical and sociological traditions in dispute and discusses its conceptual developments and its political and praxiological implications. Its objective is to contribute to the understanding of acts and facts that characterize the everyday functioning of education politics and management.

Keywords: Education management. State administration. Administrative traditions and contradictions. Conceptual and analytical buildings and rebuildings.

La Gestion démocratique *Des conceptions en dispute*

RÉSUMÉ : Cet article discute des différentes conceptions adoptées dans l'étude et dans l'exercice de la gestion de l'éducation au Brésil, celles-ci étant enracinées dans le contexte historique du pays et dans le cadre de ses rapports d'interdépendance internationale. Dans l'analyse de la trajectoire des connaissances dans le champ de la gestion éducationnelle, cet essai met en relief les traditions philosophiques et sociologiques sous-jacentes en dispute et discute de leurs conséquences conceptuelles et de leurs implications politiques et praxéologiques. Son but est de contribuer pour la compréhension des actions et des faits caractérisant le quotidien de la politique et de la gestion de l'éducation.

Mots clé: Gestion de l'éducation. Administration de l'État. Traditions et contradictions administratives. Constructions et reconstructions conceptuelles et analytiques.

Gestión educacional *Concepciones en disputa*

RESUMEN: El artículo discute diferentes concepciones adoptadas para el estudio y el ejercicio de la gestión de la educación en Brasil, arraigadas en el contexto histórico del país y en el ámbito de sus relaciones de interdependencia internacional. En el análisis de la trayectoria del conocimiento en el campo de la gestión educacional, el ensayo destaca las tradiciones filosóficas y sociológicas subyacentes en disputa y discute sus desenlaces conceptuales y sus implicaciones políticas y praxeológicas. Su objetivo es contribuir para la comprensión de los actos y hechos que caracterizan el cotidiano de la política y de la gestión de la educación.

Palabras-clave: Gestión de la educación. Administración del Estado. Tradiciones y contradicciones administrativas. Construcciones y reconstrucciones conceptuales y analíticas.

A pesquisa no campo da Gestão da Educação

Algumas reflexões sobre as relações entre produção do conhecimento e a prática da gestão educacional

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA*

RESUMO: O artigo destaca as principais tendências e objetos da pesquisa no campo da gestão educacional, evidenciando aquilo que os pesquisadores têm procurado abordar prioritariamente. A partir de levantamento da produção acadêmica e cotejando com a produção mais consagrada, o texto apresenta um perfil das ideias do campo. Após um levantamento e análise do perfil da gestão da escola pública brasileira, o artigo ainda procura analisar as possíveis relações entre aquela produção, que corporifica a teoria do campo no Brasil, e a prática como realizada na organização e gestão da educação pública.

Palavras-chave: Gestão educacional. Gestão da educação escolar. Pesquisa em gestão educacional.

Este texto objetiva destacar os elementos mais evidentes da pesquisa no campo da gestão educacional, demonstrando aquilo que os pesquisadores têm procurado abordar prioritariamente e, em particular, analisar as possíveis relações entre esta produção, que corporifica a teoria do campo no Brasil e a prática como realizada na organização e gestão da educação pública.

Não é verdade que a pesquisa tenha que ter sempre a articulação mais imediata entre os seus objetos e os problemas do cotidiano da sua área de abrangência, mesmo que este seja um recorrente reclame proclamado tanto por profissionais da educação que se encontram na ponta dos sistemas de ensino, nas escolas, quanto pelos administradores dos mesmos sistemas e, por vezes, pelos financiadores das pesquisas.

* Doutor em Educação. Professor Adjunto da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. E-mail: <angelo@ufpr.br>.

A pesquisa tem a tarefa de auxiliar a elucidar a realidade, procurando conhecê-la, descrevê-la e analisá-la da melhor forma possível, de sorte que, de posse dessas análises estejamos todos melhor preparados para enfrentar os problemas sociais e educacionais.

Todavia, no campo da pesquisa em gestão educacional há uma grande disposição à normatização que ignora o que causa os problemas reais nas escolas e sistemas de ensino. Assim, como se propõe alternativas sem se conhecer as causas desses problemas?

É a partir deste contexto da pesquisa no campo da gestão educacional, que este artigo foi elaborado. E, para dar conta dos seus escopos, o texto propõe ao leitor duas questões: *O que a pesquisa em gestão educacional tem tratado?* Esta questão objetiva apresentar os resultados de levantamento de pesquisa realizada em 2007 (SOUZA, 2007a), com vistas a identificar as principais tendências do pensamento do campo, naquilo que identifiquei com uma espécie de perfil das ideias do campo da gestão educacional no Brasil. Neste artigo, por limitação de espaço, apenas sintetizo as ideias mais gerais.

A segunda questão: *Há conexão entre o conhecimento elaborado e a prática da gestão educacional?* procura articular aquele perfil das ideias com o perfil da prática da gestão educacional. Esta articulação demanda um outro levantamento, também realizado naquele mesmo ano, a partir de uma ampla base de dados do Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (MEC/INEP, 2004), com vistas a identificar quem são as pessoas que dirigem as escolas públicas no país e como organizam os processos de gestão da educação.

O que a pesquisa em gestão da educação tem tratado?

A pesquisa no campo da gestão da educação (que inclui a gestão da escola) pode ser identificada em três grandes períodos no Brasil¹. O primeiro período, denomino de Escola Clássica, que compreende os estudos dos primórdios do campo no país, dos anos 1930 do século XX até o final dos anos 1970. Há uma forte marca neste período em quase todos os estudos que articula o reconhecimento da administração da educação como uma especialização da teoria geral da administração e que, por conta disto, empresta muitas constatações e conclusões de autores dos Estados Unidos (EUA) para a compreensão do fenômeno. O segundo período surgiu justamente como crítica às constatações da escola anterior e o denomino, por isto, de Escola Crítica. Seu nascedouro é nos anos 1970, mas de maneira mais evidente nos anos 1980². O terceiro período é o que chamo de Estudos Atuais, na falta de melhor nomenclatura, pois não foi possível, ainda, a elaboração de uma boa avaliação sobre as principais marcas deste período, pelo menos de sorte a identificar as tendências hegemônicas. (SOUZA, 2007a)

Na realidade, este último período é herdeiro direto da Escola Crítica, destacadamente porque trabalha com: a) o reconhecimento da gestão escolar como um processo político-pedagógico; b) a preocupação com temas até então pouco importantes, como a democratização da gestão escolar. Todavia, mesmo sendo possível se afirmar que o período da crítica à escola clássica da gestão escolar inspirou uma sequência de estudos na área durante as décadas de 1980 e 1990, é também possível se observar o surgimento de novos temas e abordagens nas pesquisas na área.

A primeira marca, sobre a natureza político-pedagógica da gestão escolar pode ser inferida a partir da própria mudança de nome para o campo de conhecimento até então chamado de administração escolar. A hipótese que levanto para explicar esta mudança é a de que os estudiosos do campo de fato passaram a observar a face política da gestão escolar com prioridade e mais atenção e, com receio da identificação dos seus trabalhos com uma perspectiva mais tecnocrática e, neste sentido, contrária à direção apontada pelos estudos mais críticos, deixando de utilizar o termo administração escolar pela sua associação com a área da administração geral, de empresas.

As razões apontadas nesta hipótese se sustentam na constatação de que a produção acadêmica a partir dos anos 1980 (Estudos Atuais) tende predominantemente a uma concepção sobre a educação e a gestão escolar mais próxima dos estudos do período crítico do que do período clássico. Porém, como destacado, há aspectos inusitados e que sugerem que esta produção pós-1980 não é mera repetição daqueles outros trabalhos, em especial com a apresentação de novos temas ao universo da gestão e com a procura crescente por pesquisas que visam observar o funcionamento dos sistemas de ensino, das escolas e dos seus processos de organização e gestão.

Há várias temáticas que têm se apresentado de maneira mais evidente neste último período³. O(A) Diretor(a) escolar abarca um número expressivo de estudos do campo. São trabalhos numericamente expressivos e chegam a atingir quase a quinta parte de toda a produção sobre a gestão escolar e mesmo estando presentes desde o início do campo no país, na década de 1980 o tema responde por quase 50% de todos os trabalhos. Isto possivelmente se deve às diferentes compreensões acerca do fenômeno gestão escolar ao longo do tempo, e as abordagens dadas a esses trabalhos refletem um pouco o câmbio desses entendimentos acerca da direção escolar. Essas mudanças se reforçam mais atualmente, o que pode sugerir que as formas de provimento da função, mesmo com as mudanças conhecidas que têm ocorrido nesse procedimento (DOURADO, 2000; MENDONÇA, 2004), são uma constante preocupação dos pesquisadores. As formas de se escolher os diretores são importantes na definição do perfil do dirigente escolar (DOURADO, 2000; MENDONÇA, 2004; SOUZA, 2007c), e na (re)definição dos seus papéis, assim se aquelas têm mudado, esses também mudam, implicando na permanência deste objeto no centro das preocupações das pesquisas.

Na segunda metade dos anos 1990, parece ocorrer o surgimento e/ou ampliação de outras temáticas articuladas ao diretor escolar, voltada aos estudos sobre a prática e desafios do diretor escolar bem como sobre a sua formação. Contudo, chama a atenção à pequena presença de estudos sobre a direção escolar e as questões de gênero. Esta pequena produção acerca deste objeto não corresponde à importância que as questões sobre gênero têm nas relações de poder e, conseqüentemente, na composição da política escolar (PAPALEWIS, 1995; SHAKESHAFT, 1995).

A Gestão Democrática é tema muito presente em discussões na educação, desde a escola básica até o ensino superior, margeando especialmente os campos da política e da legislação educacional. Consubstanciou-se num tema notório da área e ganhou mais expressão ainda a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996. Este tema é abordado por aproximadamente 16% da produção. Para a investigação deste tema, os pesquisadores dedicaram-se com mais ênfase à avaliação/retrato de experiências de gestão democrática, mas também tratam do cotidiano da gestão democrática e às relações entre ela e a qualidade de ensino, os quais são os temas específicos mais pesquisados.

Há uma separação importante nos estudos sobre gestão democrática. De um lado, há estudos que parecem ser marcadamente prescritivos, isto é, voltados a apresentar soluções acerca de como a escola pública deve se organizar para democratizar sua gestão e que predominam quantitativamente. De outro lado, há estudos mais analíticos, os quais procuram descrever e analisar problemas e situações da gestão democrática. Via de regra, os estudos que especificamente tematizam experiências de gestão democrática se encaixam neste segundo tipo. Já os estudos que tratam de discutir a participação dos diferentes segmentos na gestão escolar dão evidências de que se encaixam, em sua maioria, na primeira definição.

Outros temas importantes tratados pelas pesquisas na área dizem respeito aos Instrumentos de Gestão Educacional/Escolar, dentre os quais estão incluídos os trabalhos que versam sobre planejamento escolar, avaliação institucional, técnicas e modelos de gestão, etc., responsáveis por aproximadamente 13% de toda a produção acadêmica, e que se concentra, majoritariamente, nos anos mais recentes. Chamam a atenção às discussões sobre o papel do projeto político-pedagógico na organização e gestão da escola, pois se registrou mais da metade dos trabalhos sobre instrumentos de gestão neste tema específico. É também interessante observar que esses trabalhos começaram a surgir, com a compreensão de que são instrumentos de gestão escolar, somente a partir de 1996, não havendo qualquer registro de teses ou dissertações nos primeiros dez anos do período analisado. Uma hipótese que pode ajudar a explicar é a promulgação da LDB, em 1996, que aponta para a necessidade das escolas brasileiras produzirem sua proposta/projeto pedagógica(o).

São em número bem menor os estudos sobre as associações de pais e mestres. Em levantamento anterior (SOUZA, 2006), esta pequena quantidade de trabalhos sobre tal temática já era destacada. E, fazendo coro a este contexto, foram encontrados apenas dois trabalhos tratando do grêmio estudantil. É curioso que a organização estudantil não seja objeto de estudos mais acionados, pois a literatura (PARO, 1995) a tem sugerido como aspecto importante no processo de democratização da gestão escolar.

Os trabalhos que colocam o Conselho de Escola como centro das preocupações nos estudos sobre a gestão escolar também são significativos, respondendo por algo perto de 7% de toda a produção na área. Mas, esses trabalhos não são encontrados ao longo de todo o período. Eles surgiram apenas em 1991 e estão presentes em quase todos os anos a partir de então. Isto se deve ao fato de que essa temática está relacionada às condições reais de organização da gestão escolar e na década de 1980 e 1990, apesar dos reclames dos educadores, havia poucas experiências sobre a implementação desse mecanismo na escola pública brasileira, não suscitando o debate acadêmico sobre o tema.

Um outro elemento presente nas discussões que tratam da gestão educacional e escolar, diz respeito às limitações e possibilidades da ação autônoma coletiva na/da escola. Os trabalhos sobre a autonomia representam algo perto de 4% da produção, concentrados majoritariamente nos últimos oito anos do período analisado. As relações entre a autonomia e a democratização da gestão escolar compõem um dos principais temas específicos abordados.

Esses aspectos destacados, permitem dimensionar que a produção acadêmica brasileira sobre gestão escolar, no período compreendido entre 1987 e 2005, parece ter trilhado os caminhos apontados pelos temas específicos que estavam na pauta do dia. Há uma ampliação significativa de temas e abordagens com o avançar dos anos, destacadamente as questões referentes ao projeto político-pedagógico enquanto instrumento da organização e gestão escolar; os diferentes modelos de gestão com as devidas apreciações e avaliações; as faces e desafios da gestão democrática; os elementos cotidianos do poder, da cultura escolar e dos processos de gestão; os desafios da autonomia; dentre vários outros.

Há, ainda e como destacado, problemas nessa produção, em especial no que se refere à ênfase por vezes um tanto normativa de vários trabalhos sobre gestão escolar, particularmente sobre os conselhos de escola e sobre a gestão democrática, presentes de forma mais intensa no final do período analisado e que se dedicam mais a demonstrar como a escola deve se organizar para ser democrática e menos a descrever e analisar como tem se organizado a gestão da escola, democrática ou não.

O crescimento dos estudos de caso e dos trabalhos com perspectivas ditas qualitativas também merece um destaque, pois isto transgride parcialmente as formas que a pesquisa vinha sendo desenvolvida no início dos anos 1980 (dominantemente

estudos bibliográficos). Contudo, não são garantia alguma de que não sejam estudos prescritivos e que, ao irem até à escola para analisar sua gestão, acabem por vezes mais preocupados em apresentar um receituário de como as coisas deveriam ocorrer para o bom funcionamento (leia-se: democrático) da instituição escolar. De qualquer forma, estudos com essas perspectivas mais qualitativas permitem conhecer um pouco melhor a escola e a educação por dentro de sua própria organização e isto é algo potencialmente interessante para a pesquisa no campo.

Em texto mencionado, já alertava para alguns temas que a pesquisa não tem privilegiado (SOUZA, 2006). A pequena produção sobre as Associações de Pais e Mestres (APM) é instigante, uma vez que essas instituições por vezes se confundem elas próprias com a escola, pois são reconhecidamente instituições presentes na história da gestão escolar brasileira. Além deste assunto, continuam praticamente ausentes estudos que tratem das questões de gênero e etnia no perfil dos dirigentes escolares e/ou dos demais sujeitos da escola. Os estudos sobre o poder na escola poderiam ampliar e ressignificar suas conclusões se tomassem estes objetos de investigação. Além disso, há pouquíssimos estudos sobre um possível “efeito-gestão”, isto é, sobre os impactos gerados pelos dirigentes escolares e educacionais e processos de gestão no desempenho estudantil.

De qualquer sorte, a partir de 1980, no período dos Estudos Atuais, a pesquisa parece estar mais próxima das realidades escolares e educacional. Porém, o pensamento dominante na gestão educacional não parece ter cambiado muito. Aparentemente, o conhecimento do campo partiu da necessidade de profissionalização dos dirigentes educacionais e escolares, utilizando-se para tanto os paradigmas técnicos advindos da teoria geral da administração de empresa e da importação da teoria da administração escolar norte-americana (1930 a 1970), enveredou-se por questões de cunho mais pedagógico; tratou de dar criticidade aos problemas derivados dos “erros” de abordagem do primeiro período; e finalizou com um pretense futuro com face mais democrática para a gestão da educação pública, a partir dos anos 1980.

Contudo, este suposto *por-oir* parece ainda não vingado, tanto na investigação científica como no ensino. Há, em parte considerável da produção, um compasso de espera por novas teorias, por trabalhos que apontem novos rumos. Enquanto isto, a pesquisa caminha, mais próxima é verdade dos casos empíricos, relatando alguns bem (ou mal) sucedidos casos de democratização da gestão educacional e, em muitas vezes, normatizando ou prescrevendo as formas pelas quais as escolas e sistemas de ensinos devem se orientar para alcançarem aquele *por-oir*. (SOUZA, 2008, p. 56).

A gestão educacional continua com problemas para serem solucionados, porém a pesquisa tem permitido que esses problemas sejam melhor conhecidos, e isto se deve ao acúmulo resultante da ampliação de investigações mais amplas, de objetos de estudos melhor definidos e pelas novas abordagens desses problemas de pesquisa.

Há conexão entre o conhecimento elaborado e a prática da gestão educacional?

Em levantamento realizado em 2007, sobre o perfil da gestão da escola pública no Brasil, busquei mostrar as coisas como elas se mostram ser no campo da gestão educacional⁴. Neste sentido, a compreensão sobre os elementos que constituem os perfis do dirigente e da gestão escolar e das relações entre esses elementos demanda, ainda e por fim, provocar um diálogo maior entre esses dados e análises com o perfil das idéias do campo da gestão escolar e educacional no Brasil.

Os estudos ao longo do século XX no campo da gestão educacional/escolar no Brasil compreendem que o dirigente, especialmente o da escola, é um educador que tem a tarefa de coordenar o esforço coletivo desenvolvido na instituição, pois a gestão é, antes de tudo, a coordenação deste trabalho com vistas aos objetivos educacionais.

O perfil do diretor escolar apresenta similitudes com esta concepção, dado que ele é um educador (quase 98% tem habilitação mínima em algum nível para a educação) e trabalha coordenando a ação coletiva na escola, através dos processos e instrumentos que a gestão escolar lhe permitem, mesmo que por vezes de maneira não tão democrática, como reclamam os Estudos Atuais.

Os dirigentes das escolas públicas no país são majoritariamente mulheres (78%). Destaca-se o fato de que os estudos dos períodos anteriores a 1980 sequer mencionem as questões de gênero, mesmo considerando que a educação já era um campo de atuação predominantemente feminino. Os autores clássicos poderiam se escusar por este esquecimento sob o pretexto de que em seu tempo as discussões referentes à desigualdade de gênero eram de menor monta e não tão centrais. Os autores do período seguinte, mesmo produzindo uma crítica forte às bases teóricas e às concepções daqueles outros, também não mencionam a temática e o contexto político e cultural em que viviam poderia lhes dar a devida desculpa. Já nos Estudos Atuais, temos pouquíssimos estudos, como destacado anteriormente, tratando das questões de gênero. Ao que parece, é possível que a gestão em qualquer um dos três períodos sendo reconhecida como ação técnica ou como ação política ou como ação pedagógica, não reconhece, ou não se preocupa com quem são os sujeitos que dirigem as escolas e a educação e, menos ainda, quem são dirigidos por essas pessoas. Os aspectos técnicos, pedagógicos, políticos da gestão escolar parecem reproduzir as formas masculinas do mundo social e, conseqüentemente, as desigualdades de gênero.

Há sentidas diferenças entre os períodos no que tange à concepção sobre a gestão educacional, mas parece que há um relativo consenso no reconhecimento do diretor escolar como sujeito que está no centro das relações de poder na escola e na educação. Nos estudos clássicos, este reconhecimento condiz com as concepções próprias do período acerca da função de dirigente escolar. Mais do que isto, neste período o diretor não era visto apenas no centro do poder, como principalmente o concentrador do

poder. Nos estudos críticos, há divergência com esta naturalização da centralização do poder nas mãos do dirigente escolar. Ademais, os autores deste período compreendem que o diretor escolar é tratado como um preposto do estado capitalista e, como tal, tem a tarefa de gerenciar o trabalho coletivo escolar. Após 1980, há um reforço na compreensão do diretor como um amplo articulador das relações educacionais e de outras naturezas, mas que se relacionam com àquelas, que tem lugar na escola.

Os dados parecem confirmar esta posição do diretor no centro da política escolar, pois mesmo que em muitas escolas tenhamos a presença de organismos coletivos, como o conselho de escola ou uma construção mais coletiva do projeto pedagógico, não há dados que permitam avaliar de forma diferente esta questão. Mais que isto, os próprios instrumentos utilizados em grandes levantamentos de pesquisa⁵, pressupõe pelas perguntas que fazem que os diretores estão naquela posição central na escola.

E, por conta desta centralidade, os dirigentes atendem aos interesses dos diferentes segmentos como estratégia política de sobrevivência, modificando inclusive suas aparentes concepções para se conservar no centro da cena política. Atender aos interesses dos superiores hierárquicos e aos da comunidade escolar e da sociedade faz parte deste jogo político. Isto condiz, ao que tudo indica, com as concepções de todos os períodos, pois não parece haver controvérsias sobre a existência de uma face política do diretor escolar⁶. Desde Antônio Carneiro Leão (1953) até os estudos mais recentes, o diretor é reconhecido, ainda que não tendo esta face como a principal, como um sujeito que desempenha uma função que tem alguma natureza política.

É possível mais um destaque nas diferenças entre esses períodos no que tange à natureza política da função de diretor escolar. Refere-se à imbricação e mescla entre os conceitos de direção e gestão escolar. No período clássico, havia uma menor separação entre pessoa e processo dirigente. Apesar dos esforços dos autores deste período em conceituar a gestão escolar (então administração escolar), não houve esforço maior sobre a conceituação da direção escolar. Nos períodos seguintes, esta separação parece melhor identificada. Na educação pública atualmente, parece que há um pouco de cada concepção. Nas redes de ensino nas quais os diretores foram eleitos há melhor funcionamento de organismos coletivos, assim como há uma ação mais coletiva e participativa em geral, sugerindo que os processos de gestão têm, em alguma medida, uma certa autonomia em relação à direção escolar, o que marca os limites entre a gestão e a direção. Na outra condição, temos as escolas cujos diretores foram indicados, nas quais a ação coletiva nos processos de gestão escolar é de menor presença, permitindo avaliar que nesses casos a direção controla mais fortemente esses processos, subsumindo-os, sugerindo que a direção escolar engloba na prática todos os processos de gestão. A direção, neste caso, não é parte da gestão, ela a domina de tal forma que se confundem na figura pessoal do dirigente. (SOUZA, 2007c).

Um último aspecto diz respeito à ideia de que a gestão é um processo que recai sobre a ação coletiva, que, de alguma forma, também está presente nos três períodos mencionados. Nos Estudos Atuais isto se expressa pelo surgimento e/ou aprofundamento da temática da gestão democrática⁷. A gestão escolar e educacional, mais do que ser a coordenação do esforço coletivo, parece se pautar pelas decisões coletivas. As escolas possuem conselho e projeto pedagógico, em sua maioria. Os conselhos funcionam minimamente. O projeto pedagógico tem a participação dos professores na sua construção em parte considerável das escolas públicas brasileiras. Pesquisa desta natureza não consegue, todavia, avaliar a dimensão da socialização do poder que potencialmente essas ações, instrumentos e processos permitem. Isto só parece possível com investigações que adentrem mais na escola e capturem o movimento cotidiano da política educacional na realidade das escolas. Ainda assim, parece que há avanços no sentido da ampliação da democracia na gestão das escolas e da educação, porque a simples existência e crescimento desses instrumentos e processos já permitem compreender que há mais espaço para o desenvolvimento da gestão democrática.

Apesar de várias semelhanças, o perfil do diretor escolar não se equivale plenamente ao perfil prescrito no período clássico, porque o diretor não é um administrador no sentido mais estrito, nem conduz um processo essencialmente técnico-administrativo que é a gestão escolar, mesmo que em muitas escolas este perfil ainda perdure. Também, não condiz com as avaliações do período da crítica, no qual o diretor era denunciado como um gerente do estado capitalista.

As análises possíveis sobre a existência e funcionamento do conselho de escola, sobre a existência e construção do projeto pedagógico, sobre as formas de escolha dos diretores, destacadamente as que apontam um razoável número de diretores eleitos mesmo em uma maioria de diretores indicados, assim como sobre a participação comunitária e sobre as relações políticas na/da escola, denunciam a natureza eminentemente política da direção e da gestão escolar, pouco trabalhada pelos dois períodos iniciais da produção científica no campo.

Os dirigentes, na condução dos processos de gestão, demonstram construir consensos, tanto com os pares, quanto com a comunidade escolar e com o Estado. Este grau de concordância entre as instâncias políticas (professores e comunidade, diretores e seus superiores na administração do sistema de ensino) pode ser só aparente, ou demonstrar a aspiração dos dirigentes, mas ao mesmo tempo demonstra a consciência que essas pessoas têm na compreensão de que a sua função é de mediação e coordenação político-pedagógica, cujas tarefas se articulam, de alguma forma, com a necessidade de contornar crises e contradições entre aquelas instâncias. Mesmo não condizendo plenamente com a realidade, demonstram que há na educação e na escola mais problemas de natureza política do que os dirigentes gostariam de assumir.

As pesquisas começam a dar destaque a esses aspectos após 1980, mas ainda em grau aparentemente pouco suficiente.

Em síntese, aquela desarticulação entre o perfil das idéias sobre a gestão educacional e o perfil do dirigente e da gestão escolar se deve: (a) ao fato de que aquelas idéias estão debatendo um outro contexto e um outro tempo da organização e gestão da educação, nos quais havia nas escolas outros problemas e com outros graus de complexidade, conseqüentemente os dirigentes e os processos de gestão que comandavam tinham outro perfil, mas, é necessário que se destaque que aquela desarticulação também se deve, e talvez principalmente, (b) à constatação de que não há estudos empíricos, isto é, não trabalharam com o que de fato existe(ia) nas gestões escolares e educacionais no país. Se isto é verdade para os dois períodos iniciais, de outro lado parece estar mudando, pois no terceiro período histórico citado, há um número maior de pesquisas indo às escolas e aos sistemas de ensino, conhecendo-as(os) por dentro e tendo mais condições de identificar, bem de perto, quem são os dirigentes escolares/educacionais e como se organizam as escolas e a educação quanto aos processos de gestão.

Em que pese esta desarticulação, há algum sincronismo entre os perfis. E isto é devido ao fato de que, apesar dos períodos iniciais se dedicarem pouco ou nada a pesquisas empíricas, os estudos científicos não são voltados apenas à descrição e análise do mundo real. A ciência também contribui para modificar o mundo, mesmo sem se tratar de ciência aplicada, no sentido mais estrito, pois interfere no mundo apresentando suas teses, hipóteses e sínteses que, se não explicam como as coisas são/ acontecem, interagem com os fenômenos e sujeitos reais, responsáveis por aquelas coisas, a ponto sugerir como o mundo deveria se organizar. Na educação, em particular na gestão educacional, a pesquisa tem esta forte marca normativa. A prescrição apresentada pelos estudos brasileiros sobre a gestão escolar produzidos ao longo do século XX tem a força do poder acadêmico (BOURDIEU, 1998) e do poder do discurso competente (CHAUI, 1997) e é capaz de moldar as pessoas e as suas formas de agir na condução das escolas públicas. De outro lado, a teoria no campo da gestão escolar/educacional apresenta alternativas para a solução de problemas que são utilizadas pelos sistemas de ensino e pelas escolas, de sorte que na medida em que o modelo prescrito seja adotado, o perfil da gestão e do dirigente se assemelha àquela prescrição.

Considerações finais

Este artigo procurou esboçar de maneira sintética as ênfases que a pesquisa tem dado à produção de conhecimentos no campo da gestão educacional e escolar. Encontrou, nesta direção, evidências de que os estudos do campo denotam o papel po-

lítico que a gestão educacional carrega intrinsecamente, por ser um espaço por meio do qual a política educacional opera. Decorrente desta constatação, as pesquisas do campo têm apostado em temáticas como a gestão democrática e o papel dos dirigentes escolares, assim como sobre a efetividade dos organismos colegiados na gestão escolar e educacional e suas potencialidades de incremento da participação e da autonomia institucional.

Mesmo encontrando frágil produção em temáticas importantes, como as relações entre gênero e poder na gestão educacional, como a APM e os grêmios estudantis como instrumentos importantes de organização e gestão escolar, os estudos têm avançado principalmente porque têm se aproximado mais da realidade empírica vivida pelas pessoas que atuam diretamente nas escolas e sistemas de ensino. E isto, de alguma maneira, parece ser o elemento que mais contribui para a aproximação também crescente entre a teoria que se edifica no campo e a prática da gestão educacional.

A área precisa superar o seu forte normativismo, especialmente porque em boa parte tal prescrição ignora/não avalia a realidade das escolas e sistemas de ensino. Mas isto não significa que não se possa, nem se deva, esquecer o papel que a pesquisa também tem de apontar caminhos para os educadores no sentido de contribuir com a superação dos problemas na educação pública.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Trata de uma classificação com fins exclusivamente didáticos, não significando, em qualquer hipótese, que esta seja a única forma possível de se avaliar os trabalhos do campo no país.
- 2 Para maior profundidade acerca desta avaliação e classificação, ver Souza (2007a).
- 3 Para tal levantamento, a fonte de dados foi o banco de teses e dissertações da CAPES, trabalhando-se com os resumos de 516 trabalhos acadêmicos (Mestrado e Doutorado) no período compreendido entre 1987 e 2005 (ver SOUZA, 2007a).
- 4 Trata-se de pesquisa que utilizou os microdados gerados pela aplicação de questionários em diretores das escolas públicas por ocasião do SAEB-2003. Ver detalhes em Souza (2007c), ou de forma mais resumida em Souza, 2007b.
- 5 Como os questionários aplicados no Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB de 2003, base da pesquisa que gerou esta análise.
- 6 A exceção talvez fique por conta de Myrtes Alonso (1976).
- 7 É sabido que a gestão democrática não surgiu após 1987, mesmo porque os autores da Escola Clássica já faziam referências a questões que poderiam se articular com a democratização da gestão da educação. Todavia, a presença sistemática deste tema na ordem do dia das pesquisas e trabalhos acadêmicos no campo da gestão escolar ocorreu naquele período.

Referências

- ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL/EDUC, 1976.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- DOURADO, Luiz Fernandez. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.
- LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à administração escolar**. 3. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1953.
- MEC/INEP. **Microdados SAEB 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/bittorrent/>>. Acesso em: jun. 2009.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2004.
- PAPALEWIS, Rosemary. Fe/Male Voices: leadership and the knowledge base. In: DONMOYER, Robert; IMBER, Michael; SCHEURICH, James Joseph. **The knowledge base in educational administration: multiple perspectives**. Albany, EUA: State University of New York Press, 1995.
- PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.
- SHAKESHAFT, Charol. A cup half full: a gender critique of the knowledge base in Educational Administration. In: DONMOYER, Robert; IMBER, Michael; SCHEURICH, James Joseph. **The knowledge base in educational administration: multiple perspectives**. Albany, EUA: State University of New York Press, 1995.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os caminhos da produção científica sobre a Gestão Escolar no Brasil. **Revista de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, jan./jun. 2006.
- _____. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007a. 333f. Tese (doutorado) – Educação: História, Política, Sociedade, PUC-SP, São Paulo.
- _____. **Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores**

escolares e sobre aspectos da gestão democrática. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – ANPED, 30., 2007b, Caxambú. **GT05**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3334--Int.pdf>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. As relações entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão escolar. **Intermeio**, Campo Grande, v. 13, n. 25, p. 66-83, jan./jun. 2007c.

_____. A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Niterói, v. 24, n.1, p. 51-62, jan./abr. 2008.

Research in the field of Educational Management *Some reflections on the relations between knowledge production and educational management practice*

ABSTRACT: The article highlights the main trends and objects of research in the field of educational management, evidencing what researchers have primarily been seeking to address. From a review of academic production and confronting it with more established production, the text presents a profile of the ideas in the field. After a review and analysis of Brazilian public school management profile, the article seeks to analyze possible relations between that production, which embodies the field theory in Brazil, and the practice as implemented in public education organization and management.

Keywords: Educational Management. School Management. Research in Educational Management.

La Recherche dans le domaine de Gestion en Éducation *Quelques réflexions sur les relations entre la production de connaissance et la pratique de la gestion éducationnelle*

RÉSUMÉ: Cet article porte sur les tendances et les objets de recherche dans le domaine de la gestion éducationnelle en faisant ressortir les sujets que les chercheurs mettent en avant. A partir du recensement de la production académique et de sa confrontation avec la production la plus consacrée, ce texte présente un profil de idées dans ce domaine. Après un recensement et une analyse du profil de la gestion de l'école publique brésilienne, cet article cherche encore à analyser les relations possibles entre cette production, qui condense les théories dans ce domaine au Brésil, et sa mise en œuvre dans l'organisation et dans la gestion de l'enseignement public.

Mots clé: Gestion Éducationnelle. Gestion Scolaire. Recherche en Gestion Éducationnelle.

La investigación en el campo de la Gestión de la Educación *Algunas reflexiones sobre las relaciones entre producción del conocimiento y la práctica de la gestión educacional*

RESUMEN: El artículo destaca las principales tendencias y objetos de investigación en el campo de la gestión educacional, evidenciando aquello que los investigadores han buscado abordar prioritariamente. Desde un levantamiento de la producción académica y cotejando con la producción más consagrada, el texto presenta un perfil de las ideas de campo. Después de levantamiento y análisis del perfil de la gestión de la escuela pública brasileña, el artículo busca analizar las posibles relaciones entre aquella producción, que corporifica la teoría del campo en Brasil y la practica como realizada en la organización y gestión de la educación pública.

Palabras-clave: Gestión Educacional. Gestión Escolar. Investigación en Gestión Escolar.

Pressões externas na educação básica

*Dissensos e gestão**

MARIA ABÁDIA DA SILVA**

RESUMO: O presente artigo abre um panorama histórico-reflexivo sobre as diferentes tendências administrativas incorporadas à escola pública brasileira. O estudo aponta as condicionalidades que estruturaram o sistema administrativo escolar, tais como: a instituição do modelo português, a adoção republicana por uma administração científica e tecnocrática e a imposição, mais recente, do Banco Mundial por políticas e ações que modificam o funcionamento, o financiamento e a gestão visando instituir os princípios de eficiência, produtividade, competitividade e racionalidade da educação básica.

Palavras-chave: Administração da educação escolar básica. Banco Mundial. Gestão da educação escolar. Escola pública.

Introdução

No Brasil, estudos e pesquisas revelam uma relação contínua e complexa entre as instituições financeiras internacionais e os governos federal e estaduais, além de parte dos empresários numa combinação em que se aproximam os interesses das políticas internacionais aos resultados das políticas sociais do país. A constância desta relação tem levado pesquisadores e estudiosos a aprofundarem estudos e debates sobre as modificações estruturais na educação pública, decorrentes dos acordos e ajuste de conduta do país aos ditames das agências internacionais.

* Versão ampliada da palestra apresentada no IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e 3º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional, realizado em Lisboa/PT, de 12 a 14 de abril de 2007.

** Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. E-mail: <abadia@unb.br>.

De fato, desde 1946, no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, estabelecemos relações políticas e econômicas com as agências multilaterais que ora se aproximam e ora se distanciam dependendo das condições. No entanto, a prática política tem sido de pressões dos países credores sobre os governos nacionais, a fim de comprometê-los com metas econômicas e sociais, além de obterem deles, vantagens e lucros para os investidores externos. Nesses acordos internacionais, cada vez mais, as relações entre as partes tornam-se complexas e desiguais movidas pela astúcia de uns em abstrair altos e seguros rendimentos para o capital. E, para viabilizar o cumprimento e a implementação dos acordos firmados, cláusulas contratuais são estabelecidas e amarradas às metas dos programas sociais a serem executados pelos países devedores.

Desde os acordos MEC/Usaid¹, entre 1966 e 1968, a tônica tem sido introduzir mecanismos que alterassem a estrutura organizacional da educação pública quanto à cultura, ao financiamento, ao fornecimento, às formas de controle e à avaliação institucional. Para atenuar as discordâncias e divergências de concepções entre os consultores técnicos externos e os secretários de educação ambos simulam necessidades como se fossem nacionais e decorrentes dos anseios políticos e sociais da comunidade (ARAPIRACA, 1982; FONSECA, 2003; GAIO, 2008; SILVA, 2002).

A continuidade dessa complexa relação foi retomada nos anos 1991 a 2002 quando o Banco Mundial intensificou a sua atuação como porta voz dos EUA e exigiu dos governos nacionais o cumprimento do pagamento da dívida externa. Com poucas alternativas e, pressionado por demandas internas e externas, o governo brasileiro recorreu o Fundo Monetário Internacional (FMI) que, por sua vez, exigiu do país o ajuste de conduta para prosseguir nas negociações com os países credores.

Entre as medidas de ajuste de conduta do país, a partir de 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luis Carlos Bresser Pereira apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado e sinalizou modificações estruturais na administração pública com a finalidade de introduzir outro padrão de funcionamento das instituições públicas a partir de três eixos: gestão, financiamento e avaliação. (BRASIL, 1995).

É neste contexto do início dos anos 1990, de modificação da concepção de Estado e das funções das instituições sociais que indagamos: como as políticas do Banco Mundial referentes à educação são disseminadas e incorporadas como se fossem demandas nacionais? Como a gestão da educação e da escola vem sendo reconfigurada nos moldes da lógica econômica? Como se instaura a cultura de práticas privadas dentro da escola pública? Essas indagações têm os objetivos (i) refletir sobre as tendências da administração escolar no Brasil; e (ii) analisar o modelo de gestão gerencial-empresarial propugnado pelos consultores, diretores executivos e técnicos do Banco Mundial para a educação com a anuência dos governos federal, estaduais e gestores.

Tendências da administração escolar no Brasil

No Brasil, a administração das primeiras escolas seguiu as normas e leis da monarquia portuguesa. Como parte da empreitada de colonização, os clérigos ao receberem essa autorização para ser um dos braços administrativo e religioso na ocupação das terras foram recompensados com o monopólio do ensino. E assim, ao serem membros auxiliares na ocupação das terras aportaram-se no litoral, criaram seminários, colégios, escolas paroquiais, liceus e internatos e difundiram por mais de dois séculos, os valores morais e religiosos, entre eles, superioridade, hierarquia, civilidade e visão de mundo nas terras basílicas.

Nessas escolas, em termos administrativos predominavam uma cultura de transmissão de valores religiosos e morais, disciplina rígida e padrões de civilidade sempre enaltecendo aqueles que ocupavam os cargos superiores. Por seu turno, o poder local era centralizado e controlado por coronéis, bispos e juizes, cuja palavra era a verdade e a ordem. Essa prática social de superioridade e hierarquia prevaleceu nas famílias, nos negócios econômicos e fundiários, nas igrejas e nas instituições públicas.

Essa maneira de administrar instituída pelos portugueses foi estendida aos liceus, escolas paroquiais, seminários, colégios, escolas normais e grupos escolares reproduzindo na colônia, rituais e práticas oriundas dos povos lusitanos.

De fato, durante o Império eram constantes nos discursos do Ministro da Instrução Pública as evidências da desorganização, insuficiência de recursos financeiros destinados ao ensino, além do descaso das autoridades quanto a sua oferta de ensino para a maioria da população trabalhadora. Esta situação foi apontada no Relatório de Gonçalves Dias, de 1854 (DIAS, 2000) e no Relatório-Parecer de Rui Barbosa, de 1882 (BARBOSA, 1883) em que ambos demonstraram um retrato de exclusão da população que vivia destituída dos direitos socioeducacionais elementares, também visíveis nas manifestações e revoltas populares. No entanto, somente por volta de 1890, com a criação do primeiro grupo escolar, no estado de São Paulo e do Ministério da Educação, Correios e Telégrafos, no Rio de Janeiro, esse de vida curta, pode-se antever algumas medidas e ações dos governos para ordenarem a escola pública e a administração escolar no país.

Durante a primeira República, a administração das escolas públicas seguiu os rituais e os costumes de administração neopatrinoial praticada na família, nos negócios econômicos, nas fazendas, oficinas e fábricas, traduzida nos modelos em que poucos possuíam autoridade e muitos eram os subordinados. Assim, o pai era o dono da família, o padre era portador da verdade da igreja católica, o coronel, proprietário das terras, o prefeito, autoridade do município, e o diretor era dono da escola e assim agia. Essas relações sociais perduraram por muito tempo e foram incorporadas nas práticas e no imaginário de toda população no campo e na cidade.

A presença de imigrantes europeus e as pressões sociais pelo acesso à escola demandaram do poder público federal a tarefa conduzir, regulamentar e fiscalizar a educação. Em 1930, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e das Secretarias de Educação dos Estados, além de toda uma rede de ensino composta de estrutura física, legislação, organização, contratação de professores, financiamento e equipamentos tornaram-se atribuições oficiais do poder público.

Nesse contexto de 1930 tornou-se evidente os múltiplos interesses econômicos e religiosos que juntamente com as pressões externas e internas geraram um movimento em que cidades foram erguidas, indústrias e comércio instalados e a escola demandada. Contudo, em meio a esse processo de formação da identidade nacional e da necessidade trabalhadores urbanos para as indústrias e comércio é que os governos foram instados a viabilizarem o funcionamento uma rede pública de ensino. Para essas escolas, o modelo de administração mais eficaz a ser adotado era o do setor privado.

Neste contexto, as teorias administrativas de Frederick Taylor e Henri Fayol importadas do ultramar preconizavam maneiras mais eficientes de gerir as empresas, inspecionar e controlar os trabalhadores para obtenção de lucros em tempos menores. No Brasil, essas teorias tiveram uma crescente utilização nas indústrias, fábricas, empresas e oficinas na busca da eficiência e produtividade. Além disso, também foram amplamente utilizadas na administração do Estado brasileiro e nas instituições públicas, em especial das escolas públicas.

Com efeito, ainda que as instituições sociais e dessas as educacionais tenham finalidades e objetivos diferentes das empresas privadas, à época, estudiosos como Antonio C. Carneiro Leão, José Querino Ribeiro e Manoel Bergström Lourenço Filho propuseram para a escola pública uma administração semelhante à das indústrias e das fábricas, pois encontravam-se imbuídos das convicções importadas do exterior.

E qual era o modelo de administração escolar? Que as escolas públicas fossem geridas de acordo com os preceitos da administração científica, em que administrar significava controlar e comandar pessoas dentro da indústria de produção com força para fazer cumprir e obedecer as ordens e as decisões. Assim, a gerência tornou-se parte da administração central intransferível para os subordinados. Cabe ao gerente tomar as decisões superiores e encaminhá-las para a execução e inspecionar tempo, qualidade e desempenho dos trabalhadores na execução. Portanto, o modelo tradicional piramidal era composto por diretor, chefes, subchefes e subordinados numa relação hierárquica entre quem toma as decisões e quem executa as decisões tomadas. Todas as tarefas e serviços são repartidos e fragmentados. Cada trabalhador era contratado para realizar apenas uma etapa do processo, de modo a produzir mais em menor tempo e, assim, aumentar a produção e os lucros.

Desse modo a administração científica foi adotada como maneira de administrar a escola pública, mesmo com vozes contrárias, esse o modelo predominou na admi-

nistração pública até meados de 1970, quando passou a conviver com as tendências sistêmicas, pautadas no enfoque tecnoburocrático (SANDER, 1985, 2007). Então, no âmbito escolar instalou-se o reinado da tecnocracia com o predomínio de quadros técnicos voltados para adoção de soluções racionais e para os problemas organizativos e administrativos num processo de separação entre o político e o administrativo.

Entre 1964 a 1984 por força da intervenção dos governos militares e das negociações com os membros de organizações de cooperação econômica dos Estados Unidos da América (EUA), novamente a administração das instituições públicas escolares foi objeto de dissensos. A presença dos organismos financeiros por meio de consultores, diretores executivos e técnicos, viabilizou os acordos MEC/Usaid que permitiram uma relação de cooperação técnica, a fim de persuadir a equipe técnica local a compartilhar com as propostas externas a administração pública (GAIO, 2008; ROMANELLI, 2003).

No entanto, a partir de 1989 estreitaram as relações econômicas quando o governo brasileiro aproximou-se dos preceitos de corte neoliberal, propostos pelos homens de negócios do Consenso de Washington e subscreveu um conjunto de condicionais traduzidas em medidas prescritivas a serem implementadas pelos governos para ajustarem a conduta do país devedor, introduzindo no âmbito das instituições públicas sociais os princípios concernentes às atividades de livre mercado. (SILVA, 2002; TOMMASI, 1996)

Contudo, essa prática de suprimir a cultura de direitos sociais pela cultura dos negócios comerciais tem como finalidade ajustar as políticas públicas sociais à modernidade externa. Para isso, técnicos e diretores almejavam modificar a *natureza* dos serviços sociais tais como: educação e saúde em outra reconfiguração do que é ser público e do que é ser privado, alterando a *estrutura e o ethos* de funcionamento público dessas instituições. Significa dizer, que pela composição da legislação, normatização e princípios, os governos federal e estaduais podem modificar os direitos sociais dentro da ordem institucional, ainda que sob resistências de muitos.

Na década de 1990 em diante agregam-se às tendências anteriores, no âmbito das escolas, duas concepções de administração escolar ao mesmo tempo. Uma, denominada de *gerencialista-empresarial* de origem externa deriva das concepções dos grupos financeiros internacionais que propuseram a lógica racional-empresarial para os serviços públicos associada a uma visão de neutralidade técnica, competitividade e racionalidade. Por seu turno, na tentativa de se colocar mais próximos das reivindicações sociais nacionais introduziram nas suas elaborações o termo *gestão* formatado nos princípios da eficiência, eficácia, produtividade e racionalidade, para que os países devedores pudessem alinhar sua economia ao cumprimento dos contratos e acordos internacionais e também regular e modificar uma outra concepção pública de educação, assemelhando-a aos princípios empresariais.

Outra concepção de administração conhecida como *democrático-popular* aglutinou forças heterogêneas internas e emergiu dos movimentos sociais populares, podendo ser localizada nos congressos de educação, no movimento docente e nas associações e sindicatos de profissionais em educação. Na disputa de projetos, quando da elaboração da Constituição Federal do Brasil de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, de 1996, esse grupo concebeu o termo *gestão democrática* como um princípio para a educação, uma maneira de politizar as práticas e as ações do ato administrativo na escola pública.

Portanto, a administração das escolas públicas convive no seu interior com essas duas concepções. Uma delas, ancorada nos preceitos dos organismos financeiros internacionais, compartilhada com parte da equipe do MEC e com empresários do ensino estimula a gerência racional; e a outra, representada por forças heterogêneas da sociedade civil afirmam ser a gestão democrática uma das condições essenciais para uma escola pública popular e comum de qualidade social. Um direito social inalienável de todos em todas as idades.

O que propõe o Banco Mundial para a administração da escola pública?

A criação das agências financeiras, Banco Mundial e o FMI (1944) na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, New Hampshire, EUA, sob a liderança do presidente Franklin Delano Roosevelt, tinha como objetivo servir-se dessas instituições multilaterais para defender os seus interesses e o dos credores internacionais em outras regiões. Essas agências econômicas movimentam o capital financeiro e estão a serviço dos governos dos países credores e dos grupos econômicas e comerciais hegemônicos para expandir seus negócios políticos e econômicos sem limites.

Nesta empreitada induziram os governos a reestruturar a economia dos países devedores de acordo com os preceitos políticos dos países credores e dos grupos financeiros internacionais. Isto significa que essas instituições prescrevem e impõem condicionalidades aos governos locais, de maneira a estreitar suas opções políticas, econômicas e a pressioná-los a adquirir comportamento adequado para ser parceiro nos negócios do capital. Os ajustes econômicos e reformas, a livre circulação para o capital e as privatizações são algumas condições prescritas pelos consultores e técnicos do Banco Mundial para continuarem as negociações com o país e assim, viabilizar os termos dos empréstimos ou sinalizar ao capital local de bons negócios.

Desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os organismos internacionais tornaram-se uma extensão do governo estadunidense e das empresas transnacionais para defenderem e fazer cumprir os seus interesses políticos e econômicos em outros países. Para monitorar seus negócios, abrem escritórios e edificam infra-estrutura com meios e

equipamentos no país devedor, a fim de pressionar, controlar e fiscalizar o cumprimento do ajuste de conduta às cláusulas contratuais conforme os critérios estabelecidos.

No Brasil, a presença dos consultores, diretores executivos e técnicos desses organismos internacionais, em estrutura paralela ao MEC, tornou as relações ambíguas, complexas e contínuas. Estudos registram um conjunto de Acordos entre o MEC e a *Agency for International Development* entre junho de 1964 a novembro de 1968, e outros Edurural (1980), Projeto Monhangara (1984), Inovação no ensino básico (1992), Projeto Nordeste I e II (1994), Pró-qualidade (1995), Municipalização (1995), e Fundescola (1990). Nestes termos, como o estilo de gestão preconizado pelo Banco Mundial chega às escolas brasileiras? De fato, seus consultores, diretores executivos e técnicos atuam no país, por meio de uma estrutura contígua ao MEC e com participação intensa nos programas e projetos e na definição de política para a educação básica e superior. Desde os primeiros acordos, (1946) a intervenção se fez de forma sistemática e intencional, de maneira a alcançar a estrutura do sistema de ensino no funcionamento e fornecimento. (ARAÚJO, 1991)

Contudo, nos anos 1970, ocorreram reivindicações populares urbanas exigindo dos governos estaduais e municipais a escola pública e, simultaneamente, pressões externas procedentes do Banco Mundial sinalizavam cooperação técnica e assistência financeira e propunham medidas para reestruturar a administração, racionalizar e redirecionar a aplicação dos recursos financeiros no âmbito social. Neste movimento interno e externo, os consultores e técnicos do Banco Mundial, ao participarem das decisões expunham as condicionalidades que o país deveria seguir: redução de gastos públicos, formulação de políticas que eliminem as distorções na educação e saúde pública, descentralização administrativa, criação de mecanismos para aumentar a eficiência e equidade, além de fomentar a expansão de escolas privadas. (BANCO MUNDIAL, 1975; McNAMARA, 1974)

Para alcançar o cerne da estrutura administrativa do país e nela intervir, as proposições externas são estabelecidas para a economia do país como um todo, sendo que, no conjunto dos ajustes econômicos são também prescritas as condicionalidades para o campo social, em especial, para educação básica e superior, muito marcante entre 1990 a 2002.

Uma dessas condicionalidades dispõe que parte dos recursos previstos deverão ser destinados para reestruturar a administração central, seja no MEC e Secretarias de Educação ou nas escolas, a fim de atingir as metas e os procedimentos administrativos que instaurem os princípios de eficiência, produtividade, racionalidade e competitividade. Tornou-se função principal desses consultores e técnicos, juntamente com parte da equipe brasileira, expandir os princípios e a cultura do setor privado para dentro dos sistemas de ensino, adequando-os aos interesses econômicos subscritos nos acordos e empréstimos externos.

Uno de los problemas fundamentales para la administración eficaz de la educación es de carácter político. La ausencia de comunicación entre los responsables de adoptar decisiones políticas e los administradores de la educación es, con frecuencia, la causa del fracaso en la puesta en práctica de las políticas y planes educativos. Es importante que ambos grupos tengan una idea clara de los objetivos que se pretenden lograr con la educación. La confusión acerca de tales objetivos o la falta de consenso entre los educadores y los políticos han sido, a menudo, una de las principales razones del fracaso. (BANCO MUNDIAL, 1975, p. 49)

De acordo com o documento do Banco Mundial (1995) as questões da ineficiência na educação foram apontadas, ainda nos anos 1970, entre elas, a ausência de comunicação entre aqueles que tomam as decisões políticas e os administradores da educação resulta no fracasso dos planos para a educação. Esse pensamento de separação entre o político e o administrativo tornou-se característica principal do modelo de administração para a educação proposta pelos arautos do Banco Mundial. Apregoando uma concepção de administração neutra, técnica e despolitizada, edificada nos fundamentos econômicos e praticada sob a lógica do mercado. Essa concepção econômica e racional tornou-se base fundante da concepção gerencialista para as políticas e para a educação pública. Nessa concepção, seus defensores substituíram o termo *administración* pelo de *gestión compartilhada* voltada para instrumentalizar tecnicamente os cidadãos a fim de que esses possam produzir, competir, aceitar hierarquias e assumir insucessos.

Nos anos 1980, entre as medidas definidas pelos diretores e técnicos do Banco estão “[...] mejorar la eficacia interna, movilizandoo recursos comunitarios y creando instituciones locales que se ocupen de la investigación, planificación y gestión de la educación” (VERSPOOR, 1991). Para esses, um dos obstáculos ao desenvolvimento da educação tem sido a debilidade da administração nos seguintes aspectos: tomada de decisões, planejamento, avaliação e investigação. Estes técnicos e diretores afirmam que a administração escolar deve centrar-se em modelos flexíveis, produtivos e rentáveis, voltados para a descentralização que fortaleça a autonomia local e que melhore as relações entre a direção da escola e a comunidade local.

En los sistemas educativos de muchos países en desarrollo, la adopción de decisiones está muy centralizada. Esto es contrario a la naturaleza de la enseñanza, cuyo éxito se mide por la adquisición de conocimientos y donde el control no puede garantizar esta adquisición de conocimientos[...] Uno de los principales puntos débiles del apoyo del Banco a la administración escolar fue la escasa importancia que otorgó a la formación de directores y de otros administradores locales. Cuando se prestó apoyo a esta formación, está se centró a menudo en los aspectos puramente administrativos más que en las tareas de dirección o en las relaciones comunitarias. (VERSPOOR, 1991)

Para os arautos do Banco Mundial era necessário modificar o modo de condução da escola pública tornando-a racional, produtiva e competitiva e responsável pelo insucesso. No entanto, neste mesmo contexto, setores da sociedade civil propunham a gestão democrática como princípio norteador da educação pública e de qualidade social, reafirmando a natureza formativa e educativa da escola incompatível com os desatinos do mercado. E quanto aos governos nacionais? Esses, ainda que sob resistência de muitos e de sinais evidentes das fragilidades do mercado para as questões sociais empreenderam reformas estruturais no Estado, a fim de sintonizar-se com as exigências dos credores internacionais e daquelas do circuito da modernidade.

Considerações Finais

A partir da década de 1990, o Banco Mundial por meio dos acordos financeiros com o Brasil, financiou projetos para a educação básica de forma compartilhada com as equipes dos governos federal e estaduais para o desenvolvimento de programa que instituíram outra organização e gestão na escola pública. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; SILVA, 2002)

No ajuste de conduta do país, o governo brasileiro se dispôs a aceitar o estilo de gestão preconizado pelos diretores, consultores e técnicos do Banco Mundial o que implicava em mudanças administrativas e financeiras. Entre as mudanças, algumas escolas transformaram a Associação de Pais e Mestre em Unidades Executoras públicas de natureza jurídica privada, presidido pelo diretor da escola e com restrita participação dos pais e comunidade na tomada de decisões.

Outra mudança significativa diz respeito à escolha de prioridades da escola. Essas passaram a ser selecionadas por gestores externos ou por eles induzidos com descompasso entre o calendário da escola e os prazos do Banco. Os projetos geram dificuldades de execução e pareciam destoados do planejamento escolar como um todo pela própria rigidez das normas fixadas no acordo de empréstimo com o Banco Mundial. Especificamente, as dificuldades ocorrem na utilização dos recursos financeiros, visto que, quando disponíveis, não coincidem com o calendário letivo e com as necessidades da escola. Além disso, só podem ser aplicados naquilo que foi previamente acordado entre o diretor e o coordenador do projeto designado pelo banco, alheio às decisões dos sujeitos da escola.

Ainda nos anos 1990, como resultado dos embates políticos entre as forças originárias da sociedade civil e as pressões nacionais e internacionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, de 1996, no seu art. 14 institucionalizou a gestão democrática na escola pública como um dos princípios, que representa uma conquista das forças sociais e sindicais, das associações científicas e acadêmicas nas suas es-

colhas. Portanto, a escola pública brasileira convive nesta primeira década do século XXI com dois estilos de gestão antagônicos que se entrecruzam. Um deles, denominado *gestão gerencialista-empresarial* advindo dos preceitos econômicos e empresariais preconizou práticas voltadas para o individualismo, racionalidade técnica, competitividade e produtividade sustentadas pelos diretores dos organismos financeiros internacionais com adesão de parte dos gestores da educação que supunham melhorar a educação à revelia dos sujeitos. E outro, denominado de *gestão democrático-popular* construído na luta parlamentar e nos congressos de educação reafirma o alagamento dos espaços públicos decisórios, o acolhimento da diversidade de propostas, a viabilização dos canais de comunicação e transparência para que todos possam sentir-se partícipes das decisões, e que, de fato, sejam sujeitos históricos. Vivemos um tempo de escolhas!

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Nota

- 1 Siglas de Ministério da Educação e United States Agency for International Development [Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional].

Referências

ARAPIRACA, José Oliveira. **A Usaid e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano**. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1982.

ARAÚJO, Aloíso Barbosa. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Série IPEA, 131).

BANCO MUNDIAL. **Educación: documento de política sectorial**. Washington D.C., 1975.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington. D.C., 1995.

BARBOSA, Ruy. **Reforma do Ensino primário e várias instituições complementares da Instrução Pública**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1883. v. 10, t. 4.

- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: maio 2009.
- DIAS, Antonio Gonçalves Relatório instrução pública em diversas províncias do norte (1852). In: ALMEIDA, José Ricardo Pires. **História da instrução pública no Brasil** (1500-1889). Brasília: INEP, PUC-SP, [2000]. p. 336-365.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.
- FONSECA, Marília. Projeto político pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão da escola. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003.
- GAIO, Daniel Machado. **A concepção de modernização na política de cooperação técnica entre o MEC e a USAID**. 2008. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília.
- McNAMARA, Robert Strange. **Cem países: dois bilhões de seres**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**. Brasília: Líber, 2007.
- _____. **Sistemas na educação brasileira: solução ou falácia**. São Paulo: Saraiva, 1985.
- SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: FAPESP, Autores Associados, 2002.
- TOMMASI, Livia et al. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, PUC- São Paulo, 1996.
- VERSPoor, Adriaan M. Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación. Presentación y evaluación. **Perspectivas**, Paris, v. 21, n. 79, p. 337-353, 1991.

External pressures in basic educations *Dissensions and management*

ABSTRACT: This article shows a historical overview on the different administrative tendencies incorporated in Brazilian education since the Portuguese model up to the adoption of the principles of scientific and technocratic administration. Moreover it integrates the World Bank's conditionalities, with the compliance of local governments, translated into policies and actions that modify the structure, the financing, and the educational management, aiming at establishing the principles of effectiveness, productivity, competitiveness, and rationality in basic education.

Keywords: Basic education policies. World Bank. Education management. Teachers' training. Public school.

Les pressions extérieures sur l'enseignement primaire *Dissensions et gestion*

RÉSUMÉ: Le présent article propose un vol d'oiseau historique sur les différentes tendances administratives incorporées à l'éducation brésilienne depuis le modèle portugais jusqu'à l'adoption des principes de l'administration scientifique et technocratique. Cet article portera aussi sur les conditionnalités proposées par la Banque mondiale, qui ont été acceptées par les gouvernements locaux et qui se traduisent dans des politiques et dans des actions ayant changé la structure, le financement et la gestion éducationnelle dans le but d'instituer les principes d'efficacité, de productivité, de compétitivité et de rationalité dans l'enseignement primaire.

Mots clé: Politiques de l'enseignement primaire. Banque mondiale. Gestion de l'éducation. Formation des professeurs. École publique.

Presiones exteriores en educación básica *Disensiones y gestión*

RESUMEN: El presente artículo abre el panorama histórico sobre las diferentes tendencias administrativas incorporadas a la educación brasileña desde el modelo portugués hasta la adopción de los principios de la administración científica y tecnocrática. Integra, todavía, las *condicionalidades* [condicionantes] del Banco Mundial, con anuencia de los gobiernos locales, traducidas en políticas y acciones que modifican la estructura, el financiamiento y la gestión educacional, mirando a instituir los principios de eficiencia, productividad, compatibilidad y racionalidad de la *educação básica* [enseñanza primaria].

Palabras clave: políticas de *Educação Básica* [Enseñanza Primaria]. Banco Mundial. Gestión de la Educación. Formación de profesores. Escuela pública.

A educação pública e sua relação com o setor privado

Implicações para a democracia educacional

THERESA ADRIÃO*
VERA MARIA VIDAL PERONI**

RESUMO: O texto trata das implicações para a educação das parcerias entre o público e o privado, nas quais a “propriedade” da educação permanece estatal, mas em muitos casos, o setor privado define sua gestão e o conteúdo do processo educativo, com graves consequências para a autonomia do trabalho docente e a democratização da educação.

Palavras-chave: Relação público-privado. Educação em parceria. Sistemas de ensino.

Para iniciar

A política educacional brasileira vem, ao longo dos últimos anos, sofrendo modificações em sua pauta de debates e redefinindo, na prática, questões pactuadas pelos educadores no período correspondente à década de 1980. Conteúdos atribuídos à descentralização, autonomia da escola e à participação, que foram, naquele período, as bases do debate sobre a gestão democrática da educação, hoje pouco tem de democráticos, quando se prestam, em verdade, a ocultar a desresponsabilização governamental diante do quadro educacional brasileiro.

Estas alterações não ocorrem apenas no campo da educação, visto que são observadas nas políticas sociais de uma maneira geral e resultam das estratégias adotadas pelos setores hegemônicos como resposta à crise do capitalismo. Buscando melhor perceber esse movimento este texto objetiva refletir sobre as relações entre o poder público e o setor privado para a gestão e a oferta da educação básica, resultantes de distintos formatos de “parcerias público-privadas”, termo aqui entendido como em

* Doutora em Educação. Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp).

** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Bezerra (2008), ao sintetizar as contribuições de Luís Eduardo Patrone Regules (2006) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005):

[...] a reunião de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público, a partir de iniciativas legislativas (termo de parceria), bem como da sua aceitação pela doutrina no âmbito do Direito Público. Cabe ainda, nesta perspectiva, a designação de todas as formas de sociedade que, apesar de não formarem uma nova pessoa jurídica, se organizam entre os setores público e privado, para a consecução dos interesses públicos. (BEZERRA, 2008, p. 63-64)

Nesse sentido, a expressão parceria público-privada adotada neste trabalho implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade. (BEZERRA, 2008)

Crise do Estado, sua reforma e as estratégias para campo educacional

Para analisar a atual configuração do público/privado na educação brasileira, partimos da tese de que o capitalismo vive a agudização de sua crise estrutural (ANTUNES, 1999; CHESNAIS, 1996; HARVEY, 1989, 2005; MÉSZÁROS, 2002) e, por isso, as contradições que lhes são inerentes estão mais acirradas. Se no pós-guerra as estratégias adotadas para ampliar o fôlego do capital expressaram-se, principalmente, na combinação fordismo/keynesianismo para os países centrais e fordismo/estado desenvolvimentista para os países periféricos, neste período as principais estratégias articulam, em todo ou em parte, prescrições neoliberais¹ ou da Terceira Via² num contexto de reestruturação produtiva e globalização econômica. É bom que se diga que tais tentativas apresentam, em nosso entender, um prazo de validade relativamente curto, pois ignoram a natureza estrutural e estruturante das crises no capitalismo (HARVEY, 1989, 2005), como indica a atual conjuntura internacional.

Identificar a origem da crise com uma crise fiscal e do padrão de intervenção do Estado, como diagnosticado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via, ignora sua inserção no movimento maior de crise do capital e traz, para efeito do que nos propomos discutir neste texto, duas principais consequências: a) o Estado deveria buscar como parâmetro de qualidade o mercado e b) as instituições públicas, aqui entendidas como estatais, não deveriam mais ser as principais responsáveis pela execução das políticas públicas (PERONI, 2003; PERONI; ADRIÃO, 2005). Essas consequências redefinem o papel do Estado e a relação com a esfera privada, uma vez que o:

papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2006, p. 14)

No caso brasileiro, no Plano de Reforma do Aparelho do Estado observamos influências do neoliberalismo, ao localizar no Estado a origem da crise e ao propor como estratégia para sua solução a privatização de parte do aparato estatal. (BRASIL, 1995). No entanto, as orientações reformadoras da gestão pública brasileira, expressas no Plano, apresentam também influências da Terceira Via, vertente identificada por seus proponentes (GIDDENS, 2001) com a atualização social-democracia. Para o ex-ministro Bresser Pereira, a interpretação da crise do Estado e a consequente estratégia social liberal, que fundamentam o Plano de Reforma do Estado, tomam emprestadas do paradigma neoliberal a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca da crise ser originada no Estado. Porém, ao invés de optar exclusivamente pela diminuição do aparato estatal mediante a privatização de sua estrutura e pela transferência para o mercado da oferta de serviços públicos, indica a necessidade de reformá-lo, por meio da adoção de mecanismos de gestão vigentes no campo empresarial.

A este corroboram para a reforma iniciada com Plano,

as alterações na gestão pública decorrentes da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 e, mais diretamente no caso dos municípios, da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000. Este último, ao delimitar os gastos do poder público, também induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, em especial, quando fixou o gasto com Pessoal em 60% dos Orçamentos públicos; exigências que estimularam a opção pela terceirização dos serviços. (ADRIÃO, 2008, p. 5)

Deste redesenho proposto para reforma do Estado, pinçamos duas tendências: por uma, o Estado se retira da execução, mas permanece com financiador e avaliador das políticas sociais estas agora ofertadas por distintos agentes privados, configurando o tem sido identificado como a propriedade pública não-estatal; pela outra, ainda que a atividade ou serviços permaneçam sob a propriedade do Estado passam a ser geridos pela lógica de mercado, aqui identificado como a esfera do quase-mercado (PERONI; ADRIÃO, 2005).

Na configuração do público não estatal, a natureza da propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a se constituir como uma instituição privada de direito público. Destacamos dois movimentos que concretizam essa passagem na execução das políticas sociais: a) através da alteração do *status* jurídico de uma instituição es-

tatal logo pública, que passa a ser de direito privado (como exemplos, citamos os casos das organizações sociais, fundações, conselhos escolares que se transformam em Unidades Executoras etc.); b) ou por meio da instituição de parcerias entre o Estado e instituições privadas sem fins lucrativos, genericamente identificadas como integrantes do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais.

Com o quase mercado, a propriedade permanece estatal, mas a lógica de mercado é que orienta sua gestão, principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo que o Estado, aspecto da teoria neoliberal partilhado pela Terceira Via. Neste caso, como afirma Dale (1994, p. 112):

o que está envolvido não é tanto uma deslocação direta do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser essencialmente sistemas educativos estatais.

As parcerias público-privado vigentes na educação básica materializam tanto a proposta do público não estatal, quanto à do quase-mercado, pois o sistema público acaba assumindo a lógica de gestão proposta pelo setor privado ao instituir os princípios da chamada administração gerencial ou nova gestão pública.

Embora não seja possível afirmar que haja um único modelo proposto para a reforma do Estado e que haja diferença entre os países nos quais as mudanças foram implementadas (JUNQUILHO, 2002), há segundo o autor, ideias chaves que se apresentam constantes:

» A ideia do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;

» A identificação dos servidores públicos como *hostis à sociedade*, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;

» A crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia destes últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;

» A definição do Estado com o papel principal de promotor/ empreendedor, ao invés de provedor de bens e serviços sociais;

» A importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo nas agendas públicas temas como: eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos;

» A ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador;

- » A privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- » A ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho. (JUNQUELHO, 2002, p. 2)

O privado como “parceiro” do público: do que falamos...

A esfera educacional responde às exigências acima indicadas por meio da adoção de distintas políticas de convênio e parcerias: comprando material apostilado, adquirindo sistemas de gestão elaborados por instituições com ou sem fins lucrativos, ampliando as matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas, além da terceirização de merendas e contratação de funcionários que não integram o quadro do magistério.

As parcerias que incidem diretamente no desenho da política educacional, muitas vezes, partem de um diagnóstico de que os professores não são capazes de planejar suas tarefas e por isso devem receber “tudo pronto”, como podemos verificar na argumentação de Viviane Senna (2000, p. 146):

Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil - seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade.

Em alguns casos, o setor público compra os sistemas de ensino com recursos próprios, em outros recebe recursos de outras esferas governamentais para viabilizar a tal aquisição. De qualquer maneira, submete e envolve toda a rede de ensino ou escolas em particular a uma proposta elaborada por segmentos não vinculados à educação local os quais, em nome de uma maior competência técnica substituem o compromisso político da gestão pública com a elaboração e o acompanhamento das políticas educacionais.

Em síntese, a política educacional que vigora como resultado da aquisição de uma “cesta de produtos ou insumos adquiridos no mercado educacional” além de não resultar de discussões com a comunidade escolar, dado ser definida em função de um padrão construído pelo agente privado redefine o espaço do público e minimiza sua autonomia diante do privado. (ADRIÃO, 2008, p. 8)

Tal situação é ainda mais evidente no âmbito dos municípios, tendo em vista as dificuldades político-administrativas que esta esfera governamental apresenta. Lá, a simbiose entre a poder público e a esfera privada:

ao mesmo tempo em que reflete as dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais, apresenta-se como justificativa para a opção de políticas

governamentais que se apoiam na esfera privada, subvencionando-a, ao invés de reverter os recursos públicos para a melhoria e ou consolidação do aparato governamental necessário à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. (ADRIÃO; BORGHI; GARCIA; 2009, p. 4)

Essa condição é ainda mais estimulada pela lógica avaliativa e de responsabilização (*accountability*) que vem sendo introduzida por distintas políticas educacionais atualmente em vigor, pelas quais, em que pese à necessária cobrança pela efetivação de uma educação de qualidade para todos e cada um, imputa ao segmento mais fragilizado e menos aparelhado da esfera governamental a superação dos tão denunciados problemas educacionais no Brasil.

A esse respeito são pertinentes as observações de Carlos R. Jamil Cury (2002, p. 196):

A rigor, as políticas de descentralização, sobretudo se acompanhadas do atual modo vigente do pacto federativo, significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais. Se estes últimos não forem capazes de sustentar suas responsabilidades, o risco é o de haver um deslocamento do público para o privado e aí reside o risco maior de uma competitividade e seletividade, de corte mercadológico, pouco natural aos fins da educação.

Não por acaso, ouve-se recorrentemente dos gestores governamentais como justificativa para a adoção desse tipo parceria a busca por certa “qualidade da educação”, ainda que esta seja imposta por avaliações externas e ditadas por uma lógica mercantil. O conceito de qualidade também nos remete ao debate acerca da função social da escola (PERONI, 2008). Sabe-se que historicamente, a educação sofreu influências do mercado e, particularmente neste período do capitalismo, a gestão e o conteúdo escolar são profundamente marcados por uma noção de qualidade, instrumental ao mercado e adequada às demandas da reestruturação produtiva.

Há ainda outra maneira pela qual o campo educacional tem se adequadado aos ditames da Nova Gestão Pública, esta se refere ao financiamento ou subvenção por parte do poder público a escolas e/ou instituições privadas com e sem fins lucrativos. A justificativa para tal fenômeno recorre à necessária efetivação do direito à educação básica, razão pela qual se generalizam programas de “compra” de vagas em escolas privadas em substituição à ampliação das vagas em escolas públicas.

Tal tendência, ainda que historicamente presente quando se trata do direito das crianças às creches, tem se ampliado para a educação infantil de sorte que em alguns casos, a própria estatística educacional é comprometida na medida em que o município contabiliza como pública a vaga oferecida pela instituição privada *strictu sensu*, mas por ele subvencionada. Esse movimento indica uma preocupante ampliação do atendimento à demanda custeada por recursos públicos, mas em subsumida à ampliação e à disponibilidade do setor privado. (ADRIÃO, 2008; BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009, DOMICIANO, 2009)

Educação básica: descentralização, desigualdades e privatização

Em síntese, o quadro para a ampliação da simbiose entre o setor privado e público via distintas formas de parceria está dado: hegemonia de um discurso reiterado durante duas décadas de que o setor privado é mais eficaz e eficiente que o estatal e reafirmado pelas reformas na gestão pública, retração do crescimento do mercado para o setor privado na educação pela quase estagnação das matrículas e descentralização das responsabilidades educacionais para os municípios.

Perguntam-nos sobre as consequências para a gestão da educação pública, principalmente para a gestão democrática dessa educação, tendo em vista a padronização e a determinação sobre o que e o como ensinar. Como implementar a já limitada, porém duramente conquistada, autonomia para os estabelecimentos de ensino elaborarem suas propostas pedagógicas em **parceria**, esta sim desejada, com a comunidade usuária?

Como efetivar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino sem a participação dos segmentos escolares nas definições das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos?

Se é certo que os sistemas públicos de ensino e as escolas pouco lograram na batalha pela garantia do direito à educação para a maioria, haja vista a permanência de vários mecanismos de exclusão, também é certo que delegar a segmentos alheios à esfera pública, sobre os quais o controle social é ainda mais difícil, a tarefa de atender à demanda e de gerenciar a política educacional pouca contribuição trará para a extensão do direito à educação, tendo em vista que apenas o Estado, por sua natureza universalista, e ainda limitadamente, por sua condição contraditória, pode exercer.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Por prescrições neoliberais, entende-se o conjunto de medidas adotado pela maioria dos países do ocidente que combinava, basicamente, a diminuição da presença estatal na oferta e manutenção de políticas sociais, ajustes fiscais e a liberalização dos mercados tendo em vista, principalmente, as demandas do capital financeiro.
- 2 *Terceira Via*, segundo seu mais importante proponente: “[...] se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo.” (GIDDENS, 2001, p. 36).

Referências

ADRIÃO, Theresa. **Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 5., 2008, Uberlândia. Anais... Uberlândia: UFU, 2008.

_____; GARCIA, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes. **A aquisição de “Sistemas de Ensino” por municípios paulistas: privatizando a educação pública?**. Rio Claro, 2009. Mimeo. 16 p.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BEZERRA, Egle Pessoa. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga**: estratégias para a oferta do ensino? 2008. Dissertação (mestrado) – Instituto de Biociências, UNESP, São Paulo.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete. **Creches conveniadas no Brasil e a tradição na relação público-privado**: continuidades e rupturas. Rio Claro, 2009. Mimeo. 19 p.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Portugal, Afrontamento, n. 12, p. 109-139, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública. Concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOMICIANO, Cássia Alessandra. **O programa ‘bolsa-creche’**: um estudo comparativo dos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba. Relatório de Pesquisa. UNESP, 2009.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha; ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes. A Nova Gestão Pública e o contexto educacional brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL CIDInE, 1., 2009, Vila Nova de Gaia. **Anais...** Portugal: Universi-

dade do Aveiro, jan. 2009.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Reforma gerencial o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Portugal, 2002. p.1-23.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Unicamp, 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

_____; ADRIÃO, Theresa. O público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In.: _____. (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p.137-154.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

REGULES, Luís Eduardo Patrone. **Terceiro Setor**: regime jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006.

SENNA, Viviane. O Programa Acelera Brasil. **Em aberto**, Brasília, MEC/INEP, v. 17, n. 71, p. 145-148, 2000.

Public education and its relation to the private sector *Implications for educational democracy*

ABSTRACT: This paper deals with the implications public-private partnerships may have in public education. In those partnerships, the 'ownership' of education remains with the state, but in many cases the private sector defines its management and the contents of the educational process, with severe consequences to the autonomy of teaching work and democratization of education.

Keywords: Public-private relationship. Education in partnership. Teaching systems.

L'enseignement public et ses rapports avec le secteur privé *Des implications pour la démocratie en éducation*

RÉSUMÉ: Ce texte porte sur les implications pour l'éducation des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Dans ce genre de partenariat, l'enseignement «appartient» à l'État, mais le secteur privé définit souvent la gestion et le contenu du processus éducatif, ce qui entraîne de graves conséquences pour l'autonomie du travail des enseignants et pour la démocratisation de l'éducation.

Mots clé: Rapport public/privé. Éducation en partenariat. Systèmes d'enseignement.

La educación pública y su relación con el sector privado *Implicaciones para la democracia educativa*

RESUMEN: El presente texto trata de las implicaciones para la educación de la colaboración público-privada en la cual la "propiedad" de la educación permanece estatal, pero, en muchos casos, el sector privado define su gestión y el contenido del proceso educativo, con graves consecuencias para la autonomía del trabajo docente y la democratización de la educación.

Palabras clave: Relación público-privado. Colaboración público-privada en educación. Sistemas de enseñanza.

Potencialidades e limitações da certificação de professores

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY*

RESUMO: O artigo aborda a dialética entre a formação de professores, inicial e contínua, e a polêmica proposta de certificação dos docentes. A formação inicial e a continuada são colocadas em paralelo aos movimentos de ordem legal que moldam não somente a carreira de professor, mas também a função e a finalidade da profissão. O sistema avaliativo de docentes é resignificado, como ferramenta para que o próprio profissional possa orientar seus estudos e se mantenha atualizado, diante da realidade cada vez mais complexa que adentra a sala de aula.

Palavras-chave: Avaliação e certificação. Formação de professores. Habilitação para o magistério. Carreira do magistério. Legislação do ensino.

Introdução

A certificação de professores demanda considerações prévias, para que a discussão fuja de aceitações fáceis e apressadas, evitando sua negação *a priori*. E exige, antes de mais nada, a adequada problematização das propostas que circulam em órgãos oficiais. A aproximação da Conferência Nacional de Educação (Conae) é uma oportunidade rara para que a sociedade civil organizada em torno da educação escolar possa trazer à baila temáticas com as quais vem se defrontando.

As propostas de certificação implicam a solução de algumas premissas, para encaminhar o debate de maneira adequada. Uma delas se refere aos docentes profissionalizados por meio de mecanismos legais; a outra, às condições de trabalho e à carreira.

A formação institucional de docentes se dá de diferentes formas. A primeira - e mais antiga - é a do curso normal em nível médio, que profissionaliza para a

* Doutor em Educação. Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). E-mail: <crjcury.bh@terra.com.br>.

educação infantil e os quatro primeiros anos de escolaridade. O formato continua vigente na legislação (BRASIL, 1996a, art. 62; 2001, cap. 10, metas 5-7, 11, 17-20) e na normatização competente (BRASIL CNE/CEB, 1999a, 1999c, 2003a, 2003b).

Com as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, criou-se o curso normal superior com os mesmos objetivos do normal médio mas com formação superior. Esta segunda possibilidade de formação deve se situar nos institutos superiores de educação (ISE), de acordo com o art. 63 daquela lei (BRASIL, 1996a) e com o Parecer CNE/CP nº 115, de 1999 e Resolução CNE/CP nº 01, de 1999, do Conselho Pleno (CP) do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A partir dos anos 1980, muitas universidades passaram a oferecer, dentro dos cursos de pedagogia, a modalidade que habilita a lecionar na educação infantil e nos agora cinco primeiros anos da escolarização. É a terceira possibilidade posta no art. 64 da LDB (BRASIL, 1996a), regulamentada pelo Parecer CNE/CP nº 3, de 2006 e Resolução CNE/CP nº 1, de 2006.

A formação de professores também é abordada no Parecer CNE/CP nº 8, de 2008 e na Resolução CNE/CP nº 1, de 2009. Ambos possuem a característica de decisões governamentais, para qualificar os professores já em sala de aula em uma segunda licenciatura, valorizando o profissional atuante e sua opinião em relação à realidade, além de aproveitar o conhecimento adquirido no exercício da função, que se alia ao combate às lacunas da educação básica.

Nos anos subsequentes aos quatro primeiros, há exigência de licenciatura para disciplinas específicas, tais como língua e literatura, matemática, geografia, história, física, química, artes, filosofia, sociologia e biologia etc. É a quarta possibilidade, de acordo com o art. 62 (BRASIL, 1996a) e pareceres CNE/CP nº 9, de 2001 e nº 28, de 2001 e Resolução CNE/CP nº 1, de 2002 e nº 2, de 2002. E, também, em casos especiais, a possibilidade de **formação pedagógica** para bacharéis que queiram se dedicar à educação escolar e em cujos locais de atuação não haja professores habilitados em licenciatura, obedecendo ao art. 63, II da LDB (BRASIL, 1996a) ao Parecer CNE/CP nº 4, de 1997 e à Resolução CNE/CP nº 2, de 1997.

Genericamente, tudo o que se promove em favor do aperfeiçoamento de um campo profissional é um modo de qualificação. No caso dos docentes, a formação inicial completa em estabelecimentos regulares e credenciados faz do seu portador alguém capaz de ingressar nas redes de educação escolar.

A qualificação implica formação sistemática, regular e regulamentada, que, quando obtida em estabelecimentos reconhecidos, gera um diploma. Ela tem caráter coletivo, institucional e, mais do que esforço individual, implica uma relação social entre educação e trabalho. Possui dimensão formativa inicial, que possibilita à categoria o exercício profissional.

A certificação tem um polo diferente: o indivíduo, o(a) profissional em exercício da docência. Ela responde à necessidade de avaliar se o grau de explicitação e organização dos saberes individuais adquiridos no fazer profissional é suficiente para o seu reconhecimento e disseminação. Para que o profissional obtenha o reconhecimento, é necessário um órgão com fé pública capaz de “autenticar” o saber baseado no fazer cotidiano. Esse saber necessita de condições para adquirir caráter sistemático.

O capítulo “Formação de Professores e Valorização do Magistério” do Plano Nacional de Educação (PNE) impõe na sua meta de nº 9:

definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processos de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores. (BRASIL, 2001)

Este novo caráter nem sempre é obtido exclusivamente por meios autodidatas e para isso existe a formação processual, contínua, ou seja, a formação continuada.

Importa não tratar sociedade e indivíduo como elementos antagônicos, mas como polos de uma dialética maior. E não se deve retificar a qualificação na dimensão sócio-institucional da formação inicial, como se o professor ou a professora, ao longo da vida profissional, não construísse novos saberes, e o saber atestado pelo diploma de conclusão do curso fosse suficiente para o pleno exercício profissional.

Por melhor e mais avançado que seja um curso de formação acadêmica, o professor, como qualquer profissional, não sai “pronto” da universidade, mas tem necessidade de complementar, aprimorar e atualizar seus conhecimentos, por meio do processo de pesquisa. Apropriar-se de novos conhecimentos é dar continuidade à formação teórica. Além disso, no contexto de produção científica cada vez mais acelerada, é essencial a atualização permanente, democratizando o acesso ao campo de trabalho. Por outro lado, a prática não constitui mero campo de aplicação da teoria, mas também, de produção de conhecimentos.

A formação inicial e a continuada fazem parte de um processo contínuo, que busca a consolidação do sujeito como profissional da educação e, ao mesmo tempo, da profissão de educador e da própria ambiência escolar. Ambas se apoiam em princípios e pressupostos comuns, considerando o aluno/professor como sujeito, valorizando sua experiência pessoal e coletiva e o saber nascido da prática. Apoiam-se, também, no trabalho coletivo do projeto pedagógico, cujo compartilhamento não exclui, ao contrário, exige o desenvolvimento e o compromisso individuais.

Tomar a formação inicial, com suas precariedades e virtudes, como fonte para analisar, criticar, elogiar, avaliar a atuação do docente em exercício na educação básica é incorrer no erro lógico de tomar uma manifestação importante e significativa como se fosse o todo. Qualquer avaliador sabe que a formação inicial é a condição

para o exercício profissional em sala de aula. Portanto, deve ser a melhor possível, a mais rigorosa do ponto de vista do método, da teoria, a mais adequada ao perfil dos estudantes. Entretanto, os saberes oriundos do fazer devem ser objeto de valorização constante, o que nem sempre acontece, porque exige organização mais clara e sistemática, com a retomada e a reflexão de experiências e o questionamento de rotinas.

A formação continuada permite que o professor se aproprie do conhecimento que gerou e se torne um professor-investigador, que pode rever sua prática, atribuir-lhe novos significados e obter mais espaço para a compreensão das mudanças. Além disso, os desafios do mundo contemporâneo implicam o conhecimento teórico-prático de uma sociedade em que a sala de aula se projeta para além das quatro paredes.

Associado à valorização do docente em todos os aspectos, o art. 67 da LDB (BRASIL, 1996a) ganha sentido, quando, em seu inciso IV, postula a “avaliação de desempenho”, que exige o preenchimento dos outros incisos.¹

Caso o sujeito queira “autenticar, tornar certos” os conhecimentos reelaborados, pode recorrer à certificação. Trata-se, pois, de um momento de identificação e reconhecimento do mérito individual. O processo de certificação, a depender da vontade dos indivíduos, se volta para a “autenticação” deste movimento processual.

Antecedentes

Até os anos 1960, havia uma espécie de simetria entre classe social, socialização familiar e socialização escolar de professores e estudantes. O perfil socioeconômico e cultural dos envolvidos na relação pedagógica era parecido. Eventuais lacunas no processo de socialização escolar podiam ser preenchidas pela socialização familiar; havia material e situações pedagógicas, como bibliotecas, incentivo à leitura, diversificação cultural, experiências extra-escolares, controle do aprendizado em casa, entre outros. Os destinatários do sistema escolar eram filhos das classes médias e das classes altas, em especial após os quatro anos obrigatórios. O prosseguimento nos estudos dependia de exames de admissão e de vagas. Essa realidade, contudo, deve ser lida à luz da legislação vigente nos estados da federação.

O docente da escola normal era contratado em concurso público, para cujo alvo importava um caminho precursor, onde era importante “estagiar” junto a um professor sênior, até chegar à condição de “titular” da cadeira. As escolas normais se habilitavam a bem preparar os docentes do ensino primário. O salário – mormente no ensino secundário – gozava de razoável poder aquisitivo, mesmo porque a feminização da profissão se fazia concomitante ao apoio familiar. Isto permitia um período de trabalho direto e um período indireto, voltado para preparação de aulas e correção de trabalhos.

O Brasil passou por intenso processo de industrialização e de urbanização sob a ditadura pós-1964, com o modelo de desenvolvimento econômico denominado por especialistas “modernização conservadora”, que trouxe levas de migrantes da zona rural e do interior, provocando o crescimento rápido e desordenado das grandes cidades. O cidadão necessitava do ensino fundamental como elemento de disputa no mercado de trabalho. Era preciso construir escolas, expandir a rede física.

Um novo perfil de aluno começou a entrar nos estabelecimentos escolares. (BEI-SIEGEL, 2006). Os quatro anos do ensino primário obrigatório tornaram-se insuficientes. Era preciso estendê-los para oito anos [e assim o fez a Constituição Federal de 1967² (CF/67)], no que, depois da Lei nº 5.692, de 1971, se tornou o ensino de primeiro grau.

Mas, nesse momento, a CF/67 não vinculava recursos para a educação, como nas Cartas de 1934, de 1946, e na atual. A vinculação foi restabelecida em 1969, na Emenda Constitucional (EC) da Junta Militar, apenas para os municípios, que ficavam com a menor parte da arrecadação tributária (MELCHIOR, 1978; PALMA FILHO, 1988). No contexto de profundo desequilíbrio federativo na distribuição de impostos, isto resultou na precarização da oferta do ensino obrigatório.

Mesmo com a desvinculação, os poderes públicos continuaram a aplicar recursos na educação, mas na forma dispersiva apontada no célebre Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Os estudos demonstram a queda no investimento em educação. Era preciso buscar uma fonte alternativa e uma delas foi o achatamento salarial. Os professores, de cujos salários saiu boa parte das fontes de financiamento para a expansão da rede física do ensino de primeiro grau, nunca mais tiveram a devida reparação financeira. (CURI; PACHECO FILHO, 1992). Salários deprimidos implicaram a dupla ou tripla jornada de trabalho para recomposição do poder aquisitivo. (LODI, 1995) Uma carreira nebulosa projetava grande ansiedade durante a qualificação profissional³. Formação precária, frente ao novo perfil do aluno e às condições de trabalho deficientes, determinou um quadro severo à profissionalização.

Os concursos públicos de títulos e provas foram rareando e a nova geração começou a ser contratada a título precário, por meio de formas voláteis, de maneira mais rápida e por tempo determinado. O exame a que os professores eram submetidos para entrar no sistema público de ensino - que representava uma honraria (SILVA, 2003) - foi substituído por formas débeis de recrutamento e seleção. A formação nas universidades e nas tradicionais escolas normais acabou substituída pela formação rápida, muitas vezes em instituições superiores privadas, isoladas e noturnas, já em processo de expansão, para suprir a necessidade de ampliação das redes dos sistemas. A urgência, somada à precarização de recursos, determinou, de modo geral, uma formação menos atenta, seja nas tradicionais escolas normais, seja nas licenciaturas ou nas faculdades de pedagogia.

Os novos contingentes populacionais provinham das camadas populares, oriundas, em sua maior parte, de migrações em massa da zona rural ou de pequenas cidades do interior do país. Eram trabalhadores em potencial, esperançosos de uma vida melhor; era outro o perfil, seja pelo tamanho do contingente, seja pelas adaptações culturais a serem processadas. Muitos dos novos alunos moravam em bairros afastados, em locais que nem sempre dispunham de espaço adequado às lições de casa, sem acesso a livros e outros recursos culturais. Daí porque o espaço escolar se tornou tão importante à aquisição de conhecimentos.

Os professores não estavam preparados para tamanha diversidade sociocultural. Por isso continuam, até hoje, os problemas de repetência, de evasão e de desempenho sofrível nas avaliações de rendimento escolar.

Novos desafios

A formação inicial do professor nem sempre é adequada à diversidade dos perfis populacionais das escolas e, portanto, deve ser a mais sólida e rigorosa possível, com a oferta de uma educação continuada. Ambas são essenciais, mas a inicial é absolutamente indispensável, uma infraestrutura sobre a qual se erige o processo formativo continuado articulado à experiência profissional, aos saberes delas advindos e aos conhecimentos obtidos em cursos e programas⁴. Se a avaliação de desempenho é de lei, outras condições também o são. Isolar uma, sem o preenchimento de outras, limita uma parte da questão. A certificação do docente, de caráter individual, se vier a existir como autenticação pelo Estado, é uma opção do professor.

Não se pode dizer que a situação do docente tenha se alterado. Houve avanços no ordenamento jurídico, como nos artigos 205-214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), muitos confirmados na LDB, exigidos novamente no PNE (BRASIL, 2001) e em normatização do CNE, por meio de sua Câmara de Educação Básica (CEB). Outros foram incorporados pelas constituições estaduais e pelas leis orgânicas municipais e suas normatizações. No âmbito da formação docente, secretarias de educação e instituições de ensino superior desenvolveram programas de atualização profissional. O volume de professores formados pela graduação e pós-graduação cresceu e os recursos vinculados (e agora também subvinculados após o Fundef⁵ e o Fundeb⁶) à educação escolar retornaram, bem como a obrigatoriedade dos concursos públicos de títulos e provas para o cargo de docente nos sistemas públicos.

Mas há novas e urgentes exigências: o ensino médio felizmente vive a “invasão” das camadas que conseguem avançar além dos oito anos de escolaridade obrigatória. E sem uma oferta concomitante de educação profissional, muitos jovens podem se evadir dessa etapa da educação básica. A educação infantil impõe-se como necessi-

dade educacional e social. A LDB (BRASIL, 1996) criou modalidades importantes na educação básica, como a educação indígena, a educação de jovens e de adultos (EJA), a educação de pessoas com necessidades educacionais especiais.

A formação docente é cada vez mais exigida pelos mecanismos externos e sistêmicos de avaliação. Veja-se a insistência (imprescindível e necessária, mas não legalmente obrigatória) de formação em nível superior para os profissionais docentes que atuam na educação infantil e nos quatro primeiros anos do ensino fundamental escalonada no PNE (BRASIL, 2001) como exigência dos poderes públicos.

O trabalho docente aumenta, pois os projetos pedagógicos devem ser mais criativos na medida em que as diretrizes nacionais curriculares exaradas pelo CNE não só extinguíram os currículos mínimos como postularam mais autonomia para os estabelecimentos escolares elaborarem seus projetos pedagógicos.

Os salários continuam muito abaixo da dignidade do cargo e das exigências profissionais. Com um trabalho formalmente valorizado, mas, na prática, desprestigiado, a área de educação tem dificuldade de atrair os detentores do diploma de licenciatura. Por outro lado, não se pode ignorar a escalada da violência, motivada pela presença de grupos sociais à margem da lei envolvidos em atividades ilícitas, atingindo o ambiente escolar e disseminando o medo entre os docentes das escolas isoladas.

Tudo isso implica a formação estendida para além dos bancos universitários como formação continuada, especialmente quando a educação a distância vem superando os espaços geográficos e os tempos escolares fixos.

Entretanto, é importante fazer uma distinção: na formação docente, há elementos problemáticos, que nascem do próprio processo; e outros, que interferem na formação, mas não nascem dela. Ignorar tais condicionantes é correr o risco de atribuir ao indivíduo e à escola responsabilidades que não lhes são exclusivas, sendo inadequado enfatizar a formação como a única saída para os problemas. Torna-se, também, complexo fazer da avaliação instrumento de penalização do docente, cujo crescimento profissional e compromisso exigem outras condições, tão importantes como a avaliação de desempenho.⁷

Mas a formação não pode deixar de enfrentar nem as urgências da sociedade atual (com seu formidável entorno tecnológico), nem o compromisso com o resgate dos valores do cidadão e da participação da educação escolar nesses desafios - entre eles o da certificação, apontada por alguns analistas como a saída para a valorização dos professores (expressão que comparece em alguns documentos legais).

Da certificação

Certificar é “passar um documento (certidão)” que assegura a certeza de um fato (nascimento, óbito, por exemplo) e de uma situação relativa a produtos que devem estar conforme uma regra ou uma qualidade posta. No âmbito do mercado, a certificação é feita por organização independente com “acreditação”⁸ para executar esse modo de avaliação.⁹

Os sistemas públicos têm sua fundamentação mais profunda no direito de aprender, origem do direito à educação escolar, sobretudo a partir da Revolução Francesa. Trata-se de um bem juridicamente protegido e capaz de propiciar ao cidadão um serviço público.

A profissionalização do docente, servidor do Estado e da cidadania, deriva do preenchimento desse direito. Do qual emana o dever de propiciar ensino de qualidade para todos. Portanto, não foi em função do dever do Estado que se erigiram os sistemas públicos de ensino e, sim, em função do direito de aprender, do estudante, como cidadão.¹⁰ Sem derogar os princípios da diferença e da pluralidade, isso implica garantir o que é comum, universal, igualitário.

Os sistemas de ensino públicos têm de defender a gratuidade e a obrigatoriedade porque é do direito de aprender que lhes são conferidas as matérias do dever de Estado e é desse direito que o cidadão pode se tornar, progressivamente, um sujeito capaz de participar dos destinos da sociedade.

É na permanente busca de um padrão de qualidade que se fundamenta tanto a avaliação de desempenho quanto a possibilidade de certificação relativa a um direito que, por sua vez, deve fazer jus aos saberes que o professor acumula e adquire pelos seus fazeres.

Surge, então, a possibilidade de o Estado oferecer contínua qualificação e formação, para que, nelas, os professores tenham reconhecidas duas fontes de conhecimento: a da formação inicial e a dos saberes nascidos de sua iniciativa. Tal reconhecimento necessita da mediação de um aparato organizador, que sistematize e articule os saberes com o que se obteve no processo formador e com o avanço do conhecimento para estendê-los ao ensino.

Essas etapas de aprendizado representam uma nova forma de qualificação do professor, desde que haja uma instância com fé pública capaz de oferecer as condições propícias de sua realização e de “autenticar” a opção do sujeito de se submeter a uma avaliação “certificadora”. Nesse momento, torna-se fundamental distinguir a educação escolar, como serviço público, da mercadoria à venda no aparato de circulação e consumo.

Pensar a formação contemporânea, polivalente, crítica e compromissada de docentes em exercício profissional na educação básica representa um desafio, que vai além do processo formativo inicial.

Na medida em que o zelo para com o prestígio e atualização dos servidores é responsabilidade dos poderes públicos, a formação continuada representa uma obrigação com clara sustentação legal; e, a certificação, uma opção voluntária do docente pela busca de reconhecimento do mérito profissional.

As bases legais

A CF/88 cuidou de inserir princípios às iniciativas governamentais, abrangendo a valorização do professor e a qualidade do ensino. Assim, o dever do Estado deve resultar em ações que assegurem tais princípios:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V. **valorização dos profissionais do ensino**, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos;

[...]

VII - garantia de **padrão de qualidade**. (BRASIL, 1988, grifo do autor)

A LDB, atendendo ao inciso XXIV do art. 22 da CF/88 e aos incisos V e VII do art. 206 (BRASIL, 1988), repõe em seu texto estes princípios de abrangência nacional:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - **valorização** do profissional da educação escolar;

[...]

IX - garantia de padrão de **qualidade**;

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a **valorização** dos profissionais de educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

II. aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

[...]

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na **avaliação de desempenho**. (BRASIL, 1996a, grifo do autor).

A base da avaliação do desempenho é a valorização dos profissionais da qual o aperfeiçoamento profissional continuado é uma decorrência lógica. Portanto, a (re) qualificação precede (ainda que não cronologicamente) a avaliação de desempenho. Por outro lado, não se pode desconsiderar o caráter federativo que caracteriza os sis-

temas de ensino, bem como o regime de colaboração. Contudo, em função do Fundef (BRASIL, 1996b), que no seu artigo 10 II atribui ao CNE¹¹ a elaboração de diretrizes para o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério dos docentes do ensino fundamental, a CEB do CNE desincumbiu-se desta tarefa por meio da Resolução CNE/CEB nº 3/1997:

Art. 5º. Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei 9.394/96, envidarão esforços para implementar **programas de desenvolvimento profissional** dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em **programas de aperfeiçoamento em serviço**. (BRASIL CNE/CEB, 1997, grifo do autor)

Também o CP/CNE, ao tratar das diretrizes curriculares nacionais para a formação de docentes da educação básica, por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 2002, se posiciona sobre o assunto:

Art. 16: O Ministério da Educação, em conformidade com o § 1º. do art. 8º. da lei 9.394/96, coordenará e articulará em regime de colaboração com o CNE, Consed, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Undime e representantes de Conselhos Municipais de Educação e das associações profissionais e científicas, a formulação de proposta de diretrizes para a organização de um sistema federativo de certificação de competência dos professores de educação básica. (BRASIL CNE/CEB, 2002a)

A presença da União, dado o caráter nacional da organização da educação em regime de cooperação, baseia-se em dispositivos legais procedentes, como o art. 8º. da LDB, que em seu parágrafo primeiro diz:

Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (BRASIL, 1996a)

O art. 9º. desta lei atribui competências coordenadas com o conjunto normativo existente. Assim, diz o artigo:

A União incumbir-se-á de:

[...]

VI - assegurar processo nacional de **avaliação do rendimento escolar** no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a **melhoria da qualidade** do ensino. (BRASIL, 1996a, grifo do autor)

Essas indicações normativas já se colocavam, antes da Lei nº 9.394, de 1996, por meio da Lei nº 9.131, de 1995, que aponta as competências de caráter nacional cabíveis. Veja-se o art. 3º:

Art. 4º: Os resultados das avaliações referidas no § 1º do artigo 2º serão também utilizados, pelo Ministério da Educação e do Desporto, para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para **a melhoria da qualidade** do ensino, principalmente as que visem à **elevação da qualificação** dos docentes. (BRASIL, 1995, grifo do autor)

Também o PNE, Lei nº 10.172, de 2001, se posiciona em prol da valorização dos docentes e do seu desempenho, assegurada a formação continuada dos professores. Tais iniciativas dependem tanto dos poderes públicos quanto dos profissionais, como se vê no tópico relativo às diretrizes e à meta de nº 27 do capítulo sobre a formação e valorização:

Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade da atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada. (BRASIL, 2001)

De todo modo, o papel da União e o regime de colaboração são indispensáveis para se enfrentar o desafio a que estão sujeitos os sistemas de ensino de implementar medidas sociopedagógicas capazes de alterar um diagnóstico negativo. O caráter nacional do diploma de licenciado implica a proposição de um processo de formação continuada comum, geral e igualitária, pela União, e, conseqüentemente, a de referências para efeito de certificação com iguais características. Isto não anula e nem diminui a cooperação entre os sistemas e nem lhes retira a capacidade posta no art. 67 da LDB (BRASIL, 1996a).

Conclusão

Sendo o Brasil um país federativo e de corte (legalmente) cooperativo, a CF e a LDB optaram pelo sistema “federativo” de ensino, em que princípios, finalidades e meios, nacionalmente postos na Constituição, coexistem com um padrão repartido de distribuição de responsabilidades. Preferiu-se dar continuidade a um sistema plural, descentralizado, mas unificado sob a forma de comunidade de princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa entre os entes federativos, sob a coordenação da União.

Assim, a Política Nacional de Formação, tal como postula o Decreto nº 6.755, de 2009, respeitados os dispositivos do art. 67 da LDB e sob a iniciativa da União, visa, em última instância, garantir um **padrão de qualidade** do ensino, de tal modo que os professores possam cumprir seu dever tal como aparece na LDB, no art. 13, III:

Os docentes incumbir-se-ão de:

[...]

III – zelar pela aprendizagem dos alunos; (BRASIL, 1996a)

Contudo, ainda carecemos de um conjunto de dispositivos que, com consequências, obriguem os poderes públicos a satisfazer as exigências do direito à educação para cujo sucesso a valorização concreta dos docentes é incontornável. Eis porque uma Lei de Responsabilidade Educacional pode se tornar mais uma via que, junto com a exigibilidade do direito, torne a defesa da educação pública coerente com as finalidades e valores proclamados.

A oportunidade de discutir, com consequências operacionais, todas essas questões é a próxima Conae. Nela, os docentes, suas associações científicas e profissionais poderão se expressar, de modo solene, a respeito do conjunto de problemas, o mesmo acontecendo com as instituições, seus representantes, fóruns e conselhos. Em diálogo com os governos, responsáveis por assegurar o direito à educação, ela pode representar mais um passo na busca do padrão de qualidade, dentro de um sistema nacional de educação, democrático e federativo.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Ver Emenda Constitucional (EC) nº 19 (BRASIL, 1998), que deu redação nova aos artigos referentes aos servidores públicos.
- 2 Tudo indica que a CF/67 manteve os quatro anos obrigatórios e gratuitos do ensino primário oficial e tornou obrigatórios mais os quatro anos seguintes (ginásio) com gratuidade condicionada. (BRASIL, 1967, art. 168, § 3º, II-III).
- 3 Um primeiro passo dado na direção dessa recomposição pode ser assinalada na Lei nº 11.738, de 2008.
- 4 Um passo significativo na direção de uma formação mais qualificada se deu com a Lei nº 10.861, de 2007 e com o Decreto nº 6.316, de 2007, pelos quais cabe à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) auxiliar o Ministério da Educação (MEC) *na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais do magistério para a educação básica e superior*. Conferir também o Decreto nº 6.755, de 2009, sobre fomento e apoio a programas de formação inicial e continuada de docentes.
- 5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- 6 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
- 7 Para uma visão que penaliza, conferir Ioschpe (2006).
- 8 Não confundir com a denominada *acreditação*. Esse neologismo não se confunde com os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento hoje sistematizados pela Lei do Sinaes (BRASIL, 2004). Ele visa complementar esses processos, mediante avaliações autônomas realizadas por órgãos independentes, verificando os resultados dos serviços de determinadas instituições em atender e satisfazer qualitativamente os destinatários desses mesmos serviços que devem estar conformes a um padrão de qualidade. Entre outras dimensões, ela visa tornar processos e resultados transparentes, dar retorno para a melhoria do desempenho institucional, garantir a ética profissional e incluir o destinatário na avaliação.
- 9 No Brasil, a normatização desses processos é feita pelo Instituto Nacional de Metrologia e Normatização – Inmetro. (2009).

- 10 Ao contrário, as modernas redes privadas de oferta de educação escolar, além de serem compreendidas nos sistemas de ensino, nasceram da busca pela *liberdade de ensino* e da liberdade de ensinar.
- 11 Tal exigência foi mantida na Lei nº 11.494, de 2007, que regulamentou a EC 53, de 2006, do Fundeb (BRASIL, 2006).

Referências

BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (CNE/CEB). **Parecer CNE/CEB nº 1, aprovado em 29 de janeiro de 1999a**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores na Modalidade Normal em Nível Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/cne/arquivos/pdf/1999/pceb001_99.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CEB nº 3, aprovado em 11 de março de 2003a**. Responde consulta sobre a formação dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental e da educação infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/cne/arquivos/pdf/pceb003_03.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999b**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 20 de agosto de 2003b**. Dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na lei 9394/96, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb01_03.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de abril de 1999c**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02_99.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. Conselho Pleno (CNE/CP). **Parecer CNE/CP nº 3, de 21 de fevereiro de 2006a.** Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2005, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003_06.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CP n.º 4, de 11 de março de 1997.** Proposta de resolução referente ao programa especial de formação de Professores para o 1º e 2º graus de ensino - Esquema I. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP0497.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CP nº 8, aprovado em 2 de dezembro de 2008.** Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial da Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenador pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pcp008_08.pdf>. Acesso em: 19 maio 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CP nº 9, aprovado em 8 de maio de 2001a.** Diretrizes Curriculares Nacionais para formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>>. Acesso em: 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CP nº 28, aprovado em 2 de outubro de 2001b.** Dá nova redação ao Parecer CNE/CP nº 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/028.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CP nº 115, aprovado em 10 de agosto de 1999.** Diretrizes gerais para os Institutos Superiores de Educação, considerados os artigos 62 e 63 da Lei nº 9.394/96 e o artigo 9º, § 2º, alíneas “c” e “h” da Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p115.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002a.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006b.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia,

licenciatura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002b.**

Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997.** Dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp002_97.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. _____. _____. **Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009.** Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial da Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenador pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2009/rcp01_09.pdf>. Acesso em: 19 maio 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007a.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do

Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996a.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996b.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007b.** Regulamenta o Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL – Inmetro. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2009.

IOSCHPE, Gustavo. Educação e desenvolvimento no Brasil e no mundo. In: ALMEIDA, Fernando José de (Org). **O DNA da educação: legisladores protagonizam as mais profundas e atuais reflexões sobre políticas públicas**. São Paulo: Instituto DNA Brasil, 2006.

LODI, Lúcia Helena. **A formulação da política educacional do Estado de São Paulo: o papel da Secretaria do Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação (1984 a 1994)**. 1995. 180 p. Tese (doutorado). FEUSP – USP, São Paulo.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A aplicação dos recursos financeiros em educação. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 25, p. 5-15, 1978.

PACHECO FILHO, Adolpho; CURI, Luiz Roberto Liza. Políticas de ajuste de contas públicas e o financiamento da educação no Estado de São Paulo no período de 1980 – 1990. **Educação e Sociedade**, Campinas, Papirus, v. 15, n. 43. p. 428-446, 1992.

PALMA FILHO, João Cardoso. A política educacional em São Paulo. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, v. 1, n. 2, set. 1988.

SILVA, Sônia Aparecida Ignácio. **Ouvir e contar a História: memórias da escola pública paulista (1930-1950)**. Santos: Universitária Leopoldianum, 2003.

On accreditation and teachers

ABSTRACT: This article addresses the dialectics between teachers' training, initial and continuous, and the controversial proposal of teachers' accreditation. Initial and continuous training are placed in parallel to the legal movements that shape not only the teaching career, but also the role and purpose of this profession. The importance of an assessment system that rests upon teachers is re-signified, and understood as a tool for the professional to direct his or her studies and keep informed in face of the increasingly complex reality that presents itself in the classroom.

Keywords: Assessment and accreditation. Teachers' training. Qualification for the teaching career. Teaching career. Educational legislation.

Sur la certification et les enseignants

RÉSUMÉ: Le présent article porte sur la dialectique entre la formation initiale ou continue des professeurs et la proposition polémique de certification des enseignants. La formation initiale et continue est mise en parallèle avec les mouvements d'ordre légal qui agissent non seulement sur la carrière d'enseignant, mais aussi sur la fonction et la finalité de cette profession. L'importance d'un système d'évaluation concernant les enseignants gagne une nouvelle signification, celui-ci étant compris comme un outil permettant au professionnel d'orienter ses études et de s'actualiser face à la réalité de plus en plus complexe de la salle de classe.

Mots clé: Évaluation et certification. Formation d'enseignants. Habilitation pour l'enseignement. Carrière de l'enseignement. Législation de l'enseignement.

De la certificación docente

RESUMEN: El presente artículo aborda la dialéctica entre la formación y actualización de profesores y la polémica propuesta en torno a la certificación de los docentes. La formación y la actualización son puestas en paralelo a los movimientos de orden legal que pautan, no solo la carrera del profesor, sino también la función y la finalidad de dicha profesión. La importancia de un sistema evaluativo que recaiga sobre los docentes asume un nuevo significado al entenderse como una herramienta para que el propio profesional pueda orientar sus estudios y se mantenga actualizado de cara a la realidad cada vez más compleja que llega al salón de clases.

Palabras clave: Evaluación y certificación. Formación de profesores. Habilitación para el magisterio. Carrera de magisterio. Legislación de la enseñanza.

O gestor escolar e as demandas da gestão democrática *Exigências, práticas, perfil e formação**

REGINA VINHAES GRACINDO**

RESUMO: O presente texto tem como objetivo apresentar reflexões sobre a gestão democrática do ensino, como possibilidade de democratização da prática social da educação, tornando a escola um *espaço de exercício democrático*. Nesse sentido, cabe delimitar o referencial de gestão democrática que dá suporte às reflexões; indicar as novas exigências e práticas decorrentes dessa forma de compreender a gestão escolar; e analisar o novo perfil e a nova formação que se configuram para o gestor escolar, nesse contexto.

Palavras-chave: Gestão democrática. Gestor escolar. Formação dos profissionais da educação.

Gestão democrática do ensino: uma questão preliminar

No marco legal, a gestão democrática está estabelecida na Constituição Federal do Brasil, de 1988, como um dos princípios que deve nortear o ensino público. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394, de 1996), no mesmo sentido, indica que o ensino será ministrado com base, entre outros princípios, no da “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, art. 3º). Mesmo que de forma tímida, a LDB também determina alguns parâmetros para a gestão democrática, dentre os quais: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A partir da legislação federal, os sistemas de ensino (estaduais/DF e municipais) constituem normas próprias, objetivando a implementação

* Versão ampliada da palestra apresentada no IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e 3º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional, realizado em Lisboa/PT, de 12 a 14 de abril de 2007.

** Doutora em Educação. Professora Associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB) e Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE).
E-mail: <regina@fe.unb.br>.

da gestão democrática nas escolas sob sua jurisdição. Ocorre, contudo, que muitos deles não promoveram a normatização necessária para tal e, por esse motivo, ela vem sendo desenvolvida de variadas formas e a partir de diferentes denominações: gestão democrática, gestão participativa, gestão compartilhada, co-gestão, dentre outras. Sob o aparente manto da semelhança, sob cada uma dessas denominações estão alojados comportamentos, atitudes e concepções, por vezes, muito diferenciados.

Dentre as distintas formas de implementação da gestão escolar, vale destacar duas que mais frequentemente são encontradas na realidade atual: uma, que reflete a visão predominantemente econômica da gestão e, outra, que revela a supremacia da visão socioantropológica dessa prática.

A primeira denota uma “volta ao passado”, numa postura neotecnicista da administração gerencial desenvolvida em larga escala no sistema educacional brasileiro nos anos 1970, cuja referência principal é o mercado e suas demandas. Nesse caso, o termo gestão escolar apresenta-se como sinônimo de “gerência”, como processo instrumental que conta, inclusive, com fartos financiamentos de diversos organismos internacionais, para a implantação de experiências denominadas de “gerência empresarial da escola”, “escola-empresa” ou de “escola de qualidade total”. Esta forma de gestão é visivelmente identificada, até mesmo, na forma organizacional de alguns sistemas de ensino, com suas “gerências” administrativas e pedagógicas. Vale notar que muitos dos dirigentes educacionais, que esposam essa prática, identificam-na como politicamente “neutra”, mas que, na realidade, serve, principalmente, para a manutenção da realidade vigente.

Na segunda, a gestão escolar focaliza a essência do processo educativo, considerando os sujeitos sociais envolvidos em sua prática, e cuja direção para suas ações é a relevância social. Essa forma de gestão deságua, necessariamente, em uma experiência democrática na escola, envolvendo todos os segmentos escolares, tanto na concepção, como na implementação e avaliação do trabalho escolar. Assim, desvelam-se as dimensões política e pedagógica da gestão escolar, intrinsecamente ligada à prática educativa e com um forte compromisso com a transformação social. Com essas características, a gestão escolar parece fazer jus à denominação de *gestão democrática do ensino*.

Convém destacar que esta diferença conceitual não é um mero jogo de palavras sem significado político. Ela decorre do embate de forças político-ideológicas que percebem a importância da gestão escolar no contexto social mais amplo e, por isso, estabelece conceitos e ações que melhor se coadunam às diversas visões de sociedade e Estado, sobretudo, no que se refere ao papel do Estado na oferta e responsabilidade com a educação escolar, para todos.

Por certo, é na segunda acepção que o presente texto se apoia.

A gestão democrática aqui indicada pode ser considerada como meio pela qual todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição

dos rumos que a escola deve imprimir à educação e da maneira de implementar essas decisões, num processo contínuo de avaliação de suas ações. E como elementos constitutivos dessa forma de gestão podem ser apontados: participação, autonomia, transparência e pluralismo. (ARAÚJO, 2000)

Há um grande leque de significados e de experiências de participação na prática social da educação. Alguns exemplos de gestão escolar sinalizam e perpetuam um processo de participação como colaboração de mão única, de adesão e de obediência à direção da escola, onde as decisões estão previamente tomadas, os objetivos anteriormente estabelecidos e a “participação” delimitada *a priori* (BORDIGNON; GRACINDO, 2001). Perdem-se, dessa forma, duas condições básicas para uma efetiva participação: (i) a possibilidade de o sujeito poder influenciar nas decisões da escola; (ii) e a conseqüente corresponsabilidade com os acertos e desacertos do processo educativo. Com estes elementos, a participação adquire caráter democrático e torna-se propiciadora da ação comprometida dos sujeitos sociais. A participação requer, dessa forma, a posição de governantes, não de meros coadjuvantes. Ou seja, requer a descentralização do poder, muitas vezes concentrado nas mãos do gestor. A verdadeira participação só é possível num clima democrático, tornando-se condição para a gestão democrática, uma não é possível sem a outra.

Como uma das condições para o estabelecimento da gestão democrática, a própria LDB assevera que é preciso que os sistemas de ensino assegurem:

às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, art. 15)

Vale considerar que o conceito de autonomia está, segundo Barroso (1998), etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, que é a faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Assim, a autonomia precisa ser conquistada a partir da democratização interna e externa da escola, politizando o espaço escolar e propiciando o desenvolvimento das duas facetas importantes da autonomia escolar: a autonomia da escola e a autonomia dos sujeitos sociais. (ARAÚJO, 2000)

Uma das questões importantes na gestão democrática diz respeito à abertura de espaço para o “pensar diferente”. É o *pluralismo* que se consolida como postura de “reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate, do conflito de ideias e o próprio processo democrático” (ARAÚJO, 2000). Nota-se que a maior resistência encontrada a essa postura pluralista está, em grande medida, na conseqüente distribuição de poder que ela enseja. Nesse sentido, ratificando a ideia da necessidade de

desconcentração do poder, Bobbio (1994) esclarece que “uma sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central.”

Outro elemento fundamental da gestão democrática é a *transparência*, que está intrinsecamente ligada à ideia de escola como espaço público. Face ao atual predomínio da lógica econômica em todos os setores sociais, inclusive na educação, garantir a visibilidade da escola frente à sociedade, torna-se uma questão ética. Como um amálgama dos elementos constitutivos da gestão democrática:

a transparência afirma a dimensão política da escola, sua existência pressupõe a construção de um espaço público vigoroso e aberto às diversidades de opiniões e concepção de mundo, contemplando a participação de todos que estão envolvidos com a escola. (ARAÚJO, 2000, p. 155)

Com isso, a concepção de gestão democrática descrita acaba por estabelecer novas exigências e a demandar novas práticas para os gestores escolares.

Gestor escolar: novas exigências e novas práticas

A partir do marco estabelecido no tópico anterior, as reflexões a seguir situam o gestor escolar no contexto da gestão escolar democrática, cujas exigências indicam a necessidade de: participação de todos os segmentos da escola e da comunidade local nas decisões que afetam o processo escolar; autonomia escolar, tanto no sentido institucional, como na dimensão pessoal dos diversos segmentos escolares; aceitação das diferenças que marcam os sujeitos sociais envolvidos no processo educativo; prestação de contas das ações desenvolvidas pela escola, à sociedade, dada sua dimensão pública.

Outra exigência para o desenvolvimento da gestão democrática é a forma pela qual os dirigentes escolares são escolhidos. No Brasil, as mais comumente encontradas são: a *indicação*, feita pelo chefe do poder executivo local, parlamentares da região e dirigentes educacionais, recaindo sobre pessoas que, mesmo não tendo vínculos diretos com a educação, assegura-lhes apoio político-partidário; o *concurso público*, por meio do qual é identificada, em exame de seleção, a capacidade técnica dos futuros gestores; a *eleição direta*, realizada pelos segmentos escolares e comunidade local, por meio do voto; e algumas *formas mistas* de escolha, que conjugam dois ou mais desses critérios.

No exercício democrático que a escola se propõe desenvolver, parece não haver espaço para a manutenção de critérios patrimonialistas tais como os político-partidários, familiares ou de amizade, na escolha dos gestores escolares, pois o compromisso do gestor é com toda a sociedade e não, apenas, com determinados segmentos sociais específicos. Além disso, se o concurso público pode identificar competências técnicas,

está longe de poder verificar a existência da capacidade do gestor para a condução democrática da escola. O concurso público, via de regra, não possibilita a alternância na função, pois enseja o preenchimento de um cargo, quase sempre definitivo, impedindo que os docentes, em determinado momento de sua ação educativa, possam vir a coordenar o trabalho escolar. A eleição direta para gestor vem sendo uma forma desenvolvida em larga escala pelos municípios e estados brasileiros. Nela, são os segmentos escolares, os responsáveis pelos estudantes e a comunidade local quem escolhe, com base em uma proposta educativa, os candidatos que se mostram mais competentes - técnica e politicamente - para concretizar o projeto coletivo. Mesmo sinalizando que esta seria a opção mais adequada para dar sustentação à gestão democrática, Dourado (2001) esclarece que “a forma de provimento do cargo pode não definir o tipo de gestão, mas certamente interfere no curso desta.”

A partir das novas demandas apontadas, conseqüentemente, novas práticas se apresentam para o gestor escolar, no sentido de assegurar a gestão democrática. Dentre elas, pode-se destacar a importância de sua relação com os conselhos escolares, grêmios estudantis e outras formas colegiadas de participação dos segmentos que compõem a escola e a comunidade local. É uma prática que, se de um lado, envolve a desconcentração do poder, de outro, traz legitimidade e aderência de todos às ações do dirigente, posto que consensuadas. Essas instâncias de deliberação propiciam espaços de participação e de criação da identidade da escola. Assim, a gestão democrática do ensino “trabalha com atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso” (BORDIGNON; GRACINDO, 2001) e, pode-se dizer que:

Os Conselhos Escolares tornam-se, nesse contexto, instrumentos importantes para a desejada prática democrática. A escolha democrática dos dirigentes escolares e a consolidação da autonomia das escolas alinham-se aos colegiados com a finalidade de desvendar os espaços de contradição gerados pelas novas formas de articulação dos interesses sociais. A partir do conhecimento destes espaços, certamente presentes no cotidiano da vida escolar e das comunidades, é que será possível ter os elementos para a proposição e construção de um projeto educacional inclusivo. (AZEVEDO; GRACINDO, 2005, p. 34)

O conselho escolar tem papel decisivo na gestão democrática da escola, quando utilizado como instrumento comprometido com a construção de uma escola cidadã. Assim, constitui-se como um órgão colegiado que representa a comunidade escolar e local, atuando em sintonia com os gestores escolares e definindo caminhos para a tomada de decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas, que sejam condizentes com as necessidades e potencialidades da escola. Desta forma, a gestão deixa de ser prerrogativa de uma só pessoa e passa a ser um trabalho coletivo, onde todos se congregam para, juntos, construir uma

educação de qualidade socialmente relevante. Com isso, divide-se o poder e as consequentes responsabilidades.

Com o objetivo de desenvolver acompanhamento responsável, ético e propositivo do processo educativo na escola, visando uma educação emancipadora, o gestor escolar, em consonância com os órgãos colegiados da escola, deve estar atento a alguns aspectos extremamente relevantes desse processo (BRASIL, 2004), compreendendo que:

- a) O projeto político-pedagógico que a escola vai desenvolver, e que dará sentido às suas ações, deve ser discutido, deliberado e esposado por todos;
- b) O sentido de pluralidade nas relações sociais da escola, com respeito às diferenças existentes entre os sujeitos sociais, deve ser a marca do processo educativo;
- c) A unidade do trabalho escolar deve ser garantida, utilizando-se o projeto político-pedagógico da escola como instrumento para impedir a fragmentação das ações;
- d) O sentido de qualidade na educação não pode ser entendido como uma simples transposição deste conceito do mundo empresarial para a escola, pois a qualidade na educação necessita estar referenciada no social e não no mercado;
- e) A escola, como um todo, é responsável pelo sucesso ou fracasso do estudante, o que demanda compartilhamento de responsabilidades no desenvolvimento da prática educativa;
- f) A aprendizagem é decorrente da construção coletiva do conhecimento e, portanto, uma prática social, exigindo o redimensionamento da ideia de que ela é resultante da “transmissão de informações”;
- g) Na avaliação da aprendizagem do estudante, cabe verificar mais do que o produto da aprendizagem; importa analisar todo o processo no qual ela se desenvolveu: o contexto social; a gestão democrática; a ação docente; e as condições físicas, materiais e pedagógicas da escola, dentre outros aspectos;
- h) O tempo pedagógico precisa ser utilizado da melhor forma possível, organizando-o de acordo com as peculiaridades e necessidades da escola, no sentido de resguardar o direito dos estudantes à educação de qualidade;
- i) A escola, como equipamento social público, deve ser transparente nas suas ações;
- j) Os espaços de participação nas decisões da escola devem ser ampliados cada vez mais, seja no processo de escolha de dirigentes, seja nas deliberações acerca das questões financeiras, pedagógicas e administrativas;
- k) A solidariedade e a inclusão social, em contraponto à competitividade e exclusão, são princípios fundamentais da gestão democrática do ensino.

Com essas novas práticas, o gestor escolar vai associar sua ação à busca da qualidade da educação referenciada no social, como uma prática inovadora que identifica

a centralidade da construção do conhecimento e da cidadania, como parte de seu compromisso com a transformação social, espelhada no projeto político-pedagógico da escola. Assim, a construção, implementação e avaliação coletiva do projeto político-pedagógico passam a se constituir como as atividades mais importantes do gestor escolar, visando à viabilização das ações educacionais. Nesse sentido, o projeto político-pedagógico configura-se como a forma de planejamento que estabelece os objetivos da escola, bem como os mecanismos e estratégias mais adequados para alcançar esses objetivos.

O projeto político-pedagógico, assim delineado, não deve ser visto como um instrumento “neutro”, estanque das demais ações administrativas. Nem mesmo precisa ser (como tem sido) um documento tecnicista e meramente formal. Ele é, na verdade, instrumento eficaz na construção da educação que se deseja e que tem, por isso, como ponto de sustentação, a escolha consciente e intencional do tipo de educação e de escola que se quer construir. (GRACINDO, 2004)

Cabe destacar que essas novas exigências e práticas se configuram como parâmetros para o desenho curricular da formação desses profissionais da educação, que culminam com a delimitação do perfil do gestor demandado pela gestão democrática.

Gestor escolar: novo perfil e nova formação

Face às novas demandas e novas práticas advindas da implantação da gestão democrática do ensino, um novo perfil se delineia para esse gestor, indicando aspectos importantes para sua formação. Vale destacar algumas questões que podem dar sentido às próximas reflexões: Quem é esse gestor escolar? Qual o perfil desejado para ele? Qual seria a estrutura curricular adequada para sua formação? Quais as formas diferenciadas dessa formação? Qual seria o *locus* preferencial onde deve ocorrer essa formação?

Dadas suas novas funções, que ressaltam o caráter político-pedagógico de sua prática, o gestor precisa ser, antes de tudo, um docente. Este requisito torna-se relevante na medida em que a ação do gestor volta-se, fundamentalmente, para a construção, implementação e avaliação do projeto político-pedagógico de sua unidade escolar, como visto anteriormente.

No Brasil, por mais de duas décadas, o gestor escolar era um especialista formado em nível de graduação, cujo currículo moldava-se à sua atuação. Isto é, na medida em que sua prática estava voltada apenas para organização administrativa da escola, sua formação tinha um caráter eminentemente técnico, descolado das ações políticas e pedagógicas que são o cerne de sua ação.

A LDB reconhece que “a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada

sistema de ensino” (BRASIL, 1996, parágrafo único, art. 67). Dessa forma, no Brasil, os cursos de formação de gestores escolares se configuram, ora como um aprofundamento oferecido nos cursos de Pedagogia, ora como cursos de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*. Com isso, fica garantida a formação prévia ou simultânea de professor, seja para atuação nas séries iniciais do ensino fundamental (Licenciatura em Pedagogia), seja para desenvolvimento das diversas disciplinas específicas, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio (demais Licenciaturas).

A forma de encarar o gestor escolar, como um professor que em determinados momentos de sua vida assume essa função, articulando e coordenando as ações da escola, remete à importância de que todas as licenciaturas possuam, em seus currículos, componentes voltados para o entendimento da organização administrativa e pedagógica da educação, das políticas públicas de educação e da gestão do processo educativo. Com isso, torna-se possível credenciar qualquer professor como interlocutor capaz de participar da gestão democrática que se desenvolve na escola, quer como docente, quer como gestor.

Para tanto, a estrutura curricular precisa garantir duas dimensões na formação do gestor escolar, tal como afirma Cury (2001):

o administrador da educação e da educação escolar, em especial, deve ser contemplado com processos de formação geral iguais a todo e qualquer educador. Ao mesmo tempo, ele deve receber uma formação específica que o credencie às inúmeras tarefas e funções que se lhe são exigidas. (CURY, 2001, p.16)

Com esse propósito, no que há de específico, a estrutura curricular da formação do gestor escolar deve garantir o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes que privilegiem componentes e atividades voltados para: o conhecimento das teorias e práticas educacionais; a formação técnica e o compromisso político; o desenvolvimento da postura crítica; e a percepção da escola como instrumento de transformação social.

Aguiar (2000) indica que a formação específica do gestor poderia se configurar em três níveis:

Um primeiro nível voltado para a discussão dos marcos teóricos que clarifiquem: i) o entendimento das políticas educacionais no contexto sócio-político-cultural que as engendram, bem como de seus desdobramentos nos diversos níveis e instâncias do poder público, visando à instrumentalização para uma intervenção no plano político, pedagógico e curricular; ii) o entendimento da escola como uma construção histórica e sócio-cultural e, portanto, em permanente mudança; iii) o entendimento dos parâmetros que orientam os processos de gestão educacional, considerando as relações entre o mundo do trabalho, da cultura e as relações sociais.

O segundo nível contemplaria o desenvolvimento da capacidade de interlocução com os diferentes atores do campo educacional, na construção de pro-

cessos pedagógicos nas instituições educativas ou nos movimentos sociais, pautados pela ética e pelo compromisso com a democratização das relações sociais [...].

O terceiro nível possibilitaria o aproximar-se da discussão teórica sobre o planejamento e a gestão dos sistemas de ensino, com vistas à compreensão e apropriação de instrumentais metodológicos e tecnológicos passíveis de serem utilizados nas instituições escolares [...]. (AGUIAR, 2000, p. 207-208)

Para garantir organicidade e direção ao trabalho do gestor, os níveis apresentados precisariam de amálgamas, que poderiam ser eixos transversais, tais como: a articulação *teoria e prática* como viabilizadora da visão de totalidade; e a *pesquisa* como instrumento essencial em toda a formação, possibilitando a identificação das contradições e mediações encontradas no movimento do real.

Com essa configuração, e retomando os elementos constitutivos da gestão democrática do ensino, a formação do gestor está assentada no desenvolvimento de uma postura crítica e democrática que: considere a *pluralidade* dos sujeitos sociais da escola; busque a *autonomia* da escola e de seus componentes; favoreça a *participação* de todos, em diversos espaços escolares constituídos para tal; e compreenda a necessidade de *transparência* da escola frente à sociedade, dado seu sentido público.

A literatura identifica claramente dois tipos de formação para o gestor: a formação inicial e a continuada. A formação inicial desenvolve-se nas Instituições de Ensino Superior, com realce e preferência nas Universidades, dada a possibilidade de conciliação ensino, pesquisa e extensão. Nesse formato, fica reforçada a necessidade da formação docente para o gestor, seja ela simultânea ou anterior à formação específica, que pode ocorrer em nível de graduação, como aprofundamento na formação docente, ou de pós-graduação. A partir dessa formação, o gestor se credencia para atuar nos sistemas de ensino, com os conhecimentos, habilidades e atitudes básicas desenvolvidas no currículo. A formação continuada, por seu turno, é a possibilidade do gestor estar em constante movimento de aprendizagem, nem sempre estabelecida em cursos formais, mas, especialmente, por meio de apropriação dos avanços obtidos na área e desenvolvidos, tanto em ações presenciais, como pela mediação das diversas tecnologias de informação e de comunicação (TIC) disponíveis.

A esses dois tipos, Cury (2001) agrega uma terceira possibilidade: a *formação em serviço*. Para ele, a formação em serviço é tarefa das mesmas instituições que oferecem a formação inicial:

pela oferta de cursos de aperfeiçoamento ou especialização, fazem parte do direito de atualização pelo lado dos profissionais. Do mesmo modo, faz parte dos sistemas de ensino, em especial do dever das autoridades públicas, a oferta de um tempo para que os profissionais da área, por meio de quadros escolares ou não ou por meio dos serviços da educação a distância, possam fazer de sua experiência um ato de (re) aprendizagem e reflexão. (CURY, 2001, p. 1)

Considerações finais

Importante reforçar a ideia de que a gestão democrática do ensino implica, sobretudo, na necessidade de postura democrática do gestor. E esta postura se revela quando o gestor traz o poder público, o coletivo escolar e a comunidade local para, juntos, garantirem qualidade ao processo educativo. Vale ressaltar, no entanto, que no contexto da globalização, com a política neoliberal e a economia assentada na acumulação flexível do capital, resultado da reestruturação capitalista, que engendraram a reforma do Estado, precisa haver um cuidado especial no sentido de que essa parceria, entre a sociedade civil e a sociedade política, não venha a concorrer para o descompromisso do poder público com a educação e a consequente privatização do espaço escolar.

A postura democrática do gestor escolar se revela, também, por meio da concepção assumida sobre educação e ensino. Assim, a gestão democrática está alicerçada no sentido dado à própria educação, pois ao optar pelo sentido da solidariedade, inclusão e emancipação sociais, como fins da educação, a gestão escolar se conforma como instrumento de transformação social, caso contrário, ela passa a imprimir o sentido de competitividade no interior da escola, ratificando a exclusão social e escolar, sendo, desse modo, mecanismo para manutenção da realidade social vigente, negando a educação como direito inalienável do cidadão.

Com essa configuração, a gestão democrática se constitui, ao mesmo tempo, em objetivo e percurso da educação escolar. Objetivo, porque é uma meta a ser aprimorada constantemente, e percurso, porque se revela como um processo que, a cada dia, se avalia e se reorganiza. (GRACINDO, 2007)

Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão democrática do ensino, o poder público está desenvolvendo importantes políticas, por meio de alguns programas nacionais: Implantação de Conselhos Escolares; Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação; Formação de Funcionários de Escola, em nível médio, compreendendo sua função de educadores não-docentes; Escola de Gestores; Formação de Dirigentes Municipais de Educação; e uma nova sistemática de financiamento da educação básica - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Pode-se vislumbrar que a nova prática desenvolvida por esse novo gestor escolar, sedimentada numa nova formação, poderá atender às exigências desse novo milênio, viabilizando o compromisso da escola com a construção de uma sociedade justa e igualitária, onde a educação, por ser um dos alicerces da cidadania, precisa ser, necessariamente, democrática e de qualidade para todos.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Referências

A DEMOCRATIZAÇÃO da educação básica no Brasil. Produção de Regina Vinhaes Gracindo. In: **Programa Salto para o Futuro**. Boletim nº 20. Rio de Janeiro: TV Escola, 2005.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação e a formação do profissional da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

ARAÚJO, Adilson César de. **Gestão democrática da educação: a posição dos docentes**. 2000. Dissertação (mestrado) – PPGE/UnB, Brasília.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Educação, sociedade e mudança**. Brasília: CNTE, 2005.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 3. ed, Brasília: UnB, 1994.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília: MEC, 2004. 5 v.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Formação em política e administração da educação no Brasil. Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2., 2001, Braga/PT. **Palestra...** Braga/PT: Universidade do Minho, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão democrática da escola e do sistema. In: **Curso técnico em gestão escolar: Profucionário. Módulo 2.** Brasília: MEC/CEAD/UnB, 2007.

_____. Projeto político-pedagógico: retrato da escola em movimento. In: AGUIAR, Márcia A.; SILVA, Aída Monteiro (Org.). **Retrato da Escola no Brasil.** Brasília: CNTE, 2004.

The school manager and the democratic management's demands *Requirements, practices, profile, and training*

ABSTRACT: The objective of this text is to present reflections on the democratic management in teaching as a possibility for democratization of the social practice of education, turning the school into a *space of democratic action*. In this sense, it is convenient to delimit the democratic management reference sources that underpin these reflections; point the new requirements and practices resulting from this way of understanding school management; and analyze the new profile and training that are being designed to the school manager in this context.

Keywords: Democratic management. School manager. Educational professionals' training.

Le Gestionnaire scolaire et les demandes de la gestion démocratique *Les exigences, les pratiques, le profil et la formation*

RÉSUMÉ: Le présent texte a comme objectif de présenter des réflexions sur la gestion démocratique d'enseignement en tant qu'une possibilité de démocratisation de la pratique sociale de l'éducation en faisant de l'école un *espace d'exercice démocratique*. Pour ce faire, il y a lieu de préciser le référentiel de gestion démocratique soutenant ces réflexions, d'indiquer les nouvelles exigences et les nouvelles pratiques découlant de cette forme de comprendre la gestion scolaire et d'analyser le nouveau profil et la nouvelle formation qui se présentent pour le gestionnaire scolaire dans ce contexte.

Mots clé: Gestion démocratique. Gestionnaire scolaire. Formation des professionnels de l'éducation.

El gestor escolar y las demandas de la gestión democrática *Exigencias, perfil y formación*

RESUMEN: El presente texto tiene como objetivo presentar reflexiones sobre la gestión democrática de la enseñanza, como posibilidad de democratización de la práctica social de la educación, tomando a la escuela un espacio de ejercicio democrático. En esse sentido, cabe delimitar el referencial de gestión democrática que da soporte a las reflexiones; indicar las nuevas exigencias y practicas obedientes de esa forma de comprender la gestión escolar; y analizar el nuevo perfil y la nueva formación que se configuran para el gestor escolar en ese contexto.

Palabras-clave: Gestión democrática. Gestión escolar. Formación de los profesionales de educación.

Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica*

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA**
RUBENS BARBOSA DE CAMARGO***
ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA****
ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ*****

RESUMO: O artigo propõe uma reflexão acerca dos principais mecanismos de gestão democrática presentes nas escolas brasileiras: eleição de diretores, conselhos escolares, associações de pais e grêmios estudantis. Argumenta que tais mecanismos devem ser entendidos como condições para realização da qualidade da educação. A reflexão é fruto da problematização do conceito de qualidade no âmbito da pesquisa *“Custo-aluno-ano em Escolas da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade”*, realizada em 82 escolas públicas, urbanas e rurais, entre 2004 e 2006.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Indicadores de qualidade em educação. Gestão democrática da escola. Ensino público.

O debate aqui proposto é fruto da problematização do conceito de qualidade no âmbito da pesquisa *Custo-aluno-ano em Escolas da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade*¹, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em parceria com grupos de pesquisa, sobretudo de universidades públicas, entre

* Versão ampliada de palestra apresentada no IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e 3º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional, realizado em Lisboa/PT, de 12 a 14 de abril de 2007.

** Doutor em Educação. Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Pesquisador do CNPq. E-mail: <joafo@terra.com.br>.

*** Doutor em Educação. Professor da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <rubensbc@usp.br>.

**** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: <andrea@ufpr.br>.

***** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: <roecruz@ufpi.br>.

2004 e 2006. (CAMARGO et al, 2005) Discute-se de forma específica aspectos referentes à presença ou ausência de processos e mecanismos de relações democráticas em 82 escolas públicas de educação básica, distribuídas em sete estados e escolhidas por atenderem ao critério de escola de boa qualidade, estabelecidos pelo INEP².

A apresentação de uma análise focada na dimensão da gestão democrática como um indicador de qualidade decorre da importância que esta assumiu nos resultados da pesquisa original, revelando que aspectos como forma de provimento do diretor, diferentes concepções de participação e estratégias desenvolvidas para que a participação nestas escolas se efetivasse, são compreendidos como aspectos importantes da qualidade da escola tanto pelos sujeitos entrevistados, quanto pelos pesquisadores envolvidos no trabalho. Neste sentido, elegemos os elementos mais incisivos percebidos nas análises apresentadas e nos depoimentos dos entrevistados segundo dois aspectos: a existência, ou não, de processos democráticos na forma de provimento dos cargos de direção das escolas e as práticas dos principais mecanismos institucionais de participação da comunidade escolar.

Vale destacar que o princípio da gestão democrática do ensino público foi previsto, pela primeira vez, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 206, inciso VII) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB - art. 3º, inciso VIII). Observa-se que o tratamento genérico do texto da LDB sobre a gestão democrática do ensino público não permite definições mais claras de validade nacional que poderiam contribuir para a efetiva democratização dos sistemas e redes de ensino e das escolas, já que encaminha para estados e municípios a responsabilidade de definir importantes aspectos da gestão escolar, a exemplo do caráter consultivo ou deliberativo dos Conselhos e da forma de provimento de cargo de diretor escolar (PARO, 2001, p. 55). A variedade nas políticas e na legislação dos sistemas de ensino, que regulamentam a matéria, resulta em uma diversidade de experiências no âmbito da democratização do ensino, conforme apurado na pesquisa que originou o presente artigo.

Forma de provimento do cargo de diretor de escola

Ao lado da definição da qualidade por elementos quantificáveis³ há outros elementos que podem ser reconhecidos como básicos à qualidade e que não podem ser facilmente medidos. São formas de organização que contribuem para a construção de relações sociais democráticas, viabilizando o trabalho coletivo; o primeiro destes elementos é a forma de provimento do cargo de diretor, sujeito central na articulação político-pedagógica do trabalho escolar.

Atualmente existem pelo menos três mecanismos (ou derivações destes) para as formas de provimento de cargos de direção de escolas públicas: eleição direta pela

comunidade escolar, indicação política e concurso público. Em alguns entes federativos, estaduais ou municipais, há formas que combinam aspectos políticos (eleições) e técnicos (provas de seleção). Esta diversidade está associada à política adotada pelo sistema ou rede de ensino ao qual a escola se vincula.

A pesquisa original evidenciou a existência de eleições para a direção escolar na maior parte dos estados que compuseram a amostra. A escolha dos diretores pela comunidade educacional foi vista pela maioria dos entrevistados, inclusive por aqueles cujas escolas não realizam processos eleitorais, como um fator positivo para as relações estabelecidas no interior das mesmas, favorecendo as relações interpessoais e a qualidade da educação, por possibilitar a escolha entre as pessoas que compõem o quadro funcional da própria escola. A opinião predominante quanto à positividade das eleições, não permite, no entanto, a homogeneização das interpretações, uma vez que, em algumas escolas da amostra, foram relatadas situações de tensionamento das relações nos períodos eleitorais, interferindo de forma negativa na dinâmica da escola.

Se por um lado, os conflitos pontuais existentes durante o processo eleitoral podem afetar as relações no ambiente escolar, por outro, a ausência de um processo democrático de escolha da direção é concebida por parte dos sujeitos entrevistados, como manifestações de centralização e autoritarismo. Isto na medida em que ocorrem situações em que a direção demonstra pouco compromisso em manter diálogo com a comunidade escolar, cumprindo – muitas vezes sem questionar – as determinações das Secretarias de Educação, em especial quando ela é vista como “cargo de confiança” do poder executivo. Nestes casos, a direção revela pouca sintonia com as demandas locais ou internas à escola.

A inexistência de processos eleitorais para escolha de dirigentes escolares resulta em uma dinâmica que, em geral, fragiliza o trabalho realizado no interior da escola, tendo em vista a insegurança vivenciada e manifestada por docentes e não docentes quanto à possibilidade de perseguições políticas posteriores, especialmente em situações de mudanças administrativas pós-eleitorais de cargos do poder executivo.

Outra forma de provimento do cargo de diretor encontrada foi o concurso público, caso da maior parte das escolas da amostra do Estado de São Paulo. Assim como a indicação política, este modo de provimento cria obstáculos para que a escola vivencie um processo democrático mais amplo, embora amenize certo autoritarismo ao travesti-lo de critérios técnicos. Neste caso, o interessado demonstra “capacidade técnica” no momento da realização de uma prova escrita. Uma vez selecionado o novo dirigente, dificilmente a comunidade tem capacidade de intervenção no interior da escola.

A composição de critérios técnicos e políticos no provimento do gestor escolar foi encontrada na rede estadual do Ceará; esta escolha consistia na composição de um Núcleo Gestor que envolvia de três a cinco profissionais, dependendo do tamanho

de cada escola, em duas fases, uma seleção técnica por meio de provas e o processo eleitoral paritário. Esse Núcleo Gestor realizava a coordenação geral da escola, tendo autonomia para conduzir as atividades no estabelecimento de ensino (INEP; SEDUC-CE, 2004, p. 118).

A mera indicação política foi considerada pelos entrevistados ou pesquisadores como um processo pouco democrático para a definição dos ocupantes de cargos ou funções de direção da escola, além de ser uma forma prejudicial à qualidade da educação, quando considerada, também, a dimensão da gestão, pois a cada mudança eleitoral criam-se descontinuidades. Este processo, que se ampara em relações pautadas num clientelismo político entre o dirigente escolar e o “cacique” político que lhe dá sustentação (vereador, deputados, etc.), tende a cristalizar privilégios ao invés de direitos nas instituições escolares.

No caso do concurso público, embora, aparentemente impeça as influências de cunho político-partidário, ou de outros critérios presentes na indicação, torna-se nocivo ao ser mais desmobilizador e dificultar, inclusive, pressões para mudança na linha diretiva da escola.

Conclui-se que a realização de processos eleitorais permite que a escola vivencie em seu mais alto grau o papel de educar para uma sociedade democrática, vivendo a escolha democrática. Desta forma o provimento do cargo de diretor por meio de eleição pode constituir-se como condição de qualidade da escola, à medida que, o diretor eleito consiga mobilizar a comunidade escolar e construir um “espírito comunitarista”.

Participação da comunidade escolar em mecanismos institucionais

Tomar a participação como um elemento de gestão da escola que constitua condição de qualidade implica reconhecer que há muitas ideias de participação em curso no ambiente escolar. A participação relaciona-se à ideia da democracia como princípio e como método para a organização do trabalho na escola, conforme reflexão de Camargo e Adrião (2003, p. 30):

Como princípio [a gestão democrática], articula-se ao [princípio] da igualdade, proporcionado a todos os integrantes do processo participativo a condição de sujeito, expressa no seu reconhecimento enquanto interlocutor válido. [...] Como método, deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão, criando mecanismos que facilitem a consolidação de iguais possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios.

No contexto das escolas pesquisadas, todos os sujeitos entrevistados e análises de pesquisadores consideraram muito importantes a participação da comunidade escolar, embora nem sempre houvesse consenso sobre as dimensões e os níveis de

participação apresentados. Alguns enfatizaram uma participação mais ativa em todos os processos desenvolvidos no interior da escola (de caráter administrativo, financeiro e pedagógico), revelando que tal participação é indispensável para o alcance e para a solução de inúmeros problemas sócio-educacionais vivenciados pela escola.

Em geral, foi possível observar que havia diferentes concepções de participação da comunidade, desde a colaboração para o bom funcionamento da escola, passando por um processo mais coletivo e político de tomada de decisões sobre as necessidades de cada unidade, até uma visão mais “conservadora” de uma participação que revela, praticamente, a existência de “não-participação” na escola, pautando-se por um caráter meramente informativo ou consultivo para com a comunidade.

A pesquisa evidenciou que a participação da comunidade escolar é um fator decisivo na qualidade da educação e do ensino, pois se pode garantir o compromisso de todos os envolvidos com o trabalho desenvolvido cotidianamente pela escola para melhorar a sua qualidade. Embora houvesse essa compreensão geral, houve discursos que revelaram a compreensão de que participar significa apenas colaborar com os eventos da escola.

As estratégias para efetivar a participação dos pais diferiam conforme a concepção hegemônica no interior da escola, e se manifestavam na forma de comemorações, contribuições ou cotizações com vistas ao suprimento de alguma necessidade imediata, trabalho voluntário, mutirões, conselhos escolares, reuniões deliberativas, consultivas ou informativas, dentre outras, conforme iniciativas e peculiaridades locais ou regionais.

Mesmo considerando que o presente artigo pretende focalizar, principalmente, os mecanismos de democratização da gestão mais observados nas escolas, vale destacar que algumas iniciativas pontuais colaboraram para alcançar maior capacidade da escola em organizar o seu trabalho pedagógico de forma coletiva: a realização de reuniões gerais periódicas (Plenárias ou Assembleias Escolares) que tem como objetivo discutir questões de interesse geral da escola; encontros de pais, a fim de discutir os principais problemas vivenciados com os alunos no interior das escolas; e, em poucos casos, cursos para pais, no sentido de aproximá-los da discussão educacional. Outra estratégia de estreitamento da relação entre os diferentes segmentos da comunidade escolar foi a abertura da escola para uso pela comunidade em horários ou dias, nos quais não havia aulas, estratégia esta que se apresentou com muita frequência na maior parte das escolas pesquisadas. Entretanto, em alguns casos, foi constatada resistências na cessão da escola para a comunidade, devido ao receio de problemas com a manutenção da escola, principalmente em escolas de educação infantil.

A pesquisa revelou, também, a experiência de “Grupos de Apoio à escola”, qual seja, o envolvimento de “alunos e ex-alunos com atividades que visam dar suporte a pequenas tarefas do cotidiano (atividades artísticas, culturais, esportivas e rotineiri-

ras)”, as quais se demonstraram adequadas para a mobilização da comunidade com vistas à melhoria da qualidade do ensino (Escola 3, INEP; SEDUC-CE, 2004, p. 45).

A participação da comunidade escolar também foi suscitada por meio de “conversas informais” e de “questionários de avaliação anual”, como forma de motivação e inserção de todos na dinâmica cotidiana da escola (Escola 7, INEP; UFG, 2004, p. 20). Na mesma linha dos questionários de avaliação anual, algumas escolas estimularam a participação por meio dos “Ciclos de Avaliação”, realizados normalmente ao final do ano letivo, onde todos os pais eram chamados para avaliar a escola e dar suas contribuições, de forma a subsidiar os Planos de Ensino para o ano seguinte (INEP; USP, 2004, p. 25).

Outra estratégia adotada para viabilizar a participação nas escolas foram os Conselhos de Classes organizados por turmas, séries ou ciclos escolares. Tais Conselhos foram considerados importantes nas escolas em que estavam implantados. Em geral, não foram muito enfatizados pelos entrevistados, mesmo porque alguns funcionavam exclusivamente no período de fechamento de notas (bimestrais e semestrais), talvez secundarizando seu potencial como espaço de discussão pedagógica. Poucas escolas envolveram a presença de pais no Conselho de Classe. A exclusão dos pais, na maioria das escolas, possivelmente decorre da compreensão do Conselho de Classe ser um espaço específico de discussão do trabalho pedagógico, portanto restrito à atuação de docentes, coordenadores e diretores, revelando uma concepção mais restrita da participação dos pais.

Como já salientado, os depoimentos coletados na pesquisa original também revelaram concepções diferenciadas sobre os níveis e estratégias de participação, denunciando, em alguns casos, a prática antidemocrática da direção escolar, minimizando assim as possibilidades de relações mais horizontais no cotidiano da escola, condições imprescindíveis para uma melhor qualidade do ensino.

A falta de consenso quanto à amplitude da participação, revelou a compreensão da existência “de níveis diferenciados de participação da comunidade escolar, tomando como parâmetro a competência dos envolvidos”, ou seja, questões mais operacionais deveriam envolver a comunidade, enquanto que questões de natureza administrativa ou pedagógica deveriam ser deliberadas pela direção da escola, quando muito com a participação de professores (INEP; UFPA, 2004, p. 41). Independentemente das concepções mais restritivas, em geral, os mecanismos institucionais mais frequentes nas escolas da amostra, para viabilizar a participação, foram os Conselhos Escolares, as Associações de Pais e Mestres e os Grêmios Estudantis.

Conselho Escolar

Entre os mecanismos institucionais de gestão democrática da escola os Conselhos Escolares foram os mais citados e estão presentes na maior parte das escolas pesquisadas, com exceção das creches conveniadas, algumas creches diretas e em escolas que têm uma forma específica de funcionamento. Nas escolas em que existia um processo efetivo de funcionamento do Conselho Escolar ele foi reconhecido por toda a comunidade como importante para a dinâmica de funcionamento da escola, por envolver representantes de todos os segmentos da escola na discussão dos problemas e necessidades da instituição.

A forte presença do Conselho Escolar expressa a incorporação pelos sistemas de ensino da discussão largamente presente na literatura educacional acerca da importância de um espaço na escola que articule os diferentes segmentos em torno do projeto pedagógico e deste modo contribua para a construção coletiva de um ensino de qualidade; e, por outro lado expressa a incorporação das determinações legais, em especial da LDB acerca da necessidade da instituição de Conselhos Escolares ou similares.

A pesquisa permitiu verificar que uma das ações mais frequentes dos Conselhos Escolares foi a participação na tomada de decisão sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros da escola. Por vezes, discutindo formas alternativas de captação de recursos para suprir necessidades não garantidas pelo poder público, em alguns casos, com a anuência, em outros casos, com a sua proibição explícita por parte das Secretarias de Educação, frente à evidência de que os recursos públicos dirigidos às escolas são historicamente insuficientes para suprir todas as suas necessidades.

Na maioria das unidades pesquisadas houve a priorização das discussões referentes ao financiamento, em detrimento das discussões de cunho pedagógico, estas muitas vezes restritas à direção e aos professores. Essa realidade parece decorrer da concepção de que pais, alunos e funcionários não detêm o saber formal indispensável para a compreensão do fenômeno educacional, colocando, de forma hierárquica, o saber acadêmico contra o saber popular.

Em termos do efeito na garantia da qualidade de ensino desta priorização, pelos Conselhos, do debate dos aspectos financeiros, cabe destacar o aspecto que também foi identificado pela pesquisa como fundamental à qualidade da escola, qual seja, a valorização da qualidade das instalações onde funcionam as escolas. Para além de dimensionar tal qualidade pelas indicações objetivas de área construída, metro por aluno, ausência de rachaduras, ou similares, ganhou destaque na voz dos diferentes sujeitos que avaliaram a qualidade do ambiente escolar a partir de critérios mais subjetivos como: adequação das instalações ao tipo de ensino ofertado, a idade e o tamanho dos alunos, proposta pedagógica da escola, satisfação com o ambiente, posto que, alunos, professores e funcionários passam muito tempo de sua vida nesse ambiente.

Se considerarmos que o debate sobre a aplicação dos recursos permite que o Conselho Escolar defina prioridades para melhorar o ambiente da escola é possível reconhecer que, mesmo quando o Conselho limita-se a discutir a aplicação de recursos, ainda assim, há um potencial de melhoria da qualidade pela melhoria das condições de vida no interior das escolas⁴.

As dificuldades em garantir a efetiva participação dos segmentos no Conselho Escolar, na opinião dos entrevistados, decorriam, em alguns casos, do tamanho da escola, pois, ao que tudo indica, quando maior a unidade escolar, maior a dificuldade de mobilizar a comunidade. Além disto, em algumas unidades, a comunidade ainda não desenvolveu a *cultura da participação*⁵, sendo necessário um esforço adicional dos interessados em provocar situações de real participação para garantir mobilização tanto da comunidade interna, quanto externa à escola.

Em geral, segundo os depoimentos dos entrevistados, os principais problemas vivenciados no funcionamento dos Conselhos Escolares eram decorrentes do processo de formação dos seus membros. Mesmo com todas as restrições apresentadas, a experiência de participar foi fundamental para a formação de uma visão mais crítica sobre o desenvolvimento do trabalho na escola, conforme se pode perceber no depoimento de um pai paraense:

Eu tenho aprendido muito neste conselho. Sempre vejo os professores reunindo, dialogando e tomando decisões em conjunto, discutindo os problemas da escola. Todas as categorias representadas participam das decisões sobre compras e outras decisões com bastante empenho. A administração da escola permite que o conselho contribua com a escola. Às vezes reunimos várias vezes para decidir determinada ação. Os conselheiros procuram consultar os pares antes de defender uma opinião no Conselho. (Escola 7, INEP; UFPA, 2004, p. 134).

O depoimento evidencia que o Conselho Escolar se configura como um espaço fundamental para o exercício democrático no interior das escolas, mesmo quando funciona com determinadas limitações. Entretanto, para que o Conselho funcione efetivamente, é preciso que sua existência e seu funcionamento sejam vistos como conquista da comunidade e não como uma mera concessão do diretor ou do poder público.

As escolas que não conseguiram articular um Conselho atuante tinham como principal problema a restrição da participação da comunidade. Isto se devia ora à exclusão efetiva da participação dos pais no Conselho Escolar (adotando como estratégia a escolha de funcionários que têm filhos estudando na escola para representar o segmento dos pais, por exemplo), ora por meio de indicações realizadas pela direção em detrimento de um processo mais democrático que garantisse, a cada segmento, a escolha de seus próprios representantes. Situações como estas podem ter inúmeras explicações: dificuldade ou desinteresse do gestor em mobilizar a comunidade, falta

da cultura da participação no meio em que a escola está inserida, falta de uma formação que contemple a compreensão da importância da cidadania, autoritarismo nas relações internas ou externas à escola, entre outras.

Apesar da maior parte dos Conselhos Escolares da amostra ter apresentado problemas no que se refere a uma efetiva participação, algumas experiências verificadas revelam a importância de reforçar, cada vez mais, essa instância. São bons exemplos disto os Conselhos cujos representantes consultam os segmentos, fazem questão de publicizar as informações, repassando-as aos segmentos representados, afixando cartazes com prestação de contas, pautas e atas de reuniões e fazendo panfletos informativos para a comunidade, o que possibilita a democratização das informações e do poder de decisão no interior da escola.

Associação de Pais e Mestres (APM)

Algumas escolas pesquisadas, além de terem o Conselho Escolar constituído, tinham também Associações (São Paulo, Paraná) ou Círculos de Pais e Mestres (Rio Grande do Sul), as quais buscavam encaminhar soluções para resolver questões financeiras imediatas das escolas ou de atividades para as quais o poder executivo não destinava recursos financeiros. Essas APMs (ou CPMs) foram denominadas pelo Ministério da Educação, na gestão de 1995-2002, como Unidades Executoras, entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e recebem os recursos repassados diretamente para a escola pelo poder público federal e/ou pelo sistema ou rede ao qual está vinculada, além de desempenhar um papel central na arrecadação de recursos próprios.⁶

A existência de duas instâncias organizativas da comunidade escolar confere uma maior complexidade nas relações estabelecidas no interior das escolas. Nestes casos, a APM atua primordialmente nas questões financeiras. O Conselho Escolar, em várias realidades, além de acompanhar as questões de caráter mais organizativo da escola, tem a função de aprovar o Plano de Aplicação elaborado pela APM. Entretanto, em alguns estados, foi observado que a existência das duas instâncias na escola por vezes ocasiona confusão nos papéis desempenhados no interior da mesma.

Foram verificados casos em que a APM tinham como fonte adicional a arrecadação de recursos por meio da contribuição regular dos pais, embora os sistemas escolares não permitam essa prática. Isso revela a força que a APM assumiu no interior das escolas, até porque supre diretamente as necessidades financeiras imediatas. A pesquisa não permite afirmações acerca da relação direta entre a existência de APM e melhorias no processo ensino-aprendizagem, porém de forma indireta pode-se considerar que a mobilização dos segmentos em organizações coletivas e o empenho das

associações em função de garantir condições de qualidade de oferta na escola, podem contribuir para a realização da especificidade do trabalho escolar e no cumprimento do princípio da gestão democrática.

Grêmios Estudantis

O Grêmio ou Governo Estudantil é um mecanismo no interior da escola que tem por objetivo motivar esta organização dos alunos, envolvendo-os em atividades que favoreçam um processo mais amplo de formação educacional. Entretanto, dentre as diferentes formas de organização no interior das escolas pesquisadas, esse foi o menos presente. Os motivos para essa realidade foram desde o fato de que as escolas de educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental não têm essa organização prevista, até certo desinteresse das escolas em incentivar a existência de tal mecanismo.

Nas escolas que tinham o Grêmio organizado, o mesmo promovia inúmeras atividades de mobilização da comunidade estudantil: atividades de cunho político vinculadas ao movimento estudantil municipal ou estadual; passeios; atividades culturais; festas; campeonatos; mutirões de limpeza e pintura da escola; plantio e cuidados da horta; acolhida de novos alunos e alunas; colaboração com a direção da escola em suas necessidades; dentre outros, conforme a especificidade de cada Estado, município ou escola.

Observou-se que, nas escolas que tinham Grêmio Estudantil, o mesmo, mais do que ter um caráter reivindicativo, assume, conforme depoimentos, o papel de “órgão auxiliar da direção, num quadro de compartilhamento de gestão” (Escola 5, INEP; SEDUC-CE, 2004, p. 80).

Além das atividades organizativas, festivas e de compartilhamento de gestão, o Grêmio deveria ter a preocupação com a ampliação do universo cultural do segmento estudantil da escola.

O problema do grêmio é que os alunos confundem a participação no Grêmio com somente organizar festas, perder aulas para fazer reuniões. Os alunos precisam entender que não pode ter só festa na escola, tem que ter eventos culturais, musicais, tem que ter coisas com conteúdo, a escola não é uma boate [...]. (Aluno, escola 2, INEP; USP, 2004, p. 32).

Além do Grêmio Estudantil, algumas escolas estimularam a organização dos alunos por turma, por meio da definição de um “chefe”, “líder” ou “coordenador” de turma, o qual tinha um papel importante na organização da escola, devido a sua relação permanente com a direção da mesma. Entretanto, nas escolas em que o Grêmio era mais organizado e ativo, existiam sérias críticas a esse mecanismo.

Ainda não foi escolhido [líder de classe], porque, nós como membros do Grêmio achamos que seria justo o Grêmio escolher, já que estaria servindo para o Grêmio passar as informações do Grêmio e da Direção do colégio. Mas a Direção do colégio e os professores opinaram que eles, os professores, deveriam fazer a escolha, porque eles escolheriam alunos com mais inteligência (...), que se esforçassem mais. (Aluna, escola 12, INEP; UFPR, 2004, p. 263).

O depoimento revela a complexidade que envolve a figura do líder de turma, visto que, na maioria das vezes, ele vem a responder a propósitos distintos, tendo em vista os interesses da direção da escola, dos professores ou da organização estudantil. Essas tensões, em geral, não são discutidas pelos agentes escolares interessados na escolha e na atribuição de papéis à figura do líder de turma.

Desta forma, em geral, fica evidenciada a baixa capacidade de organização estudantil, seja nas instâncias de participação coletiva, seja em organizações próprias (Grêmios Estudantis); com certo agravante desta organização quando incentivada pela escola se fazer em termos de cooperação com a direção com um caráter de participação mais instrumental.

Considerações finais

A tentativa de articular gestão democrática e qualidade do ensino neste artigo decorreu da emersão desta relação nos dados da pesquisa sobre *custo aluno em escolas com condições de qualidade*. Os aspectos relativos à gestão mostraram-se relevantes na percepção dos diferentes sujeitos quanto a que elementos dotam a escola de condições para a construção de processos de ensino-aprendizagem de qualidade. Observe-se que a pesquisa original não permite afirmações sobre o processo de ensino-aprendizagem, por tratar-se de uma pesquisa sobre as condições para a qualidade.

Neste sentido, a leitura dos relatórios estaduais e a problematização da gestão como componente da qualidade das escolas revelou que os processos e os mecanismos de participação existentes nas diferentes regiões do país detêm inúmeras peculiaridades regionais, ainda que sejam similares em decorrência da legislação nacional e do conhecimento acumulado no campo da administração educacional brasileira.

As diferenças de organização dos Conselhos Escolares e as diferentes relações entre este espaço e outros espaços de organização dos pais em associações com os professores revelam uma riqueza de arranjos participativos no âmbito da sociedade civil em torno da escola. O que esta problematização indica é a necessidade de mais estudos comparativos sobre as realidades locais frente à política nacional que permitam uma caracterização mais consistente sobre o que tem sido a democracia na escola. É inegável que existem muitos estudos de caso sobre o processo e os mecanismos

de construção da gestão democrática nas diferentes redes de ensino e nas escolas, entretanto um olhar mais global sobre a realidade brasileira poderia alimentar, por exemplo, novos arranjos legais para suportar melhor as necessidades das comunidades escolares.

O desafio para movimentos sociais em defesa da escola pública e para governos realmente comprometidos com a qualificação da oferta educacional no Brasil é o avanço na democratização do sistema educacional e das escolas públicas, sem a qual não é possível avançar a democracia, tão necessária e cara à realização de um verdadeiro processo de emancipação social, e condição *sine qua non* para a qualidade.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 O relatório completo está disponível em: Camargo et al (2006). A pesquisa será denominada ao longo do artigo de pesquisa original para diferenciar do trabalho posterior de problematização do conceito de qualidade a partir dos relatórios estaduais produzidos pelas universidades envolvidas.
- 2 Para a pesquisa o INEP desenvolveu um Índice de Escolha da Escola com as informações do Censo Escolar.
- 3 Os dados da pesquisa original evidenciaram que fazem diferença na qualidade da escola aspectos como o percentual de professores com formação superior, tempo de hora atividades, tamanho das turmas e da própria escola, entre outros elementos explicitamente quantificáveis.
- 4 Para a discussão completa ver Camargo et al (2004).
- 5 Entende-se por cultura da participação um processo no qual os sujeitos da comunidade já vivenciaram experiências de organização comunitária que permitem maior consciência nas questões que dizem respeito aos interesses da coletividade, os quais são concebidos como direitos e não como concessão do poder público.
- 6 Nas escolas que não tinham APMs os Conselhos Escolares assumiram, também, o papel de Unidade Executora, como é o caso de Porto Alegre (RS).

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: RIDELL, 1999.

_____. **Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

CAMARGO, Rubens Barbosa de et al. A qualidade na educação escolar: dimensões e indicadores em construção. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP, 2005.

_____. **Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica.** Brasília: INEP, 2006. 140p.

_____. **Relatório de Pesquisa:** problematização do conceito qualidade presente na pesquisa custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. Brasília: nov. 2004.

_____; ADRIÃO, Theresa. Princípios e processos de gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. **Revista Chão da Escola**, Curitiba, SISM-MAC, n. 2, p. 28-33, 2003.

INEP; SEDUC-CE. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Grupo de Pesquisa Política Educacional, Docência e Memória. **Levantamento do Custo-aluno-ano em Escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade.** Fortaleza: jun. 2004.

_____; UFG Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação. **Pesquisa custo-aluno qualidade:** relatório final V. 2 – Estado de Goiás. Goiânia: ago. 2004.

_____; UFPA. Universidade Federal do Pará. Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN). **Relatório final de pesquisa:** levantamento do custo-aluno ano em escolas da educação básica que oferecem condições de um ensino de qualidade. Belém: maio 2004.

_____; UFPI. Universidade Federal do Piauí. **Relatório de Cumprimento do Objeto do Convênio n.º 32/2003 entre a Universidade Federal do Piauí e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Teresina: jun. 2004.

_____; UFPR. Universidade Federal do Paraná. Departamento de Planejamento e Administração Escolar. **Relatório de pesquisa:** levantamento do custo aluno em escolas que oferecem condições de qualidade – Paraná. Curitiba: Setor de Educação, 2004.

_____; UFRS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. **Relatório de pesquisa:** levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. Porto Alegre: jun. 2004.

_____; USP. Universidade de São Paulo. Centro de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas em Educação. **Relatório de Pesquisa:** levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. São Paulo: ago. 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

Democratic management and quality of teaching in basic education schools

ABSTRACT: The article proposes a reflection on the main mechanisms of democratic management found in Brazilian schools: elections of principals, school councils, parents' associations, and students' unions. It argues that those mechanisms should be understood as conditions for the accomplishment of quality of education. This reflection is the outcome of problematizing the concept of quality within the ambit of the research "*Custo-aluno-ano em Escolas da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade*" (Cost-student-year in Basic Education Schools that Provide Conditions for the Offer of a Quality Teaching), carried out in 82 public schools, both urban and rural, between 2004 and 2006.

Keywords: Conditions for quality. Democratic management. Public teaching.

La Gestion démocratique et la qualité de l'enseignement à l'école primaire

RÉSUMÉ: Cet article a comme but de réfléchir sur les principaux mécanismes de gestion démocratique présents dans les écoles brésiliennes : l'élection des directeurs, les conseillers scolaires, les associations des parents d'élèves et les syndicats étudiant. Il y est argumenté que ces mécanismes doivent être compris comme des conditions pour la réalisation de la qualité de l'éducation. Cette réflexion découle de la mise en problème de la notion de qualité dans le cadre de la recherche «Coûts-élève-année dans des écoles primaires offrant des conditions pour l'offre d'un enseignement de qualité» réalisée dans 82 écoles publiques urbaines et rurales entre 2004 et 2006.

Mots clé: Conditions de qualité. Gestion démocratique. Enseignement public.

Gestión democrática y calidad de la enseñanza en las escuelas de educación básica

RESUMEN: El artículo propone una reflexión acerca de los principales mecanismos de gestión democrática presentes en escuelas brasileras: elección de directores, consejos escolares, asociaciones de padres y gremios estudiantiles. Argumenta que tales mecanismos deben ser entendidos como condiciones para realización de la calidad de la educación. La reflexión es fruto de la problematización del concepto de calidad en el ámbito de la investigación "*Costo-alumno-año en Escuelas de Educação Básica [Enseñanza Primária] que ofrecen Condiciones para la Oferta de una Enseñanza de Calidad*", realizada en 82 escuelas públicas, urbanas y rurales, entre 2004 y 2006.

Palabras clave: Condiciones de calidad. Gestión democrática. Enseñanza pública

Projeto Político-Pedagógico e gestão democrática

Novos marcos para a educação de qualidade

ILMA PASSOS ALENCASTRO VEIGA*

RESUMO: A compreensão do papel do projeto político-pedagógico (PPP) na escola e do conceito de gestão democrática que baliza seu desempenho tem sido influenciada de forma significativa pelas políticas públicas, tanto nacionais quanto internacionais. O que se espera da escola hoje é uma educação de qualidade, tendo como sustentáculos o PPP e a gestão democrática. Projeto da escola e gestão trazem a articulação e o significado postulados para a construção dos marcos da educação de qualidade. A educação de qualidade é sustentada por dois eixos: o da igualdade e o da inclusão.

Palavras-chave: Projeto político-pedagógico. Gestão democrática. Educação de qualidade.

A compreensão do papel do PPP na escola e do conceito de gestão democrática que baliza seu desempenho tem sido influenciada de forma significativa pelas políticas públicas, tanto nacionais quanto internacionais. O que se espera da escola hoje é uma educação de qualidade, tendo como sustentáculos o projeto político-pedagógico e a gestão democrática.

Projeto político-pedagógico da escola e gestão democrática trazem intencionalmente em seus termos a articulação e o significado postulados para a construção dos marcos da educação de qualidade. Pensar os novos marcos da qualidade é o objetivo a ser atingido no pequeno espaço deste texto, estruturado em três ideias-chave. Na primeira, faço uma breve referência às bases legais e conceituais que instituem o projeto político-pedagógico. Na segunda, reflito sobre o papel da gestão democrática no âmbito da escola. Na terceira, teço considerações sobre educação de qualidade.

* Doutora em Educação. Professora da Universidade de Brasília (UnB); Professora do Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

As bases legais e conceituais do PPP

A LDB (Lei nº 9.394, de 1996) estabelece uma prescrição legal de confiar à escola a responsabilidade de elaborar, executar e avaliar seu projeto pedagógico. Em seu artigo 12, inciso I, a LDB prevê que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996). Esse preceito legal está sustentado na ideia de que a escola deve assumir, como uma de suas principais tarefas, o trabalho de refletir sobre sua intencionalidade educativa.

Chamo atenção para a diversificada terminologia empregada pelo legislador: proposta pedagógica (artigos 12 e 13), plano de trabalho (artigo 13), projeto pedagógico (artigo 14), o que poderá trazer confusões conceituais e, conseqüentemente, operacionais. A proposta pedagógica ou o projeto pedagógico relaciona-se à organização do trabalho pedagógico da escola; o plano de trabalho está ligado à organização didática da aula e a outras atividades pedagógicas e administrativas. Isso significa que o plano de trabalho é o detalhamento da proposta ou projeto (artigo 13). Portanto, compete aos docentes, à equipe técnica (diretor, conselho escolar, coordenador pedagógico, orientador educacional, etc) e aos funcionários elaborar e cumprir o seu plano de trabalho, também conhecido entre os profissionais por plano de ensino e plano de atividades técnico-administrativas. É por essa trilha que vamos construindo o planejamento participativo e as estratégias de ação da escola.

Nesse sentido, o projeto político-pedagógico aponta um rumo, uma direção, um sentido específico para um compromisso estabelecido coletivamente. Veiga (2004, p. 38) afirma:

O projeto pedagógico, ao se constituir em processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia e permitindo relações horizontais no interior da escola.

Ao nos referirmos ao projeto político-pedagógico fica claro que construí-lo, executá-lo e avaliá-lo é tarefa da escola; tarefa que não se limita ao âmbito das relações interpessoais, mas que se torna “realisticamente situada nas estruturas e funções específicas da escola, nos recursos e limites que singularizam, envolvendo ações continuadas em prazos distintos” (MARQUES, 1990, p. 22).

É necessário que se afirme que o projeto político-pedagógico exige uma reflexão acerca da concepção de educação e sua relação com a sociedade e a escola, o que não deixa de lado uma reflexão sobre o homem a ser formado, as questões vinculadas à cidadania, ao trabalho e à consciência crítica. Com base nas reflexões

anunciadas, cabe à escola explicitar os fundamentos teórico-metodológicos, os objetivos, os conteúdos, a metodologia da aprendizagem, o tipo de organização e as formas de execução e avaliação da escola. As alterações que se fizerem necessárias resultam de um processo de discussão, avaliação e ajustes permanentes do projeto pedagógico.

O projeto político-pedagógico, como proposta, deve constituir-se em tarefa comum do corpo diretivo e da equipe escolar e, mais especificamente, dos serviços pedagógicos (coordenação pedagógica, orientação educacional). A esses cabe o papel de liderar o processo de construção, execução e avaliação desse projeto pedagógico.

Se, por um lado, a coordenação do processo de construção, execução e avaliação do projeto político-pedagógico é tarefa do corpo diretivo e da equipe técnica, por outro, é corresponsabilidade dos professores, dos pais e responsáveis, dos alunos, do pessoal técnico-administrativo e dos segmentos organizados da sociedade local, contando, ainda, com a colaboração e a assessoria efetivas de profissionais ligados às Superintendências Regionais da Secretaria de Estado da Educação.

A ideia-chave de projeto é, então, de unidade e considera o coletivo em suas dimensões de qualidade técnico-política e de democracia participativa. A construção, a execução e a avaliação do projeto são práticas sociais coletivas, fruto da reflexão e da consistência de propósitos e intencionalidades. Para que a escola seja espaço e tempo de inovação e investigação e se torne autônoma é fundamental a opção por um referencial teórico-metodológico que permita a construção de sua identidade e exerça seu direito à diferença, à singularidade, à transparência, à solidariedade e à participação.

O processo de construção do projeto pedagógico da escola amplia a visão de tempo em duas dimensões: o tempo cronológico e o tempo pedagógico.

O tempo cronológico é aquele em que a realidade é representada, na forma que ocorreu no passado. É o tempo marcado pelo relógio, pelo horário, pelas horas, minutos e segundos.

Por tempo pedagógico entendemos aquele tempo da experiência vivida. É o tempo predominante na sala de aula, onde o processo ensino-aprendizagem deve ocorrer de forma contínua, onde as decisões pedagógicas são tomadas, onde um conhecimento é construído, onde ocorre o diálogo, o compartilhamento, a solidariedade. Na prática pedagógica, enquanto planejamos uma aula, detemos nossa atenção no tempo cronológico, pois refletimos a aula anterior e preparamos a aula que irá acontecer. Ao contrário, quando estamos em sala de aula, na relação professor-aluno, estamos imersos no tempo pedagógico.

A gestão democrática

A gestão democrática é um princípio consagrado no artigo 206, inciso I, da Constituição Federal, e abrange as dimensões pedagógica, administrativa e financeira. A LDB (Lei nº 9.394, de 1996) define também normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios estabelecidos pelo artigo 14:

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes. (BRASIL, 1996)

Ao mesmo tempo, a legislação definiu no artigo 15 a seguinte diretriz:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

A gestão democrática exige uma ruptura na prática administrativa da escola com o enfrentamento das questões da exclusão e reprovação e da não permanência do aluno na sala de aula, o que vem provocando a marginalização das classes populares. Esse compromisso implica a construção coletiva de um projeto político-pedagógico ligado aos interesses e necessidades da população.

Compreender em profundidade os problemas postos pela prática pedagógica passa a ser uma exigência da gestão democrática. Nesse sentido, ela visa romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre teoria e prática. Busca resgatar o controle do processo do trabalho pelos profissionais. Mais do que isso, afirma Veiga (2004, p. 19):

A gestão democrática implica necessariamente o repensar da estrutura de poder da escola, tudo em vista de sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora.

Nesta perspectiva, abrem-se conceitos importantes para serem trabalhados: poder e participação. É tarefa imprescindível da escola democrática, portanto, ouvir a palavra de sua comunidade escolar. É bom lembrar que a educação de qualidade, democrática e emancipatória, que integra e partilha as diferenças, que responde aos interesses coletivos é o que Shor e Freire (1986) entendem como empoderamento. É o

conceito atribuído ao processo de desconcentração de poder das mãos de alguns, de poucos sobre quase todos. Formar alunos empoderados significa comprometimento com a luta do outro.

É necessário, portanto, que o empoderamento se efetive não apenas individualmente, mas coletivamente, para que ocorram de fato rupturas na organização do trabalho pedagógico e, conseqüentemente, transformações educacionais. A ideia de poder requer alguns questionamentos. À escola cabe perguntar: Qual é a sua função no contexto social? Quais as relações de poder que se estabelecem na escola? Há concentração de poder na escola? Como ele é distribuído? Qual é o papel das instâncias colegiadas?

As possibilidades de empoderamento da comunidade envolvida são fundamentadas em dois pilares: democracia e participação. A democracia é dinâmica e está em permanente construção e a participação torna óbvia a partilha do poder.

A participação requer compromisso com o projeto político-pedagógico construído, executado e avaliado coletivamente. A participação é um mecanismo de representação e participação política. A participação mobiliza professores, funcionários, alunos, pais e representantes da comunidade vinculados a processos de socialização educativa na escola, na família, no bairro. Participar consiste em colaborar e

[...] se funda no exercício do diálogo entre as partes. Esta comunicação ocorre, em geral, entre as pessoas com diferentes formações e habilidades, ou seja, entre agentes dotados de distintas competências para a construção de um plano coletivo e consensual de ação (GUTIERREZ e CATANI, 1998, p. 71).

Nesse sentido, participar significa que todos podem e devem contribuir, com igualdade de oportunidades. Para tanto, a escola conta com instâncias colegiadas, entre elas, o Conselho de Escola, a Associação de Pais e Mestres (APM), o Conselho de Classe, etc. Portanto, participação requer o sentido da construção de algo que envolve todos os interessados e que tem a ver com educação de qualidade. Ela é condição para a gestão democrática e uma não é possível sem a outra.

A gestão democrática da escola pública poderá constituir um caminho para a melhoria da qualidade do ensino se for concebida como um mecanismo capaz de inovar as práticas educativas da escola.

A educação de qualidade

O projeto político-pedagógico, ao dar uma nova identidade à escola, contempla em suas reflexões a questão da educação de qualidade, entendida aqui nas suas dimensões indissociáveis: a formal ou técnica, a social e a política. Uma não está subordinada à outra; cada uma delas tem perspectivas próprias.

A primeira coloca em evidência os instrumentos, métodos e técnicas. A qualidade formal não está afeita, necessariamente, a determinados conteúdos. Demo (1994, p. 14) afirma, com muita propriedade, que a qualidade formal “significa a habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos, diante dos desafios do desenvolvimento.”

A qualidade social e política é condição imprescindível de participação democrática. Está voltada para os fins, os valores e os conteúdos; quer dizer “a competência humana do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana.” (Ibid, p. 14).

Mas, o que é qualidade? Etimologicamente o termo qualidade vem do latim *qualitate*. Significa propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras ou de lhes determinar a natureza. Numa escala de valores, qualidade que permite avaliar e, conseqüentemente, aprovar, acertar ou recusar qualquer crise. (FERREIRA, 2004).

A educação de qualidade é sustentada por dois eixos: o da igualdade e o da inclusão. Para tanto, há a necessidade de se fortalecer as condições de acesso, sucesso e permanência do aluno na escola, bem como o desenvolvimento de estratégias para a integração de diferentes instituições educativas da sociedade e investir, simultaneamente, na educação básica e na educação superior. Essa estratégia diz respeito à ação coordenadora do poder público, e entre este e a sociedade. A conquista da qualidade social e política da educação é uma tarefa conjunta dos gestores do sistema público de ensino, da organização, dos profissionais da educação, dos pesquisadores e especialistas, da comunidade escolar, enfim, de toda a sociedade envolvida no processo educacional.

A educação de qualidade só atinge seu sentido na prática pedagógica nas interações vividas entre professores, alunos, pais e responsáveis, funcionários e representantes da comunidade, em suas experiências, processos e resultados. Para isso, é imprescindível a ruptura com a concepção conservadora de educação que incide na própria organização do trabalho pedagógico da escola, na vida escolar dos alunos, no que fazem e como fazem, o que vivem e como vivem. Por outro lado, a ruptura implica condições favoráveis que ofereçam recursos financeiros necessários, condições e processos para que se possa atingir a prática pedagógica em sua essência.

Não existe um padrão ou uma receita única para uma escola de qualidade. Qualidade é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente. Cada escola tem autonomia para refletir, propor e agir em prol do processo de construção da educação de qualidade. Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de intervir para melhorar sua qualidade, de acordo com seus próprios critérios e prioridades.

Esta escola, de acordo com Pérez Gómez (2000), procura cumprir a função de socialização, sugerindo os mecanismos necessários à sua efetivação, tais como a seleção

e organização dos conteúdos de cada disciplina; a forma e o sentido da organização das atividades escolares; o grau de participação dos alunos na configuração das formas de trabalho; a organização do tempo e espaço na sala de aula; os mecanismos e estratégias de valorização das atividades desenvolvidas pelos seus atores; e o clima de relações sociais, norteadas por atitudes de colaboração e solidariedade.

A escola, no processo de construção da educação de qualidade, deve transformar-se numa comunidade do diálogo coletivo. Nesta ótica, Pérez Gómez (2000, p. 26) afirma, quando se refere à função da escola:

É preciso transformar a vida da aula e da escola de modo que se possam vivenciar práticas sociais e intercâmbios acadêmicos que induzam à solidariedade, à colaboração, à experimentação compartilhada, assim como a outro tipo de relações com o conhecimento e a cultura que estimulem a busca, a comparação, a crítica, a iniciativa e a criação... Apenas vivendo de forma democrática na escola pode-se aprender a viver, a sentir democraticamente na sociedade, a construir e respeitar o delicado equilíbrio entre a esfera dos interesses e necessidades individuais e as exigências de coletividade.

Algumas ideias finais

A reorganização da escola deverá ser buscada de dentro para fora. O ponto de partida para a realização dessa tarefa é o empenho coletivo na construção de um projeto político-pedagógico, e isso implica fazer rupturas com o existente e avançar.

A construção, a execução e a avaliação do projeto político-pedagógico requerem continuidade das ações, democratização do processo de tomada de decisões e instalação de uma sistemática de avaliação de cunho emancipatório.

Pensar hoje a escola no bojo da gestão democrática significa, sobretudo, um esforço tanto de compreender e ousar fazer, bem como de propor alternativas viáveis, capazes de concretizar o projeto político-pedagógico, coletivamente concebido dentro de uma perspectiva mais ampla. Nessas reflexões, não podem ser esquecidas as especificidades do contexto local, em que está inserida a escola, ante às determinações do global. A gestão democrática deve ser compreendida não apenas como um princípio, mas também como um objetivo a ser atingido, para configurar-se como uma prática educativa inserida no contexto da escola.

Para que a escola assuma sua função social e, ao mesmo tempo, enfrente seus desafios atuais, a educação de qualidade deve ser a meta fundamental a ser atingida.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus, 1994.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

GUTIERREZ, Gustavo Luiz; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARQUES, Mário Osório. Projeto pedagógico: a marca da escola. In: **Revista Contexto e Educação**, Ijuí, Unijuí, n. 18, abr/jun. 1990.

PÉREZ GÓMEZ, Angel I. As funções sociais da escola: da reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. In: GIMENO SACRISTÁN, José.; PÉREZ GÓMEZ, Angel I. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SHOR, Ira; FREIRE, Paulo. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Educação básica e educação superior: projeto político-pedagógico**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2004.

Political and Educational Project and democratic management *New marks for quality education*

ABSTRACT: The understanding of the role the political and educational project plays in the school and of the concept of democratic management that delimits its performance has been influenced significantly by public policies, both national and international. What is expected from the school today is quality education, having as its underpinnings the political and educational project and the democratic management. The school's project and the management bring about the articulation and the meaning posited for the construction of quality education's marks. Quality education is sustained by two mainstays: that of equality and that of inclusion.

Keywords: Political and Educational Project. Democratic management. Quality education.

Le Projet politique-pédagogique et la gestion démocratique *De nouveaux points de repère pour l'éducation de qualité*

RÉSUMÉ : La compréhension du rôle du projet politique-pédagogique (PPP) dans l'école et de la notion de gestion démocratique jalonnant son développement a été influencée significativement par les politiques publiques nationales et internationales. Ce qui est attendu de l'école aujourd'hui est une éducation de qualité dont les points de sustentation sont le PPP et la gestion démocratique. Le projet de l'école et la gestion apportent l'articulation et la signification postulées pour la construction des points de repère de l'éducation de qualité. L'éducation de qualité est soutenue par ces deux axes : égalité et l'inclusion.

Mots clé: Projet politique-pédagogique. Gestion démocratique. Éducation de qualité.

Proyecto Político-Pedagógico y gestión democrática *Nuevos marcos para una educación de calidad*

RESUMEN: La comprensión del papel del proyecto político-pedagógico (PPP) en la escuela y del concepto de gestión democrática que baliza su desempeño ha sido influenciada de forma significativa por las políticas públicas, tanto las nacionales como las internacionales. Lo que se espera hoy es una educación de calidad, teniendo como sustentáculo el PPP y la gestión democrática. Proyecto de la escuela y gestión traen la articulación y el significado postulados para la construcción de los marcos de la educación de calidad. La educación de calidad es sustentada por dos ejes: el de la igualdad y el de la inclusión.

Palabras clave: Proyecto político-pedagógico. Gestión democrática. Educación de calidad.

Conselhos escolares

Espaço de cogestão da escola

MÁRCIA ÂNGELA DA S. AGUIAR*

RESUMO: Considerando o processo de democratização da escola pública, o artigo problematiza as orientações programáticas que enfatizam simultaneamente a construção do PPP, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e a instituição de unidades executoras (PDDE), nos sistemas de ensino. Ressalta as iniciativas que visam ampliar a incorporação de novos atores nos processos decisórios das escolas, mas, adverte sobre a permanência de mecanismos de gestão que na busca de garantir ganhos de eficiência mais limitam do que favorecem o exercício da cogestão democrática na escola pública.

Palavras-chave: Gestão democrática da escola. Conselho escolar. Cogestão da escola. Projeto político-pedagógico.

Introdução

No meio acadêmico, um dos artigos mais citados da Lei nº 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é o que diz respeito à responsabilidade dos sistemas de ensino no tocante à definição das normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, art. 14)

* Doutora em Educação. Professora Titular do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (CE/UFPE) e Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).
E-mail: <marcia_angela@uol.com.br>.

Considerando tais princípios, discutimos neste artigo a gestão democrática da escola pública com a participação do conselho escolar, no âmbito da educação básica. Ao nos reportarmos a esta temática, temos presente às inúmeras variáveis envolvidas, sobretudo porque lidamos com conceitos polissêmicos como democracia, democratização, participação e gestão democrática. Conceitos estes que só podem ser apreendidos considerando o campo teórico em que estão inseridos e numa perspectiva sócio-histórica. Daí, a opção em problematizar o lugar e o papel do conselho escolar na escola pública na perspectiva de ampliar o debate sobre a instituição de padrões democráticos de gestão, sem descuidar que estes são instituídos nos embates das forças sociais em presença nas diferentes conjunturas políticas.

A gestão escolar nos governos de FHC e Lula

A educação básica, ao longo das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso¹, foi alvo de ações abrangentes no tocante à gestão da escola, ao currículo e à formação dos profissionais da educação básica, inspiradas no ideário neoliberal subjacente à reforma administrativa do Estado conduzida pelo governo brasileiro (BRASIL, 1995b).

Nesse contexto, o exame do documento “Planejamento Político - Estratégico 1995-1998” (BRASIL, 1995a), no que tange ao quesito educação, mostra que a qualidade da educação básica é considerada como requisito necessário ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento econômico, como assinalam vários organismos multilaterais [Organização das Nações Unidas (ONU), Unesco, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)]. Todavia, considera que vários são os obstáculos identificados na escola para a efetivação dessa qualidade. Deste modo, nada mais apropriado do que torná-la alvo da ação governamental, apoiada em diagnósticos que balizam a definição de prioridades para uma intervenção sistemática na realidade escolar.

Com este entendimento, as ações desencadeadas pelo governo no campo educacional passam a focalizar, sobretudo, a escola, tendo em vista “o pressuposto de que os problemas enfrentados pela educação se situam no interior da instituição escolar e em sua gestão, ficando em segundo plano sua dimensão política” (CANUTO, 2006, p. 115).

Tal diagnóstico, ao lado das orientações e compromissos assumidos com organismos multilaterais, serviu de justificativa para que a escola básica, em particular sua gestão, adquirisse centralidade nos programas e ações induzidos pelo Ministério da Educação (MEC). Nessa perspectiva foram implementados vários programas tendo a escola como foco, a exemplo do “Programa de Formação de Professores em Exercício – Proformação” (1999), destinado aos professores leigos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; o “Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE” (BRASIL, 1998),

que possibilitava o repasse de recursos federais diretamente para as escolas da rede oficial, desde que as escolas dispusessem de associações de pais e mestres ou de Unidades Executoras - UEX; e o “Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola”, que contava com o financiamento do Banco Mundial e que tinha como um dos seus objetivos o aperfeiçoamento da gestão escolar e dos sistemas de ensino (BRASIL, 1999b).

Associados às mudanças decorrentes da promulgação da LDB, bem como da instituição do “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef” (Emenda Constitucional nº 14, de 1996), o PDDE teve grande impacto na gestão e dinâmica da escola, tendo em vista que a sua concepção e implementação afetou diretamente o movimento de construção do projeto político-pedagógico (PPP) anunciado na LDB e defendido no movimento em defesa da escola pública, que aglutinou um amplo conjunto de entidades no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Implantado, pelo MEC, em 1995, e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PDDE contemplava a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas, bem como visava reforçar a sua autonomia, mediante o repasse de recursos financeiros. Os recursos seriam repassados para as escolas, sem a necessidade de convênio, em conta bancária específica da unidade executora. Configurava-se, assim, um mecanismo de descentralização de recursos públicos destinados à educação, o que poderia ser interpretado como medida importante para a auto-gestão da escola.

Com este mecanismo, o governo procurava reforçar o argumento que os recursos financeiros destinados à educação seriam suficientes para atender às demandas educacionais, desde que fossem geridos com eficiência. A ideia defendida era “recursos existem, o problema é que são malversados”. Desta forma, as políticas de gestão passam a dar prioridade às “(...) ações de cunho gerencial, buscando garantir uma otimização dos recursos e, conseqüentemente, uma racionalização economicista das ações administrativas (...)” (DOURADO, 2004b, p. 69).

Contudo, o PDDE não pode ser visto apenas como um mecanismo de descentralização financeira, uma vez que ao ser efetivado vai alterar a dinâmica e as relações internas da instituição, bem como desta com as respectivas secretarias de educação, instituindo, no limite, outro padrão de relacionamento inter-institucional. Além disso, ao ser portador de uma concepção gerencial de gestão posiciona-se na contramão da concepção de PPP na perspectiva da emancipação humana.

Sua entrada nos sistemas de ensino mexe com a forma usual de condução da gestão escolar. De fato, se a construção do PPP implica em processos coletivos de discussão de projetos sociais, educativos e pedagógicos, o PDDE enfatiza a eficácia e a eficiência dos processos pedagógicos e administrativos com a marca pragmática do que se convencionou denominar na literatura da área de gerencialismo. São, por-

tanto, perspectivas diferenciadas de gestão da escola, com desdobramentos diversos. Um destes desdobramentos vai se situar no plano da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares previsto na LDB, como se verá mais adiante.

As Unidades Executoras, o Projeto Político-Pedagógico e o Conselho Escolar

Subscrita pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Educação Paulo Renato, a Medida Provisória nº 1.784, de 1999, instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola, no âmbito do FNDE, visando “prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas” (BRASIL, 1999a, art. 8º). O parágrafo único deste artigo dispõe que a assistência financeira será concedida a escola com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental e especial e repassada diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar; bem como ao estado ou município que mantiver estabelecimento de ensino nos demais casos.

Tal iniciativa evidencia uma ação direta do Executivo Federal nas escolas, como demonstram outros estudos², uma vez que a assistência financeira aos estabelecimentos de ensino será regulada pelo FNDE, a quem competirá expedir “as normas relativas a critérios de alocação dos recursos, valores per capita, unidades executoras e caracterização de entidades (...)” (BRASIL, 1999, art. 10). A mediação das secretarias estaduais e municipais neste âmbito legal fica circunscrita ao processo de prestação de contas, o que ratifica o argumento sobre a alteração das relações inter-institucionais entre escola e secretaria de educação em decorrência da instituição da unidade executora.

De um determinado ângulo, essa ação do governo federal poderia ser interpretada como uma iniciativa importante para a autonomia da escola que, em tese, passaria a gerenciar diretamente recursos de acordo com as suas necessidades. Para tanto, deveriam ser observadas determinadas orientações normativas que indicariam com precisão quais os requisitos necessários para obter e empregar os recursos financeiros. Defende-se, nesta ótica, a racionalidade desse processo que contribuiria para tornar as escolas eficazes.

Sustentadas pelo aparato legal-institucional, as unidades executoras foram incorporadas aos sistemas de ensino na maioria dos estados, apresentando-se como uma alternativa de gestão escolar afastada do debate que estivera, até então, centrado no projeto pedagógico e em sua dimensão política.

A respeito das unidades executoras, Adrião e Peroni (2007, p. 259) afirmam que “a generalização das UEX para as diferentes redes e sistemas de ensino, de certa maneira, padronizou um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada”.

A adesão dos sistemas de ensino a esta sistemática de gestão decorre, em parte, da compreensão que a má gestão seria a causa principal das dificuldades que afetam os processos de ensino e aprendizagem e, de outra parte, pelo fato de se garantir por meio do programa recursos às escolas. Para superá-las, como observa Azevedo (2005):

realizou-se um tipo de interpretação da realidade que conduziu às tentativas de adoção da gestão gerencial nas escolas e, através de processos de desconcentração/municipalização, privilegiamento do local, dentre outras medidas, tentou-se delegar às unidades escolares, aos professores e à comunidade a solução dos problemas que vêm contribuindo para que não tenhamos uma educação pública de qualidade.

Esta concepção gerencial da gestão escolar vai de encontro à concepção de PPP que emerge no debate sobre a redemocratização política do país, desde meados da década de 1970, e implica a democratização da gestão escolar. O processo de elaboração e implementação do PPP numa perspectiva democrática requer a participação de todos os segmentos que interagem na instituição com a finalidade de por em debate as finalidades e objetivos da educação e da escola de forma contextualizada, assim como os processos curriculares e pedagógicos e os resultados do esforço coletivo em prol das aprendizagens significativas dos estudantes e da sua formação cidadã. A construção do PPP requer, portanto, de todos os segmentos disposição para enfrentar o diálogo em torno de questões centrais da sociedade contemporânea, da formação humana e cidadã, das perspectivas de futuro, da educação, da prática pedagógica e do cotidiano escolar.

Construir um PPP nessa dimensão requer esforço coletivo, tempo para debater as questões que implicam em decisões educativas e pedagógicas, constituição de espaços democráticos que estimulem práticas solidárias e responsáveis, compromissos com os processos formativos das crianças, jovens e adultos que interagem no espaço escolar, interesse e ações coletivas que contribuam para alterar o quadro de desigualdades sócio-econômica do país.

Um processo dessa natureza não se enquadra nos limites da ótica racionalizadora porque outros aspectos requerem ser considerados. Nesta perspectiva, Azevedo (2005) destaca:

os atores chamados a decidir não o fazem apenas racionalmente, mas também através de suas visões de mundo e de suas motivações. Neste sentido, qualquer medida de gestão, o que inclui as tentativas de construção coletiva do PPP, não pode apenas levar em conta, ingenuamente, a existência de uma lógica institucional única e sim procurar detectar os processos que subjazem às tramas do cotidiano escolar. Os conflitos e lutas pelo poder, os meios de resistência, as alianças, os valores, as normas, os modelos de aprendizagem, as atitudes do professor, as relações entre as pessoas, a participação dos pais e dos alunos e o modo como esses atores escolares se comunicam são aspectos que vão influenciar, com vigor, o tipo de PPP que será elaborado e os rumos que irá seguir no processo de sua implementação.

O reconhecimento do importante papel que os atores locais exercem na formulação e implementação do PPP da escola e a necessidade de examinar e rever a questão das unidades executoras, na busca de superação da ótica gerencialista da gestão escolar, foram algumas das possíveis motivações que levaram o MEC na gestão governamental subsequente – do presidente Luiz Inácio Lula da Silva - a implantar um programa nacional de incentivo ao desenvolvimento de práticas colegiadas na escola, especialmente, o conselho escolar.

Assim, foi instituído o Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar³ que, por meio de parcerias, sobretudo com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), promoveu encontros de formação de conselheiros em todo o território nacional, com o apoio de material pedagógico⁴ distribuído em todas as escolas com mais de 250 alunos, tematizando as funções desta instituição e as práticas colegiadas de gestão, especificamente o conselho escolar, desde 2004.

Nesta perspectiva, o conselho escolar constitui uma instância colegiada que possibilita a construção de referências comuns a partir de óticas diferenciadas sobre o papel da escola e a forma de resolver os problemas do seu cotidiano. A assunção de responsabilidades de forma coletiva sinaliza para uma cogestão da escola. É a possibilidade de exercitar a gestão democrática como espaço de decisões coletivas e de responsabilidades compartilhadas.

Contudo, muito embora se constate o esforço desse governo para incentivar a implantação dos conselhos escolares por parte das secretarias de educação e escolas, verifica-se outro movimento que simultânea e contraditoriamente amplia e reforça a instituição das unidades executoras (UEX) nas escolas públicas, figura jurídica de direito privado, mediante o PDDE. Tal cenário evidencia que, pelo menos, duas concepções de gestão que explicitam referenciais teórico-epistemológicos diferenciados convivem nas instâncias internas do MEC influenciando decisões e programas direcionados aos sistemas de ensino e as escolas, o que certamente dificulta a confluência de esforços e recursos para uma única finalidade.

Dourado (2007, p. 936-937) destaca:

a falta de organicidade entre as políticas de gestão e organização das unidades escolares desenvolvidas pelo MEC, resultando em programas e ações cujo escopo político-pedagógico encontra-se, contraditoriamente, estruturado por concepções distintas. De um lado, a centralidade conferida à gestão democrática e, de outro, a concepção gerencial como norte pedagógico.

A ausência de unidade na direção político-pedagógica dos programas e ações, no âmbito das políticas de gestão, contribui, no caso dos programas aqui focalizados, para que se acentuem na burocracia dos sistemas de ensino e nas escolas, as divergências entre os atores que defendem o conselho escolar como uma instância

democrática da gestão cujo norte é o PPP e aqueles que enfatizam a racionalidade técnico-instrumental, buscando mediante as unidades executoras dotar as escolas de um planejamento estratégico, acentuando o seu caráter técnico-instrumental.

Esse conflito de orientações programáticas repercute no trabalho das equipes técnicas das secretarias de educação e nas escolas demandando esforços adicionais dos dirigentes locais – diretores e equipes gestoras das escolas – para objetivarem os procedimentos administrativos e pedagógicos requeridos pelos respectivos programas, tentando, na prática do dia-a-dia fazer uma junção entre as diferentes orientações, o que, certamente, além de se constituir uma tarefa hercúlea, não contribui para avançar na construção de um PPP para o qual possam convergir as forças vivas da escola e da comunidade local na construção da gestão democrática nas escolas.

Outro efeito perverso gerado por tal conflito de orientação programática pode ser constatado no enfraquecimento da vinculação da escola com os órgãos intermediários dos sistemas de ensino, elos entre a instância central do sistema – *locus* das definições gerais da política pedagógica e administrativa da rede estadual – e, a escola, espaço onde a política educacional ganha materialidade. Neste caso, passa a predominar, em boa parte, das secretarias de educação a preocupação com aspectos estritamente técnico-burocráticos dos procedimentos administrativos que culminam no repasse dos recursos para as escolas. Tal focalização limita a possibilidade de apoio pedagógico das equipes centrais à gestão da escola, o que significa, no limite, a perda de oportunidades para avançar na compreensão da função social da escola e na implantação do PPP, na sua implementação e avaliação permanente. Com tais limites, a ação pedagógica que visa estimular a participação ativa dos atores locais nos ritos e práticas da escola, em especial nos conselhos escolares, fica deveras comprometida.

Reverter essa lógica só será possível se os setores organizados do campo educacional identificados com a gestão democrática propuserem e materializarem estratégias capazes de consolidar a perspectiva de construção coletiva do PPP nas escolas na perspectiva da democracia e da cidadania.

Considerações finais

A forma como se apresenta a gestão da escola pública, nas diversos contextos sócio-educacionais, decorre, em parte, da direção que assumem as políticas educacionais em vigência. Nas últimas décadas, a gestão escolar tanto sofreu os influxos da influência neoliberal subjacente às políticas públicas como passou a ser considerada um espaço relevante para ampliação das conquistas e práticas democráticas.

No plano governamental, iniciativas como a do “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” tem o mérito de suscitar e alimentar o debate sobre a possibilidade de ampliação dos espaços de participação dos atores locais nos processos de decisão das escolas. Ao abrir ou aprofundar este debate junto aos gestores, professores, estudantes, conselheiros escolares, equipes técnicas de secretaria, secretários de educação, esse programa traz à cena um dos temas relevantes do debate educacional: a cogestão da escola pública.

O material pedagógico do programa distribuído em todas as escolas, bem como o método participativo de discussão com os diversos segmentos da comunidade local e escolar, vem se somar aos esforços de setores da sociedade civil organizada no sentido de ampliar e consolidar práticas colegiadas que favoreçam a cogestão da escola considerando a sua vinculação aos sistemas de ensino e realçando a sua condição de instituição pública, gratuita e laica.

Contudo, muito embora as iniciativas governamentais que visam à incorporação de novos atores nos processos decisórios venham se ampliando, não se pode desconsiderar a permanência de mecanismos de gestão que na busca de garantir ganhos de eficiência nos meios educacionais mais limitam do que favorecem a construção de projetos político-pedagógicos sintonizados com a formação cidadã e a possibilidade do exercício da cogestão democrática na escola pública.

Nesse sentido, uma das vias para avançar na construção dos processos participativos de gestão, é, sem dúvida, problematizar o instituído com vistas a conceber e materializar coletivamente novas formas democráticas de gestão que permitam à escola ser espaço de formação de cidadãos críticos e comprometidos com os ideais de uma sociedade justa e igualitária. Sem submissão automática às regras estatais nem aos ditames da “comunidade” ou do mercado.

Recebido em maio e aprovado em junho de 2009.

Notas

- 1 Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002.
- 2 Dentre os estudos e as pesquisas sobre gestão democrática e ação do governo federal e seus desdobramentos destacamos, entre outros, Adriaio e Peroni (2007), Aguiar (2008), Dourado (2004a, 2004b; 2007); Ferreira e Aguiar (2006); Ferreira (2006a E 2006b); Fonseca, Toschi e Oliveira (2004).
- 3 Consultar <www.mec.gov.br>
- 4 Vide Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, disponíveis em: <www.mec.gov.br> (AGUIAR, 2004; DOURADO, 2004a; GRACINDO, 2004; NAVARRO, 2004).

Referências

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.
- AGUIAR, Márcia Angela da Silva et al. **Conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico**. Brasília: MEC, SEB, 2004. (Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 4).
- _____. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**, Curitiba, UFPR, n. 31, p. 129-144, jan/jun 2008.
- AZEVEDO, Janete M. Lins. O projeto político-pedagógico no contexto da gestão escolar. In: SALTO PARA O FUTURO: a construção coletiva do projeto político-pedagógico. Disponível em: <<http://www.redebrasil.tv.br/salto/boletins2005/rde/tetx4.htm>>. Acesso em: jun. 2009. (Programa 4).
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: jun. 2009.
- _____. **Decreto 2.896, de 23 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2896.htm>. Acesso em: jun. 2009.
- _____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: abr. 2009.
- _____. **Medida Provisória nº 1.784, de 13 de dezembro de 1999a**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm>. Acesso em: jun. 2009.
- _____. Ministério da Educação. **Fundo de Fortalecimento da Escola: projeto de melhoria da escola: manual de orientação**. Brasília: FUNDESCOLA, 1999b.
- _____. Ministério da Educação. **Planejamento político estratégico MEC (1995-1998)**. Brasília, 1995a.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995b.

CANUTO, Vera. Políticas dirigidas ao magistério. In: OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de. **Continuidades e discontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco**. Recife: UFPE, 2006. p. 77-132.

DOURADO, Luiz Fernandes et al. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e a escolha do diretor**. Brasília: MEC, SEB, 2004a. (Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 5).

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão Democrática da Escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVA, Aída Monteiro; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Retrato da Escola no Brasil**. Brasília: CNTE, 2004b, p.69-79.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006a.

_____. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro, 2006b.

_____; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: UCG, 2004.

GRACINDO, Regina Vinhaes et al. **Conselho escolar e a aprendizagem na escola**. Brasília: MEC, SEB, 2004. (Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2).

NAVARRO, Ignez Pinto et al. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília: MEC, SEB, 2004. (Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 1).

School councils *A co-management space in the school*

ABSTRACT: Considering the democratization process in the public school, the article discusses the programmatic orientations that emphasize, simultaneously, the construction of a political and educational project, through the Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e a instituição de unidades executoras (National Program for Strengthening School Councils and institution of executive unities - PDDE) in teaching systems. It highlights the initiatives that aim at broadening the incorporation of new actors in the schools' decision making process, but it warns about the endurance of management mechanisms that, in seeking to assure gains in efficiency, are more prone to limiting than favoring the exercise of democratic co-management in public school.

Keywords: School's democratic management. School council. School's co-management. Political and educational project.

Conseils scolaires *Un espace de co-gestion de l'école*

RÉSUMÉ: Considérant le processus de démocratisation de l'enseignement public, cet article problématise les orientations programmatiques qui mettent en avant simultanément la construction du PPP au moyen du Programme National de Consolidation des Conseils Scolaires (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares) et l'institution d'unités d'exécution (PDDE) dans les systèmes d'enseignement. Il met en relief les initiatives qui ont comme but d'élargir l'incorporation de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel des écoles, mais il avertit sur la permanence de mécanismes de gestion qui, afin de garantir les gains en matière d'efficacité, limitent plutôt qu'ils ne favorisent l'exercice de la co-gestion démocratique dans l'enseignement public.

Mots clé: Gestion démocratique de l'école. Conseil scolaire. Co-gestion de l'école. Projet politique-pédagogique.

Consejos escolares *Espacio de cogestión de la escuela*

RESUMEN: Frente al proceso de democratización de la escuela pública, el presente artículo problematiza las orientaciones programáticas que enfatizan simultáneamente la construcción del Proyecto Político-Pedagógico, por medio del Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares, y la institución de unidades ejecutoras (PDDE) en los sistemas de enseñanza. Asimismo, resalta las iniciativas que buscan ampliar la incorporación de nuevos actores en los procesos decisorios de las escuelas, pero advierte sobre la permanencia de mecanismos de gestión que, en la búsqueda por garantizar una mayor eficiencia, más limitan que favorecen el ejercicio de la gestión democrática en la escuela pública.

Palabras clave: Gestión democrática de la escuela. Consejo escolar. Cogestión de la escuela. Proyecto político-pedagógico.

Gestão escolar em tempo de redefinição do papel do Estado

Planos de desenvolvimento e PPP em debate

MARÍLIA FONSECA*

RESUMO: O artigo discute a gestão escolar em tempo de redefinição do papel do Estado. Observa-se os marcos político-ideológicos implícitos à cooperação do Banco Mundial e as prioridades da cooperação internacional. Analisa-se o impacto do Plano de Desenvolvimento da Escola na gestão escolar, em contraposição ao Projeto Político-Pedagógico e a necessidade de fortalecer o papel do Estado no apoio a escola para a superação das restrições orçamentárias, gestonárias e pedagógicas. Prover as escolas de condições para que seus profissionais assumam autonomia, agindo como sujeitos da ação educativa.

Palavras-chave: Gestão escolar. Plano de Desenvolvimento da Escola. Projeto Político-Pedagógico.

Introdução

Nos anos de 1990, a gestão escolar sofreu uma série de mudanças com o intuito de prepará-la para atender aos reclamos das reformas empreendidas na estrutura dos estados, que, por sua vez, adequavam-se às demandas oriundas da configuração do novo sistema econômico global que se instalou no final do século. A globalização trouxe implícita a ideologia segundo a qual, para garantir desenvolvimento econômico e social, os países deveriam liberar a economia da intervenção estatal, deixando-a a mercê das regras e sinais de mercado.

As instituições públicas foram também alvo de mudanças, que buscavam aproximar a sua gestão ao modo gerencial do setor privado. No campo educacional, insta-

* Doutora em Ciências da Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação (PPGE) da Universidade Brasília (UnB) e Professora Visitante do PPGE da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: <fmarilia@unb.br>.

lou-se a proposta descentralizante, conhecida como “Gestão Autônoma das Escolas”, que valorizava a autonomia e o fortalecimento da liderança dos gestores escolares. Sob diferentes denominações, a proposta foi disseminada em países da Europa Ocidental, Leste Europeu, América Latina e América do Norte.

Documentos provenientes da Unesco apontavam que esse modo de gestão constituía uma evolução, na medida em que outorgava maior autonomia à administração educacional, “acarretando uma nova transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades subalternas em tudo o que concerne aos programas escolares, ao orçamento, à destinação de crédito aos docentes, aos alunos e, em alguns casos, à avaliação” (ABU-DAHOU, 2002, p. 19).

Na sua aplicação prática nos países europeus, a gestão autônoma das escolas foi alvo de críticas, que apontavam o seu caráter gerencialista, entendido como uma cultura e uma forma particular de organização que demanda o controle quantitativo do desempenho escolar por meio de comparações e julgamentos inter e intra-escolares. As propostas, implementadas em Portugal e na Inglaterra nem sempre se mostraram benéficas para a escola. As mudanças organizacionais fundamentaram-se mais em redefinições das normas do que na resignificação da cultura escolar, e desse modo, a formação de professores privilegiou as normas que deveriam reger a escola, em detrimento dos aspectos pedagógicos do conhecimento (BALL, 2001; BARROSO, 2001).

No Brasil, as mudanças na gestão do sistema educacional se deram num quadro social complexo, marcado pela situação de desequilíbrio financeiro e de aumento inflacionário do final dos anos de 1980, que se seguiram ao período pós-militar. Do ângulo social, pode-se dizer que esse foi um período de intensa mobilização de setores organizados da sociedade. Os educadores, agremiados em suas entidades profissionais e sindicais, foram proponentes de uma educação inclusiva, que garantisse a expansão e o acesso aos direitos educacionais em todos os níveis e modalidade de ensino, sendo a gestão democrática requerida como principal meio de mudança. Dentre elas, sobressaíram a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), a Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfop), além das entidades reivindicativas, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes/ SN) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Os textos legais brasileiros incentivaram a descentralização do sistema, atendendo, em certo grau, à reivindicação dos educadores. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001) deram ênfase ao projeto político-pedagógico (PPP), como instrumento privilegiado para agregar a participação dos profissionais da escola em torno de um projeto respeita a cultura e a identidade institucional.

Os anos de 1990 foram o cenário para a realização das mudanças de maior impacto no sistema educacional. A reforma do Estado, deflagrada no governo de Collor de Mello, já incluía a educação como um dos alvos prioritários para dar início à reforma do Estado. As políticas educacionais já se diferenciavam conceitualmente das propostas dos educadores, na medida em que sinalizavam o advento do modo “gerencial” de conduzir a escola. Os objetivos centravam-se no provimento de insumos mínimos para a escola; na adoção de medidas para neutralizar a repetência e para garantir a permanência do aluno na escola; no estabelecimento de conteúdos nacionais mínimos, enriquecidos por contribuições regionais e locais; na implantação de um processo de avaliação permanente dos currículos e do desempenho da escola e dos alunos (BRASIL, 1990).

As propostas não tiveram continuidade, em virtude da conturbada gestão do governo vigente, culminando com a sua transferência para Itamar Franco e a condução do Ministério para o ministro Murílio Hingel. Pode-se dizer que, embora breve, esta foi uma oportunidade para a retomada do diálogo do governo com os setores organizados da sociedade, que se deu em torno do processo conhecido como “Acordo Nacional de Educação”.

A consolidação da reforma do Estado ocorreu, concretamente, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Uma das propostas prioritárias foi a descentralização administrativa, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas “organizações sociais”, que se configuram como entidades de direito privado públicas, não-estatais. Tais organizações atenderiam aos serviços como saúde e educação, considerados direitos fundamentais sem fins lucrativos, mas não exclusivos do Estado. Com essa alternativa, o estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, garantindo para si a definição e o controle das decisões estratégicas. (BRASIL, 1995)

A política educacional estabeleceu as bases para a descentralização, imprimiu-se um formato gerencial à administração pública, tornando-a mais apta para atuar com eficiência, ou seja, com a capacidade de alcançar maiores resultados com menor custo para o Estado. A gestão escolar foi concebida, portanto, como um conjunto de processos para modificar práticas pedagógicas e de gestão escolar, que se traduziam pelo conjunto de ações que o Ministro Paulo Renato de Souza denominou: “A Revolução gerenciada” (SOUZA, 2005).

A descentralização da educação básica acarretou, ainda, a adoção de novas formas de financiamento da escola. Dentre elas, a adoção de fundos de natureza contábil, como o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Outras experiências de grande porte foram desenvolvidas por meio de acordos firmados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial ou BM) e o governo brasileiro. Nesta última categoria, incluem-se os projetos “Pró-Qualidade”, desen-

volvido nos anos de 1990, em Minas Gerais; “Educação Básica para o Nordeste”, em nove estados da Região Nordeste e “Municipalização do Estado do Paraná”.

O último acordo de financiamento do MEC com o Banco Mundial foi firmado em 1998 para o desenvolvimento de um programa, ainda em fase de conclusão, denominado Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) cujo objetivo era melhorar o desempenho das escolas fundamentais das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Como ação prioritária, o Fundescola instalou o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), objeto da presente análise¹.

Algumas considerações sobre os marcos político-ideológicos implícitos à cooperação do Banco Mundial

A análise de um projeto internacional como o Fundescola não é simples, em virtude da complexidade de um financiamento do BM. O grupo de pesquisadores partiu do pressuposto de que a dita “cooperação” do BM, na forma de financiamento de projetos, parte de um acordo prévio com o Banco, onde são estabelecidas pré-condições, que implicam a aceitação, por parte da instituição executora, das diretrizes políticas, das normas e dos métodos concebidos pelo Banco para a execução de qualquer projeto. É preciso levar em conta, ainda, que um acordo com o BM custa muito caro aos cofres públicos, devido aos custos dos juros e de outras taxas adicionais, que compõem os chamados “serviços” do empréstimo. Para dar respaldo técnico e financeiro aos acordos, foram fixadas medidas prévias. Dentre elas a garantia, por parte do tesouro nacional, de dar prioridade para a contrapartida aos créditos externos, além de adotar medidas administrativas facilitadoras, como a contratação de pessoal independentemente das regras vigentes na administração pública. Tais medidas exigiram em alguns casos a organização de “equipes paralelas ou unidades especiais de gerência” para a execução de projetos, nos níveis da administração federal, estadual e municipal.

Ante uma operação tão complexa, indaga-se a razão pela qual o governo federal e os governos estaduais vêm renovando esses empréstimos, ao longo de mais de trinta anos? Uma primeira explicação é que a cooperação do BM suscitava expectativas positivas por parte da administração pública brasileira. No caso da educação, acreditava-se que o aporte de recursos externos traria dupla vantagem. Além da entrada dos recursos externos propriamente ditos, os acordos garantiam recursos mais permanentes do tesouro nacional. Isto porque o financiamento do BM à educação segue o modelo de cofinanciamento, segundo o qual o Banco não empresta diretamente, mas ressarcir o país pelo investimento antecipado, na forma de contrapartida nacional. Por força do acordo, a contrapartida incluía-se entre os recursos “protegidos”

pelo Congresso Nacional, significando que o fluxo orçamentário não poderia sofrer interrupção durante o período de duração dos projetos. Esta garantia compensava a descontinuidade que marcou a administração pública, especialmente na década de 1980, quando a sucessiva troca de ministros era acompanhada pelo cancelamento dos projetos anteriores.

Além das promessas e aporte de recursos financeiros, o Banco prometia a melhoria do funcionamento do sistema educacional, por meio de metas de impacto, como a expansão de matrículas, a diminuição da evasão e repetência, a melhoria da qualidade do ensino escolar e o aproveitamento da experiência do BM para incutir eficiência à administração do sistema educacional em todos os níveis administrativos (BANCO MUNDIAL, 1999).

A vasta coleção de estudos e pesquisas produzidos diretamente pelo Banco ou por intermédio de consultorias constituía um dos fatores que facilitava os acordos do Banco com as burocracias locais, e, ainda, uma das estratégias para a ampliação do seu papel político junto aos países, como afirmava um de seus presidentes: “A qualidade de nosso trabalho está melhorando, graças aos progressos de nossos esforços para nos transformarmos em um Banco de conhecimentos. Temos criado redes para disseminar conhecimentos em todas as regiões e os principais setores do desenvolvimento” (WOLFENSOHN, 1997, p. 8). No campo da educação, os estudos abrangiam uma variedade de temas voltados para a relação educação e desenvolvimento, educação-emprego-renda, além de análises de custo-benefício, que mostram a importância de “insumos” escolares (professores, material didático e metodologias) para o desempenho dos alunos.

Um outro fato que não pode ser desconsiderado é que o Banco passou a ser o único depositário do conhecimento acerca dos resultados dos projetos que financiava. Isto se deveu ao fato de que o Ministério da Educação não realizou avaliações sistemáticas sobre o desempenho físico, financeiro e educacional dos projetos, ou, se as fez, não as utilizou na negociação dos acordos seguintes. Dessa forma, muitos acordos foram negociados e firmados sem se levar em conta os resultados dos projetos anteriores.

Além disso, deve-se levar em conta o substrato político-ideológico que sustenta a cooperação internacional. Em estudo anterior, levantei algumas questões acerca dos princípios e das estratégias definidas nos textos políticos do Banco (FONSECA, 1998). Embora os discursos de alcance público do BM expressem um sentido humanitário, com apelos à diminuição da pobreza e à equidade na distribuição de benefícios educacionais, os documentos de divulgação mais restrita reforçam um sentido pragmático, assentado na utilidade econômica, mais do que no direito aos benefícios sociais. Os primeiros documentos políticos produzidos nos anos de 1970 já expressavam esse veio utilitário: “Todo ser humano deve receber um mínimo de educação básica na

medida em que os recursos financeiros o permitam e as prioridades do desenvolvimento o exijam” (BANCO MUNDIAL, 1972).

Nos anos seguintes, o Banco demarcou a sua política de concessão de créditos educacionais, de acordo com essa proposta seletiva. De um lado situavam-se os programas de baixo custo de ensino fundamental atenderiam às necessidades de instrução elementar das crianças em idade escolar, notadamente das mulheres e adultos analfabetos; a educação no campo era destinada a grupos definidos, no âmbito de amplos programas de desenvolvimento rural. A educação formal, nos níveis secundário e superior, deveria ser planejada de maneira seletiva e prudente, “levando-se em conta a capacidade de absorção de mão-de-obra limitada do setor moderno de trabalho e as demandas por administradores e técnicos dos setores públicos e privados” (BANCO MUNDIAL, 1980, p. 95).

Desse modo, reforçava-se o papel utilitário da educação para a estabilidade dos países, primeiro, porque a restrição do acesso aos níveis superiores de ensino já constituía um meio de diminuir os custos educacionais. Segundo, as nações mais pobres deveriam buscar outras estratégias de diminuição de custos, desenvolvendo modalidades extra-escolares ou não formais de ensino; utilizando modalidades de ensino de massas, via rádio e televisão, ensino programado, dentre outros. Recomendava-se, ainda, a utilização de novas fontes de financiamento para a escola, assim como formas mais racionais de planejamento, de modo a imprimir a eficiência à gestão escolar (op.cit., 1980).

Dando continuidade à política de apoio à pobreza, o BM concebeu um crédito *integrado* para programas rurais, desenvolvidos no período 1970-80, em conjunto com o Ministério da Agricultura. Os créditos destinavam-se à pequena agricultura e incluíam algumas ações sociais, como pesquisa agrícola, saúde e educação, o objetivo era capacitar agricultores para incrementarem a produtividade do trabalho no campo. No Brasil, esses investimentos denominaram-se PDRI (Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado). Nos anos 1980, uma nova versão desses investimentos ficou conhecida como PAPP (Projetos de Apoio ao Pequeno Produtor).

Os projetos para o setor rural incluíam algumas ações educacionais, restritas à alfabetização e ao ensino nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Os currículos desenvolviam conteúdos de formação profissional, de forma a permitir a inserção rápida dessa população no mercado não-formal de trabalho. Desse modo, a educação cumpria duas funções utilitárias, propiciando, ao mesmo tempo, uma educação de baixo custo e a geração de renda no curto prazo para a população mais pobre.

O Ministério da Educação, no começo dos anos de 1980, deu continuidade à proposta de formação antecipada para o trabalho, que o Banco já desenvolvia no quadro dos créditos rurais (Programas de Desenvolvimento Rural Integrado – PDRI), combinando objetivos de modernização da pequena agricultura com formação inicial de

crianças (primeira a quarta séries) para inclusão antecipada no trabalho local. Com base na experiência dos PDRI, o Ministério da Educação implementou alguns programas no início dos anos de 1980 [Programa Nacional de Ações Socioeconômicas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec) e Programa Nacional de Ações Socio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (Prodasec)], dando seqüência à política de formação antecipada para o trabalho no ciclo inicial de ensino no meio rural e em periferias urbanas. A intenção era oferecer preparo profissional aos alunos carentes na perspectiva da educação-produção, levando-o a transformar o produto de seu trabalho em renda para si e para sua família (BRASIL, 1979).

Além dos dois programas de iniciativa nacional, o MEC firmou com o BM, no início dos anos oitenta, dois acordos para o desenvolvimento da educação inicial em áreas rurais e de periferias urbanas. São exemplos desses acordos os projetos Educação Rural (Edurural), desenvolvido na nos estados do Nordeste e o Monhangara, na região Centro-Oeste.

A gestão escolar como prioridade da cooperação internacional

Na década de 1990, o BM firmou vários acordos diretamente com os governos estaduais, entre eles, o estado de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Espírito Santo e Paraná. O Projeto Nordeste, executado no início dos anos de 1990 nos estados da região e o Fundo de Fortalecimento da Escola ou *Fundescola* (para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) foram negociados diretamente com o Ministério da Educação (MEC). Esses últimos acordos sinalizavam a intenção do Banco de centralizar as ações na gestão e no planejamento da escola fundamental (BRASIL, 1999).

Segundo as promessas embutidas no acordo, o sucesso do Fundescola seria assegurado pelo aproveitamento de experiências de gestão acumuladas pelo BM no desenvolvimento dos projetos executados na década de 1990 e, ainda, do Edurural e Monhangara, executados na década de 1980. O projeto também recebeu influências de experiências internacionais na área do ensino básico, como as do Chile, Uruguai e da Escola Nova, na Colômbia (BRASIL, 2002).

O Fundescola pode ser considerado como a ação internacional mais significativa, pelo fato de ter sido planejada para o período de dez anos (1998-2010) e de incluir uma vasta parte do território nacional. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), principal componente do Fundescola, introduziu um modelo de planejamento voltado para a eficiência na condução da escola. Adota-se a metodologia e os procedimentos do planejamento estratégico, inscritos em manual que apresenta o processo passo a passo, incluindo conceitos, princípios e instrumentos necessários ao gerenciamento do Plano. Na primeira etapa do processo – visão estratégica – a comunidade escolar

define seus valores, sua visão de futuro, missão e os objetivos estratégicos. A partir deles, a escola define o conjunto de ações e metas que transformarão sua visão de futuro em realidade.

Os resultados da pesquisa relatados por Fonseca, Oliveira e Toschi (2005) mostram que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) funciona mediante o repasse direto de recursos para a escola. Por força do acordo, no primeiro ano os recursos provinham integralmente do PDE. Nas fases subsequentes, os estados passaram a arcar paulatinamente com as despesas, até assumi-las integralmente, fazendo suas as propostas pelo acordo internacional.

Recebiam recursos financeiros e apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tinham a partir de 100 alunos, organizassem unidades executoras, dispusessem de condições mínimas de funcionamento e que possuíssem liderança forte. Os recursos seriam repassados proporcionalmente ao número de alunos, segundo a Tabela 1.

De acordo com a própria sistemática de financiamento definida no acordo entre o MEC e o Banco Mundial, os recursos do Fundescola decaíam ano a ano, enquanto os do Estado aumentavam progressivamente, como mostra a Tabela 2.

Pelo fato de que o financiamento do PDE passa a ser assumido paulatinamente pelo Estado, mesmo com o fim dos recursos internacionais as escolas adotariam inteiramente a concepção de gestão e a metodologia de planejamento implícitas no PDE e também os seus custos.

As propostas dirigidas ao planejamento escolar orientam-se pelas diretrizes estabelecidas em documentos produzidos pelo BM (BRASIL, 1999; BANCO MUNDIAL, 1998). Afirma-se a necessidade de fortalecimento da autonomia e da gestão escolar, com ênfase na liderança do diretor, a partir da adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como a mobilização da comunidade, a gestão de recursos e a formação do professor. O importante era buscar meios de financiar melhorias de qualidade e expansão de acesso à escola, sem onerar a carga fiscal do investimento do Estado brasileiro com a educação.

Um breve relato sobre os resultados da pesquisa: a materialização do PDE na escola

No que se refere às escolas de Goiás, o estudo registrou que tanto a equipe de sistematização quanto os professores acharam que o PDE tornou o planejamento das atividades escolares mais organizado e participativo. Mesmo em escolas em que o PDE não tenha introduzido projetos novos, o PDE disponibilizou instrumentos, como modelos de diagnóstico e de acompanhamento, capazes de orientar os relatórios e de imprimir uma sistemática para as reuniões rotineiras da escola.

Enfim, o PDE ensinou técnicas de planejamento que pudessem ser aproveitadas pela escola.

Ainda que reconhecendo alguns benefícios na organização física e material da escola, a maioria dos professores não considera o PDE como promotor de mudanças mais qualitativas no âmbito pedagógico. Se, de um lado, esses instrumentos ajudaram a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro, dificultaram ou até mesmo impediram as decisões autônomas com respeito a outras questões, como a realização de cursos de formação docente e adequação das condições de trabalho em sala de aula.

Embora o Fundescola enfatizasse a possibilidade de aumento da autonomia para as escolas, na prática, a própria sistemática de cofinanciamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização de recursos e prestação de contas do “dinheiro repassado diretamente à escola”. O planejamento, sob sua orientação, valoriza, principalmente, aspectos burocráticos da escola, como o preenchimento de formulários, fichas de prestação de contas e de avaliação da escola, além de utilização de manuais para acompanhamento de ações, atendimento às normas para utilização de recursos e prestação de contas do dinheiro repassado à escola e para utilização de materiais e espaço escolar.

A divisão mais democrática do poder na escola, como prometia a proposta internacional de “gestão autônoma”, não se fez presente no âmbito do PDE. Em seu lugar, ocorreu a diluição de poderes entre os membros da mesma coletividade, onde cada um é responsável apenas por uma parte do poder decisório em virtude da organização das ações escolares na forma de projetos escolares, com gerências próprias. As decisões mais substantivas já vinham definidas por “instâncias superiores”, como asseveravam os membros da escola.

Na prática, produziu-se um processo de submissão da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, às técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidos pelo planejamento e gerenciamento estratégico. De acordo com os resultados da presente investigação, a autonomia da gestão se fundamenta na liderança do diretor, a partir da adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira do professor. Essa percepção foi corroborada em depoimentos de gestores do sistema estadual, quando informam que há, atualmente, certa convicção de que o modelo de gestão do Banco Mundial executado por meio do PDE é altamente diretivo e não garante a autonomia da escola, conforme fora estabelecido na proposta inicial. Os gestores municipais também realçaram esse caráter diretivo do Projeto, pois as escolas são escolhidas à revelia das secretarias municipais de educação, o que não coaduna com uma perspectiva de gestão democrática e de implementação de um projeto político pedagógico, produzido coletivamente no interior de cada escola.

Ficou evidente que, apesar de sua existência ser anterior ao PDE, o projeto político-pedagógico (PPP) não teve a mesma repercussão do PDE nas escolas. Ficou claro que isso se deveu à prioridade que o poder público concedeu ao PDE, garantido o seu financiamento e acompanhamento por mais de uma década (FONSECA, 2008).

Considerações finais

Tendo por base as informações colhidas em escolas de Goiânia e de cidades localizadas no entorno do Distrito Federal, ficou evidente que, dentro da mesma esfera governamental, convivem duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. O PDE, de caráter burocrático, que internaliza modelos concebidos por especialistas internacionais, portanto, sem o aval do coletivo escolar. O PPP, que na visão de Veiga (2001), constitui o espaço para a construção de um processo democrático de decisões de forma a romper com a rotina burocrática no interior da escola, eliminando as relações competitivas, corporativas e autoritárias. Deve, portanto, ser legitimado pelas decisões tomadas de dentro para fora da escola, com a participação de todos os envolvidos com o trabalho escolar.

No ano de 2007, o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), integrando um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação em todos os níveis e modalidades: educação básica, superior, educação profissional e alfabetização (BRASIL, 2008). Articulado ao PDE nacional, situa-se o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de apoio técnico e financeiro articulado com o para promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos Entes Federativos (Ideb).

O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. Ao mesmo tempo, o Plano de Desenvolvimento da Escola (por força das cláusulas do próprio acordo que determina a duração do Fundescola até 2010), continua sendo executado e expandido para outras regiões que não faziam parte do acordo inicial. Neste caso, reforça-se a convivência, na mesma escola, de propostas que não se coadunam ideologicamente, tais como o PDE/Fundescola, o PPP e o PAR.

Questionar essa convivência parece-me oportuno no atual momento, não somente porque o modelo fomentado pelo Banco vem sendo mundialmente colocado à prova, mas também em face das atuais propostas governamentais que sinalizam uma perspectiva mais democrática para a escola pública. Vale lembrar que o questionamento não deve limitar-se aos financiamentos do Banco, mas deve alcançar o processo de cooperação internacional como um todo. Esta é, a meu ver, a forma de

evitar a repetição dos erros que têm impedido a tomada de decisões mais autônomas para a escola básica.

Certamente, esta é uma ação de longo alcance e que exige o fortalecimento do papel do Estado brasileiro no sentido de cumprir a sua função, apoiando a escola para a superação das restrições (orçamentárias, gestonárias e pedagógicas) que dificultam o seu protagonismo. Enfim, provendo as condições para que os profissionais da escola assumam a sua autonomia no sentido político do termo, agindo como sujeitos da ação educativa.

Recebido em junho e aprovado em julho de 2009.

Nota

- 1 O presente texto procede da pesquisa foi executada sob minha coordenação geral, integrando professores dos Programas de Pós-graduação das universidades: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Seus resultados foram sistematizados no livro “Escolas gerenciadas” (FONSECA, OLIVEIRA, TOSCHI, 2004).

Referências

ABU-DAHOU, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: Unesco-IIEPE, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Documento de política sectorial**. Washington: BM, 1972.

_____. **Education, politique sectorielle**. Washington: BM, 1980.

_____. **Estratégia de assistência ao país: educação no Brasil**. Washington: BM, 1999.

_____. **Project Appraisal Report on a proposed loan in the amount of US\$62.5 million to the Federal Republic of Brazil for the School Improvement Project - FUNDESCOLA I**. Washington: The World Bank, 1998.

BALL, Stephen J. **Reformar escolas – reformar professores e os terrores da performatividade**. Exposição no II Congresso da ANPAE sobre Política e Administração da Educação. Universidade do Minho/Portugal. Janeiro, 2001.

BARROSO, João. **Discussões sobre as perspectivas futuras: investigação, formação e práticas**. Exposição no II Congresso da ANPAE sobre Política e Administração da Educação. Universidade do Minho/Portugal. Janeiro, 2001.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em 5 de junho de 2009.

_____. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em 5 de junho de 2009.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério da Educação. **Documento de avaliação de projeto sobre um empréstimo proposto no valor equivalente a US\$ 202.03 milhões para a República Federativa do Brasil para o Segundo Projeto de Fortalecimento da Escola: Fundescola 2**. Brasília: MEC, 1999.

_____. _____. **Fundescola: Manual de operação e implementação do Projeto Fundescola IIIA (MOIP)**. Brasília: MEC, 2002.

_____. _____. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2008.

_____. _____. Ministério da Educação. **Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação**. Brasília: MEC, 1990.

_____. Secretaria de Planejamento. **III Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília: Seplan, 1979.

FONSECA, Marília. A gestão escolar no contexto das reformas educacionais brasileiras. In: BONIN, I.; TRAVAERSINI, C.; PERES, E. (orgs.). **Trajetórias e processos de ensinar e aprender: políticas e tecnologias**. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

_____. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista de Educação da USP**, São Paulo, vol. 24. n.1, p. 37-69, jan/jun. de 1998.

_____. OLIVEIRA, João; TOSCHI, Mirza Seabra. O Programa Fundescola: objetivos, componentes e abrangência: a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147. 2005.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005, 264 p.

VEIGA, Ilma Passos A. Projeto político-pedagógico: novas trilhas para a escola. In: FONSECA, Marília & VEIGA, Ilma Passos A. (orgs.). **As dimensões do projeto político-pedagógico**. Campinas: Papyrus, 2001, p. 45-66.

WOLFENSOHN, James D. **El desafío de la inclusión**. Assembléa de Governadores (Pronunciamento). Hong Kong: 1997.

Anexo - Tabelas

Tabela 1 – Financiamento das ações do PDE– Convênio Fundescola

Tamanho da escola por nº de aluno	Faixa de Financiamento (R\$ 1.000)
De 100 a 199 alunos	4,4
De 200 a 500 alunos	6,2
De 501 a 1000 alunos	10,00
De 1001 a 1500 alunos	12,00
Acima de 1500 alunos	15,

Fonte: FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p. 139.

Tabela 2 – Percentuais de financiamento assumidos pelo Fundescola e pelo Estado de Goiás, conforme o ano de implementação do Programa.

Programa/Estado	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
Fundescola	100%	70%	50%	30%	0%
Estado	0%	30%	50%	70%	100%

Fonte: FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p. 134.

School management in times of redefinition of the State's role *Development plans and political and educational projects in debate*

ABSTRACT: The article discusses school management in times of redefinition of the State's role, initially highlighting the political and ideological marks implied in the cooperation of the World Bank and the priorities of international cooperation. Then the impact of the Plano de Desenvolvimento da Escola (School's Development Plan), one of the programs of Fundoescola, in school management is analyzed in contrast with the Political and Educational Project. As a conclusion, the need of strengthening the role of the Brazilian State in its function of supporting schools in the overcoming of budgetary, managerial or educational constraints that hinder their protagonism is evidenced. Finally it is necessary to provide schools with conditions for its professionals to assume their autonomy in the political sense, turning them into actors of the educational action.

Keywords: School management. Plano de Desenvolvimento da Escola. Political and Educational Project.

La Gestion scolaire en temps de redéfinition du rôle de l'État *Les plans de développement et les projets politique-pédagogiques en discussion*

RÉSUMÉ: Cet article discute de la gestion scolaire en temps de redéfinition du rôle de l'État, en mettant en relief les repères politiques et idéologiques implicites à la coopération de la Banque Mondiale et les priorités de la coopération internationale. Ensuite, seront analysés les effets sur la gestion scolaire du Plan de Développement de l'École, l'un des programmes compris dans le Fundoescola, en le comparant au Projet Politique-Pédagogique. À guise de conclusion, on mettra en évidence la nécessité de renforcer le rôle de l'État brésilien dans la réalisation de ses fonctions, en assistant l'école dans le dépassement des limitations budgétaires, gestionnaires et pédagogiques empêchant son plein développement. Finalement, il faut pourvoir les écoles des conditions pour que leurs professionnels puissent avoir de l'autonomie au sens politique du terme et agir en tant que sujets de l'action éducative.

Mots clé: Gestion scolaire. Plan de Développement de l'École. Projet Politique-Pédagogique.

La gestión escolar en tiempos de redefinición del papel del Estado *Planes de desarrollo y proyectos político-pedagógicos en debate*

RESUMEN: Este artículo discute la gestión escolar en tiempos de redefinición del papel del Estado, destacando inicialmente los marcos político-ideológicos implícitos a la cooperación del Banco Mundial y las prioridades de la cooperación internacional. Seguidamente, se analiza el impacto del Plan de Desarrollo de la Escuela, uno de los programas del programa Fundoescola, en la gestión escolar, en contraposición al Proyecto Político-Pedagógico. A modo de conclusión, se pone de manifiesto la necesidad del fortalecimiento del papel del Estado brasileño en el sentido de cumplir su función, apoyando a la escuela para la superación de las restricciones (presupuestarias, de gestión y pedagógicas) que dificultan su protagonismo. En fin, se hace necesario proveer a las escuelas de condiciones que permitan a los profesionales que trabajan en ellas asumir su autonomía en el sentido político del término, actuando como sujetos de la acción educativa.

Palabras clave: Gestión escolar. Plan de Desarrollo de la Escuela. Proyecto Político-Pedagógico.

Gestão Democrática e Eleição de Diretor

Do exercício da autonomia à realização do direito

ANTÔNIO LISBOA LEITÃO DE SOUZA*

RESUMO: O texto discute o princípio político-pedagógico da gestão democrática e suas implicações sobre a autonomia institucional e dos sujeitos envolvidos nos processos escolares. Procura situar a gestão democrática no contexto político mais geral de defesa e garantia dos direitos do cidadão. Ao destacar a efetividade da gestão democrática como estratégia político-pedagógica, insere a eleição de diretores como dimensão necessária à introjeção conceitual do direito e à efetiva materialização por parte dos sujeitos. Optou-se pela construção de um texto ensaístico, orientado pela análise dialética dos processos sociais diretamente envolvidos com o objeto da análise.

Palavras-chave: Gestão democrática. Autonomia. Eleição de diretores. Direito à educação. Escola Pública.

Gestão Democrática: para além do princípio legal

As discussões acerca da gestão democrática da educação envolvem diferentes perspectivas, haja vista a diversidade de aspectos e dimensões, tanto do campo educacional (gestão escolar, de sistemas, de políticas, de currículo, gestão de sala de aula, de projetos, etc.) quanto do próprio conceito, este nem sempre apreendido para além de uma prescrição constitucional.

Considerar a mobilização da sociedade brasileira em torno do processo constituinte e os respectivos avanços políticos assegurados na Constituição Federal de 1988 (CF/88), é de fato, algo de fundamental importância para a consolidação do debate acerca da democracia (política, social e institucional), de suas diferentes formas de

* Doutor em Educação. Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
E-mail: <lisboaleitao@uol.com.br>.

materilaização e, também, para a construção de uma cultura democrática, cujos processos e sujeitos não podem prescindir da educação pública como *locus* privilegiado da formação e do exercício democrático. Nessa perspectiva, a educação impõe-se, portanto, como imprescindível à promoção da cidadania, dos interesses coletivos e de classe.

Indubitavelmente, assegurar na Carta Magna do país o princípio da gestão democrática como base norteadora dos processos educativos escolares (Art. 206, CF/88) foi uma demonstração política explícita e contextualizada, por parte da sociedade civil organizada, sobre qual educação se fazia necessária, doravante, à construção de um novo país, de uma alternativa de superação social frente ao quadro geral (político, econômico, cultural, educacional, científico e tecnológico) decorrente do(s) modelo(s) de desenvolvimento econômico predominante(s) no país ao longo de sua história republicana, especialmente depois do regime militar. Em síntese, a definição da gestão democrática como princípio constitucional pode ser entendida como uma sinalização clara da estratégia político-pedagógica que fora concebida naquele momento histórico, e que deveria ser desenvolvida e efetivamente implementada nos sistemas públicos de ensino, como forma de suscitar, nas gerações futuras, as bases objetivas da democracia social e do desenvolvimento nacional.

Trata-se, portanto, de um princípio que não se circunscreve apenas à dimensão legal. Muito além disso, a gestão democrática tem uma dimensão teórica e metodológica, cujas análises exprimem, invariavelmente, posições, concepções epistemológicas, práticas políticas, visões de homem e de mundo, interesses e conflitos de classe. Mas, muito mais que retórica política, a gestão democrática implica o efetivo exercício democrático, cujos sujeitos estão sempre imbricados em condições objetivas, as quais, por sua vez, constituem ou proporcionam ora avanços, ora recuos, ora obstáculos à efetiva prática democrática, seja no nível micro (local/comunitário), seja no macro, relativo ao conjunto da sociedade. Como mostram alguns autores a este respeito (por ex.: BOBBIO, 2000; BORDENAVE, 1994), não há democracia sem participação, e esta, por sua vez, pressupõe a apreensão, pelos sujeitos sociais, do significado e da dimensão política de sua efetiva atuação nas condições sociais (objetivas e subjetivas) em que se encontram inseridos.

Isto significa que, mesmo sendo, eventualmente, normatizada ou prescrita no arcabouço legal que rege as instituições, a gestão democrática só se tornará efetiva na medida em que for apreendida política e conceitualmente pelos diferentes sujeitos sociais em suas condições objetivas; quando for introjetada “naturalmente” como pressuposto das práticas sociais e institucionais, como prática corrente nos processos pedagógicos escolares – em suas diferentes dimensões, do administrativo ao curricular, do pessoal ao coletivo – e supra escolares. Impõe-se como imprescindível, desta maneira, a formação inicial e continuada dos sujeitos, indidual e coletivamente, de forma

substancial e bem fundamentada filosófica, política, cultural e cientificamente. Quanto ao campo educacional, particularmente, sugerimos a reflexão coordenada por Semeraro (2004) sobre a importância da filosofia e da política na formação do educador.

A retrospectiva da história republicana mostra, todavia, aqui como alhures, que o *ideal* democrático não tem sido sinônimo do *real* democrático. As condições objetivas de uma sociedade de classes e interesses conflitantes implicam, invariavelmente, descompassos entre teoria e prática política, entre as conquistas e os avanços nos marcos legais e sua efetiva materialização institucional; distâncias e contradições entre, por exemplo, diretrizes políticas e práticas pedagógicas, entre processos formativos e práticas sociais (individuais e institucionais). É dentro desse movimento contraditório, pois, que devemos entender e analisar a gestão democrática e suas diferentes formas de materialização, tanto no contexto social, em geral, quanto no escolar, em particular. E, tendo em vista o objeto de análise deste texto, destacamos a eleição de diretores, por ser uma das manifestações de gestão mais presentes na escola pública brasileira, uma das bandeiras de luta que marcou e marca o movimento em defesa da democratização da educação no país.

Todavia, somente depois de decorridos quase cinquenta anos da experiência republicana na sociedade brasileira, surgiram às primeiras manifestações públicas, ainda no campo da retórica, articulando democracia com administração escolar. É o que podemos verificar nos discursos de alguns dos Pioneiros da Escola Nova, destacadamente em Anísio Teixeira, cujas concepções de educação e de sociedade não apenas expressavam uma visão de Estado e de esfera pública, mas, também, uma vez implementadas, implicariam práticas pedagógico-institucionais que poderiam, eventualmente, suscitar as primeiras experiências de gestão democrática escolar, ressaltados os limites político-culturais de então. A vanguarda desse movimento político-pedagógico no campo educacional brasileiro, por exemplo, tornou-se reconhecida em diferentes análises (sociológica, histórica, filosófica e política) encontradas na literatura educacional contemporânea (por exemplo: SAVIANI, 2007; SANDER, 2005; CUNHA, 1999, dentre outros).

Dessas primeiras manifestações em busca da democratização da educação no país até sua materialização, seja nos marcos legais ou no cotidiano institucional, há sempre um longo processo de mobilização e de participação social, cuja luta vai se tornando mais complexa à medida do alcance, por parte dos sujeitos envolvidos, da conscientização política acerca da participação, dos direitos individuais, enfim, da própria cidadania. É em função do acirramento das contradições sociais e dos interesses de classes que os projetos de sociedade, de desenvolvimento, de governo e, portanto, de políticas públicas ganham mais dinâmica e densidade de disputa.

Foi nessa perspectiva que, ao longo dos anos 1980, a sociedade brasileira viveu o amplo movimento pela democratização social e institucional, do qual também

faz parte o movimento pela democratização da educação, tanto do ponto de vista do acesso, da permanência quanto dos processos internos e de gestão.

De fato, é mister destacar que houve conquistas e avanços qualitativos nesse processo. Isso pode ser verificado através dos marcos legais que passaram a reger e regulamentar a vida política, social, econômica e educacional no país a partir do final daquela década (CF/88 e LDB nº 9.394, de 1996, por exemplo). No âmbito escolar, alguns exemplos podem ser destacados: experiências de descentralização político-administrativa em várias secretarias estaduais e municipais de educação; construção ou elaboração de (novos) regimentos escolares; conquista, por parte dos trabalhadores em educação, da garantia legal de realização de eleição direta para diretores escolares em algumas unidades federadas (PARO, 2003; MELLO; SILVA, 1994); elaboração de projetos político-pedagógicos para as escolas; constituição de conselhos escolares; crescimento do nível de participação da comunidade nos processos escolares, dentre outros.

Não obstante, isto não significa, absolutamente, a realização máxima do ideal democrático, nem na sociedade nem no campo educacional, em particular. Ainda há muito a ser conquistado; assim como as contradições são uma constante na vida social, a luta pela democratização dos espaços, instâncias e processos institucionais é igualmente permanente. A definição legal ou a mera existência de marcos regulatórios, jurídico-normativos e disciplinadores da democracia social não assegura, por si só, a efetivação das práticas democráticas nem sua introjeção, pelos sujeitos envolvidos, como uma dimensão “natural”, regimental da vida institucional, da cidadania. O fato de determinada escola, por exemplo, ter conquistado a definição regimental da eleição direta para diretor ou da gestão democrática em todas as suas esferas, não significa, necessariamente, que o princípio democrático passou a ser, automaticamente, o elemento norteador das práticas político-pedagógicas dos profissionais que a constituem. É preciso muito mais que isso; o princípio legal é imprescindível, não há dúvidas. Mas, para se tornar efetivo, é preciso avançar para além dele.

A necessidade de se ultrapassar as definições conceituais e legais é uma exigência da própria prática social (CEPAL/UNESCO, 1995). Como já frisado acima, são as condições objetivas que determinam o grau das conquistas no âmbito da luta pela democratização da educação. E é a partir do exercício democrático que temos elementos para avaliar em que medida a gestão democrática é uma efetividade institucional; em que aspectos podemos e devemos avançar; que elementos aperfeiçoar, que prioridades de ação se impõem para que se dê, no âmbito escolar, por exemplo, o exercício democrático e, com este, a formação política pela prática da cidadania. A partir de uma avaliação política do coletivo escolar, que esteja pautada nas questões teórico-políticas e práticas do cotidiano, é que podemos encontrar as novas demandas, os desafios da própria realidade.

Nesse processo avaliativo e permanente de construção coletiva, pois, vêm à tona, para a reflexão coletiva, o funcionamento da instituição como um todo, e a democracia como elemento balizador dos projetos e ações pessoais/institucionais necessários à concretização da gestão democrática.

Sem a pretensão de esgotar aqui as possibilidades de entrada na reflexão e na ação em busca da efetividade democrática na escola, consideramos importante que se leve em conta, dentre outros, as seguintes dimensões: a autonomia da instituição; a forma e o grau de envolvimento e de participação dos sujeitos (comunidade) nos processos e instâncias escolares, especialmente as de caráter deliberativo; a forma e o conteúdo dos processos de escolha dos dirigentes escolares; os projetos pedagógicos institucionais e sua relação com as demandas comunitárias, coletivas, identificadas em seu conjunto; o desempenho institucional, no que diz respeito ao ensino e aprendizagem e aos interesses do desenvolvimento local; a própria prática institucional em sua dimensão formativa; as condições objetivas de trabalho docente e de desenvolvimento escolar; as demandas de formação docente (inicial e continuada) necessárias à implementação dos objetivos, projetos e interesses escolares; os projetos, programas ou ações de valorização do magistério.

Autonomia como prática de Liberdade: a eleição em foco

Dentre as várias dimensões ou possibilidades de entrada na discussão sobre a gestão democrática escolar, uma se destaca, inicialmente, pelo seu significado político-pedagógico e pela condição imprescindível para o livre exercício democrático no âmbito social: referimo-nos à autonomia institucional.

A experiência do exercício democrático é compreendida não como uma concessão política, como um privilégio de classe, tampouco como uma dimensão passível de terceirização, no sentido de ser delegada ou de ficar na dependência de iniciativas individuais por parte de quem ocupa postos hierárquicos no governo ou na administração institucional escolar. Ao contrário, é uma experiência simultaneamente pessoal e coletiva, que pressupõe posturas dialógicas (FREIRE, 2000), atitudes políticas que, necessariamente, pressupõem o respeito aos indivíduos e à coletividade, bem como aos interesses da maioria como referência de ação. Dependendo do espaço e das condições objetivas de determinado contexto histórico, podemos ter práticas sociais e institucionais de democracia direta ou representativa, mesmo reconhecendo os limites desta última. (HIRST, 1992) Seja qual for a experiência, ela tem uma ligação direta com o cotidiano escolar.

Uma vez que a liberdade de pensamento e o respeito à diversidade de ideias são tidos como um dos pressupostos do exercício democrático, não é possível conceber

uma experiência de gestão democrática que não esteja pautada, dentre outros, nesses mesmos pressupostos. E, considerando a diversidade e as disputas ideológicas, de projeto, de concepções e de práticas sociais, culturais e educacionais existentes no interior de cada comunidade escolar, assim como em toda sociedade, é imprescindível assegurar a autonomia institucional como condição *sine quo non* para a prática da democracia no interior da escola. O sentido de “respeito à diferença de pensamento” utilizado por Freire (2000) em relação aos sujeitos/indivíduos coletivos, também pode ser entendido, no nível macro, como respeito à Escola, ente jurídico e formalmente constituído na sociedade, cujos membros têm papel ativo e politicamente importante nas definições políticas sobre os rumos da comunidade na qual está inserida.

Nesta perspectiva, entendemos a autonomia institucional – assim como a dos sujeitos docentes e discentes – como uma das garantias a partir das quais cada um dos que fazem a escola se sente à vontade, livre para manifestar suas posições, para apontar caminhos, idéias, divergências, contradições, enfim, para constituir a dinâmica própria da vida social que se reproduz dentro e a partir da escola. As primeiras experiências ou aprendizagens democráticas de uma geração não deveriam estar dissociadas do seu processo formativo escolar. Ao contrário, as práticas e processos político-pedagógicos escolares precisam ser vistas, também, sob esta perspectiva formativa, quer dizer, na medida em que cada sujeito vai se descobrindo como um conjunto de idéias, opções, idiosincrasias, como alguém capaz de ler o próprio mundo e de interferir, consciente e autonomamente, na própria vida social e institucional (FREIRE, 1996), vai sendo realizado também o papel da escola em seu sentido mais sublime. Por seu intermédio, novos sujeitos vão se libertando dos grillhões que até então os aprisionavam na escuridão política do “mundo da caverna” e se descobrindo no mundo real, concreto, sobre o qual é capaz de agir (alegoria platônica – A República). A partir desse momento, a comunidade escolar tem em suas mãos a responsabilidade de garantir o espaço e as condições necessárias para que ele cresça e se constitua como sujeito politicamente autônomo, situado e capaz de contribuir com a luta coletiva, com os objetivos institucionais, com a superação de contradições. Isto também é, em sua essência, formação humana, política, cidadã, coletiva; é experiência indelével que se aprofunda e se constitui, paulatinamente, nos referenciais democráticos para a vida social; é o papel da escola, é currículo materializado para além da formalidade disciplinar.

Ora, se essa aprendizagem política e democrática só se torna possível mediante condições objetivas de liberdade de ação e de pensamento, por um lado, é preciso ressaltar, por outro, a existência dos limites e regras normativas, regimentais, estatutárias ou consuetudinárias (éticas, políticas, morais) que estão presentes no cotidiano social e institucional. Isso constitui, também, os parâmetros organizativos das instituições, de modo que as ações e projetos se desenvolvem dentro desses

marcos, o que, por vezes, pode representar, para alguns, obstáculos ou justificativas para a não realização democrática, para atitudes centralizadoras ou autoritárias, ou ainda, para se limitar a experiência da gestão democrática à realização de eleição para diretor, não passando além disso.

É indubitável que a realização de eleições diretas para escolha de dirigentes escolares representa um avanço democrático, uma conquista social; que é um exercício de liberdade, no sentido do livre arbítrio, da manifestação da opinião e da vontade coletiva acerca dos rumos, dos projetos, do método de trabalho e de gestão escolhido pela comunidade para reger a ação institucional por um determinado tempo.

Todavia, a realização de tais eleições não assegura, necessariamente, uma decorrente gestão democrática no âmbito escolar. Assim como destacamos acima – que a existência de marcos legais definidores da democracia como princípio político de gestão não representa garantia, em si, da efetiva prática democrática – o mesmo vale para algumas práticas sócio-institucionais que têm sido adotadas como medidas democratizantes. A eleição de diretor, por exemplo, pode exprimir o resultado de um processo verdadeiramente democrático no seio da comunidade, mas pode, também, ser usada como estratégia para freiar a continuidade da experiência, ou mesmo para justificar medidas e ações que não implicam, obrigatoriamente, a participação coletiva, o atendimento dos projetos institucionais, os interesses da comunidade escolar. Esta relatividade faz parte dos limites e contradições que todo e qualquer processo institucional tem, e que fazem parte do movimento histórico de aprendizagem e de construção política da vida em sociedade.

O que representam os limites? Em primeiro lugar, são demonstrativos da necessidade de crescimento, de superação, por isso, instigadores do pensamento e da ação humana. Segundo, eles existem para serem superados; não há contradições que não sejam passíveis de leitura, de explicação e, desta forma, oferecem, elas próprias, os elementos da superação. A identificação desses elementos depende da capacidade político-intelectual e analítica dos sujeitos sociais ao se debruçarem sobre seus próprios objetos de análise e campos de ação. No caso em tela, cabe a nós, educadores, apreendermos a dinâmica das contradições sociais e, em seu bojo, identificarmos quais aspectos ou possibilidades de mudanças são dados pela própria realidade. Com esta perspicácia, talvez alcancemos estágios qualitativamente mais elevados de prática política, de exercício democrático, de modo a perseguirmos, cada vez com mais determinação e clareza política, os objetivos de nossa prática pedagógica escolar.

A Gestão Democrática e o Direito à Educação: um argumento

Na perspectiva de apontar algumas possibilidades de ação institucional que resulte no aprofundamento das experiências de gestão democrática e, dessa forma, podermos lidar, politicamente, com os limites e contradições próprios do cotidiano social, marcado por conflitos e disputas perenes de projetos, de idéias, de métodos de ação, dentre outros, ressaltamos a importância de refletirmos sobre algumas questões, sem qualquer ordem de prioridades, mas que são inerentes ao exercício democrático, ao exercício da aprendizagem política e da construção coletiva de um projeto de gestão institucional escolar.

Primeiro, que as eleições para diretores de escola precisam ser vistas como mecanismo democrático que possibilita, além da simples escolha de novo(s) dirigente(s), a aprendizagem política, que se dá pelo debate de idéias, de opiniões, pela participação efetiva dos sujeitos na construção do projeto político-pedagógico para escola. Portanto, sendo um projeto de desenvolvimento escolar, é de interesse direto da própria comunidade. A eleição precisa ser trabalhada como a manifestação política da vontade coletiva, como parte de um projeto institucional, o qual, pela sua dimensão democrática, pressupõe o diálogo, a avaliação, a definição de prioridades, a mobilização e participação da comunidade na realização de seus objetivos e metas. Os exemplos e experiências manifestados ou advindos desse processo são, fundamental e essencialmente, formativos.

Segundo, para que a aprendizagem política ocorra de forma consequente, o processo das eleições não pode se esgotar no ato de votação em si. Ao contrário, este é apenas o primeiro de uma sequência de passos distintos e complementares, necessários para uma efetiva gestão democrática. A democracia, a rigor, se realiza ou se inicia antes mesmo da eleição, mas somente se configura em sua amplitude no decorrer de uma gestão em seu todo. É a sua prática que oxigena e dinamiza o cotidiano institucional; é ela que alimenta os ânimos da participação coletiva nos projetos escolares. Uma gestão democrática possibilita a percepção, pelos sujeitos constitutivos da comunidade escolar, da cumplicidade necessária à execução dos objetivos escolares, pois serão vistos como parte dos interesses da comunidade. A percepção da relação de imbricação que existe (ou deveria existir) entre escola e comunidade pode levar ao sentimento de pertencimento, algo tão importante quanto a disposição política para a participação efetiva nos diferentes espaços e instâncias escolares; e isso pode resultar no diferencial qualitativo das experiências escolares e comunitárias de gestão democrática.

Terceiro, uma vez alcançada esta dimensão, a comunidade escolar torna-se mais propensa a perceber a gestão democrática como um mecanismo que também proporciona a materialização do direito à educação. Ou seja, se considerarmos que este

direito, muito mais que uma 'Declaração Universal' e um princípio legal, precisa ser assegurado através do acesso e da permanência na educação escolar, em seus diferentes níveis, a definição dos padrões de qualidade, de avaliação, dos referenciais epistemológicos e culturais requer a participação da comunidade interessada. Quando defendemos uma "educação pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada" [Plano Nacional de Educação (PNE) - proposta da sociedade brasileira], estamos falando, inclusive, do protagonismo da sociedade em definir, seja por meio de avaliações externas ou pela participação direta/indireta nos órgãos colegiados, os referenciais de qualidade da formação curricular que a educação escolar precisa oferecer, assegurando a todos os estudantes, indistintamente, as condições necessárias à inserção e à participação ativa na vida social.

Dessa forma, fica claro que o papel da escola relativo à materialização do direito à educação passa não apenas pelo desenvolvimento dos conteúdos curriculares, mas, também, pela forma como estes são definidos e geridos, pelos métodos de avaliação adotados, pela dinamização político-pedagógica proporcionada ou conquistada pela própria comunidade. Em síntese, a realização do direito à educação passa pelo grau de democratização dos processos decisórios, da comunicação e das informações no âmbito escolar. Logo, se a participação tem sido a forma mais efetiva de assegurar à comunidade escolar a livre manifestação de suas opiniões, idéias, críticas, valores etc, a gestão democrática impõe-se como, além de um princípio, um mecanismo social que possibilita a materialização do direito de todos à uma educação pública, gratuita, democrática e de qualidade socialmente referenciada.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Referências

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, Diaz Juan E. **O que é participação**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática de Liberdade** – a sociedade brasileira em transição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

_____. **Pedagogia da Autonomia** – saberes necessários à prática docente. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HIRST, Paul Q. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

MELLO, Guiomar N.; SILVA, Rose N. Seleção Competitiva de diretores: um estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. IN: **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo: FCC, n. 10, p. 7-45, 1994.

PARO, Vitor Henrique. **Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SEMERARO, Giovanni (Org). **Filosofia e Política na formação do Educador**. Aparecida: Idéias e Letras, 2004.

Democratic management and Principal's Election *From the exercise of autonomy to the actualization of right*

ABSTRACT: The text discusses the political and educational principle of democratic management and its implications on institutional autonomy and that of the subjects involved in school processes. It seeks to locate democratic management in the more general political context of defense and assurance of the citizen's right. In highlighting the effectiveness of democratic management as a political and educational strategy, it introduces principals' elections as a necessary dimension to the conceptual introjection of the right and the effective materialization by the subjects. The construction of an essayistic text was chosen, oriented by the dialectical analysis of the social processes directly involved with the object of analysis.

Keywords: Democratic management for the school. School autonomy. Principals' elections. Right to education. Public school.

La Gestion démocratique et l'élection des directeurs *De l'exercice de l'autonomie à la réalisation d'un droit*

RÉSUMÉ: Ce texte discute du principe politique-pédagogique de la gestion démocratique et de ses implications sur l'autonomie de l'institution et des sujets faisant partie des processus scolaires en cherchant à situer la gestion démocratique dans le contexte politique plus général de la défense et de la garantie des droits du citoyen. En mettant en évidence la réalisation de la gestion démocratique comme une stratégie politique-pédagogique, il y est avancé que l'élection des directeurs est une dimension nécessaire à l'introjection conceptuelle du droit et à sa matérialisation effective de la part des sujets. Ce texte se présente sous forme d'essai et est orienté par l'analyse dialectique des processus sociaux directement rattachés à l'objet de l'analyse.

Mots clé: Gestion démocratique. Autonomie. Élection des directeurs. Droit à l'éducation. École publique.

Gestión democrática y elección de Director *Del ejercicio de la autonomía a la realización del derecho*

RESUMEN: El texto discute el principio político-pedagógico de la gestión democrática y sus implicaciones sobre la autonomía institucional y de los sujetos involucrados en los procesos escolares. Busca situar la gestión democrática en el contexto político más general de defensa y garantía de los derechos del ciudadano. Al destacar la efectividad de la gestión democrática como estrategia político-pedagógica, introduce la elección de directores como dimensión necesaria a la introyección conceptual del derecho y a su efectiva materialización por parte de los sujetos. Se optó por la construcción de un texto ensayístico, orientado por el análisis dialéctico de los procesos sociales directamente vinculados al objeto de análisis.

Palabras clave: Gestión democrática de la escuela. Autonomía de la escuela. Elección del director. Derecho a la educación. Escuela Pública.

Gestão democrática da escola pública e a participação emancipável

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA*

RESUMO: O artigo objetiva refletir sobre a participação coletiva na escola pública a partir da análise das contradições do processo institucional, fundado em uma racionalidade técnica que se materializa na divisão das diversas funções existentes na instituição com vistas à maior eficácia e rendimento. O projeto político pedagógico (PPP) é analisado como instrumento que possibilita a participação coletiva desde que as políticas educacionais produzam alterações na estrutura escolar e faça emergir a participação emancipável.

Palavras-chave: Gestão democrática da escola. Participação emancipável. Educação para a participação. Projeto Político-Pedagógico. PPP.

Existe uma produção científica ampla e significativa a respeito da gestão democrática da escola pública e de seus mecanismos de participação coletiva, sobretudo após a promulgação desse princípio constitucional como organizador da escola pública no País, em 1988, reforçado com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996. Na literatura da área domina a assertiva de que a participação é requisito fundamental para a gestão democrática. Todavia, os debates sobre a gestão democrática mantêm um fôlego inquietante na agenda educacional, tendo em vista as contradições que perpassam o processo político institucional em face das condições estruturais e culturais, dentre as quais se encontra a escola, e que inibem a participação coletiva.

Este artigo objetiva trazer uma reflexão sobre as possibilidades da participação coletiva na escola pública, partindo da análise das contradições do processo institucional, sendo este fundado em uma racionalidade técnica que se materializa na divisão das diversas funções existentes na instituição com vistas à maior eficácia e rendimento. Tais valores são atualmente medidos segundo critérios estabelecidos pe-

* Doutora em Educação. Professora Adjunta e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Políticas Educacionais da Universidade Federal do Espírito Santo (NEPE/UFES) e Vice-Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). E-mail: <eliza.bartolozzi@gmail.com>.

los instrumentos nacionais de avaliação e por uma abstrata concepção de qualidade na educação.

Há muito que tem sido discutida e defendida nos sistemas educacionais no País e, também na academia, a construção de um projeto político-pedagógico (PPP) que organize a instituição, tendo como base a participação da comunidade escolar. A LDB, em seu artigo 12, responsabiliza os estabelecimentos de ensino pela elaboração de um projeto pedagógico (BRASIL, 1996). Ao mesmo tempo, planos e programas são enviados pelos sistemas educacionais à escola e, geralmente, se sobrepõem à tarefa de elaboração do PPP, por terem um caráter mais estratégico e financeiro ao relacionarem metas e ações com o seu financiamento. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDEescola) pode ser citado como o maior exemplo disso, mas também muitos sistemas municipais e estaduais têm seus planos próprios que se juntam aos nacionais e se avolumam na escola.

Todos esses instrumentos de gestão e/ou gerenciais podem ser analisados à luz dos referenciais que tratam dos processos de descentralização, cuja prática tornou-se recorrente na política nacional após anos 1990. Em tese, a descentralização é uma característica presente em instituições democráticas porque pressupõe a partilha do poder entre os sujeitos, um poder calçado na ação de planejar e de executar. Os defensores dessa estratégia entendem que a descentralização irá promover a autonomia, a eficiência e a eficácia aos sistemas de ensino. Já os críticos, apontam os limites das condições objetivas em que as políticas descentralizadas são implantadas, mesmo porque as ações são planejadas pelo poder central, cabendo aos trabalhadores docentes uma gestão financeira e uma organização escolar compatível com a lógica das empresas privadas. Os novos processos de regulação alteraram a dinâmica da instituição escolar e conferem uma intensa agenda de trabalho aos docentes.

Nesse sentido, torna-se primordial reconhecer a prática de descentralização desenvolvida no período para fins de entendimento das possibilidades de participação coletiva em uma instituição educacional. Ou seja, torna-se necessário identificar se os processos de descentralização empreendidos no contexto da reforma do Estado significaram a ampliação do grau de autonomia e de organização coletiva do trabalho pedagógico e, por fim, de uma melhoria na qualidade do ensino.

A literatura sobre o PPP afirma ser ele o instrumento que viabilizará a organização coletiva do trabalho pedagógico e, conseqüentemente, a autonomia da escola; ele deverá dar materialidade à identidade da escola. Entretanto, observa-se uma grande dificuldade de elaboração deste instrumento; a rigor, a dificuldade é plural, pois é constituída por diversos elementos que compõem a estrutura organizacional da escola. Dentre eles, pode-se destacar o elemento político como o elo integrador do coletivo; aquele que vincula as práticas cotidianas e promove o compartilhamento das diferenças ao afirmar as possibilidades de comunicação e de trocas sob a ideia

de uma comunidade constituída por regras e condutas. O político é a dimensão que integra as diferenças, que expõe os conflitos e que traduz as identidades. Todo agrupamento humano expressa essa dimensão (ou a escamoteia) por meio das relações de poder: da sua divisão e das formas de definir o conjunto de regras e de normas de funcionamento; os valores e as crenças orientadores da organização social.

Se como já dizia Weber (2007), a política é uma atividade geral do ser humano, está em toda a sua história, observa-se atualmente um movimento de oposição a ela no contexto da globalização econômica. Além da separação do político e do econômico, fomentado no contexto da modernidade capitalista, um movimento sistemático tratou de potencializar o afastamento da política no contexto de um capitalismo tardio, como assinalado por Jameson (2002).

É nesse movimento ininterrupto e contraditório de construção de uma gestão democrática na escola pública em um quadro histórico de individualização dos problemas, dos desejos e das expectativas; de diluição dos planos e das regras e de padronização de instrumentos avaliativos, que o trabalho coletivo é formalmente instalado por meio dos órgãos colegiados. Conhecer os mecanismos de participação coletiva na escola e seus impactos na qualidade da educação socialmente referenciada pela comunidade é tema importante de investigação, sobretudo, porque pode apontar diversas formas de práticas, de resistências e de organização do trabalho coletivo a partir de condições objetivas específicas. Provavelmente a ampliação desses tipos de pesquisa revelará as potencialidades dos agrupamentos sociais na realização de trabalhos coletivos e poderá orientar a formulação de políticas educacionais.

Reformismo racional e participação

Wallerstein (1995) afirma que o “reformismo racional” era o conceito organizador do liberalismo no final do século XIX, o qual dispensava aos homens ilustrados a competência para planejar os melhores caminhos de mudança política, pois o que importava aos liberais não era o *laissez-faire* em si, mas o progresso deliberado mensurável rumo à boa sociedade, que podia ser alcançada da melhor maneira por meio do reformismo racional. Essa foi uma forma atrativa de apaziguamento dos conflitos de classes. Os homens ilustrados eram definidos pela educação, pois tinham a capacidade técnica de dirigir a sociedade que então estava a caminho da democracia. Com o tempo, o Estado de Bem-Estar Social foi sendo gestado sob o princípio democrático, mas dirigido pela tecnocracia. Foi nessa trilha que a sociedade de massa pôde se erguer ao transferir para técnicos a definição de bom governo.

A participação social ficou no limite do institucional cujo domínio era dos técnicos. Portanto, a democracia moderna tem a característica da representatividade, do

cumprimento de regras e de procedimentos definidos em parlamentos dispostos na hierarquia social. Essa forma de organização social potencializou a burocracia, tornando os processos mais lentos, hierárquicos e de alto custo financeiro. Esse problema somente se instalou de fato com a crise do capitalismo no final do século XX. Com isso, reformas foram projetadas para fins de solucionar os desequilíbrios financeiros.

Todos esses fatos são bem conhecidos, fazendo-se desnecessários maiores aprofundamentos. Para o que diretamente interessa à discussão da gestão democrática da escola, as reformas política, administrativa e financeira projetadas para a sociedade brasileira traçaram um novo perfil institucional centrado na divisão de responsabilidades e até mesmo na transferência de serviços sociais para organizações civis, públicas e não-estatais. No campo da educação escolar, os trabalhadores assumiram maiores responsabilidades na gestão, passando a administrar recursos financeiros, cuja quantidade, forma de aplicação e de prestação de contas são definidas e controladas pelo sistema. Os recursos não chegam à escola a partir de suas necessidades, mas da capacidade financeira do sistema e de sua burocratização.

No mesmo passo em que a escola vai assumindo responsabilidades, a gestão vai tornando-se mais complexa porque inserida em uma sociedade em crise econômica e cultural: são mudanças profundas no caráter da família brasileira, com o aumento do desemprego, da pobreza, da marginalidade juvenil, com a perda de sentido da escola e com o desencanto dos professores para com sua profissão. Esses são alguns fatores que inibem a participação coletiva na escola.

Pode-se inferir que a lógica do reformismo racional se altera no contexto atual porque busca descentralizar as ações para as instituições e para os usuários de seus serviços já que o custo operacional dispendido anteriormente não cabia mais ao Estado cumprir. Aos técnicos ainda resta a função de controlar o tamanho da receita e de avaliar os serviços prestados. Por isso que muitos estudiosos das políticas educativas caracterizam a política de descentralização como de desresponsabilização, já que esta transfere para a escola a execução de um serviço planejado em instâncias superiores.

A categoria “governança” surge, no contexto da reforma do Estado, como estratégia de gestão pública e nos ajuda a melhor compreender o processo. Para Diniz (2004), governança significa a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país mediante a formulação e implantação das políticas públicas pertinentes. Isto é, trata-se da capacidade de tomar e executar decisões, garantindo seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados, a fim de assegurar a sua continuidade no tempo. Essa noção busca promover ações descentralizadas e um possível “empoderamento” local.

De forma mais geral, o que se pede para a escola é que cumpra, diariamente, com as tarefas pedagógica, administrativa e financeira, no quadro da mesma divisão do

trabalho, alterada por alguns mecanismos de controle acionados pela presença de representantes da família e da comunidade. Lima (2003) classifica tipos de participação na organização escolar e pode-se inferir a partir de seus estudos que esse é um tipo de participação formal porque reproduz a participação decretada, no sentido de que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável e organizado na forma de documento.

Outros tipos de participação podem ser referenciados no contexto escolar e estudados por Lima (2003). Mas interessa aqui destacar a participação como possibilidade de intervenção no projeto político democrático da sociedade capitalista, como capacidade de planejamento e de discussão dos diversos interesses em jogo e, sobretudo, como discussão de um projeto educativo que se traduza na emancipação intelectual, política e cultural dos sujeitos envolvidos na escola. Para tanto, a participação pressupõe sua vivência no cotidiano da escola, na superação da rígida divisão do trabalho e na troca das experiências e saberes construídos pelos diversos atores; pressupõe a prática da igualdade sobre o reconhecimento da diferença e das relações de poder traçadas pelo bem estar comum. Uma escola democrática pode ser construída por meio da participação emancipável que não esconde suas divisões e interesses, mas os trabalha pela práxis humana.

A possibilidade de manifestação da participação emancipável exige condições objetivas de realização, as quais podem ser garantidas em torno do PPP. Mas, por si só, o PPP como conjunto de regras estabelecidas e bem intencionadas ou como documento institucional, não promove as transformações na organização da escola e nem impacta na melhoria da qualidade do ensino. A elaboração do PPP não se dá por meio da adesão de um somatório de pessoas em torno de boas intenções ou do comprometimento pessoal de alguns. O envolvimento do coletivo precisa de condições concretas e contínuas para se efetivar com fins de consolidação de uma cultura participativa.

Participação emancipável: algumas aproximações

Uma discussão mais ampla e aprofundada sobre uma participação emancipável pressupõe uma interlocução com reflexões produzidas a partir das análises dos fenômenos sociais, culturais, políticos e econômicos perpassados em nossa sociedade atual. Todavia, faremos algumas aproximações que sinalizam a complexidade de uma participação e que se põe no movimento do real para fins de superação do momento prático-utilitário que nos encontramos.

Com razão histórica, Lima (2003) afirma que a participação tornou-se uma palavra-chave, onipresente nos discursos político, normativo e pedagógico do final do século XX. O autor fala de sua experiência em Portugal a partir da década de 1970,

mas no Brasil também podemos observar essa tendência. A participação consubstanciada pela organização dos conselhos e órgãos colegiados tornou-se prática recorrente na “nova gestão pública”, isto é, houve uma institucionalização da participação das comunidades, dos trabalhadores, enfim, da sociedade civil no planejamento dos serviços sociais. Na escola, Lima reconhece o surgimento da “participação organizada” e, no Brasil, observamos tal tendência após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, em seguida, com a LDB, a qual definiu os tempos e os espaços de participação da comunidade escolar. Muitas das experiências vivenciadas por conselhos de escolas nestes últimos treze anos, pelo menos, revelam, grosso modo, uma fragilidade no caráter da participação da comunidade, caracterizado pelo viés burocrático e formal¹. A institucionalização da participação se deu sob a perspectiva pragmática e instrumental a partir dos critérios da descentralização das ações para o alcance da eficiência e eficácia do ensino.

O afastamento de um período marcado pela prática da não-participação e a passagem para um outro, que promove a institucionalização da participação e traz consequências sérias para o processo formativo da democracia brasileira. A prática da participação construída sobre a base humanista parte do princípio de que este é um movimento ininterrupto de um coletivo que pensa o bem comum. Muito diferente, portanto, da prática desenvolvida atualmente na qual a participação acontece de forma planejada, organizada e distribuída em diversos grupos da sociedade, com ênfase na divisão social capitalista. Tal construção cultural nos afasta do caráter político da participação ao enfatizar os aspectos técnicos de forma potencializada.

A participação para se tornar emancipável tem a política como raiz de toda ação e entende que o conflito e os interesses são diversos. A participação emancipável na escola é constituída por sujeitos que vivem os conflitos, identificando-os nas relações de poder e de interesses, nas concepções de mundo e, portanto, nas diversas concepções de educação e de escola existentes no campo educativo. A reflexão coletiva sobre as condições objetivas da escola assentada em uma concepção pedagógica da prática social, pautada, pois pela diversidade, é uma possibilidade de diálogo que se abre para a superação do momento prático-utilitário.

A educação escolar é um campo propício para o desenvolvimento da participação emancipável devido ao seu trabalho ser voltado para a formação humana e, nesse sentido, o planejamento de seu trabalho tem força porque é sustentado pela necessidade de organizar a educação de um país mergulhado em iniquidades sociais. A importância de construção do PPP de uma escola se justifica pela importância de seu papel na sociedade. A ênfase, entretanto, não é dada pela definição/adoção de um modelo de PPP, pois a sua construção se desenvolverá no processo de formação do coletivo a partir das trocas de experiências, de práticas e de elaboração de concepções teóricas. A garantia de um tempo contínuo de elaboração do PPP pode se configurar na emancipação do coletivo, revelada na autonomia intelectual e técnica dos participantes.

O PPP como mecanismo de participação coletiva

A prática do PPP para os trabalhadores de uma escola e para a comunidade escolar, em geral, não nasce de um discurso sobre sua importância e nem dos ensinamentos sobre as formas de sua operacionalização. É preciso mais do que isso. Não basta o oferecimento de cursos de formação sem a explicitação das condições concretas de sua realização e a transformação da divisão do trabalho escolar. O PPP pressupõe a formação política do trabalhador docente, dos funcionários e da comunidade em geral. Portanto, exige um tempo longo, entendido como o debruçar-se sobre o objeto de forma a compreendê-lo em sua totalidade e dialeticidade.

Tratar da categoria “tempo longo” no atual contexto histórico é no mínimo um contra-senso, seria estar contra a marcha da história e ignorar a dinâmica institucional da escola. Certamente! Mesmo assim, não há como negar que o PPP pode promover uma reflexão sobre os fundamentos da educação e da formação humana, de análise da sociedade na multiplicidade de seus aspectos a partir de parâmetros ético-políticos-econômicos-culturais; de organização de um currículo que favoreça a formação de sujeitos emancipados, críticos e livres do domínio do conhecimento assistemático, fetichista e alienante. Para tanto, a escola precisa de mais tempo e de espaço para pensar o seu papel social em busca de um projeto de transformação social mais amplo.

Esse movimento implica numa formação política dos sujeitos envolvidos na escola e deve passar pela valorização do espaço público, no qual são deliberadas e decididas as ações concernentes à coletividade. Em tese, o PPP promoveria essa valorização e discussão da coletividade sobre o papel social da escola, assim sendo, aprimorará a concepção de educação como prática social e também a gestão democrática.

A construção do PPP depende de ações que ultrapassam a própria escola. Para que a instituição educacional seja resgatada como um *locus* social e democrático, a sua estrutura organizacional precisa ser transformada. Nos limites deste texto, serão destacadas, sinteticamente, três questões consideradas relevantes como possibilidades de ampliar as condições de participação coletiva para a consecução do PPP da escola. São elas: i) a valorização dos trabalhadores da educação; ii) a ampliação do tempo e do espaço escolar; iii) a superação da divisão rígida do trabalho e redução dos ordenamentos burocráticos.

A valorização dos trabalhadores da educação é problema discutido amplamente pela categoria. Os trabalhadores da educação são compreendidos aqui como todos os professores, especialistas, funcionários de apoio e técnico-administrativo que atuam em uma instituição educacional e, sua valorização pressupõe uma política de formação continuada, o ingresso por concurso público para todos os trabalhadores e um reconhecimento salarial compatível com as necessidades sociais desses traba-

lhadores. Segue abaixo uma citação retirada do documento referência da Conferência Nacional de Educação (Conae) como expressão das reivindicações ainda presentes na realidade atual.

Considerando a legislação vigente, as necessidades das instituições e sistemas de ensino e, ainda, a garantia de um padrão de qualidade na formação dos que atuam na educação básica e superior, é fundamental a institucionalização de uma **Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação**. Essa política deve articular, de forma orgânica, as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino e do MEC, com estratégias que garantam políticas específicas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada, conjugadas à valorização profissional efetiva de todos os que atuam na educação, por meio de salários dignos, condições de trabalho e carreira. Acrescente-se a esse grupo de ações, que garantem a valorização desses profissionais, o acesso via concurso público, para aqueles que atuam na educação pública (Conae 2010, 2008, p. 61).

Há de se considerar a importância da conquista de um piso salarial para a categoria docente, Lei nº 11.738, de 2008, que estipulou o valor de R\$ 950,00 para os professores da educação básica, como formação em nível médio e em regime de trabalho de no máximo 40 horas/semanais, além de garantir 1/3 da carga horária de trabalho do professor para outras atividades docentes, tais como: planejamento e avaliação; reuniões pedagógicas, atualização e aperfeiçoamento. Entretanto, muitos sistemas municipais e estaduais ainda não implementaram a citada lei e, há de se calcular que, é bem provável, que a lei não atingirá o objetivo de manter o trabalhador em uma escola, pois dois vínculos de emprego em sistemas de ensino diferente, representam um salário mais elevado que o piso nacional. Portanto, a lei não garante a ampliação de tempo e espaço na escola.

Outro ponto relevante nesse item da valorização dos trabalhadores da educação está na necessidade de ingresso do pessoal de apoio e técnico-administrativo por concurso público. Os sistemas educacionais no País adotaram, no final do século XX, uma prática de contratação de trabalhadores via estabelecimento de parcerias com empresas, uma lógica que vem na esteira das transformações no processo produtivo, conhecida como processo de acumulação flexível do capital, termo cunhado por Harvey (1993). Especificamente, no campo escolar, essa lógica gera inúmeros problemas no que diz respeito ao envolvimento e a compreensão dos funcionários com o papel social da instituição. Os contratos de trabalho, geralmente, delimitam as tarefas e ações que os funcionários podem ou não cumprir. Por exemplo, em escolas de educação infantil são contratados vigias do patrimônio público e que não podem interceder caso uma criança sofra um acidente em sua frente.

Essa forma de divisão do trabalho e de contratação do emprego limita a participação dos funcionários na escola e, sobretudo, traz a ideia de que a formação dos

estudantes matriculados na instituição depende somente do que acontece na sala de aula, ou seja, é uma responsabilidade única do professor. É no mínimo um equívoco essa compreensão de que a educação, como processo formativo, possa ocorrer de forma fragmentada e isolada dos hábitos, comportamentos e experiências obtidas extra-sala de aula ou no currículo oculto. Sendo assim, todos os trabalhadores da educação estão, constantemente, em processo formativo no espaço escolar. Portanto, precisam de condições iguais de emprego e trabalho.

A garantia e ampliação de tempo e espaço na escola pressupõem a regularização de condições concretas para a realização do trabalho coletivo, e mesmo individual, no interior da instituição. Como afirmado anteriormente, a construção do PPP constitui um processo de formação política e pedagógica sobre a totalidade da instituição educacional e esse alcance exige um tempo significativo para discussão e um espaço extra-sala de aula para viabilizar o encontro entre os trabalhadores. Concretamente, pode-se pensar no professor com 40 horas/semanais de trabalho, sendo 20 horas destinadas à sala de aula e o restante das 20 horas para atendimento individualizado ao aluno e reuniões coletivas de planejamento diário do currículo e de construção e avaliação do PPP. Em resumo, podemos destacar três aspectos positivos da extensão da carga horária de trabalho: profissionais com mais disponibilidade para estudar e acompanhar os educandos, desenvolvimento do trabalho coletivo e uma ação pedagógica reflexiva e integrada aos princípios estabelecidos pelo coletivo da escola no PPP.

Pelo exposto até agora, podemos desenvolver o entendimento em relação à necessidade de superação da divisão rígida do trabalho e da redução dos agrupamentos burocráticos, pois tais questões interferem na efetivação do PPP. Certamente, a gestão escolar não ficará livre da divisão do trabalho e da burocracia, uma vez que fazem parte da natureza da instituição, mas com o aprimoramento da gestão democrática, os trabalhadores podem procurar novas formas de organização que valorizem o coletivo. Quem sabe fazer emergir a “consciência situacional”, termo cunhado por Jameson (2002), para quem o contar da história individual e a experiência individual não podem deixar de envolver todo o árduo contar da própria coletividade. Tais hipóteses podem ser pensadas a partir de alterações profundas na organização escolar, de compreensão das relações de poder e de dominação presentes no cotidiano institucional.

Conforme Weber (1986) ressalta, a burocracia constitui tecnicamente o mais puro “tipo” da dominação legal. Nenhuma dominação é exclusivamente burocrática, já que não é exercida totalmente por funcionários contratados, tampouco é possível encontrar um quadro administrativo que seja de fato puramente burocrático: à medida que a sociedade se torna mais complexa e diferenciada, a administração burocrática se torna mais crítica. Mas, a burocracia é inevitável para Weber (1986); ela implica um tipo de poder. E a razão para o avanço da organização burocrática tem sido a superioridade da técnica sobre qualquer outra forma de organização. A inevitabilidade da

existência da burocracia se torna mais premente quando aumenta a complexidade do Estado, por isso se faz urgente a necessidade de unidade administrativa. A burocracia, segundo Weber (1986), é um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente, em função de objetivos; a burocracia não se esgota como fenômeno meramente técnico; é, acima de tudo, um fenômeno de dominação.

Por fim, podemos afirmar que a construção do PPP é um desafio para a superação das ambiguidades e como norte para a reflexão-ação das diretrizes para uma educação de qualidade, visando à maioria da população brasileira. É bom salientar que esse projeto é uma batalha de grande alcance e que envolve a sociedade como um todo. Por isso, não identificamos uma relação de causalidade entre PPP e qualidade da educação, mas acreditamos ser uma direção político-cultural que pode possibilitar o conhecimento efetivo do contexto educacional e do domínio dos mecanismos da reprodução global da sociedade em que pretendemos intervir.

Nesse sentido, entendemos que a organização do PPP não pode ser uma responsabilidade isolada da instituição escolar, mas depende de uma política programática, a partir de uma agenda de mudanças, visando à construção de um sistema nacional de educação, ao resgate do papel da universidade, de uma desburocratização do sindicato, para que possam, coletivamente, na dialeticidade do movimento histórico, construir a qualidade na educação que atenda aos interesses de emancipação da população majoritária do País.

Considerações finais

O debate sobre a gestão democrática e seus mecanismos de participação coletiva torna-se cada vez mais pertinente, haja vista a dificuldade das instituições educativas na concretização desse princípio constitucional e ético-político em um contexto marcado por profundas e significativas mudanças, como as que deram início na década 1990 e que alteraram a relação entre educação e Estado.

Como consequência dessas mudanças, novas regulações passaram a orientar as reformas educacionais, as quais introduziram formas específicas de controle social capazes de submeter à educação, em sua vertente escolar, a assumir a tarefa de garantir a ordem; como uma agente de controle e de prevenção dos distúrbios sociais próprios de uma realidade alimentada por profundas desigualdades sociais.

Nesse quadro, as instituições educacionais públicas experimentam modalidades de planejamento, de gestão e de avaliação, pois foram considerados os principais instrumentos para o alcance da eficiência e eficácia do ensino. Os planos e programas dispostos para a escola, na atualidade, possuem um caráter gerencial e demandam um dispêndio de tempo e de energia da gestão para fins de equilibrar necessidades-

custos-benefícios de forma racional e contida. A participação da comunidade escolar, nesses tipos de programas, se resume ao seu aspecto formal, como mais uma estratégia técnica no corpo das ações e metas a serem cumpridas. Ou seja, a participação não se desenvolve por meio do envolvimento, compromisso e compreensão da importância da ação política; ela não promove uma catarse. Identificar essas políticas e suas formas de gestão local, analisando-as sob a perspectiva da escola democrática e comprometida com a qualidade e a justiça social, é a tarefa ético-política da academia, dos sindicatos e das organizações educativas, possibilitando então o aprimoramento da gestão democrática, construída sob as bases de uma participação emancipável.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Nota

- 1 Tendência esta reforçada pelas políticas adotadas pelos sistemas de educação no país, cujo exemplo pode ser dado pela prática de separar as instâncias colegiadas de acordo com as tarefas a serem executadas: um conselho planeja e um outro executa.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

CONAE 2010. **Construindo o sistema nacional articulado de educação:** o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento referência. Brasília: MEC, 2008.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo:** a lógica cultural do capitalismo tardio. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1993.

LIMA, Licínio Carlos Viana da Silva. **A escola como organização educativa.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. As agonias do liberalismo: as esperanças para o progresso. In: SADER, Emir (Org.). **O mundo depois da queda**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 31-50.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel. **Max Weber. Sociologia**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1986.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. 20. ed. São Paulo: Cultrix, 2007.

Democratic management of public school and emancipatory participation

ABSTRACT: This article seeks to reflect on collective participation in public schools starting from the analysis of the institutional process contradictions, founded in a technical rationality that materializes itself in the division of the various existing functions in the institution aiming at bigger effectiveness and productivity. The political and educational project is analyzed as an instrument that makes collective participation possible since educational policies produce alterations in the school's structure and makes emerge the emancipatory participation.

Keywords: Democratic management for the school. Emancipatory participation. Education for participation. Political and Educational Project. PPP.

La Gestion démocratique de l'école publique et la participation émancipatrice

RÉSUMÉ: Cet article a pour objectif de réfléchir sur la participation collective dans l'école publique à partir de l'analyse des contradictions du processus institutionnel, celui-ci se fondant sur une rationalité technique matérialisée dans les diverses fonctions qui existent dans l'institution afin d'y conférer une plus grande efficacité et un plus grand rendement. Le projet politique-pédagogique est analysé comme un instrument rendant possible la participation collective à condition que les politiques éducationnelles produisent des altérations dans la structure scolaire et favorisent l'apparition de la participation émancipatrice.

Mots clé: Gestion démocratique de l'école. Participation émancipatrice. Éducation pour la participation. Projet politique-pédagogique. PPP.

Gestión democrática de la escuela y la participación independizable

RESUMO: El artículo tiene como objetivo reflejar sobre la participación colectiva en la escuela pública a partir del análisis de las contradicciones del proceso institucional, fundado en una racionalidad técnica que se materializa en la división de diversas funciones existentes en la institución con vistas a la mayor eficacia y rendimiento. El proyecto político pedagógico es analizado como instrumento que posibilita la participación colectiva desde que las políticas educacionales produzcan alteraciones en la estructura escolar y hagan emerger la participación independizable.

Palabras-clave: Gestión democrática de la escuela. Participación emancipable. Educación para la participación. Proyecto Político-Pedagógico. PPP.

Desafios à democratização da gestão escolar e a atuação dos professores na escola pública

TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA*
BIANCA CRISTINA CORREA**

RESUMO: O estudo aborda a atuação docente no processo de democratização da escola pública. Discute-se a necessidade de uma escola democrática na obtenção de um projeto educativo emancipador. A tradição autoritária e centralizadora existente na escola pública é relacionada aos aspectos da interface entre o trabalho pedagógico e as recentes reformas educacionais, sobretudo na tendência a valorar a padronização do trabalho docente – como no estado de São Paulo. O papel mediador fundamental dos professores é debatido no enfrentamento dos desafios à consecução da gestão democrática na escola pública.

Palavras-chave: Escola pública. Gestão democrática da escola. Trabalho coletivo.

Introdução

Mais de meio século se passaram desde as primeiras propostas de democratização das relações na escola e ampliação da participação da comunidade na gestão escolar. A instauração da Gestão Democrática como princípio constitucional válido para todas as escolas públicas do país (BRASIL, 1988, art. 206, VI) também já alcançou sua maioria, completando 21 anos em 2009.

A CF/88, no contexto das lutas sociais pela democratização, inovou em vários aspectos, instituindo formas diversas de a sociedade civil exercer controle sobre as atividades do Estado, sobretudo no que diz respeito às políticas sociais, dentre elas as que se referem à educação escolar. A regulamentação da gestão democrática, todavia,

* Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <teise@ffclrp.usp.br>.

** Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <biancacorrea@ffclrp.usp.br>.

viria a ocorrer apenas oito anos após a promulgação da CF/88, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996. A LDB reafirmou a gestão democrática como princípio orientador na organização do trabalho em escolas públicas, mas transferiu a cada sistema de ensino a responsabilidade de instituir e legislar sobre a forma de participação da comunidade em conselhos de escola ou equivalentes (Art. 14). A participação de pais na definição da proposta educativa, segundo a lei, é um direito, e a participação dos professores, um dever. A legislação, ainda, reafirma o princípio constitucional que garante o “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas” (Art. 2). Associando os artigos que se referem ao direito/dever de participação ao princípio que garante o pluralismo de idéias, podemos considerar que o projeto da escola, em termos legais, deve ser um produto local, construído no debate entre diferentes segmentos da comunidade escolar e sob a garantia do direito de expressão de diferentes ideias e concepções. Portanto, o campo legal constituído em torno da democratização da gestão da escola, ainda que idealmente, induz à autonomia e ao trabalho coletivo.

Passados 20 anos da promulgação da CF/88, que diagnóstico pode ser apresentado sobre os efeitos da gestão democrática legalizada? Quais foram as consequências da explicitação da participação como um direito (das famílias) e um dever (dos professores) para o desenvolvimento dos projetos pedagógicos nas unidades escolares? Formamos uma geração de jovens cujas experiências envolveram sua participação em instâncias mais democráticas da sociedade - um dos efeitos lógicos esperados? Os jovens professores que hoje atuam na educação básica apropriaram-se de valores democráticos em sua experiência como estudantes? A escola pública brasileira produziu a qualidade de formar pela participação? De se instituir como *locus* de debate sobre sua própria função social?

Com base nessas questões é que nos propomos a discutir, neste artigo, alguns aspectos das políticas implementadas desde a aprovação da atual LDB e os desafios à atuação docente, tendo em vista a democratização da gestão escolar.

Por que uma escola democrática?

À defesa da gestão democrática da educação e da escola bastaria, inicialmente, o argumento em favor do direito que tem a sociedade civil, em uma democracia, de controlar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Dessa perspectiva, ser usuário da escola pública é mais do que “fazer uso” de um serviço, mas, representa ser sujeito na concretização de um direito, uma vez que o ensino público é um bem social, produzido a partir da repartição da renda dos trabalhadores. Portanto, nada mais justo que a sociedade controle a qualidade do serviço prestado a partir dos

esforços que realiza para mantê-lo. Participar da gestão da educação por meio dos diferentes conselhos (conselhos de escola, conselhos municipais e estaduais de educação, conselhos de acompanhamento do Fundeb¹, entre outros) e da gestão escolar é, assim, exercício de controle democrático legítimo, direito de todo cidadão.

A especificidade da educação escolar, entretanto, exige que a democracia como componente necessário à organização do trabalho se sustente em argumentos que vão além do direito ao controle social. Referimo-nos aos objetivos da educação e à sua relação intrínseca com a democracia (PARO, 2008). Como nos indica Paulo Freire, não se trata de introduzirmos uma necessária dimensão política à educação, mas de considerarmos que a educação é política (FREIRE; SHOR, 1987). A natureza política da educação resulta de esta ser ação necessária à construção do homem como sujeito histórico. A organização do trabalho escolar, portanto, coerente com a natureza política da educação, em uma perspectiva que assume a condição humana de educadores e educandos, necessita estar assentada em uma práxis democrática, única forma de os homens relacionarem-se como sujeitos. Entretanto, não se trata apenas de valorar a existência de mecanismos de participação na escola, tais como os conselhos, mas de se considerar toda a organização curricular e o conjunto das relações estabelecidas entre profissionais e usuários como meios e conteúdos do processo formativo. Tal pressuposto se materializaria na produção autônoma do projeto pedagógico, na participação contínua dos sujeitos nos processos decisórios e na construção de coletivos capazes de, enfrentando os conflitos, negociar os diferentes interesses com vistas ao alcance dos objetivos educacionais, sendo estes, por sua vez, também objeto de permanente reflexão.

Gestão democrática: determinantes para sua concretização

Ao examinarmos a organização centralizadora e hierárquica que constitui historicamente a escola brasileira, verificamos que o trabalho docente se constitui, desde as origens, em ação desprovida de tempos e espaços suficientes de reflexão. A direção escolar, por sua vez, atua como gerência, responsável pelo controle do trabalho (BRAVERMAN, 1977) e sofrendo o controle de suas chefias.

O trabalho é estruturado de maneira tal que a cooperação entre profissionais tende a ser estritamente técnica, ou seja, o trabalho de um professor incidiria sobre o trabalho do outro em função das sequências de períodos letivos, mas não em função da produção coletiva de ações articuladas. O mesmo vale para profissionais que não atuam nas salas de aula, mas como quadros de apoio, estes, na maior parte das vezes, sequer têm acesso ao projeto pedagógico, ou às intencionalidades dos docentes. Sua atividade restringe-se a um fazer dissociado da função educativa es-

colar, o que certamente a empobrece, empobrecendo também sua condição humana e profissional.

A herança do trabalho fragmentado, já naturalizada em nossas escolas, compõe-se com uma falsa noção de autonomia, manifesta no cotidiano por frases como “fecho a porta de minha sala de aula e faço o que eu achar melhor”. A possibilidade de se realizar o trabalho isolada e independentemente, sem nenhuma vinculação com outros sujeitos, não expressa, de modo algum, o que entendemos por autonomia. Expressa, isto sim, a solidão no local de trabalho e a angústia diante de relações marcadas pela subalternidade. Ademais, conforme José Mário Pires Azanha (2000, p. 19) “a autonomia escolar desligada dos pressupostos éticos da tarefa educativa poderá até favorecer a emergência e o reforço de sentimentos e atitudes contrários à convivência democrática”. Nesse sentido, a autonomia na escola nunca poderá ser absoluta e desligada de princípios relacionados aos direitos universais de todo cidadão e, portanto, trata-se de uma autonomia relativa.

Para além de nossa herança hierárquica e de trabalho fragmentado, vejamos como as políticas mais recentes têm contribuído para que essa lógica seja ainda mais aprofundada, retirando do professor sua condição de sujeito e, da escola, a possibilidade de um trabalho coletivo baseado numa gestão mais democrática.

As reformas educacionais produzidas no país a partir dos anos 1990 transcorrem em um contexto de reforma do próprio Estado, para a qual o argumento seria a superação de uma suposta “crise” na administração pública. Essa temática vem sendo abordada criticamente por diversos autores que questionam os objetivos finais de tal reforma. Cientes deste debate, neste artigo, nos concentraremos no que se refere diretamente à interface entre as políticas públicas e a organização do trabalho na escola, considerando as proposições e impactos sobre a gestão escolar, mas também o fato de as escolas constituírem-se como unidades sociais a partir dos sujeitos que ali atuam. (CÂNDIDO, 1964)

No plano mais amplo das políticas públicas, convém, entretanto, considerar a noção do bem “público-não estatal” (GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009) presente no debate político a partir dos anos 1990. A sociedade civil chamada a assumir responsabilidades para com a oferta educacional, é reconhecida em organizações não governamentais (ONG’s), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip’s)² e mesmo na iniciativa privada com fins lucrativos. Toda uma regulamentação é produzida a fim de que o poder público possa contar com esse apoio na consecução da oferta educacional. Destacamos ainda o estímulo ao voluntariado, do qual temos interessante exemplo no Programa Amigos da Escola, patrocinado pela Fundação Roberto Marinho. (SOUZA, 2008)

Embora a presença do setor privado na oferta educacional com recursos públicos não seja novidade, destacamos o aumento significativo dessa presença a partir da dé-

cada de 1990. O setor privado é introduzido na escola pública para, segundo a lógica da administração gerencial, contribuir com o serviço público agregando a este uma suposta competência do mercado.

As reformas, ainda, enfatizam as avaliações externas como mecanismo de controle, por parte do Estado, da qualidade do serviço prestado. Reconhecendo que os indicadores selecionados para tais avaliações são objeto de debates, consideramos aqui como um determinante da organização do trabalho na escola, o fato da comunidade escolar não ter nenhuma participação ativa nesse processo, restringindo-se a ação ao preparo dos estudantes para sua participação nas provas.

Cabe destacar a implantação de políticas de bonificação salarial mediante o alcance de resultados previamente estabelecidos em tais avaliações, tal como acontece na rede estadual de São Paulo. (2008a).

É a rede estadual paulista, ainda, que nos oferece importante exemplo de associação de qualidade à padronização, ao introduzir um modelo “apostilado” de ensino. Por meio de “parceria” entre a Secretaria de Estado da Educação e a Fundação Vanzolini³, professores e estudantes da rede pública, entre 2008 e 2009, receberam material didático do qual constavam **todas as atividades** a serem desenvolvidas em **todas as aulas de todas as disciplinas em todas as séries do segundo ciclo** do Ensino Fundamental e Ensino Médio⁴. Os professores recebem uma versão específica do material do qual constam as atividades e as orientações para executá-las, enquanto os estudantes recebem cadernos de atividades. Os gestores, por sua vez, também recebem material próprio. Mais especificamente é o coordenador pedagógico que recebe o “Caderno do Gestor” (SÃO PAULO, 2008b). As orientações a docentes e gestores integram o conjunto de medidas relacionadas ao Currículo, Avaliação e Expectativas de Aprendizagem decorrentes da “Nova Agenda de Educação Pública do Estado de São Paulo”, que por sua vez é composta por um conjunto de 10 ações, apresentadas pela Secretaria em 2008. (SÃO PAULO, 2009)

Essas medidas, em momento nenhum foram acompanhadas de outras que, explicitamente, indicassem a irrelevância de instâncias como o conselho de escola, por exemplo, ou da gestão democrática. Assim, sem abandonar o discurso da democratização e sem sequer alterar o quadro legal existente, os governantes paulistas, em especial, veem implantando uma lógica administrativa tipicamente empresarial, embora sem garantir todos os elementos materiais que seriam necessários para que tal lógica fosse inteiramente contemplada: por um lado, padroniza-se o “ensino” e se estabelecem meios externos para o controle da qualidade, mas, por outro lado, não há aumento de recursos para as escolas e nem investimento em pessoal.

Importante destacar que, em âmbito federal, assistimos tentativas de investimento na formação de pessoal para a gestão democrática, ainda que não haja ampliação de recursos financeiros, por parte do atual governo. Dados os limites deste artigo,

destacamos apenas o “Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares” (BRASIL, 2004). Conforme nosso entendimento, seu conteúdo expressa com razoável coerência as ideias que foram sendo construídas pelos próprios movimentos docentes e outras organizações da sociedade civil no que se refere à democratização da gestão, especialmente quanto à participação. Encontramos o seguinte em um dos cadernos organizados nesse programa:

[...] é fundamental que a escola tenha a sua ‘filosofia político pedagógica norteadora’ resultante, como já mencionado, de uma análise crítica da realidade nacional e local e expressa em um projeto político-pedagógico que a caracterize em sua singularidade, permitindo um acompanhamento e avaliação contínuos por parte de todos os participantes da comunidade escolar (estudantes, pais, professores, funcionários e direção) e local (entidades e organizações da sociedade civil identificados com o projeto da escola). (BRASIL, 2004, p. 24-16)

Paralelamente a ações dessa natureza por parte do governo federal, as políticas locais tendem a tomar uma direção totalmente oposta, embora sem abrir mão de um “discurso” favorável aos princípios da gestão democrática.

É assim que, no estado de São Paulo, o chamado Caderno do Gestor dirigido aos coordenadores pedagógicos em 2008 não deixa dúvidas quanto à intenção do governo em estabelecer um currículo único, padronizado, para todas as escolas de sua rede, o que, segundo entendemos, vai de encontro ao que estabelece a legislação nacional em torno da elaboração do projeto pedagógico da escola e, portanto, ao próprio princípio da gestão democrática. A “orientação” aos coordenadores é a seguinte:

O primeiro passo a ser dado pelo professor-coordenador está nucleado no **monitoramento** da implantação da **atual Proposta Curricular da Secretaria da Educação do Estado**. O professor-coordenador tem, neste momento, o seu grande desafio: **anunciar** a proposta, **esclarecer** seus fundamentos e princípios, **conduzir** a reflexão da comunidade escolar e **organizar o planejamento** da escola **com base na Proposta**. [...] Isso exige [do coordenador ao assumir o protagonismo no processo] [...] principalmente, **uma postura política e pedagógica transformadora, aberta ao diálogo**, colaboradora e transparente. (SÃO PAULO, 2008b, p. 6, grifo dos autores).

Observa-se, assim, que as medidas reformadoras vão sendo tomadas sem que sejam negadas as regulamentações que instituem a gestão democrática, sobrepondo-se a estas não em um campo legal, mas pelo esvaziamento político de seus significados. A definição de conteúdos *a priori*, por exemplo, vinculada a avaliações externas que cobrarão tais conteúdos e cujos resultados terão impacto sobre o salário dos profissionais da educação, impede que qualquer princípio democrático possa se transformar em realidade. Por isto, se os colegiados ainda existem, suas funções perdem o sentido, pois na prática não podem deliberar sobre aspectos significativos da organização do trabalho na escola, em especial, sobre o seu projeto pedagógico.

O professor: sua formação e seu papel social na escola

Diante do panorama apresentado no item anterior nos perguntamos, por exemplo, qual tem sido a razão para os encontros regulares entre os professores na escola. Se a orientação está dada, se o currículo está definido e até os meios a serem adotados estão postos, se a discussão é quanto à execução de projetos e não quanto a sua definição, o que restaria ao conjunto dos professores definir coletivamente no âmbito da escola?

Evidentemente, ao tomarmos como exemplo a política adotada por um sistema de educação específico, não podemos generalizar as orientações a que estão sujeitos os profissionais e usuários em todo o território nacional. Sem ignorar iniciativas diferenciadas, todavia, detivemo-nos na reflexão sobre a rede estadual paulista em face de seu porte, o que nos permite evidenciar a necessidade de a formação docente levar em conta a tendência atual à implementação de políticas que estimulam a competitividade e a padronização do ato pedagógico.

Compreendemos, pois, que vivenciamos, sim, um momento bastante crítico no que se refere à gestão democrática da escola pública e à garantia de uma qualidade que não esteja marcada pela lógica do mercado. Todavia, ainda consideramos haver possibilidades de transformação dessa realidade e, mais que isso, entendemos que o papel do professor como intelectual (GRAMSCI, 1989) nesse momento, mais do que nunca, pode ser determinante na definição dos rumos de nossa escola pública.

Temos a considerar ainda que as políticas não são “materializadas” na escola tal e qual foram formuladas, já que os sujeitos aí envolvidos têm múltiplas maneiras de interpretá-las, resistindo ou alterando seu significado original. Nesse sentido, concordamos com Werle et al quando afirmam que:

na compreensão de que mesmo tendo uma tradição verticalista e centralista em políticas públicas no Brasil, a consideração dos contextos em que elas transitam reafirma o quanto as políticas educacionais não são formulações “dadas” a execução para sua implantação, mas são formulações que passam por múltiplos processos de comunicação, apropriação, eliminação, ressignificação, supressão e fragmentação. (WERLE et al, 2007, p. 125)

Se é assim, julgamos que a formação do professor está diretamente relacionada à sua possibilidade de compreender os pressupostos que embasam a definição das políticas, de modo a problematizá-las e, em alguns casos, rejeitá-las. Sempre há “brechas” passíveis de serem preenchidas, espaços a serem ocupados por interesses opostos aos daqueles que estão no poder, e esta “ocupação” pode ocorrer na medida em que se tenha clareza dos significados mais profundos das propostas lançadas a cada período de nossa história educacional.

O professor, em linhas gerais, é formado desde a graduação para o trabalho solitário, em sala de aula; mais do que isso, para compreender sua atuação como restrita

à veiculação de conteúdos científicos em uma determinada área. O caráter coletivo da ação pedagógica no ambiente escolar e a interdependência entre os diversos sujeitos envolvidos no processo não compõem historicamente nossos currículos. A análise de políticas públicas em educação em sua interface com a escola, por sua vez, também é tema ainda pouco abordado nas graduações. Não havendo experiências que se contraponham a práticas solitárias na formação inicial, são reduzidas as possibilidades de o professor em formação questionar-se sobre o seu papel na democratização da educação (na escola, nas políticas, etc.). Acrescente-se a experiência de anos como estudante, fator aceito como uma referência para a atuação profissional: uma vez que as práticas escolares são tradicionalmente hierarquizadas, é de se supor que os futuros professores tenham em sua formação, o registro de experiências voltadas ao alcance do sucesso individual ou apenas de desenvolvimento de estratégias para sobrevivência no ambiente escolar.

A formação inicial é, portanto, em um projeto educativo de fato, chamada a contribuir para o “desmonte” de concepções construídas pelos graduandos durante anos e anos no interior das escolas, caso contrário o futuro professor terá, no que diz respeito à contribuição dada pelo ensino superior, poucas “ferramentas” para compreender a educação como atividade coletiva que se faz em um contexto histórico. Portanto, defendemos a necessidade de que os projetos formativos, no âmbito das licenciaturas, tenham como um de seus eixos a vivência de experiências “democráticas”, de experiências de trabalho coletivo (não nos moldes dos conhecidos “trabalhos em grupo” em que se dividem as tarefas como numa linha de montagem).⁵

Nos locais de trabalho, os desafios se tornam maiores: se não há uma cultura pré-instituída a qual o indivíduo possa se associar e que o convoque a atuar coletivamente, tendemos, como acontece na prática, a ter a ação docente centrada em um grupo de conhecimentos a ser veiculado para um grupo de alunos. Na atualidade, como se viu no caso da rede estadual paulista, ao risco da fragmentação e do isolamento, acrescenta-se o da padronização do projeto pedagógico, retirando do professor o que lhe é mais típico: a autoria, a assunção de seu fazer desde a formulação até a avaliação. Sabemos o que isto pode representar. Como já nos alertava Azanha (2000, p. 20):

Sem liberdade de escolha, professores e escolas são simples executores de ordem e ficam despojados de uma responsabilidade ética pelo trabalho educativo. Nesse caso, professores e escolas seriam meros prestadores de serviços de ensino, de quem até se pode exigir e obter eficiência, mas não que respondam eticamente pelos resultados de suas atividades.

Sem a possibilidade de “responder eticamente” pelo seu próprio trabalho, o professor tem sua ação completamente esvaziada de sentido, tornando-se mero executor de tarefas.

Mas, como afirmamos, há espaços para a resistência, e como sabemos, professores são seres humanos que pensam, sentem e são capazes de criticar a realidade em que estão inseridos, em que pese todo um contexto desfavorável. Especialmente aqueles que têm clareza da dimensão política de sua profissão, poderão contribuir na construção de um projeto que se contraponha ao que vem sendo proposto e executado em muitos de nossos sistemas educacionais. Como dissemos, nossa legislação ainda está em vigor no que se refere à democratização da gestão escolar; além disso, muitos são os sistemas em que já se conta com “horas de trabalho pedagógico coletivo” (HTPCs), como é o caso de São Paulo. Tomando esses dois exemplos, podemos pensar que, apoiados na legislação (ainda que saibamos de seus limites e ainda que tenhamos clareza dos determinantes objetivos que estão muito além da letra da lei), os momentos de formação remunerados pelo Poder Público podem ser usados não para seguir o que “o seu mestre mandou”, mas para refletir criticamente sobre essas determinações, para estudar temas mais amplos que possam ir além dos conteúdos específicos de cada disciplina e mesmo dos guias curriculares elaborados e propostos pelas instâncias superiores do sistema.

Sabemos, entretanto, que nossa escola precisa melhorar sua qualidade, que precisa realmente promover, no sentido pleno, as novas gerações que ano a ano passam por ela. Entendemos que um projeto pedagógico articulado localmente e baseado nos princípios da autonomia, do trabalho coletivo e da gestão democrática pode representar, ainda, um meio fecundo para produzir essa qualidade e, ao mesmo tempo, resistir às investidas neotecnistas⁶ que vimos assistindo. O projeto pedagógico é, portanto, atividade fundamental no desencadear do trabalho coletivo (ARAÚJO, 2007). As oportunidades de encontro entre docentes, reiteramos, são importantes espaços para discutir a construção do projeto da escola e as formas de mediação necessária para o fortalecimento dos usuários. Confrontando concepções, enfrentando preconceitos, insistindo na reflexão sobre quais são os sujeitos no processo educativo, a formação do professor poderá se dar na contramão das proposições que relegam os profissionais e usuários da escola pública a uma posição passiva, de receptores e executores de propostas que lhes são externas. A construção coletiva do projeto escolar, em nosso entendimento, representa o enfrentamento da rigidez e da concepção hierárquica de organização do trabalho em um de seus núcleos mais duros: a organização curricular e a consecução do ensino. (ARROYO, 2008). Dessa maneira, a mediação dos docentes é fundamental no esforço coletivo de alteração de práticas.

Nesse sentido, podemos uma vez mais recorrer a Azanha (2000, p. 23) quando este afirma:

A escola, ou melhor, o mundo escolar é uma entidade coletiva situada num certo contexto, com práticas, convicções, saberes que se entrelaçam numa história própria em permanente mudança. Esse mundo é um conjunto de víncu-

los sociais, fruto da adesão ou da rejeição de uma multiplicidade de valores pessoais e sociais. A ideia de um projeto pedagógico, visando à melhoria desse mundo com relação às suas práticas específicas, será uma ficção burocrática se não for fruto da consciência e do esforço da coletividade escolar.

Entendemos, assim, que ainda há espaço para que essa “entidade coletiva situada num certo contexto” possa demonstrar a sua força. É preciso, pois, que se explicitem os significados das políticas em andamento ao mesmo tempo em que se retome a ideia de que esse coletivo não é algo amorfo, mas, ao contrário, uma enorme força, ainda que em potencial, que poderá, sim, redefinir o rumo de sua própria história.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
- 2 Reguladas pela Lei nº 9.790, de 1999, as Oscip's constituem-se como pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, qualificadas pelo poder público para atuarem como parceiras na prestação de serviços.
- 3 A Fundação Vanzolini é uma instituição privada mantida e administrada por docentes da Escola Politécnica da USP. (Disponível em: <<http://www.vanzolini.org.br>>. Acesso em: 10 abril 2009).
- 4 Os conteúdos são organizados em blocos bimestrais.
- 5 A esse respeito, ver Garcia e Correa (2007).
- 6 Por neotecnocratas entendemos as políticas que, priorizando a eficiência e eficácia do processo pedagógico, em uma lógica empresarial, reeditam o pressuposto de que o domínio de técnicas substitui a reflexão coletiva na qualificação do trabalho pedagógico. (GARCIA; CORREA; PINTO, 2008, p. 34-35).

Referências

ARAÚJO, Elaine Sampaio. O projeto pedagógico como (des) encadeador do trabalho coletivo na escola. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 26, p. 63-72, 2006.

ARROYO, Miguel Gonzalez . Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política?. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha (Org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-57.

AZANHA, José Mário Pires. Proposta pedagógica e autonomia da escola. In: _____. **A escola de cara nova: planejamento**. São Paulo: SE/CENP, 2000. p. 18-24.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania. In: **Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares**. Brasília: 2004.

BRAVERMAN, Harry. Trabalho e capital monopolista. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CÂNDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice M. **Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação**. São Paulo: Nacional, 1964. p. 107-128.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; BORGHI, Raquel. A nova gestão pública e o contexto educacional brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL CIDIInE, 2., 2009, Vila Nova de Gaia. **Actas: novos contextos de formação, pesquisa e mediação**. Aveiro: Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Cultura e do Ensino Superior, 2009. v. 1. p. 1-17.

_____; CORREA, Bianca Cristina. O estágio supervisionado como experiência formativa para o trabalho coletivo na escola. **Série Estudos: periódico do mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande**, v. 24, p. 133-142, 2007.

_____; _____. PINTO, José Marcelino Rezende. **O projeto pedagógico da escola: autonomia, trabalho coletivo e gestão democrática**. 2008. No prelo.

GRAMSCI, Antonio. **Intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1989.

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

SÃO PAULO. **Lei Complementar 1.078, de 17 de dezembro de 2008a**. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em: <[http://www.microeducacao.com.br/Textos/Lei%20Complementar%201078-17108\(BonusporResultados\).doc](http://www.microeducacao.com.br/Textos/Lei%20Complementar%201078-17108(BonusporResultados).doc)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Proposta curricular do Estado de São Paulo**: Caderno do Gestor 1. São Paulo: SEE, 2008b.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Rede do saber**. Disponível em: <<http://www.rededosaber.sp.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2009.

SOUZA, Silvana Aparecida de. **Educação, trabalho voluntário e responsabilidade social da empresa**: “amigos da escola” e outras formas de participação. 2008. 304 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

WERLE, Flávia Obino Corrêa et al. Contexto de constituição das políticas educacionais: considerações acerca da formação do professor rural. **Série Estudos**: periódico do mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 24, p.121-132, jul/dez. 2007.

Challenges to democratization of school management and the teachers' action in public school

ABSTRACT: This paper addresses the teaching action in the process of democratization of the public school. The necessity of a democratic school in the achievement of an emancipative educational process is discussed. The existing authoritarian and centralizing tradition in public schools is related to the aspects of the interface between educational work and recent educational reforms, especially in the tendency to value the standardization of teaching work – as in the state of São Paulo. The crucial mediating role teachers play is discussed in the confrontation with the challenges to achievement of democratic management in public school.

Keywords: Public school. Democratic management. Collective work.

Les Défis pour la démocratisation de la gestion scolaire et l'action des professeurs à l'école publique

RÉSUMÉ: Cette étude porte sur l'action des enseignants en faveur de la démocratisation de l'école publique. Il y est question de la nécessité de démocratie à l'école pour l'obtention d'un projet éducatif émancipateur. La tradition autoritaire et centralisatrice qui existe à l'école publique y est mise en rapport avec les aspects de l'interface entre le travail pédagogique et les réformes éducationnelles récentes, notamment la tendance à mettre en valeur la standardisation du travail des enseignants, comme à l'état de São Paulo. On y débat du rôle médiateur fondamental des professeurs dans l'affrontement des défis qui se posent pour la réalisation de la gestion démocratique à l'école publique.

Mots clé : École publique. Gestion démocratique. Travail collectif.

Desafíos a la democratización de la gestión escolar y la actuación de los profesores en la escuela pública

RESUMEN: El estudio aborda la actuación docente en el proceso de democratización de la escuela pública. Discute la necesidad de una escuela democrática en la obtención de un proyecto educativo emancipador. La tradición autoritaria y centralizadora existente en la escuela pública es relacionada a los aspectos de la interface entre el trabajo pedagógico y las recientes reformas educacionales, sobretodo en la tendencia a valorar la estandarización del trabajo docente – como en el estado de São Paulo. El papel mediador fundamental de los profesores es debatido en el enfrentamiento de los retos a la consecución de la gestión democrática en la escuela pública.

Palabras-clave: Escuela pública. Gestión democrática. Trabajo colectivo

A participação da família na escola

Contribuições à democratização da gestão

MARIA VIEIRA SILVA*
LUCIANNA RIBEIRO DE LIMA**

RESUMO: O artigo enfoca alternativas da gestão democrática identificando forma e conteúdo das novas composições a partir das determinações macro-sociais e da dinâmica legal e real que se processam na escola. É enfocada a participação das famílias no processo de democratização da gestão mediante o “Projeto Integrar” da Escola de Educação Básica da Universidade Federal de Uberlândia (Eseba/UFU). As reflexões colocam em relevo avanços na democratização da gestão, considerando os arenosos terrenos da democracia ocasionados pelas manifestações das políticas neoliberais e desconstrução das vias democráticas.

Palavras-chave: Democratização. Gestão escolar. Família e escola.

Introdução

O que pensam as famílias em relação à escola? Quais são as expectativas da escola em relação às famílias? Que mediações são possíveis estabelecer entre a participação das famílias na escola e a democratização da gestão? Essas e outras questões assumem centralidade nas motivações que impulsionaram as reflexões e análises presentes neste artigo. Buscamos, pois, apreender os processos que justificam os nexos e aproximações entre essas duas esferas, as quais, historicamente, têm sido espaços sociais, dentre outros, que contribuem para a construção de identidades e subjetividades das crianças e jovens.

* Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e membro do *Projeto Integrar* na Eseba/UFU. E-mail: <mvs@ufu.br>.

** Mestre em Educação. Coordenadora psicopedagógica do 2º e 3º ciclos e do *Projeto Integrar* na Eseba/UFU. E-mail: <luciannadelima@yahoo.com.br>.

Tais análises, por sua vez, são derivadas de experiências que envolvem a participação das famílias na escola, como o *Projeto Integrar: estreitando as relações família-escola*¹, realizado no âmbito da Eseba/UFU no período que compreende os anos de 2005 a 2009.

Por ser a escola um ambiente complexo e rico em relações sociais, torna-se um terreno fértil para análises de diferentes naturezas, pois, como uma teia, se interligam e se influenciam dialeticamente na constituição de sua dinâmica organizativa. Assim, várias possibilidades de temáticas sobre a gestão se revelaram e muito nos instigaram, contudo, optamos por analisar a relação entre família e escola, buscando apreender diferentes nuances presentes neste processo. Essa escolha se deu em função do pressuposto de que há uma crise de participação da família na escola. Por outro lado, tem sido consenso considerar a participação das famílias na escola como um dos elementos que poderá contribuir para o bom desempenho intelectual e afetivo dos/as aluno/as.

Um olhar relacional para essas instituições é o que propomos com as reflexões presentes neste texto, tendo como horizonte a pluralidade de formas e concepções que envolvem família e escola, as quais estão ancoradas em múltiplos valores, princípios, filosofias, convicções, crenças, leis, regras, dentre outros aspectos. Contudo, há também um significativo elo que os aproximam e que tornam comum sua existência. Ambos os espaços dividem a mesma tarefa de educar e de lidar com os difíceis territórios da emoção, da construção da subjetividade e do aprendizado dos sujeitos de acordo com suas especificidades. Como então pensarmos estes espaços?

Nas seções que se seguem nos propomos a um cruzamento de olhares sobre essas duas instituições, problematizando as bifurcações e confluências para a constituição do sujeito. Colocaremos em relevo algumas alternativas em construção, as quais buscam viabilizar a participação da família na escola como um dos mecanismos constitutivos de uma gestão democrática.

Famílias, no plural

A estrutura familiar, bem como a sua função social, é um constructo histórico. Isso equivale a dizer que a família, de acordo com o tempo e a sociedade na qual está inserida, organiza-se de forma peculiar com vistas a atender às necessidades e valores dessa mesma sociedade. Assim, não há como compararmos uma família pertencente à sociedade tribal, com uma família medieval ou, ainda, uma família contemporânea. São momentos e lugares históricos diferentes que interferem na organização dessas famílias e nos papéis desempenhados por seus membros.

Historicamente, o papel da família na educação dos filhos assumiu um lugar central. Além das normas, valores, crenças, filosofias e regras veiculadas pela famí-

lia é também esta instituição uma das principais responsáveis pela socialização das crianças no contexto escolar.

Segundo Prado (1981, p. 52),

a família, como toda instituição social, apresenta aspectos positivos, enquanto núcleo afetivo, de apoio e solidariedade. Mas apresenta, ao lado destes, aspectos negativos, como a imposição normativa através de leis, usos e costumes, que implicam, muitas vezes, em elemento de coação social, geradora de conflitos e ambiguidades.

Para o autor, apesar dos conflitos, a família é essencial no desenvolvimento da sociabilidade, da afetividade e do bem-estar físico dos indivíduos, sobretudo durante o período da infância e da adolescência. A ênfase nesses períodos ocorre, justamente, por serem mais críticos na constituição da identidade do sujeito, para o qual a família poderá servir de referência no processo de desenvolvimento.

Minuchin (2000) entende família um núcleo ímpar, criador de uma cultura própria, onde cada pessoa que a compõe, além de compartilhar desses mesmos ideais e comportamentos, tem suas próprias emoções e significações do cotidiano doméstico. Esses diferentes universos se entrelaçam e formam um jeito de viver e conviver que, ao mesmo tempo que conta, omite seus dramas, suas dores, seus sabores.

Ao debruçarmos sobre essa temática é necessário considerar um conjunto de determinantes da nossa realidade concreta, os quais, cada vez mais, exigem o desenvolvimento de outros olhares para as novas configurações da esfera familiar.

De acordo com Medina (2002) poucas instituições conheceram mudanças tão significativas como a família em uma geração: o seu tamanho se reduziu e ela se tornou menos estável no que se refere à contribuição do casal conjugal. O casamento passou a ter um papel social menos central e o “companheirismo” tornou-se corrente e aceito. Além disso, ganhou terreno a igualdade entre os sexos. A sociedade, antes marcada por uma distribuição forte entre os sexos e uma divisão clara entre trabalho produtivo e reprodutivo (atividades domésticas) se transformou, ocasionada pela histórica luta em prol da política de emancipação da mulher, o que levou a uma redistribuição importante, embora ainda com limites, das atividades profissionais e privadas.

Ainda de acordo com o autor, falarmos sobre a família atual exige, de início, que se registre não existir um “modelo” de família, e sim uma diversidade de modelos familiares singulares, com identidades próprias, mas que mantêm entre si inúmeros traços em comum. Mas, afinal, quais foram as mudanças que ensejaram a reconfiguração das famílias? Quais as novas características da estrutura familiar contemporânea?

Medina (2002) elenca múltiplos contornos das mudanças da instituição familiar em curso no tempo presente. No âmbito privado, houve a perda da exclusividade feminina das funções domésticas, permitindo-se e, ali, justificando-se, a entrada do

homem. Este se tornou mais atuante, tanto na educação dos filhos, quanto na gestão cotidiana do “lar”.

Ainda segundo o autor, entre as transformações ocorridas na família temos

(...) casal sem filhos; casal temporário com filhos; famílias extensas; famílias uniparentais; casal homossexual com ou sem filhos; recasamento de avós, antes separados; forte mobilidade geográfica e social dos membros da família; igualdade entre os sexos. (MEDINA, 2002)

O autor assegura ainda que não há critérios para se julgar as consequências desses modelos de família em curso, mas se desejamos a parceria entre a escola e a família temos de reconhecer suas diferentes características e descobrir as pontes possíveis existentes entre esses dois universos.

A partir dessas novas configurações da estrutura familiar, utilizar terminologias como “família desestruturada” para se referir a alguma composição familiar distinta do padrão historicamente legitimado não encontra mais repercussão, pois presenciamos um conjunto de novos e diferenciados arranjos familiares existentes em nosso meio social. Sob tal perspectiva, cabe aos profissionais da educação compreender as famílias dos(as) seus(as) alunos(as) como portadoras de semelhanças e diferenças, e respeitar a constituição da família de cada aluno dando-lhes tratamento equitativo.

Um olhar sobre o espaço escolar

Não é possível enumerar todos os “fios” presentes nas diversas concepções e matrizes teóricas oriundas de diferentes campos do conhecimento (Pedagogia, História, Sociologia, Filosofia, Psicologia, dentre outros) que se inter-relacionam e se materializam no fazer pedagógico. É possível, no entanto, para efeito de análise, indicar algumas dimensões do pensamento pedagógico acerca do espaço escolar.

O espaço escolar guarda muitas aproximações com o espaço familiar, fundamentalmente porque ambos estão imbuídos na tarefa de educar. Todavia, a dimensão de educação presente na escola possui singularidades, principalmente porque lida, sobretudo, com a educação formal, sistematizada mediante a veiculação de dimensões epistemológicas do conhecimento pelo currículo.

O currículo escolar pode ser visto como um importante instrumento utilizado por diferentes sociedades tanto para desenvolver os processos de conservação, de transformação e de renovação dos conhecimentos historicamente acumulados, como para socializar as crianças e os jovens segundo valores tidos como desejáveis.

Assim, diferentes concepções de currículo escolar com filiação em determinadas matrizes teóricas tem se desenhado no cenário educacional, desde abordagens teóri-

co-conceituais como a perspectiva do Positivismo, ou do Neomarxismo até vertentes referenciadas em teorias pós-modernas. Na primeira abordagem há um predomínio do enfoque tecnicista com ênfase na racionalidade produtivista. As duas outras abordagens desenvolveram teorizações visando “colocar em xeque” o pensamento e a estrutura educacional tradicionais, inspirando novas experiências educacionais e efetuando inversões nos fundamentos das teorias tradicionais.

Na perspectiva política postulada por Apple (1982) e Silva (1999), uma questão central para o currículo refere-se ao *por quê?* indagando sobre a validade de determinados conhecimentos e questionando: por que esse conhecimento é considerado importante e não outros? “[...] e para evitar que esse ‘por que’ seja respondido simplesmente por critérios de verdade e falsidade, é extremamente importante perguntar: ‘trata-se do conhecimento de quem?’. Quais interesses guiaram a seleção desse conhecimento particular? Quais são as relações de poder envolvidas no processo de seleção que resultou nesse currículo particular? (Silva, 1999, p. 47).

Segundo Moreira (2000), as análises críticas de autores do campo de currículo centram-se, fundamentalmente, nas relações entre conhecimento escolar e poder, procurando entender como o currículo contribui para reforçar divisões sociais referentes à classe social, etnia e gênero:

questionam, nessa abordagem crítica, a cultura erudita, as disciplinas tradicionais e seus conteúdos, chegando-se mesmo a colocar em xeque a própria racionalidade com que a escola vem trabalhando. Definidos pelos que detêm o poder, os currículos são vistos como construções históricas e como instrumentos de controle de grupos subalternizados. (p. 43)

O currículo escolar não apresenta, pois, uma conceituação única e verdadeira, podendo ser referenciado a partir de diferentes concepções. Geralmente, por currículo se entende o conjunto de conteúdos cognitivos e simbólicos (saberes, competências, representações, tendências e valores) transmitidos nas práticas pedagógicas (de modo explícito ou implícito) e nas situações de escolarização.

As decisões curriculares acerca de *o quê ensinar?* têm se tornado constantemente alvo de preocupação dos profissionais da educação, como também dos pesquisadores do campo de currículo. Contudo, Silva (1999) ressalta que a pergunta “*o quê*” nunca deve estar separada de pergunta “*o que eles ou elas devem ser?*” ou melhor, “*o que eles ou elas devem se tornar?*” Para o autor, a escola também contribui para a produção das identidades e das subjetividades de seus alunos. É possível, pois, que este seja um dos aspectos fundamentais que justifica a parceria entre a escola e a família, pois aqui alicerçam pontos importantes na constituição de um consenso mínimo em torno dos valores, princípios, atitudes, comportamentos, crenças e convicções comuns partilhados por essas instituições.

Integração da família à escola: a gestão democrática

A organização e a gestão do trabalho escolar constituem um conjunto de práticas, imbricadas e ancoradas em opções políticas, que viabilizam as condições e meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição escolar, de modo que se materializem as metas, proposições e objetivos esperados.

Paro (2001), lembra-nos que no senso comum de uma sociedade autoritária, a gestão aparece ligada a relações de mando e submissão, mas não é isso que lhe dá a especificidade e a razão de ser. Segundo o autor, ao administrar, ou ao gerir, utilizam-se os recursos da forma mais adequada possível para a realização de objetivos determinados. Assim, o autor coloca em relevo duas dimensões que devem ser elementos constitutivos da gestão: a ética e a liberdade. No campo da ética, trata-se de garantir, pela educação desenvolvida na escola, o contato com a mais ampla, complexa e rica variedade de concepções que apontem para o constante desenvolvimento de novos valores comprometidos com uma sociedade melhor. No campo da liberdade, o papel da gestão escolar está inextricavelmente ligado à democracia, não apenas porque, pela educação, facultam-se ao educando o acesso à ciência, à arte, à tecnologia e ao saber histórico, mas porque pode propiciar a aquisição de valores e recursos democráticos necessários à convivência pacífica entre os homens em sociedade.

Obviamente, esses princípios preconizados por Paro (2001) são almejados por grande parte dos adeptos à gestão democrática, mas tais dimensões encontram-se vulneráveis na sociedade contemporânea, necessitando lastros de construção. Vale ressaltar que vivemos um momento de transgressão ou minimização de elementos constitutivos da ética e da liberdade, conforme as acepções acima mencionadas. Há hoje, de forma crescente, uma tendência em confundir gestão democrática com os processos de gestão compartilhada e que, sob a égide das políticas neoliberais, cada vez mais, transfere-se para a comunidade a responsabilidade pela viabilização de recursos financeiros e mesmo de ações pedagógicas pautadas no voluntarismo e na filantropia. Embora seja um discurso bastante sedutor, a participação do voluntariado, a filantropia e todo tipo de parceria, seja ela com organizações não governamentais (ONG's), empresas ou fundações, requer a agudização do senso crítico para que não sejamos envolvidos pelo "canto da sereia", ou seja, não podemos nos permitir a uma atitude de ignorância ou de desatenção perante esses acontecimentos, os quais materializam-se de forma tácita e sutil.

Segundo Silva (2008) o que há de nocivo nesses discursos e nessas práticas, dentre outros aspectos, é que a gestão escolar assume uma perspectiva eminentemente gerencial com uma regulação efetuada também pelos fornecedores privados. Assim, esvazia-se a dimensão política da oferta da educação e nessa processualidade há o

deslocamento da esfera dos direitos para a esfera dos serviços. O *homo pedagogicus* é sujeitado e redefinido sob as mesmas referências empresariais e mercadológicas. A gestão escolar torna-se crescentemente permeável às atividades de gerenciamento levando para as margens as perspectivas político-pedagógicas, alimentando e legitimando no interior da escola atitudes de desqualificação à dimensão política do trabalho pedagógico por parte de seus profissionais.

O universo escolar não é produzido, contudo, por práticas homogêneas e estáticas, há diversos olhares, posturas e concepções que se entrecruzam. Somando-se a essa perspectiva neoliberal, há ainda diferentes tendências de gestão escolar que se encontram, se mesclam ou se opõem, e muitas vezes se manifestam como opositores ou complementares, e, em outras situações aparecem com mais evidência as dimensões autocrática ou democrática.

A dimensão autocrática se estabelece, sobretudo, nos processos gestoriais em que há um predomínio da postura de um líder fechado em si mesmo com poderes ilimitados e absolutos. Nessa dimensão gestorial prevalecem práticas lineares, hierarquizadas e burocratizantes do processo educativo. Os gestores escolares assumem uma postura predominantemente fiscalizadora, fisiologista e mandatária e concebem a escola como um espaço neutro, negando os dissensos, os conflitos com o propósito de alcançar índices satisfatórios de eficácia, numa perspectiva gerencialista. (SILVA, 2008)

Ao contrário desta, a gestão democrática se traduz pelo governo baseado na distribuição equitativa do poder e se caracteriza pela soberania do grupo, pela divisão dos poderes e pelo controle do autoritarismo. A gestão democrática é caracterizada por diferentes dispositivos gestoriais que assumem igual importância para a dinâmica escolar: a constituição dos conselhos; o provimento do cargo de diretores por meio de eleição; a constituição ou revigoração dos órgãos colegiados e grêmios estudantis; a elaboração e operacionalização do projeto político-pedagógico (PPP) da escola; a participação das famílias nos diferentes espaços da gestão. Quanto ao processo de integração entre as escolas e famílias, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, reza que:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica (...);

VI - **articular-se com as famílias e a comunidade**, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - **Informar os pais e responsáveis** sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como **sobre a execução de sua proposta pedagógica**. (BRASIL, 1996, grifo do autor).

A temática sobre os processos de integração entre famílias e escolas também aparece no artigo 13 desta mesma Lei, na matéria que aborda as atribuições dos docentes “Os docentes incumbir-se-ão de: (...) VI- “colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”. A integração entre famílias e escola é uma das novidades da LDB por meio de dispositivos legais para o processo de democratização da gestão escolar. Contudo, ainda são tênues os avanços nesta área por motivos de natureza diversa.

A menção à legislação visa apenas ilustrar que a integração família-escola é uma conquista histórica da gestão democrática, alcançando um patamar de direito das famílias na participação do PPP. No entanto, acreditamos que, para além da dimensão legalista, esta conquista deve ser pautada pela legitimidade dos desejos desses dois espaços desenvolverem diálogos e reflexões sobre a educação das crianças e adolescentes que os têm como referência de sua formação. Na próxima seção, enfocaremos a contribuição da família na democratização da escola, mediante a materialidade de um projeto com famílias vivenciado no âmbito da Eseba/UFU.

Vale destacar que a Eseba/UFU é um dos dezesseis Colégios de Aplicação vinculados às universidades brasileiras. Atualmente é composta por cerca de 120 servidores e 930 alunos, da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. É considerada como referência de escola pública de qualidade em Uberlândia e região.

Participação das famílias na gestão da escola: caminhos em construção

Contar com a participação da família no cotidiano escolar é, sem dúvida, um privilégio para ambas as instituições. Não se pode negar que os protagonistas deste processo são os alunos e os professores e, claro, o processo ensino-aprendizagem.

Não raro nos deparamos com pais que se surpreendem diante de posturas assumidas pelos filhos na escola, como se estivessem conhecendo outras facetas de sua prole. Por outro lado, professores se surpreendem em seus papéis, ao incorporarem funções que não consideram sua responsabilidade. Configura-se, pois, a idealização por parte de vários sujeitos: professores, alunos, pais ou responsáveis depositam expectativas uns nos outros, gerando insatisfações e distanciamentos.

Na tentativa de favorecer aproximações entre família e escola, algumas ações têm sido propostas pela Eseba/UFU: projetos destinados às famílias, revitalização da Associação de Pais e Mestres (APM), atendimento a pais, utilização da comunicação via bilhetes e agendas dos alunos, participação das famílias na elaboração do PPP².

Partilhando de uma concepção de gestão democrática, o “*Projeto Integrar: estreitando as relações família-escola*”, ao longo de quatro anos, tornou-se um importante

espaço de participação das famílias na escola. No decorrer do ano letivo de 2005, os professores de 3º ano do Ensino Fundamental da Eseba, juntamente com a psicóloga do Setor de Apoio Psicopedagógico e Social (SEAPPS) e coordenadora da CARO ALUNO, se viram diante de algumas dificuldades que estavam interferindo na condução da proposta pedagógica da escola, as quais foram identificadas em comportamentos das crianças, a saber: indisciplina e ausência de limites, baixa motivação para as atividades escolares, conflitos nas relações interpessoais, acesso livre à Internet e outros meios de comunicação, questões afetivo-sexuais, dentre outros. Diante desse cenário, as famílias foram convidadas a constituir com representantes da escola um grupo de reflexão e discussão em torno de tais aspectos, o que culminou no surgimento do *Projeto Integrar*, cujas ações podemos categorizar nos seguintes eixos:

- 1) Integração e lazer;
- 2) Formação e Informação;
- 3) Contribuição aos Processos Pedagógicos em âmbito intra-escolar;
- 4) Gestão da escola.

No âmbito das atividades de *Integração e lazer* realizamos, em 2006, o evento “Piquenique no Parque do Sabiá” (Foto 1) no qual foram feitas dinâmicas de grupo com o propósito de proporcionar a interação entre pais/responsáveis, filhos e profissionais da escola. Realizamos também, neste mesmo ano, um passeio ecológico no Parque Siqueirolli, com a participação do Grupo de Escoteiros do Triângulo (Foto 2), que teve uma contribuição bastante expressiva ao propor atividades com o intuito de repensar a afetividade nas relações interpessoais. Nesse evento, contamos com uma participação expressiva das famílias, funcionários e professores da escola, indicando o forte potencial do trabalho coletivo.

Em 2007, a equipe do *Projeto Integrar* se ampliou com o ingresso de novos integrantes, pais/responsáveis e professores das turmas dos quartos e quintos anos e suas respectivas famílias. Retornamos ao Parque do Sabiá para uma “caminhada ecológica” (Fotos 3 e 4) na qual, além das motivações de caráter lúdico e integracionista entre família e escola, tínhamos ainda como alvo as dimensões formativas acerca da preservação do meio ambiente. Durante esse processo, a equipe de pais e professores do *Projeto Integrar*, encontrava-se constantemente para programar, organizar e avaliar o desenvolvimento das atividades.

No que se refere às atividades de *Formação e Informação*, a equipe do Projeto Integrar promoveu palestra com a temática “Relação entre pais e filhos na atualidade”, na qual além de ouvir a palestrante, os participantes puderam interagir mediante questionamentos e dinâmicas de grupos. A equipe colaborou também com a organização de uma atividade denominada *Café Cultural* realizado juntamente com o *Projeto Sebo* idealizado e coordenado pelas professoras da área de Língua Portuguesa. Nesse

evento, além da venda e troca de livros, CDs e DVDs, foram desenvolvidas atividades culturais como apresentações de danças, músicas e exposição de telas pintadas por alguns alunos da escola.

Além de atividades culturais e de lazer, o *Projeto Integrar* atuou também visando promover *Contribuição aos Processos Pedagógicos em âmbito intra-escolar*. A partir de descontentamentos manifestados por pais, alunos e professores, o *Projeto Integrar* foi convidado a contribuir com a criação de mecanismos que visassem minimizar os problemas apresentados pelas turmas de 5º ano (2007). A equipe ponderou que, inicialmente, o melhor procedimento seria identificar as percepções dos sujeitos envolvidos no processo. Assim, realizou-se uma coleta de dados com professores, pais/responsáveis e alunos, visando a uma melhor compreensão dos fatores desencadeantes de insatisfação no âmbito dos três segmentos, para posterior intervenção.

Para a realização deste trabalho utilizamos como procedimento metodológico a técnica de “Grupo Focal”, na qual foram propostas aos professores, alunos e famílias reflexões sobre as dimensões positivas e negativas vivenciadas no espaço escolar. Essa proposta procurou ouvir as diferentes vozes dos sujeitos envolvidos com o intuito de desencadear reflexões voltadas para a ressignificação de posturas sustentadas por esses sujeitos.

Após a coleta de dados, a Comissão procedeu às etapas de registro, categorização e análise dos problemas apresentados. Em seguida, elaboraram-se proposições voltadas para os três segmentos: alunos, famílias e professores. Consolidamos todas as fases do trabalho em um relatório e apresentamos à direção, visando contribuir com ações de caráter global para a *Gestão da escola*.

Vale ressaltar a importância da postura ética durante todo o processo, uma vez que a comissão cuidou para não haver exposição de situações particulares, solicitando o anonimato dos sujeitos e das disciplinas a serem enfocadas nas falas dos depoentes.

Acreditamos que esse trabalho legitimou a contribuição dos pais/responsáveis nos diversos espaços da escola, uma vez que todas as atividades descritas foram realizadas de forma participativa e coletiva pelas famílias e pelos gestores, professores e funcionários da escola. Seguramente as ações do *Projeto Integrar* colaboram significativamente para a cultura da participação das famílias na escola, apontando caminhos para a intensificação dos mecanismos de democratização da *Gestão*.

Acredita-se que tal proposta evidencia concepções e posturas democráticas. Nesse sentido, optar por uma gestão democrática é, necessariamente, abrir espaços para a participação de todos os sujeitos envolvidos na instituição, de modo que o exercício da escuta, da ponderação, da argumentação e do respeito a diferentes pontos de vista seja praticado.

Considerações finais

No decorrer das reflexões colocamos em evidência aspectos relacionados às singularidades e confluências de dois espaços de formação do sujeito: a escola e a família. Entendendo também que esses dois espaços, independentes de sua composição e forma, ocupam um lugar importante na formação do sujeito, foram problematizadas questões relativas à sua constituição.

Colocamos em relevo encaminhamentos e experiências vivenciadas por uma escola pública para mediar esta questão. Compreender esses processos, analisar seus efeitos e sua dinâmica, muitas vezes difusa no cotidiano escolar, constitui um grande desafio que temos pela frente. Não pretendemos assumir uma postura de *nonsense*, de forma acrítica e romântica acerca das dificuldades de democratização da gestão, sobretudo quando temos, em nosso entorno, práticas antidemocráticas da sociedade capitalista em suas múltiplas dimensões.

Contudo, a partir das utopias, construindo sua materialidade, na busca e na crença da escola pública de qualidade é possível consolidar mudanças no seu interior. Não se trata de metas idealistas ou abstratas, mas passíveis de concretização, dependendo, para tanto, dos compromissos e condições ensejadas pelos vários sujeitos envolvidos, sobretudo pais/responsáveis, professores, alunos e gestores. Essa é uma tarefa multidisciplinar, coletiva, ininterrupta e incessante que requer a participação de todos/as comprometidos/as com a produção de mecanismos para a garantia de uma escola pública, socialmente referenciada, que possibilite o acesso, a permanência e o sucesso escolar dos alunos que nela estão inseridos.

Recebido e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 O Projeto Integrar originou-se em 2006 e desenvolve atividades desde então, envolvendo a participação de pais/responsáveis por alunos de 7º, 6º e 5º anos, professores e demais membros da equipe psicoeducacional da Eseba. A coordenação é composta por representantes dos docentes e dos pais/responsáveis, a saber: Profa. Ms. Lucianna Ribeiro de Lima (SEAPPS – 2006-2009); profa. Maria Lúcia Silva (Caro Aluno – 2006-2007); Profa. Ms. Hosana S. Curtt Silva (Coordenadora Pedagógica do 2º e 3º Ciclos – 2008); Profa. Lúcia Helena de Paula Menezes (Caro Aluno – 2009); Maria Vieira Silva e Cláudia Aparecida M. Mariano (representantes dos pais/responsáveis – 2006-2009). Em 2009, participam da Comissão cerca de 20 representantes, sendo o público alvo formado por 230 alunos, seus familiares e professores.
- 2 Este é o início de um longo caminho a percorrer com vistas à participação efetiva das famílias na gestão da escola. Esta proposta compõe o Plano de Gestão da Eseba (2007-2011).

Referências

- APPLE, Michael. **Ideologia e currículo**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: abr. 2009.
- MINUCHIN, Salvador. **Pobreza, Institución, Familia**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2000.
- PARCERIA escola-família. Produção de Carlos Alberto de Medina. In: **Programa Salto para o Futuro**. Rio de Janeiro: TV Escola, 2002.
- MOREIRA, Antônio Flávio (Org.). **Currículo: políticas e práticas**. Campinas: Papyrus, 2000.
- PARO, Vitor Henrique. Administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso?. In: PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- PRADO, Danda. **O que é família**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- SILVA, Maria Vieira. Gestão Democrática: contribuições e omissões da LDB (Lei 9.394/96) in: **LDB: balanços e perspectivas para a educação brasileira**. Campinas: Alínea, 2008.
- SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de Identidade: uma introdução às teorias de currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

Anexo - Fotos

Foto 1

Piquenique no Parque do Sabiá (2006)



Foto 2

Passeio ecológico no Parque Siqueirolli com a participação do Grupo de Escoteiros do Triângulo (2006)



Foto 3

Caminhada ecológica no Parque do Sabiá (2007)



Foto 4

Caminhada ecológica no Parque do Sabiá (2007)



Fotos do arquivo do Projeto Integrar (Eseba/UFU).

Family participation in school *Contributions to the process of management democratization*

ABSTRACT: The article focuses on alternatives for democratic management identifying shape and content of the new compositions from macro-social determinations and from the legal and real dynamics that process themselves in the school. The participation of families in the process of management democratization through the Escola de Educação Básica da Universidade Federal de Uberlândia's "Projeto Integrar" is focused. The reflections highlight advances in management democratization, considering the rocky ground of democracy caused by neoliberal political manifestations and deconstruction of democratic pathways.

Keywords: Democratization. School management. Family and school.

La Participation de la famille dans l'école *Des contributions au processus de démocratisation de la gestion*

RÉSUMÉ: Cet article porte sur les alternatives de la gestion démocratique en identifiant la forme et le contenu des nouvelles compositions à partir des déterminations macro-sociales et de la dynamique légale et réelle qui se produisent à l'école. Il y est question de la participation des familles dans le processus de démocratisation de la gestion moyennant le « Projeto Integrar » de l'Escola de Educação Básica da Universidade Federal de Uberlândia. Ces réflexions mettent en évidence les progrès de la démocratisation de la gestion en prenant en compte les terrains sableux de la démocratie produits par les manifestations des politiques néolibérales et la déconstruction des voies démocratiques.

Mots clé: Démocratisation. Gestion scolaire. Famille et école.

La participación de la familia en la escuela *Contribuciones al proceso de democratización de la gestión*

RESUMEN: El artículo enfoca alternativas de la gestión democrática identificando forma y contenido de las nuevas composiciones a partir de las determinaciones macro-sociales y de la dinámica legal y real que se procesan en la escuela. Se enfoca la participación de las familias en el proceso de democratización de la gestión mediante el "Projeto Integrar" de la Escola de Educação Básica de la Universidade Federal de Uberlândia. Las reflexiones colocan en relieve avances en la democratización de la gestión, considerando los arenosos terrenos de la democracia ocasionados por las manifestaciones de las políticas neoliberales y desconstrucción de las vías democráticas.

Palabras-clave: Democratización. Gestión escolar. Familia y escuela.

A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes

ADILSON CESAR DE ARAUJO*

RESUMO: O presente artigo discute o papel da gestão democrática no processo de criação de canais de participação que garantam a interferência dos alunos nas questões políticas e pedagógicas da escola. Nesse sentido, reflete sobre a necessidade de construção de um modo de vida democrático a partir da afirmação de alguns elementos constitutivos da gestão democrática da escola, tais como: a participação, a autonomia, o pluralismo e a transparência. Constata-se, também, a necessidade de criação e de afirmação de canais de participação dos estudantes no cotidiano escolar como instrumentos imprescindíveis para a construção de uma educação democrática e cidadã.

Palavras-chave: Gestão democrática da escola. Educação para a participação. Canais de participação. Autonomia administrativa. Autonomia dos estudantes.

É necessário destacar que é difícil separar a gestão democrática da escola do processo de luta da sociedade pela democratização do Estado brasileiro. Assim, o entendimento de como ocorrem as relações sociais no interior de nossas escolas passa pelo conhecimento do processo de formação e construção histórica de nosso país.

Nesse sentido, Chauí (2000) destacou como a cultura senhorial, herança da sociedade colonial escravista, hierarquizou o espaço social brasileiro, o que determinou uma sociedade marcada pela verticalização: de um lado, um superior que manda; do outro, um inferior que obedece. Para Chauí (2000), o autoritarismo não é só um fenômeno político que afeta o Estado, pois tendemos a não perceber que é a socieda-

* Mestre em Educação. Foi dirigente do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (Sinpro/DF) e é doutorando em Educação no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <adcesar@ig.com.br>.

de brasileira que é autoritária, e que dela é que provêm as diversas manifestações do autoritarismo político.

Foi nesse contexto de predomínio das amarras autoritárias, que a gestão democrática surgiu no debate político educacional, a partir da década de 1980, com o início do processo de redemocratização da sociedade brasileira e como bandeira de luta dos profissionais da educação, que vislumbravam a construção de uma experiência de democracia a partir de novas relações que poderiam ser estabelecidas entre os diversos sujeitos da comunidade escolar.

A gestão democrática, assim, passou a ser entendida como meio de democratização das instâncias de poder no interior da escola e como forma de garantia da participação efetiva e permanente da comunidade nos rumos da educação. Uma vez que na escola também predominava o autoritarismo, a hierarquia, a burocracia e a troca de favores, marcas características do Estado centralizador e patrimonialista. Enfim, a escola pertencia mais àqueles que a dirigiam – na maioria dos casos, tecnocratas – do que à comunidade. Ou seja, faltava-lhe sentido público.

Na perspectiva de afirmar esse caráter público da escola, Araujo (2000) acredita que é necessário exercitar quatro elementos constitutivos importantes na construção de um processo de gestão democrática: Participação, Autonomia, Pluralismo e Transparência. Cada um desses elementos tem sua relevância por si só, e, juntos, colaboram para a ampliação do entendimento de como se articula e se manifesta uma educação democrática, que considera, realmente, a comunidade escolar.

Participação: determinantes sociais e possibilidades concretas

Uma das táticas usadas pelos defensores da ordem neoliberal é a de buscar novos significados para termos que até então estiveram presentes e foram reivindicados pelos setores comprometidos com a democratização da educação pública. No que se refere ao termo participação não é diferente. Como bem destaca Gimeno Sacristán (2001, p. 224), é necessário participar, mas antes devemos levantar a seguinte pergunta: a serviço de que projeto de educação e de que sociedade? Ao analisar determinadas políticas de educação implementadas nas duas últimas décadas, esse autor afirma que, nos meios sociais mais conservadores, há uma volta à ideia de família como célula natural da educação receosa da ação do Estado e dos profissionais da educação. O resultado disso é que se passou a exigir mais poder para os pais e menos para os professores e para o Estado.

O autor chama a atenção para um tipo de participação implementada pelos setores conservadores que privilegia os pais em detrimento dos demais segmentos. Um tipo de participação segregacionista que não colabora para a integração social, por-

que concebe a escola não como de responsabilidade de todos, mas de um segmento, no caso, os pais. Entretanto, nem mesmo os pais participam, mas são chamados apenas para colaborar com ações que deveriam ser assumidas pelo Estado.

Alguns programas têm colaborado para o esvaziamento da escola como esfera pública, com a adesão voluntária dos segmentos da escola – em especial a dos pais. Como exemplo disso, apresenta-se à sociedade soluções, tais como: “cheque- educação”, “amigos da escola”, dentre outras. São programas que induzem a uma participação mascarada da comunidade no contexto educacional, desobrigando o Estado de suas responsabilidades históricas, caracterizando, assim, um ataque direto ao caráter público da educação.

Esses programas assumem um perfil de aparente democracia e servem para estabelecer uma participação controlada. A pseudo-prática democrática dos setores conservadores, ao se apropriar dos termos pertencentes ao fortalecimento da luta cidadã, como o da participação, tem como objetivo claro o esvaziamento da escola como espaço privilegiado de política pública de discussão, reflexão e deliberação. Assim, concebem os sujeitos sociais da escola apenas como objeto ou como “colaboradores” de programas elaborados pelos tecnocratas da educação.

Por outro lado, aos setores comprometidos com a democratização da educação pública, o desafio consiste em ampliar e criar novos canais de participação dos sujeitos sociais nos rumos da escola, afirmando-a como espaço público da cidadania.

Autonomia: a construção dos sujeitos sociais

A partir das reformas educacionais feitas sob o receituário neoliberal, construiu-se um tipo de autonomia “desumanizada” que não reconhece a escola como instituição social, não valoriza seus sujeitos, sua diversidade cultural e suas contradições. Essa perspectiva acredita que os ordenamentos administrativos, isoladamente, levam à autonomia da escola.

Para Barroso (1998, p. 16), a autonomia escolar não deve ser confundida com “independência”, porque ela é um conceito relacional: “somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa”. A autonomia é tida como relatividade, onde se pode ser mais autônomo em relação a umas coisas e não ser em relação a outras. Esse autor não limita a autonomia da instituição educativa ao aspecto jurídico-administrativo apenas, mas como confluência de interesses, no qual é preciso gerir, integrar e negociar. A autonomia é vista como um campo de forças, onde se confrontam e equilibram os diferentes detentores de influência: governo, administração, professores, alunos e pais. Assim, a autonomia é a “expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à ação dos indivíduos” (BARROSO, 1998, p. 21).

Assim, a autonomia pode possibilitar o surgimento de uma democracia autêntica, por meio da ação direta dos sujeitos da escola contra a lógica dos ordenamentos administrativos “de cima para baixo”, via decreto, que se tornam vazios, porque não levam em consideração a existência dos sujeitos, seus anseios e suas reais necessidades.

Algumas propostas de autonomia, implantadas nos últimos anos, não passam de uma deturpação desse termo, porque não têm significado a libertação dos sujeitos da escola das amarras burocráticas, nem colaborado para a construção de uma cultura democrática na escola.

Como bem lembra Oliveira (1999), na perspectiva conservadora de autonomia, concede-se um relativo poder às unidades de ensino, mas um tipo de poder que consiste em estabelecer que cada escola possa se virar sozinha, não restando a ela outra saída senão a procura de parceria com empresas e outras fontes de manutenção, cabendo, ao Estado, o mínimo investimento e a menor responsabilidade possível.

Pluralismo: a diversidade no espaço escolar

Ao conceber a instituição educativa como espaço público onde se manifesta a diversidade de opiniões e a disputa de poder político, outro elemento fundamental e indispensável na definição desse processo é o pluralismo. Pluralismo entendido como o respeito ao outro, às diferentes opiniões, à diversidade de pensar. Enfim, o reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, por meio do debate e do conflito de ideias, o próprio processo democrático.

Bocayuva e Veiga (1992) sustentam que o pluralismo decorre do conflito da diversidade quando assumido. Para ele, é no campo das diversidades de concepções e ações políticas que se estabelece a democracia, ou seja, na luta pela distribuição do poder entre os vários grupos sociais.

Para Touraine (1996, p. 25), a democracia não se define pela participação, nem pelo consenso, mas pelo respeito às diversidades e à liberdade. Assim, para a democracia existir é necessário o respeito e o reconhecimento da diversidade de crenças, opiniões e propósitos. Segundo Touraine (1996), a essência do pluralismo democrático está no respeito aos projetos individuais e coletivos.

Cabe ressaltar que as políticas educacionais padronizadas implantadas pelos governos conservadores tendem a não respeitar as demandas locais, nem a construção coletiva. Dessa forma, o que se colocou como receituário neoliberal para educação constituiu-se como um desrespeito à pluralidade cultural e aos projetos da escola, negando a existência dos sujeitos da escola e das suas representações sociais.

Sobressai, aí, a importância da construção de canais democráticos que venham no sentido de permitir o debate aberto entre os diversos interesses que se manifestam na escola, fazendo com que as reflexões e deliberações sobre o contexto escolar sejam viabilizadas como consequência do embate estabelecido. Ou seja, a construção do consenso em torno de projetos educacionais vindos a partir do conflito de ideias e do respeito aos diferentes projetos existentes no interior das instituições escolares.

Transparência: o sentido público da instituição escolar

A transparência costuma se apresentar como um meio eficiente de dar credibilidade ao espaço público, ou seja, a lisura que permite aos cidadãos participarem do controle da coisa pública.

Assim, a transparência passa a ser vista como um elemento constitutivo da gestão, um diferenciador entre o público e o privado, um instrumento revelador das ações e procedimentos tomados por aqueles que administram o bem público. Nesse sentido, Cury (1997, p. 201) destaca: “Sendo a transmissão de conhecimento um serviço público, o princípio associa este serviço à democracia. Isto quer dizer que aí está implicada uma noção de participação na *gestio rei publicae*.”

Para Cury (1997), a transparência pressupõe a existência de um espaço público e aberto; já a lógica do mercado é pautada por interesses imediatistas e particulares, pelo desejo de lucro, predominando, então, o poder das cúpulas, ou de grupos específicos, que nem sempre têm a preocupação de prestar contas ou dar satisfação do que é feito ao conjunto da população.

A transparência na escola depende da inserção da comunidade no cotidiano escolar, do envolvimento dos segmentos com a causa pública, passa pela socialização das informações, o que pode gerar um clima de confiança e de clareza de propósitos entre os sujeitos da escola.

Assim, a transparência tem de ser entendida na sua forma mais ampla possível, não se limitando aos aspectos da administração de uma instituição educativa, mas também atingindo o fazer pedagógico, mesmo porque o autoritarismo tem se manifestado tanto na administração escolar como na relação pedagógica estabelecida pelo professor em sala de aula.

Os elementos constitutivos da gestão democrática apresentados: participação, autonomia, pluralismo e transparência articulados, simultaneamente, constituem-se como pilares importantes para a construção de um modo de vida democrático nas instituições de ensino. Nesse sentido, devem ser vistos como princípios norteadores para construção de uma nova ética pública presente nos espaços políticos e pedagógicos da escola, espaços esses que devem ser ampliados e valorizados

numa gestão democrática que visa à formação de seres humanos autônomos e emancipados.

Ao vivenciar um espaço educativo que constrói, cotidianamente, a participação, a pluralidade, a autonomia e a transparência, como elementos da formação cidadã, os alunos, têm a possibilidade de aprender, desde cedo, o valor da democracia.

Canais de participação e a construção da autonomia dos estudantes

A democratização da escola não é tarefa fácil, envolve as múltiplas relações com os diferentes sujeitos sociais, bem como passa pela afirmação e pela criação de espaços de participação dos alunos nas discussões políticas e pedagógicas da escola. Neste sentido, os alunos devem ser vistos como atores centrais desse processo, o alvo a ser atingido pela gestão democrática, pois a formação de alunos críticos, criativos e autônomos não vai ocorrer de forma espontânea, e deve ser estimulada e facilitada numa gestão democrática.

Dentre os canais político-pedagógicos de participação que devem ser ampliados e assegurados aos alunos, destacam-se: grêmios estudantis; conselho escolar; conselho de classe aberto e participativo; contrato pedagógico de sala de aula; assembleia geral da escola; projeto político-pedagógico da instituição – respeitando suas especificidades - são espaços importantes de tomadas de decisão, de discussão e de deliberação sobre as questões que permeiam o cotidiano escolar.

Grêmios Estudantis e a democracia escolar

Os grêmios estudantis foram legalmente instituídos no contexto das lutas pela democratização da gestão da educação no Brasil, por meio da Lei nº 7.398, de 1985. Portanto, ao lado da eleição de diretor de escola e dos conselhos escolares, os grêmios se firmaram como importantes instrumentos de luta, de afirmação e de valorização dos alunos no cotidiano escolar. Nesse sentido, sua instituição visou romper com a lógica da tutela, da cooptação e da submissão impostas aos estudantes no âmbito de um modelo de gestão escolar autoritário, tecnocrático e burocrático, então predominante, que os afastava de participar da definição dos destinos da escola.

Ressaltamos, então, que o grêmios estudantis é uma forma de garantia da autonomia dos estudantes e um elemento vital para uma real democratização da escola, pois sua existência ativa e representativa pressupõe intervenção concreta dos alunos nos direcionamentos da escola.

Os grêmios estudantis tornam-se, assim, imprescindíveis para o exercício democrático de cidadania, bem como para o resgate da dimensão política no interior da escola, entendendo política como a arte dos seres humanos discutirem, deliberarem e interferirem no mundo em que vivem. Portanto, a construção da cidadania na escola não pode ser vista como uma promessa futura, uma abstração, pois cidadania é conquista, é construção e exercício permanente, contrapondo-se, assim, à lógica da escola autoritária, que não exercita a cidadania, mas estabelece ordens, imposições, submissão, medo e passividade.

A valorização dos grupos sociais, do coletivo, bem como a formação de lideranças são elementos importantes no exercício da gestão democrática. Assim ressaltam Bordignon e Gracindo (2000, p. 157), quando se referem à escola como espaço de construção da cidadania: “Não há cidadania no isolamento, sem o referencial do outro. Vive-se hoje imerso no social. O que penso, o que sei, aquilo em que acredito são construções pessoais nutridas na relação com o outro.”

Portanto, é de fundamental importância que a gestão escolar e os profissionais da educação reconheçam a legitimidade dos grêmios estudantis como órgãos representativos dos interesses dos alunos. Isso não significa que a gestão escolar deva instrumentalizá-los de acordo com os seus interesses, o que fere o princípio da autonomia estudantil, mas oportunizar espaços concretos para que as vozes e as propostas dos estudantes possam ser valorizadas e viabilizadas no cotidiano da escola.

Nas escolas em que os grêmios ainda não foram instituídos, inclusive nos anos iniciais, pode a gestão escolar valorizar a formação do conselho de representantes de turma, estimulando a formação de lideranças e a autonomia dos estudantes, e assim propiciar encontros e reuniões com esse órgão de representação dos interesses dos alunos para deliberar sobre as questões que os atingem diretamente, pois é “decidindo que se aprende a decidir”.

Conselho Escolar

Com o processo de luta em defesa da gestão democrática da educação, ocorrido na década de 1980, o Conselho Escolar passou a ser visto como um lugar privilegiado de discussão, reflexão e deliberação das questões da escola. Ao lado da eleição para diretor, essa instância se constituiu como um canal importante de participação dos diferentes segmentos nos rumos da escola.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 1996 – reforçou a necessidade de constituição dos conselhos nas escolas e no seu art. 14 estabeleceu que a gestão democrática da escola deve considerar o princípio da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. (BRASIL, 1996).

Nas escolas em que de fato os Conselhos funcionam, eles têm servido como um mecanismo de partilha de poder, rompendo com a lógica autocrática que tem caracterizado historicamente a administração escolar.

Dessa forma, o Conselho pode ser concebido como instrumento para o exercício da cidadania, em que por meio do debate, do poder de convencimento e da tomada de posição, os segmentos tornam-se sujeitos ativos que interferem na vida social da escola.

Os Conselhos devem ser compostos por representantes dos segmentos da escola democraticamente eleitos, tendo ele uma natureza essencialmente político-educativa, destacando-se as seguintes funções: Deliberativas, Consultivas, Fiscais e Mobilizadoras.

Portanto, o Conselho Escolar constitui-se como meio importante de exercício da cidadania no controle social das atividades da escola, pode possibilitar maior distribuição do poder, bem como garantir o fortalecimento dos princípios democráticos por meio do convívio com a pluralidade que compõe o ambiente escolar.

No conselho escolar deve ser assegurada a participação autônoma dos estudantes, cabendo aos professores e à gestão escolar respeitarem e discutirem os posicionamentos tomados por eles, mesmo que as suas posições sejam diferentes e conflitantes com os interesses dos professores ou da gestão escolar. Ou seja, é preciso criar as condições de interferência autônoma dos representantes dos estudantes nos conselhos, condenando, assim, quaisquer atitudes e práticas de ameaça ou perseguição aos membros dos conselhos por expressarem opiniões divergentes ao conjunto dos professores e membros da direção da escola.

Conselhos de Classes Abertos e Participativos

Todos nós sabemos que a educação exige relações, que não há aprendizagem por meio da imposição e da coerção, assim é necessário o consentimento do aluno, mesmo porque a natureza do trabalho pedagógico é pública, pois precisa de relações humanas para ocorrer. Para Tardif (2005, p. 31) “ensinar é trabalhar com seres humanos, sobre seres humanos e para seres humanos”.

Reforçando a dimensão dialógica das relações pedagógicas, Cury (1997) afirma que a transmissão de conhecimento é um serviço público, pois o princípio associa este serviço à democracia. Temos, então, os seres humanos como substrato da ação pedagógica, portanto imprescindíveis em todas as etapas de construção do conhecimento.

No âmbito escolar, ao término de cada bimestre, são constituídos os conselhos de classes. Eles têm sido espaços privilegiados dos professores e direção julgarem os seus alunos pelo desempenho obtido nas disciplinas cursadas. Quase sempre, um julgamento centrado nos resultados obtidos em provas escritas. É necessário, portanto, revermos o caráter autoritário do papel dos conselhos de classe no inte-

rior de nossas escolas, que não têm colaborado para o crescimento pedagógico e coletivo da escola.

Mais do que um espaço para julgar os alunos pelos resultados obtidos, numa perspectiva de gestão democrática, o conselho de classe não deve ser fechado, secreto, mas, sobretudo, espaço privilegiado de diálogo sobre as questões pedagógicas da escola. Isso será possível mediante a participação dos diferentes segmentos: professores, direção, pais, funcionários de escola e, sobretudo, dos alunos.

Mas é necessário tomarmos cuidado para que o conselho de classe aberto não se torne num local de lavagem de “roupa suja”, o que não colaboraria para o crescimento pedagógico da escola. Assim, a direção da escola tem um papel importante como mediadora de possíveis conflitos e articuladora deste momento, preparando, previamente, os segmentos que participarão dos conselhos de classe, para o exercício do diálogo que deve permear estes momentos.

Desta forma, os segmentos da escola têm de ter clareza sobre as metas contidas na proposta político-pedagógica da escola e sobre os fins que ela busca atingir. Assim, ao invés de querer arrumar culpados pelos possíveis fracassos ocorridos na escola, o conselho de classe aberto e participativo passaria a ser mais um canal importante de diálogo sobre as questões pedagógicas: avaliando os possíveis problemas que refletem em situações de fracasso escolar, a forma de avaliação usada, a relação professor-aluno, a cultura organizacional da escola, o porquê da indisciplina na escola, etc.

Enfim, por meio do conselho de classe aberto e participativo, a escola cria mais um instrumento para que os diferentes segmentos, sobretudo os alunos, possam interferir nas questões pedagógicas da escola, transformando-se, assim, em espaço privilegiado de crescimento coletivo.

Assembleia geral

A história é fruto da criação humana, assim como a política e suas instituições democráticas. Para Castoriadis (1992), foi a partir dos gregos que o pensar a sociedade deixou de ser algo restrito a alguns privilegiados, mas algo pertencente a todos os cidadãos que queriam discutir, num espaço público criado por esse mesmo movimento.

Na democracia da pólis prevaleceu a opinião, a confrontação de opiniões, a formação de uma opinião comum. Nesse regime, a refutação de opiniões diferentes era aceita e legítima, constituindo a própria essência da vida pública, o que valorizava as decisões coletivas, visando à criação de seres humanos que tivessem uma preocupação com a coletividade.

No âmbito escolar, o envolvimento direto dos diferentes segmentos na construção das regras, normas e regimentos escolares, a partir de um debate franco e

transparente, visando uma melhor convivência interna parece um exercício democrático importante.

Os acordos coletivos, construídos por meio das assembleias gerais, podem constituir-se como instrumentos formativos, na medida em que geram a aproximação entre direção, funcionários, professores, pais e alunos na busca da resolução dos problemas escolares, assim como estimular o fortalecimento da escola como instituição social, como um núcleo de socialização e de vivência dos diferentes segmentos.

Portanto, a assembleia geral é o espaço adequado para a problematização e busca de resoluções de questões polêmicas específicas que exigem a participação direta dos diferentes segmentos da escola. Um momento de reflexão coletiva que deve ser preservado, tendo a gestão escolar o cuidado de não banalizá-lo.

A assembleia geral pode estabelecer o “acordo de convivência” da escola, um meio de construção democrática das regras de conduta que a escola deve adotar. Um pacto para estimular princípios de convivência, de tolerância e de respeito ao outro. Assim, visa romper com elaboração de regimentos impositivos que tanta resistência tem gerado por parte do alunado. Por outro lado, devemos apostar que as normas construídas democraticamente pressupõem assumir compromissos entre as partes envolvidas, responsabilidades coletivas, cobrança mútua, pactos e negociação que contemplem os diferentes sujeitos da escola.

Contrato pedagógico de sala de aula

Nos últimos vinte anos, a sociedade brasileira vem aperfeiçoando sua democracia: o surgimento de novos movimentos sociais, os sucessivos pleitos eleitorais, a criação do Ministério Público, a criação de conselhos comunitários e a gestão democrática da educação na forma da lei, dentre outros, são sinalizadores de uma maior democratização da sociedade brasileira.

Esse novo contexto de democratização da sociedade tende a exigir novas formas de relação entre professores e alunos, pois a ameaça, a coerção e o castigo, que historicamente foram impostos aos alunos, não contemplam um modelo de educação sustentado no reconhecimento e valorização da dimensão humana e do exercício de cidadania.

Desta forma, não há como falar em gestão democrática da escola se ela não atingir as práticas pedagógicas e as relações sociais que são estabelecidas no interior da sala de aula. É aí que ganha força o contrato pedagógico firmado entre o professor e seus alunos.

Ao abordar sobre os princípios de convivência que devem nortear a sala de aula, Azevedo (2000) destaca que as regras devem contemplar: liberdade de expressão;

flexibilidade; respeito às diferenças, visão de bem comum; compreensão, tolerância, qualificação das relações através da responsabilidade, honestidade às críticas, solidariedade, transparência e diálogo. Portanto, esses são valores que devem ser preservados e estimulados para a construção de uma sala de aula como *lócus* privilegiado de exercício da cidadania e de compromisso com a solidariedade humana.

A sala de aula torna-se, então, em um espaço privilegiado de diálogo, de predomínio de uma ética pública e de compromissos que devem ser seguidos pelo professor e pelos alunos visando o processo de apropriação da cultura.

O Projeto Político-Pedagógico (PPP)

Grande parte de nossas escolas se encontra sem projetos, sem planos, sem direcionamento e reféns do imediatismo. Quando uma escola não tem projeto, ela se contenta em cumprir normas, ordens e a cuidar do disciplinamento. Porém, isso não garante uma formação cidadã para os alunos. Cabe então, uma discussão da importância do PPP para a construção da identidade da escola, bem como reconhecê-lo como espaço de democratização da gestão escolar e de participação ativa dos alunos nesse processo.

Como bem define Vasconcellos (2004), o PPP é o plano global da instituição, um processo de planejamento participativo, nunca definitivo, que se aperfeiçoa no caminhar. Assim sendo, este se caracteriza como um tipo de ação educativa intencional, a partir de uma leitura da realidade, de projeção de finalidades e de um plano de ação que transforme a realidade existente.

Se é por meio do PPP que as metas e ações vão transformar a realidade da escola, essa construção não pode prescindir da participação efetiva dos alunos no seu processo de construção. Portanto, cabe à gestão escolar criar formas para envolver e garantir a sua participação no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação, tendo em vista que os estudantes são os atores centrais da escola.

Considerações finais

A educação democrática da escola ainda é um desafio a ser construído. A garantia legal dos princípios democráticos foi uma conquista, porém ainda insuficiente para a construção de um modo de vida democrático em nossas escolas.

Nesse sentido, a afirmação da escola como espaço verdadeiramente público passa pela constituição de uma cultura democrática que valorize os princípios da participação, da autonomia, do pluralismo e da transparência nas práticas escolares, como

também depende da viabilização de canais de participação que estimulem a presença e interferência dos diferentes segmentos, sobretudo dos alunos, nos direcionamentos das questões políticas e pedagógicas da escola, pois é na vivência democrática que os alunos se constroem como sujeitos sociais que interferem na vida pública.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Referências

- ARAUJO, Adilson César. **Gestão democrática da educação**: a posição dos docentes. 2000. 220 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília.
- AZEVEDO, José Cloves de. **Escola cidadã**: desafios, diálogos e travessias. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-32.
- BOCAYUVA, Pedro Claudio Cunca; VEIGA, Sandra Mayrink. **Novo vocabulário político**. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.
- BRASIL. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985**. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.
- CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto**: o mundo fragmentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. V. 3.

CHAUI, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GIMENO SACRISTÁN, José. **Educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Org.). **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 69-94.

TARDIF, Maurice. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. São Paulo: Libertad, 2004.

Democratic management and the students' channels of participation

ABSTRACT: This article discusses the role of democratic management in the process of creation of channels of participation to ensure students' interference in the school's political and educational issues. In this sense, it reflects on the necessity of building a democratic way of life starting from the affirmation of some of the constitutive elements in the school's democratic management, such as participation, autonomy, pluralism, and transparency. The necessity of creation and affirmation of channels of participation for the students in the school's daily functioning as indispensable instruments to the construction of a democratic education for citizenship is also verified.

Keywords: Democratic management. Channels of participation. Students' autonomy.

La Gestion démocratique et les canaux de participation des élèves

Résumé : Le présent article discute le rôle de la gestion démocratique dans le processus de création des canaux de participation garantissant aux élèves la possibilité d'intervention dans les affaires politiques et pédagogiques de l'école. En ce sens, il réfléchit sur la nécessité de construire un mode de vie démocratique à partir de l'affirmation de quelques éléments constituant la gestion démocratique de l'école : la participation, l'autonomie, le pluralisme et la transparence. Il est constaté aussi qu'il est nécessaire de créer et d'affirmer les canaux de participation des élèves dans le quotidien scolaire comme les instruments indispensables pour la construction d'une éducation démocratique et citoyenne.

Mots clé: Gestion démocratique. Canaux de participation. Autonomie des élèves

La gestión democrática y los canales de participación de los estudiantes

RESUMEN: El presente artículo discute el papel de la gestión democrática en el proceso de creación de canales de participación que garanticen la interferencia de los alumnos en las cuestiones políticas y pedagógicas de la escuela. En ese sentido, refleja sobre la necesidad de construcción de un modo de vida democrático a partir de la afirmación de algunos elementos constitutivos de la gestión democrática de la escuela, tales como: la participación, la autonomía, el pluralismo y la transparencia. Se observa, también, la necesidad de creación y de afirmación de los canales de participación de los estudiantes en el cotidiano escolar como instrumentos imprescindibles para la construcción de una educación democrática y ciudadana.

Palabras-clave: Gestión democrática. Canales de participación. Autonomía de los estudiantes.

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ RESENHAS



Custo Aluno-Qualidade Inicial

Rumo à educação pública de qualidade no Brasil

Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto. São Paulo: Global e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007, p. 128. ISBN 978-85-260-1196-0.

Responsável pela resenha:

OLGAMIR AMÂNCIA FERREIRA DE PAIVA*

O livro de Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto trata-se de um instigante diálogo sobre a complexa temática da qualidade na educação estruturada a partir do debate com diferentes organizações sociais, com participantes e estudiosos dos vários campos da educação básica. Mais que um espaço de reflexões acerca de um tema, esse livro constitui-se em um catalisador da luta pela educação de qualidade como direito social.

O texto reflete o engajamento dos autores com a luta pela construção de uma educação pública de qualidade, nesse sentido, fazem uma reconstrução histórica do conceito de qualidade na educação e das formas que este vai assumindo nas práticas e na legislação educacional, com vistas a apresentar uma proposta de custo aluno-qualidade (CAQ). A questão da qualidade da educação assume, portanto, centralidade como forma, inclusive, de minimizar a força dos métodos quantitativos, próprios do Estado avaliador. Os autores partem da premissa de que “qualidade é um conceito em disputa” que resulta de processos históricos, portanto, que assume diferentes significações a depender do contexto e da correlação de forças políticas predominantes. Eles destacam que na sociedade brasileira, pelas condições excludentes que a permeiam, em boa parte de sua trajetória, qualidade na educação significou acesso à escola, mas enfatizam que, se sem o acesso à escola não é possível falar em qualidade; logo, apenas isto não basta.

Outro aspecto que consideram insuficiente é a construção de políticas de financiamento da educação que se sustentem exclusivamente nos insumos a serem aportados, sendo assim, após a escuta a diferentes sujeitos sociais e ancorados na Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentam uma proposta de custo aluno-qualidade inicial (CAQi) definido como “um patamar mínimo de qualidade de educação e não um valor médio ou ideal”.

* Doutora em Educação. Professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. E-mail: <olgamancia@bol.com.br>.

A concepção de qualidade assumida no texto representa um diferencial em relação às outras elaborações teóricas a respeito desse tema, por incorporar ao debate fatores de ordem subjetiva e não apenas os estritamente relacionados a custo/benefício. Diferencia-se, também, ao reconhecer que a construção de um processo complexo dessa natureza deve partir das experiências historicamente acumuladas e viabilizar a participação da sociedade civil, de forma que essa se insira nas proposições e no controle das políticas sociais de educação.

Nesse sentido, a dimensão subjetiva no CAQi se referencia na percepção de pais/mães, estudantes, educadores e educadoras sobre o que seria uma boa escola, a partir das pesquisas realizadas pela Campanha em 2002 e 2003. É, portanto, uma compreensão de que qualidade na educação é processo que se associa a insumos, mas que não se limita a estes, que deve se referenciar nos valores dos diferentes grupos sociais de maneira a contemplar a diversidade social, cultural e política, comprometer-se com a inclusão social, de forma a gerar sujeitos de direitos, “sujeitos de vida plena”.

O livro se apresenta como um exercício na construção democrática da proposta do CAQi. Traduz um esforço em clarificar a importância de se colocar os investimentos “a serviço dos desafios” na consecução de uma educação pública de qualidade e se sustenta em uma matriz de referência que trata de forma indissociável qualidade do ensino, qualidade dos processos de ensino e aprendizagem e qualidade de insumos.

As variáveis fundamentais dessa matriz são os insumos apresentados como necessários às diferentes dimensões dos processos de ensino e aprendizagem, nas etapas e modalidades de ensino, inclusive a educação do campo e, ao alcance da equidade em educação. Nessa perspectiva, os insumos destacados são aqueles relacionados às condições de estrutura e funcionamento, valorização das e dos profissionais, gestão democrática, acesso e permanência e, também, aqueles destinados a favorecer a superação das desigualdades de gênero, raça/etnia, região, campo/cidade, idade e orientação sexual. Os autores estabelecem ainda como referências fundamentais as dimensões estéticas, ambientais e dos relacionamentos humanos.

Objetivando a construção de uma educação democrática e de qualidade, os autores destacam alguns desafios: a necessidade de superar os altos índices de evasão e repetência escolar, tendo em vista que os indicadores demonstram que ampliar acesso e melhorar permanência não implicou, necessariamente, a elevação dos índices de conclusão nos diferentes níveis escolares. Segundo os autores, concorrem para essa realidade, tanto o nível de formação dos professores, quanto à estrutura física da escola, em geral, incompatível com a população atendida, seja pela escassez ou pela inadequação dessa estrutura. Acrescentam, ainda, o caráter desigual da sociedade brasileira e a forma como essa desigualdade é tratada no âmbito do sistema educacional, que ao contrário de mitigar as desigualdades tende a reforçá-las. Fato que se evidencia não apenas quando se compara as escolas privadas com as públicas,

em que a estrutura material e pedagógica é claramente favorável ao primeiro grupo, mas, também, quando a comparação ocorre entre as escolas públicas. Neste caso, observa-se, por exemplo, que as escolas situadas em regiões mais bem favorecidas, especialmente as regiões urbanas centrais, são de melhor qualidade que aquelas situadas em regiões mais precárias do país, movimento que se repete quando da análise da escola do campo em relação à escola urbana, com clara vantagem do último segmento em relação ao primeiro.

Outro aspecto destacado pelos autores e que serviu de suporte para a construção da proposta foi o resgate histórico de como o CAQ foi contemplado na legislação educacional. Como não se propõem a uma mera descrição de fatos, eles constroem um percurso histórico identificando na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Plano Nacional de Educação (PNE), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os parâmetros orientadores e a dinâmica histórica envolvidos na elaboração de cada um desses marcos referenciais.

Na sequência, enfatizam a importância da mobilização social em torno da construção do CAQ, com destaque para as lutas históricas capitaneadas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e a significativa participação das entidades dos trabalhadores nos diferentes espaços organizados em torno da luta por uma escola pública de qualidade.

Por fim, a proposta que vinha sendo delineada toma forma mais definida, e é apresentada como processo, como um primeiro passo rumo à qualidade almejada e não como valor definitivo. Os autores explicitam a necessidade de se definir quais são os insumos e as responsabilidades sobre o financiamento da educação. Além disso, indicam que fatores como o tamanho das escolas, a jornada dos alunos, o número de alunos por turmas e a remuneração dos profissionais são imprescindíveis na construção de um padrão mínimo de qualidade desejável e apresentam fontes possíveis de recursos, pois reconhecem que a vinculação institucional é insuficiente diante das demandas identificadas. As reflexões, empreendidas por eles, culminam com as exemplificações concretas de diferentes escolas de educação básica, numa demonstração de como essa proposta se materializaria no contexto da sociedade brasileira, se assumida pelos setores comprometidos com a construção de uma qualidade referenciada socialmente, em contraposição à qualidade referenciada no mercado.

Pela temática abordada, pela forma como apresenta as questões relacionadas ao financiamento da educação resgatando a centralidade sobre a qualidade e pela proposição que apresenta como potente ferramenta na luta pela construção de uma escola pública de qualidade, este livro revela-se como leitura imprescindível a todos que se vinculam a área de educação.

Gestão democrática da educação

Atuais tendências, novos desafios

Naura Syria Carapeto Ferreira (org.), São Paulo: Cortez, 2008, 6 ed., p. 119. ISBN 978-85-249-0690-9.

Responsável pela resenha:

MARTA LEANDRO DA SILVA*

O livro “Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios”, sob a organização de Naura Syria Carapeto Ferreira, atinge com destaque a sua sexta edição, constituindo-se em um importante referencial de leitura no campo da política e gestão da educação. É resultante da contribuição de seis renomados autores, que abordam com propriedade questões candentes da educação na contemporaneidade, especificamente, os desafios e as atuais tendências do processo de democratização da gestão escolar e das políticas de formação.

O primeiro capítulo versa sobre a autonomia e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. João Barroso contempla-nos com o estudo que apresenta a fundamentação de propostas para a implementação de um programa de reforço da autonomia escolar. Neste texto discute o conceito de “territorialização das políticas educativas” situando-o no contexto da crise de governabilidade do sistema de ensino, ocorrida em muitos países europeus, e enquadrada como a teoria do governo sobrecarregado. A territorialização é concebida como “um fenômeno essencialmente político e que implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidade entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local” (p. 14). Nessa perspectiva, é também entendida como processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais objetivando: contextualizar e localizar políticas e ação educativas em contraposição à homogeneidade das normas e dos processos; conciliar interesses públicos e privados; redefinir no processo de elaboração e execução das políticas a participação do atores na perspectiva da lógica de implicação; transpor a relação de autoridade baseada no “controle vertical”, exercido de maneira monopolista e hierárquica pelo Estado, para uma relação contratual, negociada e fundamen-

* Doutora em Política e Gestão Escolar. Professora da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: <marta@faced.ufu.br>

tada no processo de "... desmultiplicação e 'horizontalização' dos controles (centrais e locais)". (p. 16). Com base nesses pressupostos Barroso elabora um programa de reforço da autonomia das escolas portuguesas, entendendo a autonomia como um conceito relacional.

O segundo capítulo aborda as mudanças no mundo do trabalho e os novos desafios para a gestão da educação. Acácia Zeneida Kuenzer contempla-nos com um estudo sobre os impactos da globalização da economia e das novas estratégias da gestão sobre a educação, especificamente, versa sobre os impactos nas políticas educacionais e curriculares. Com base nas pesquisas desenvolvidas na região metropolitana de Curitiba/PR e em alguns parques produtivos direcionados ao ramo eletromecânico busca identificar as correlações/mediações entre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e as novas demandas para a educação e para gestão das instituições escolares. Argumenta ser possível estabelecer os primeiros delineamentos de uma pedagogia do trabalho que se desenvolve no cerne das novas relações econômico-produtivas e sociais visando à compreensão desta nova pedagogia escolar determinada pelas mudanças no mundo do trabalho. Nessa perspectiva Kuenzer (p. 56) incita-nos à reflexão e à construção de uma "escola comprometida com os trabalhadores e os excluídos", tomando "como referência as positivities presentes nas mudanças que ocorrem no mundo do trabalho" rompendo-se com a racionalidade meramente financeira, a fim de construir um novo projeto pedagógico na perspectiva emancipatória.

O terceiro capítulo aborda os conceitos de participação e da gestão escolar, discutindo suas potencialidades. Os autores Gustavo Luis Gutierrez e Afrânio Catani objetivam apresentar um panorama atual das questões emergentes no campo da gestão democrática, da participação e da autogestão. Nesse texto, primeiramente focalizam a questão conceitual apresentando-nos uma descrição aprofundada sobre as alternativas organizacionais participativas nos diferentes contextos. Em seguida apresentam reflexões sobre a gestão participativa das universidades públicas paulistas (USP, Unesp e Unicamp), mencionando suas especificidades e as correlações entre as formas de participação e a democratização do ambiente escolar. Gutierrez e Catani (p. 74) destacam que a gestão dessas universidades revela um processo de adoção de instrumentos de consulta aos diversos segmentos e sujeitos escolares, bem como ilustra os entraves e conflitos ocorridos no anseio de vivenciar uma prática autogestionária.

O quarto capítulo versa sobre as políticas e gestão da educação no Brasil focalizando o processo de escolha de dirigentes escolares. Luiz Fernandes Dourado concebe as políticas educacionais como expressão dos embates travados no âmbito do Estado e dos seus desdobramentos. Embates esses situados no contexto das mudanças tecnológicas e no reordenamento das relações sociais sob a égide ideológica da globalização da economia (p.78). Neste artigo o autor apresenta-nos um mapeamento das modalidades de escolha de dirigentes escolares no Brasil, destacando-se a rele-

vância da eleição direta. Diante dos embates e perspectivas das diversas formas de provimento objetiva situar elementos para a rediscussão das políticas educacionais, bem como estabelecer as correlações entre as políticas e a democratização da gestão escolar. Dourado (p. 79) concebe a gestão democrática como:

Processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Nas suas considerações argumenta que o tipo e a definição das modalidades de acesso ao cargo de dirigente escolar devem resultar das definições e orientações contidas no projeto político-pedagógico, bem como nos embates travados no âmbito das relações sociais e políticas. Explicita ainda que a forma de provimento ao cargo de dirigente escolar pode não definir o tipo de gestão, mas necessariamente interfere no seu curso.

O quinto capítulo contempla com uma vigorosa análise sobre a gestão escolar e os desafios das políticas de formação dos profissionais da educação na contemporaneidade. Naura Syria Carapeto Ferreira, autora desse capítulo e organizadora da coletânea, incita-nos a refletir sobre a complexidade dos “nexos entre a administração da educação e as políticas de formação dos profissionais de educação” no contexto de transformações que vêm ocorrendo no mundo. A autora reflete sobre as questões fundamentais contemporâneas (imagens desestabilizadoras) que se constituem em desafios no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, em especial, das políticas educacionais, e para a gestão escolar e formação de profissionais da educação. Ressalta a importância da “direção” construída e legitimada na participação e no exercício da democracia. Ao delinear o cenário atual Ferreira reporta-se às reflexões de Einstein, à análise da Schaff sobre a nova Revolução Industrial; e à proposta emancipatória e solidária de Boaventura S. Santos. Nessa perspectiva, afirma que a formação de profissionais “exige sólida formação humana e que esta relaciona-se diretamente com a sua emancipação como indivíduo social, sujeito histórico em nossa sociedade.” (p. 110).

Em síntese, podemos afirmar que esta coletânea é expressão da sólida fundamentação teórico-metodológica das pesquisas a que se reportam, e também do efetivo trabalho coletivo a que se destinaram seus autores. Dessa forma alcança com grande destaque o seu maior objetivo: estimular à reflexão e à problematização de questões candentes da educação contemporânea, especificamente das políticas educacionais, da formação de profissionais e da democratização da gestão escolar oferecendo subsídios teóricos para análises aprofundadas e necessárias intervenções na realidade educacional brasileira.

RETRATOS DA
ESCOLA

► DOCUMENTO



Sistema Nacional Articulado de Educação *Aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional*

Durante a 10ª Semana Nacional em Defesa e Promoção da Educação Pública, realizada entre 20 e 24 de abril desse ano, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) publicou Caderno¹ contendo breve estudo comparativo sobre os eixos da Conferência Nacional de Educação (Conae), à luz das propostas da comunidade educacional e da própria CNTE, sintetizadas no Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira – consolidado em 1997 e atualizado até 2005 – e no Caderno de Resoluções do 30º Congresso da Confederação, ocorrido em janeiro de 2008.

Não obstante o mencionado documento ser a principal referência conceitual para o debate da categoria sobre a *Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação (PNE) e suas Diretrizes e Estratégias de Ação* (tema da Conae 2010), o texto presente traz uma análise sobre a *estrutura* do Sistema Nacional Articulado de Educação e seus desdobramentos para a educação pública brasileira.

Cabe esclarecer, de antemão, que boa parte de nossa compreensão sobre Sistema Nacional de Educação (SNE) foi construída, coletivamente, em âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e do Fórum Nacional da LDB – ambos instituídos logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Os fóruns tinham por finalidade regulamentar o art. 22, inciso XXIV, da Carta Magna, referente às novas diretrizes e bases da educação nacional. Quanto ao PNE, os Congressos Nacionais de Educação (Coneds) contribuíram para a formação de uma base teórico-empírica a respeito da relação entre demanda educacional e projeto político para a educação, incluindo a organização do(s) sistema(s) de ensino. Já a experiência de formulação do Projeto de Lei (PL) que deu origem ao PNE oficial (Lei nº 10.172, de 2001) apontou o erro do então governo federal em excluir a sociedade e o Conselho Nacional de Educação (CNE) desse importante debate, e serve de referência histórica.

Embora a matriz das concepções de *Sistema* e de *Plano* nacionais de educação seja coletiva, a reforma neoliberal da década de 1990, ao mesmo tempo em que uniu os educadores contra a descentralização dos sistemas de ensino, a fragmentação dos níveis, etapas e modalidades e a municipalização do ensino fundamental, por outro lado, disseminou novas “visões” sobre *Sistema Nacional de Educação*, especialmente acerca de sua *organização e gestão*.

A CNTE, por meio deste documento, que orientará o debate de sua Conferência de Educação, em outubro próximo, a fim de consolidar sua posição sobre os vários conceitos que integram os temas e a concepção de SNE, apresenta uma síntese de sua posição sobre a conformação do SNE com foco (i) nas mazelas impostas pela reforma neoliberal à organização do Estado brasileiro e os desafios para superá-las, (ii) nos princípios constitucionais que regem a educação e o SNE, (iii) nos recentes avanços do regime de colaboração, protagonizados pelo MEC com os sistemas estaduais e municipais de ensino, (iv) nos aspectos específicos da concertação, da concepção e da operacionalização do Sistema Nacional e (v) nos *desafios e elos* das ações educacionais articuladas para consolidar o SNE no atual contexto político.

A ausência de um histórico sobre *sistema de educação* explica-se pelo objetivo central do texto que é apontar as *causas* e as *possibilidades* posteriores à CF/88, que levam à consolidação de um Sistema Nacional *Articulado* de Educação.

Já as possíveis divergências de opiniões com nossos parceiros de luta, ou com gestores públicos, somente reforça a importância do diálogo lançado pela Conae, que é o espaço legítimo para construção de uma proposta democrática de SNE.

A fragmentação imposta à educação pela reforma neoliberal e alguns nós a serem superados para consolidar a cooperação entre os sistemas de ensino

Durante a primeira tentativa de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), capitaneada pelo FNDEP, previa-se a constituição do SNE como *expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições públicas e privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional*. (BRASIL, 1988b, grifo nosso)

Essa *expressão institucional*, encarregada de organizar toda a educação nacional, continha, em esfera nacional, fundamentos, objetivos e órgãos normativo e de coordenação, de execução, consultivo e de articulação com a sociedade. Também dispunha de abrangência e competências definidas, assim como os sistemas próprios da União, dos estados, do DF e dos municípios. As normatizações gerais do SNE encontravam-se dispostas na LDB, e tinham a gestão democrática como base de formulação e articulação das políticas entre os sistemas de ensino. Eram tidas como *normas gerais da educação*, as condições para a formação e a valorização da carreira dos profissionais da educação, as áreas prioritárias de atuação de cada ente, os critérios para aplicação dos recursos financeiros, as formas de organização de cada nível, etapa e modalidade do ensino e o currículo nacional comum.

No entanto, a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996 – junto com as leis que a regulamentaram, incluindo a nova LDB (Lei 9.394, de 1996) – desprezou a noção *institucionalizada* de organização cooperativa e democrática da educação nacional. Optou por centralizar a organização institucional e por descentralizar a execução das políticas, de acordo com a nova redação dada ao art. 211 da Constituição. A articulação dos sistemas se restringiu à concepção do art. 8º da LDB, que prevê a *possibilidade de regime voluntário de colaboração*. A EC 14 ainda deu ênfase ao ensino fundamental, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424, de 1996, fragmentando a educação básica e isolando o ensino superior. Estagnou a oferta de educação profissional nas escolas técnicas federais, criando cisão entre a formação científico-propedêutica e a profissional (Decreto nº 2.208, de 1997). Rompeu com o Acordo Nacional que previa a consolidação do Pacto pela Valorização do Magistério Público da Educação Básica, a partir de julho de 1995, negando o piso salarial profissional nacional e conferindo salários médios, no mesmo valor previsto para o Piso, em âmbito do Fundef. Relegou as diretrizes nacionais de valorização da carreira dos profissionais da educação e centrou a regulação da educação num sistema de avaliação tosco e limitado.

Em nossa opinião, mais que um rompimento com a proposta de SNE, as reformas neoliberais na educação (e para a concepção de Estado) representaram um estelionato aos princípios constitucionais, que previam – e preveem – promover a equidade educacional no país por meio de ações (i) conjuntas entre os entes federados, (ii) sistêmicas entre os níveis, etapas, modalidades e os elementos constitutivos da educação e (iii) democráticas entre a gestão pública e a sociedade civil.

À época, clara era a necessidade de regulamentar os artigos da Constituição de forma a atender aos princípios fundamentais da redemocratização do país. E a concepção de Sistema Nacional de Educação, implícito na CF/88, e inspirado nas Constituições de 1934 e 1946 – sob a égide do “Manifesto dos Pioneiros da Educação” – representava o único caminho possível a ser trilhado para atingir plenamente o escopo constitucional.

A filosofia neoliberal, porém, não só desvirtuou a estrutura do Estado brasileiro como passou a questionar a classificação da educação como bem público – e o principal alvo foi o ensino superior. Embora a resistência da comunidade acadêmica tivesse impedido a privatização literal das universidades federais, outros mecanismos de desmonte do ensino público superior foram utilizados largamente, com ênfase na precarização do trabalho e dos salários dos servidores, nos cortes de investimento e de manutenção dos *campi* federais e na abertura indiscriminada e inconsequente desse nível de ensino à iniciativa privada.

Muitos são os vieses de análise das reformas e seus impactos. Todavia, para o debate sobre Sistema Nacional *Articulado* de Educação, o mais importante, agora,

consiste em concluir o desfazimento das amarras impostas pela EC nº 14 (em parte já desfeitas pela EC nº 53, de 2006), pela Lei nº 9.424, de 1996 (também em boa parte suplantada pelas leis 11.494, de 2007 e 11.738, de 2008) e pela Lei nº 9.394, de 1996, a fim de possibilitar a reconstrução do projeto de educação pública nacionalizada, emancipadora e engajada nos propósitos de felicidade do povo e de prosperidade do país.

Embora as novas leis supracitadas tenham feito avançar a cooperação entre os entes – ação reforçada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos em nível de políticas de governo – a LDB ainda dispõe de vários dispositivos restritivos que necessitam ser revistos, sobretudo sobre a gestão democrática. Por outro lado, há lacunas na regulamentação constitucional que comprometem avanços na valorização da carreira dos profissionais da educação, que também precisam ser preenchidas.

No aspecto político, existem resistências localizadas que se pautam na agenda neoliberal para fazer frente ao movimento de democratização da educação. É preciso destacar que os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais não têm aderido às políticas de *colaboração* do MEC, ao menos à maioria delas, num claro gesto de oposição ao projeto do governo federal, que representa prejuízo ao conjunto da educação brasileira.

Quanto à organicidade do Sistema Nacional, o desafio consiste em superar a excessiva descentralização conferida pela LDB aos 26 sistemas estaduais, ao sistema do DF e aos 5.564 “sistemas municipais”, que, inclusive, passaram a contar com maior respaldo no judiciário para questionar a materialidade das *normas gerais de educação*, a serem fixadas pelo poder federal (Executivo e Congresso Nacional), à luz dos comandos constitucionais. A lei do piso nacional do magistério é um caso clássico, que revela a estratégia das forças conservadoras – derrotadas nos últimos pleitos eleitorais – de deslocar o debate político sobre projeto de sociedade para o foro judicial. Ao decidir assuntos dessa natureza, com base em princípios da *reserva do possível* ou sob *pressão política* de governadores de Estado – que não abrem mão de manter o controle das políticas públicas educacionais – o Supremo Tribunal Federal (STF) esteriliza o poder do Congresso de repactuar a organização da sociedade e cristaliza a concepção de Estado conferida pelas reformas administrativa, previdenciária e educacional. E isso é muito prejudicial para a democracia, além do que ratifica o estelionato neoliberal aplicado na Constituição.

A gravidade dessa questão está estampada na sustentação do ministro do STF, Carlos Ayres Britto, durante julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167, de 2008, contra a Lei do Piso². Independentemente do voto, o ministro observou com clareza os princípios originários da Constituição que fundamentam o SNE – fato não observado pela maioria dos demais ministros, que se pautaram na configuração liberal empreendida à Constituição pela reforma do Estado Mínimo.

Em relação às demandas sociais, o Sistema Nacional *Articulado* de Educação deve, necessariamente, conferir qualidade social ao aprendizado, empregar caráter sistêmico às políticas educacionais e universalizar as matrículas da educação pública regular. E, felizmente, isso está previsto nos eixos da Conae. O combate às desigualdades regionais, princípio básico do SNE, deve ser perseguido através da continuidade das políticas sistêmicas voltadas à interação dos níveis básico e superior; do protagonismo do trabalho e das relações sociais no currículo; da expansão do financiamento; da consolidação da gestão democrática; da implementação de uma cultura positiva para avaliação dos sistemas, das redes, das escolas/instituições, dos estudantes e dos profissionais; da efetiva valorização da carreira dos profissionais da educação (com diretrizes nacionais que assegurem formação, salário, carga horária e condições de trabalho); da reestruturação das escolas (infra-estrutura, tecnologias, espaços, tempos e métodos pedagógicos); da regulamentação da oferta subsidiária do setor privado; do chamamento da sociedade à defesa da educação pública, dentre outros previstos nos eixos da Conae.

Um desafio de peso para o SNE refere-se à elevação do percentual do PIB investido em educação – 7% pelo PNE oficial e 10% (durante um período do plano decenal) requerido pelo PNE da Sociedade. Hoje, no Brasil, estima-se que sejam destinados 4,6%. É preciso que o mesmo esforço incipiente do governo federal, traduzido na complementação ao Fundeb, nas políticas nacionais de formação profissional, na expansão da rede de escolas técnicas e tecnológicas e no aumento das matrículas do ensino superior, entre outros programas do PDE, seja perseguido pelos demais entes da federação, que é quem administram diretamente a educação básica. Sem a elevação do percentual, poucos serão os avanços efetivos que o SNE poderá proporcionar à educação pública.

Do ponto de vista do movimento social, o desafio requer consolidar a Conferência Nacional de Educação como instância máxima de deliberação social sobre as políticas educacionais e construir mecanismos, à luz da nova realidade brasileira, que conduzam à consolidação do Sistema Nacional *Articulado* de Educação (democrático) e à construção do novo PNE, a vigor de 2011 a 2021.

Os preceitos (e princípios) constitucionais a serem observados pelo Sistema Nacional *Articulado* de Educação

A Constituição de 1988 representa a síntese da reorganização da democracia brasileira, a qual elegeu a *equidade* e o respeito aos *direitos individuais, coletivos e sociais* como bases materiais, e a cidadania como elemento formal para sua difusão. Daí a denominação de Carta Cidadã.

Ocorre que, como visto, consolidado o período da redemocratização, o país optou por um projeto político antagônico ao princípio da equidade, que dependia de forte respaldo do Estado para sua consecução. O neoliberalismo induziu uma depreciação dos valores e dos compromissos sociais do Estado brasileiro, atingindo fortemente a educação e demais políticas públicas.

Ao contrário do que muitos pregam, a CF/88 não traz comandos utópicos, inatingíveis. Sua estrutura foi edificada a partir da concepção cooperativa dos entes federados que formam a República do Brasil. Ela não promove o isolamento das unidades federadas, mas sim a união dos esforços destas. Isso está claro no princípio da indisolução da República (art. 1º) e nos fundamentos do art. 3º, que preveem:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988a)

O Título II da CF/88 trata dos direitos e garantias fundamentais. O art. 5º estipula os direitos individuais e coletivos e do 6º ao 11 estão previstos os direitos sociais, sendo estes:

... a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, **na forma desta Constituição**. (BRASIL, 1988a, art. 6º, grifo nosso)

O Título III denomina-se “Da Organização do Estado” e é fundamental para entender os limites da atuação dos entes federados. O art. 22 descreve as competências privativas da União, à qual, segundo o inciso XXIV da CF/88, inclui legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”. O art. 23, inciso V, diz ser competência comum da União, dos estados, do DF e dos municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.” O parágrafo único do mesmo artigo preceitua que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” Já o artigo 24 enumera as competências concorrentes dos entes – exceto os municípios – sendo *educação, cultura, ensino e desporto* alguns dos temas passíveis de serem legislados alternativamente. Os parágrafos do artigo ainda esclarecem os limites dessas competências, conforme seguem:

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988a, art. 24)

Em breve parêntese, conforme já mencionado no tópico anterior, o *nó* judicial envolvendo a Lei nº 11.738, de 2008, – Lei do Piso – consiste em definir o que são e o que não são *normas gerais*. A ADI 4167, interposta por cinco governadores de estado (RS, SC, PR, MS e CE) com apoio tácito de outros cinco (SP, MG, TO, RR e DF), visa limitar o comando do art. 60, III, “e” do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) à mera questão de valor, desconsiderando seu principal objetivo que é valorizar a carreira do magistério. Essa forçosa restrição passa ao largo da interpretação sistêmica do texto constitucional, sobretudo dos preceitos do art. 206. A hora-atividade (art. 2º, § 4º, da Lei do Piso), na condição de elemento intrínseco da carga de trabalho do professor e, conseqüentemente, determinante para o aprendizado dos estudantes deve, ou não, ser minimamente regulada em nível nacional? É ou não uma norma geral? Em julgamento de liminar, o STF entendeu que não. Esperamos reverter essa posição no julgamento do mérito, pois o assunto é primordial para apontar as fronteiras do Sistema Nacional *Articulado* de Educação.

No artigo 25 da CF/88 verifica-se que os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal, tendo em vista que, pelo parágrafo 1º do citado artigo, “são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas” pela Carta Magna.

Quanto aos municípios, embora não gozem de autonomia para legislar sobre matéria educacional – o artigo 24 da CF/88 limita essa prerrogativa à União, aos estados e ao DF – eles podem constituir órgãos normatizadores (Conselhos de Educação), além do executor (Secretaria de Educação), a fim de melhor e mais democraticamente acompanhar a implementação das políticas educacionais. Estas, por sua vez, devem ser orientadas pelos Planos Municipais de Educação, construídos também de forma democrática.

A última parte do supracitado art. 6º determina que os direitos sociais sejam reconhecidos (e garantidos) *na forma da Constituição*. No caso da educação, esses direitos estão previstos no Título VIII, Capítulo III, Seção I, compreendendo os artigos 205 a 214.

A Constituição elegeu a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205). Os princípios regentes do ensino (educação formal e regular) pautam-se na igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; na

liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; na coexistência de instituições públicas e privadas; na gestão democrática; na garantia de padrão de qualidade; na valorização dos profissionais da educação escolar, através de piso salarial profissional nacional, de planos de carreira e do ingresso por concurso público aos das redes públicas (art. 206). Na nossa concepção, esses princípios referem-se aos *objetivos* do Sistema Nacional *Articulado* de Educação.

Já o artigo 208 descreve os deveres do Estado com a educação pública, e vale a pena ser transcrito – com as devidas EC's – uma vez que compreende parte das *metas* a serem alcançadas pelo SNE:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988a)

O art. 209 reconhece a oferta privada de educação, que deve atender às normas gerais e aos requisitos de autorização e de avaliação estabelecidos pelo poder público. A rede particular deverá integrar o SNE, em razão da garantia dos princípios e fundamentos universais da educação e do Estado brasileiro, que preveem equidade na oferta do ensino e a não discriminação de cidadãos (observando-se, também, o art.

19, II). Ademais, toda instituição de ensino regular, independente de ser pública ou privada, está condicionada aos ditames legais do poder público.

Outra importante referência constitucional para um SNE é o art. 211, que fora totalmente adaptado para atender aos preceitos da Emenda 14 (Fundef). Nele estão previstas as competências para atendimento dos níveis e etapas educacionais. E não obstante o processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil, atualmente, a oferta pública de ensino encontra-se organizada conforme disposição desse artigo.

As garantias materiais para investimento na educação pública estão previstas no artigo 212. Não há dúvida que o financiamento constitui um dos pilares centrais da política de cooperação (e de colaboração) entre os entes federados, pois somente a vinculação constitucional de recursos é insuficiente para atender, com qualidade e equidade, a demanda educacional no país. Desta forma, essencial o apoio técnico e financeiro dos entes mais desenvolvidos para com os de menor capacidade.

Quanto à destinação dos recursos públicos, o art. 213 determina a aplicação prioritária nas escolas públicas, porém permite destinar parte da receita de impostos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, a depender da finalidade social (pública) de cada uma. E regular o funcionamento dessas instituições similarmente aos requisitos para a qualidade das escolas públicas parece ser uma opção bastante plausível.

O art. 214 determina que lei federal fixe o PNE, prevendo a integração das ações do poder público, com vistas a atender a todos os preceitos constitucionais e ao desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, em especial no que diz respeito à

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988a.)

Esse tema encontra-se associado ao debate do SNE, nas Conferências de Educação, primeiro porque o PNE, sancionado em 2001, expirará em janeiro de 2011; segundo, porque a sua construção democrática é fundamental para a conformação institucional de um Sistema Nacional também democrático.

Por fim, o art. 60 do ADCT, em sua terceira versão (texto original, EC 14 e EC 53) prevê o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em âmbito dos estados e do DF, que representa, hoje, a mais ampla política de *cooperação* do setor educacional.

Os avanços do *regime de colaboração*, a *concertação institucional* do SNE e suas concepções de abrangência e de gestão

A oportunidade de a sociedade retomar o debate sobre a construção de um Sistema Nacional de Educação partiu de dois fatores: da eleição de um governo federal de base popular e em decorrência dos resultados catastróficos colhidos depois de uma década de políticas neoliberais ineficientes e agravadoras das misérias social e educacional. A fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional dos sistemas de ensino, com forte impacto na estrutura de financiamento, foram, sem dúvida, as principais causas desse fracasso.

A 1ª Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), e, agora, a Conae, demonstraram o acerto do MEC em pautar, em um fórum amplo, plural e democrático, o debate sobre a construção do Sistema Nacional *Articulado* de Educação. A participação de todos os convocados, de todas as partes do país, é essencial para legitimar essa proposta e para reforçar seu caráter de urgência. Abster-se desse debate significa corroborar com o *status quo* da desigualdade social.

Neste sentido, a Conae 2010, junto com suas edições preliminares, constitui o instrumento de *concertação* formal do SNE. E seu caráter democrático é essencial para absorver as aspirações dos atores sociais calcadas nas inúmeras e complexas demandas de nosso gigantesco território. Além do que, a Conae possui importante peso político para o passo seguinte desse processo, que é a continuidade da regulamentação do Sistema Articulado por meio da aprovação de novas leis no poder legislativo.

Desde 2004, quando o MEC formulou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415, de 2005, que deu origem a EC nº 53, iniciou-se um diálogo com os entes federados no sentido de consolidar um *regime de cooperação* (concepção assegurada no parágrafo único do art. 23 da CF), a fim de elevar o atendimento e a qualidade da educação pública.

Instituído pelo art. 60 do ADCT/CF e pela Lei nº 11.494, de 2007, o Fundeb foi o primeiro *regime cooperativo* consolidado em âmbito de toda a educação básica. O piso salarial profissional nacional do magistério, previsto no próprio Fundeb, foi o segundo.

A diferença entre *regime de colaboração* e de *cooperação* refere-se à forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. Conforme visto mais acima, a LDB elegeu o *regime de colaboração* como forma de propiciar a articulação dos sistemas (art. 8º). Essa articulação, todavia, só se faz possível em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. Já o *regime de cooperação* pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governos. Ele traduz a forma escolhida pela Constituição para implementar as políticas educacionais (em nível de Estado). Daí relacionarmos a EC

14 a um estelionato constitucional, pois negou a cooperação constitucional e impôs, infraconstitucionalmente, o regime de colaboração. Parte do voto do ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da liminar da ADI 4167, enfatiza a compreensão cooperativa da CF/88, embora o assunto versasse sobre a remuneração dos profissionais da educação. Senão vejamos:

Entendo que numa macrovisão constitucional, a Constituição, em tema de educação, sobretudo educação básica, consagrou um modelo de federalismo cooperativo, tanto financeiro quanto tecnicamente. Ou seja, a Constituição inovou, primou por um modelo peculiar de federação eminentemente cooperativa nos dois citados planos: o plano técnico e o plano financeiro. Basta lembrar que a Constituição contém 56 dispositivos na sua parte permanente sobre educação. Nada menos do que 56 dispositivos. Ela se fez praticamente regulamentar, tal cuidado que devotou ao tema da educação. E, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 40 dispositivos – pelo menos eu contei aqui – foram dedicados ao mesmo tema. Vale dizer, há 96 dispositivos constitucionais focadamente direcionados para regulação do tema da educação. Tudo nesses 96 dispositivos é transfederativo. Por que transfederativo? Porque abarca de todas as esferas federativas brasileiras: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Essa macrovisão já responde, ainda num juízo prefacial, à boa parte das objeções que estão sendo feitas à lei [PSPN]. É que **a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal foi relativizada pela Constituição**. A própria Constituição quebrou a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na matéria. Com uma exceção. E, aí sim, a Constituição preservou a integridade autônoma em matéria de universidade. Em se tratando de universidade, a Constituição deixou a autonomia totalmente intocada. (BRASIL, 2008c, grifo nosso).

Em 2007, o MEC lançou, na esfera de governo, o PDE e o PAR – ambos regulados pelo Decreto nº 6.094, de 2007 – com a finalidade de empreender vários programas e políticas de *colaboração* entre os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais. Hoje, essas ações do MEC estão disponíveis para *adesão* dos entes federados, mediante convênio firmado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

As críticas da CNTE ao PDE, à época de seu lançamento, referiam-se à forma como o Plano foi elaborado – sem ouvir a sociedade – e à sua relação estreita com uma só representação social, o movimento Compromisso Todos pela Educação, que, inclusive, cedeu nome ao Plano de Metas do governo federal. Também a limitação das ações colaborativas, listadas nos 27 programas do PDE, e o foco da avaliação numa aparente tendência reducionista e meritória foram alvos de contestação. Mas a principal crítica apontava a fragilidade do *regime de colaboração*, não institucionalizado por lei e pendente de adesão voluntária dos entes federados. Para a CNTE, o melhor consistia em avançar no *regime de cooperação*, visando antecipar a regulamentação do SNE.

Não obstante às críticas, o aprimoramento do Plano de Metas, que passou a englobar, no PAR, outras políticas para além dos programas iniciais do PDE, tem apon-

tado as matérias que formam o atual *regime de colaboração* do MEC como norteadoras para o Sistema Nacional de Educação (articulado). E o próprio Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir da agregação de variáveis mais amplas, poderá contribuir, ainda mais, para projetar um padrão de qualidade a ser perseguido por cada ente da federação, pautado nas orientações das políticas do SNE.

O PDE e o PAR também inovaram na questão da contrapartida dos entes às políticas de colaboração, e a mesma estrutura poderá ser mantida para assegurar a continuidade de regimes colaborativos (de âmbito governamental), entre os entes federados. Isso transfere às políticas de governo, sobretudo em períodos de transição eleitoral, um compromisso institucional importante para a elevação da qualidade da educação.

Do ponto de vista da estruturação do SNE, o termo *articulado*, expresso na denominação do Sistema, justifica-se pelo fato de que, dada a autonomia prevista pelo pacto federativo, e às inúmeras regulamentações descentralizadas, não é possível implementar um Sistema Nacional de Educação em âmbito de uma lei específica. Conforme observado, algumas ações de *cooperação*, que perfazem a estrutura do SNE, já estão consolidadas pelo Fundeb e pelo PSPN, e outras, a exemplo das diretrizes nacionais de carreira (PL nº 1.592, de 2003), encontram-se em vias de consolidação. Após a Conae, restará eleger as demais políticas do espectro do SNE, a serem regulamentadas por lei, sobretudo aquelas que comporão o substrato da Conferência, além de algumas outras previstas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Destas, fazem parte, a política nacional de formação de professores (Decreto nº 6.755, de 2009) e o Profucionário (21ª Área Profissional de Nível Técnico, criada pela Resolução CEB/CNE nº 5, de 2005).

Pontos pendentes (e vulneráveis) sobre a consolidação do SNE referem-se à *abrangência* e à *gestão*, que não são tratados, ao menos satisfatoriamente, pelo atual regime de colaboração (PAR), dadas às próprias limitações legais. Mas a feição explícita do Sistema, que a Constituição garantiu implicitamente, depende dessas definições.

Sobre a abrangência, cabe enfatizar que o MEC, originariamente, elegeu o financiamento, a gestão, a avaliação e a formação profissional como bases para seu *regime de colaboração* com os entes federados. E essa mesma base pode ser transposta para o SNE. A CNTE tem dialogado com o Ministério sobre o reconhecimento, no PAR, do conceito da *valorização profissional* – que absorve a formação – dado que o piso salarial e as diretrizes de carreira estão postos na disputa para regulação nacional. O primeiro já está consolidado em legislação própria, e o segundo, em vias de aprovação pelo Congresso, já conta com normativa emanada pela Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE (Resolução CEB/CNE nº 2, de 2009). O fato de o PAR já contemplar, em parte, essa orientação – induzindo os sistemas a consolidarem os planos de carreira dos profissionais da educação e a pagar o piso do magistério – parece conduzir o MEC e

a Conae a incluírem esse tema no rol de abrangência do SNE, tal como se pretendia fazer no primeiro projeto de regulamentação da LDB. O assunto, no entanto, deverá enfrentar muita resistência, sobretudo no judiciário, assim como tem acontecido com o PSPN. Mas sua importância para a educação compensa mais essa luta.

Quanto aos “pilares” do financiamento e da avaliação (com foco nas políticas de governo, nas instituições e atores educacionais), esses são temas que necessitam ser mais bem amadurecidos pela Conae, e por outros fóruns e instâncias de governo e da sociedade, com a finalidade de atender aos pressupostos do Sistema Nacional, bem como para se adequarem aos limites do pacto federativo. A CNTE aprofundará essas questões em Conferência própria de educação, a tempo de projetar os encaminhamentos nas conferências estaduais e na Conae 2010.

Do ponto de vista da *gestão*, questão complexa e muito incipiente no *regime de colaboração* do MEC – até porque a legislação impõe fortes restrições – o desafio consiste em criar novas dinâmicas para os sistemas de ensino, através de indução do SNE.

A gestão democrática – princípio caro aos educadores e que foi base-mestra do primeiro projeto de regulamentação do Sistema Nacional de Educação – ficou reduzida, na Lei nº 9.394, de 2006, aos preceitos dos artigos 14 e 15, que preveem, somente, a participação dos profissionais no projeto pedagógico, e da comunidade nos conselhos escolares, além de uma “progressiva” autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às escolas. Por esta razão, a CNTE considera primordial resgatar algumas concepções do PL 1.258, de 1988, adaptadas à nova realidade política do país, sem as quais o SNE terá muitas dificuldades para se impor e fazer alcançar os desígnios de uma educação libertária e plural, presentes nos incisos II e III, do art. 206 da CF/88.

Com base numa reivindicação coletiva e nos objetivos da Conae, as Conferências de Educação devem constituir as instâncias institucionalizadas de debate e de coleta das propostas sociais para a educação, com critérios de participação e periodicidade definidos na Lei. Internamente, teriam competências deliberativas, a fim de organizar seus trabalhos. No plano externo, a Conae figuraria como órgão máximo de consulta do MEC e do CNE para a formulação das políticas públicas educacionais.

Abaixo da Conferência, cumprindo função consultiva e de articulação com a sociedade, situaria o Fórum Nacional de Educação, responsável pela organização dos temas da Conae e pela sintetização e consulta permanentes sobre as deliberações da Conferência.

O CNE manteria a função normativa do sistema de ensino federal e assumiria a coordenação das políticas públicas deliberadas pela Conferência e/ou sugeridas pelo MEC. A elaboração, o acompanhamento e a avaliação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, junto com o MEC, seria outra importante atribuição do CNE. Já o Ministério, além de executor das políticas do sistema federal, dividiria o papel de coordenador do plano de ações educacionais do SNE com o CNE.

Quanto à composição do Fórum e do CNE, nossa proposta coaduna-se com a de Dermeval Saviani³, a qual o MEC, em parte, já tem adotado. O Fórum teria seus membros indicados por parte das entidades que integram a Conae. Uma lista com certo quantitativo de vagas seria disponibilizada e as pessoas com maior número de indicações, no limite de 3 (três) por entidade, seriam conduzidas para cumprir mandato de tempo a ser definido. Sistema análogo seria adotado para o CNE, porém sem permitir que as entidades consultadas indiquem seus próprios representantes. Quanto à distribuição das vagas por ramos educacionais (e sociais), importante garantir a representação de todos, tal como tem ocorrido atualmente.

Essa estrutura macro de gestão deve induzir os sistemas de ensino a democratizarem suas instâncias educativas, razão pela qual os artigos 14 e 15 da LDB também poderiam passar a prever outros elementos democráticos que se interligam ao princípio do SNE. A possibilidade de eleição direta nas escolas públicas e nos estabelecimentos que recebem recursos públicos, e a participação da comunidade escolar na gestão do ensino – com representação dos segmentos que a compõe nos conselhos de educação (estadual, distrital e municipal) – são dois deles.

Outras contribuições sobre a *gestão* deverão ser indicadas pela Conferência de Educação da CNTE, em outubro.

O contexto democrático do SNE, num futuro breve, deverá conduzir à constituição do Sistema Único de Educação Básica, em âmbito dos estados e municípios, conforme prevê o art. 11 da LDB. E essa radicalização organizativa é o caminho mais seguro para conduzir a educação ao princípio maior da Constituição: a escola pública unitária.

Alguns outros *desafios* e os *elos* das ações educacionais articuladas para consolidar o SNE no atual contexto político

Diferente da restrição imputada pelo Fundef ao financiamento da educação básica, a LDB, embora contenha muitos fundamentos limitadores para a instituição do Sistema Nacional de Educação, não obsta que políticas articuladas conformem esse Sistema. Neste sentido, estrategicamente, mais vale depreender esforços para efetivar, desde logo, o Sistema Nacional *Articulado*, que perder um longo tempo discutindo a elaboração de uma nova LDB que só adiante possibilitaria voltar à regulamentação do SNE. Essa é a primeira barreira que os movimentos sociais e educacionais precisam vencer para poderem caminhar unidos rumo a um só objetivo.

Além das medidas já citadas em âmbito da articulação dos sistemas de ensino, o MEC conduziu, e continua conduzindo, uma série de ações que atendem aos pressupostos do Sistema Nacional *Articulado* de Educação. A extensão das políticas

de transporte, merenda e livro didático a toda educação básica, inclusive o ensino médio, ajuda a garantir o acesso e a permanência com qualidade na escola. O Decreto nº 5.154, de 2004, revogou o Decreto nº 2.208, de 1997, e reintegrou o ensino profissional ao médio. A PEC 277, de 2008, aprovada em 1º turno na Câmara dos Deputados, prevê o fim da DRU (Desvinculação de Receitas da União) na educação e é mais um passo rumo ao incremento do financiamento. A mesma PEC prevê estender a obrigatoriedade do ensino público da pré-escola ao ensino médio, contrapondo o princípio limitador da EC 14, imposto ao art. 208, I e II. O Prouni⁴ (Lei nº 11.096, de 2005) tem possibilitado aumentar as matrículas no ensino superior, principalmente de jovens entre 18 e 24 anos, e o Decreto nº 6.096, de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni), além de prever dobrar as matrículas nas instituições federais de ensino superior, caminha em consonância com a política nacional de formação de professores da educação básica, ao privilegiar a oferta de cursos de licenciaturas. O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (numeração do Senado Federal), que cria as cotas raciais e de renda para ingresso em universidades e em instituições federais de nível técnico profissional, além de incidir contra o racismo, contribuirá, depois de aprovado, para aumentar as condições de igualdade social no país. As mudanças no ENEM possibilitam formas alternativas de acesso da juventude e dos adultos ao ensino superior e corroboram para o ingresso das camadas populares nas universidades públicas.

Mesmo havendo divergências conceituais entre uma e outra política, o fato é que todas elas se pautam em princípios que reafirmam o direito à educação pública como dever do Estado – o que é muito importante frente ao recente cenário de privatização e de mercantilização da educação. Ademais, a democratização da gestão, proposta ao SNE, tende a contribuir para que essas divergências se dissipem, haja vista a maior participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

No plano legislativo, discute-se a possibilidade de inserir a eleição de diretores escolares na LDB, através do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 344, de 2007. Porém, os critérios sobre *avaliação* concentram-se numa gama de projetos de lei que focam apenas o trabalho do professor, não mantendo relação com a visão sistêmica que se busca implantar na educação.

Quanto à oferta educacional privada, a experiência histórica revela a necessidade de se estender compromissos que regem o ensino público para as redes privadas (básica e superior). Além do currículo e da avaliação, aspectos da carreira dos profissionais, especialmente do nível básico, deveriam integrar as normativas de funcionamento das instituições particulares (piso, jornada e planos de carreira).

A possibilidade de concluir o processo da Conae 2010 tendo uma noção mais clara acerca da estruturação do Sistema Nacional *Articulado* de Educação é vital para se garantir a efetividade da pauta dos movimentos sociais, em particular, o educacional,

sobre a gestão democrática. Sem que esse requisito seja atendido, de forma ampla e segura, corre-se o risco de que os avanços do SNE sejam limitados pela onipotência de governos que não prezam em ouvir os anseios da sociedade. E, em se tratando de educação, impossível melhorar seu nível de qualidade num ambiente em que a democracia escolar (e dos sistemas) não seja a válvula impulsionadora da liberdade, da criatividade, da crítica construtiva e do diálogo fraterno.

Direção Executiva da CNTE
Julho/2009.

Notas

- 1 Disponível: <www.cnte.org.br>, na seção sobre a 10ª Semana.
- 2 Ver Acórdão (Brasil, 2008c).
- 3 Ver Saviani (1990, p. 109-111).
- 4 Programa Universidade para Todos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988a]**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: jul. 2009.

_____. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 16 de junho de 2007a**. Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008a**. Regulamenta a alínea “e” do inciso

III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____; _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.258, de 1988b**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=29/11/1988&txpagina=4267&altura=650&largura=800>. Acesso em: ago. 2009.

_____; _____. **Projeto de Lei nº 1.592, de 2003**. Estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/151218.pdf>>. Acesso em: ago. 2009.

_____; Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008b**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88409>. Acesso em: ago. 2009.

_____; _____. **Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2007b**. Acrescenta inciso ao art. 14 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=81535>. Acesso em: ago. 2009.

_____; Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (med. Liminar) nº 4.167, de 29 de outubro de 2008c**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?tipoConsulta=PROC&numeroProcesso=4167&siglaClasse=ADI>>. Acesso em: jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Análise do substitutivo ao projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD**. São Paulo: Cortez; ANDE, 1990.

Normas de publicação

A revista RETRATOS DA ESCOLA (publicação semestral da Escola de Formação da CNTE – Esforce) propõe-se a examinar a educação básica e o protagonismo da ação pedagógica no âmbito da construção da profissionalização dos trabalhadores em educação, divulgando e disseminando o conhecimento produzido e estimulando inovações, sobretudo na educação básica. Os artigos encaminhados devem ser inéditos, redigidos em português ou espanhol, em meio eletrônico, não sendo permitida a sua apresentação simultânea para avaliação em outro periódico.

Categorias de artigos – *Retratos da Escola* publica artigos, análises de experiências, políticas, práticas pedagógicas, formação e valorização dos profissionais da educação, documentos e resenhas.

Processo de avaliação – Os originais serão submetidos à apreciação prévia do comitê editorial, que encaminhará a pareceristas (no mínimo dois) vinculados à temática relativa ao texto enviado. Será adotado o sistema duplo-cego (*blind review*), onde os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores. Os pareceristas poderão recomendar a aceitação ou negação do artigo, ou poderão sugerir reformulações, que deverão ser atendidas pelo autor. Em caso de artigo reformulado, ele retornará ao parecerista para avaliação final.

Quesitos para avaliação dos artigos – Relevância, atualidade e pertinência do tema; consistência teórica e revisão de literatura; procedimentos metodológicos e consistência da argumentação; estruturação, aspectos formais e redação.

Apresentação formal dos originais – Os textos deverão ser redigidos na ortografia oficial e digitados no processador de textos Word for Windows, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5 e em folha tamanho A4. O texto do artigo, incluindo resumos, notas e bibliografias, deverá ter entre 20.000 e 35.000 caracteres (considerando os espaços). No preparo do original, deverá ser observada a seguinte estrutura:

- a) Título e subtítulo do artigo.
- b) Resumo e palavras-chave: o resumo não deve ultrapassar 600 caracteres (considerando espaços) e as palavras-chave, que identificam o conteúdo do artigo, devem ser no máximo cinco (5).
- c) Não deve haver identificação autoral no corpo do texto.
- d) Referências bibliográficas: devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo ordenadas alfabeticamente pelo sobrenome do primeiro autor. Até três autores, todos poderão ser citados, separados por ponto e vírgula. Nas referências com mais de três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. O prenome e o nome do(s) autor(es) deverão ser escritos por extenso. A exatidão das referências constantes na listagem e a correta citação de seus dados no texto são de responsabilidade do(s) autor(es) dos trabalhos. Exemplos de referências:

Livro (um autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Livro (dois autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Livro em formato eletrônico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo de livro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artigo de periódico

COÊLHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artigo de periódico (com mais de três autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Teses

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarianização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artigo assinado (jornal)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artigo não assinado (jornal)

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Matéria não assinada (revista semanal)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leis

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constituição Federal

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

Relatório oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

Gravação de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

CD-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Trabalho apresentado em evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI: coletânea de textos...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Trabalho apresentado em evento (em meio eletrônico)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas e citações: quando existirem, devem ser numeradas seqüencialmente e colocadas no final do artigo. Não será permitido o uso de notas bibliográficas. Para isso, deve-se utilizar as *citações no texto*: a identificação das referências no corpo do trabalho deve ser feita com a indicação do(s) nome(s) do(s) autor(es), ano de publicação e paginação. Ex.: (OLIVEIRA, 2004, p. 65).

f) Tabelas e figuras: deverão ser numeradas, consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem incluídas no texto e encabeçadas pelo título. Na montagem das tabelas, recomenda-se seguir as “Normas de Apresentação Tabular”, publicadas pelo IBGE. *Quadros*: identificados como *tabelas*, seguindo uma única numeração em todo o texto. As *ilustrações* (fotografias, desenhos, gráficos etc.) serão consideradas figuras. Recomenda-se, ainda, que os elementos sejam produzidos em *preto e branco*, em tamanho máximo de 14 x 21 cm, apresentando, sempre que possível, qualidade de resolução (a partir de 300 dpis) para sua reprodução direta.

g) Folha de identificação do(s) autor(es), contendo os seguintes dados: (i) título e subtítulo do artigo; (ii) nome(s) do(s) autor(es); (iii) endereço, telefone, fax e endereço eletrônico para contato; (iv) titulação e (v) vínculo institucional.

Observações gerais – ao autor principal de cada artigo serão fornecidos três (3) exemplares do fascículo em que seu trabalho foi publicado; em artigos de co-autoria ou com mais de dois autores, cada autor receberá um (1) exemplar.

A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas e informa que o conteúdo dos textos publicados é de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do comitê editorial.

Endereço para envio dos originais

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

Normas de publicação

La revista RETRATOS DA ESCOLA (publicación semestral de la Escola de Formação da CNTE – Esforce) se propone a examinar la educación básica y el protagonismo de la acción pedagógica en el ámbito de la construcción de la profesionalización de los trabajadores en educación y enseñanza, divulgando y disseminando el conocimiento producido y estimulando las innovaciones, especialmente en la educación básica. Los artículos deben ser inéditos, escritos en portugués o español, en medio electrónico, no estando permitida presentación simultánea para evaluación en otra revista.

Categorías de artículos – *Retratos da Escola* publica artículos, análisis de experiencias, políticas, prácticas pedagógicas, formación y valorización de los profesionales de la educación, documentos y reseñas.

Proceso de Evaluación - Los originales serán sometidos previamente a la apreciación de la Comisión de Redacción, que encaminará a los jueces (dos como mínimo) vinculados a la temática relacionada al texto enviado. Será adoptado el sistema de doble ciego (*blind review*), donde los nombres de los árbitros permanecerán en anonimato, omitiéndose también ante ellos los nombres de estos autores. Los árbitros podrán recomendar la aceptación o el rechazo del artículo, o podrán sugerir cambios, que deberán ser atendidos por el autor. En el caso de artículo reformulado, este volverá a los árbitros para la evaluación final.

Criterios para la evaluación de los artículos – relevancia, actualidad y pertinencia del tema, consistencia teórica y revisión de la literatura teórica, procedimientos metodológicos y consistencia de argumentación, estructuración, aspectos formales y redacción.

Presentación oficial de los originales – los textos deberán ser redactados según la ortografía oficial y digitados en el procesador de textos Word for Windows, en fuente tipo Times New Roman, tamaño 12, espacio 1,5, página A4. El texto del artículo, incluyendo resúmenes, notas y bibliografías, deberá tener entre 20.000 y 35.000 caracteres (teniendo en cuenta los espacios en blanco). En la preparación del original, la siguiente estructura deberá ser observada:

- a) El título y subtítulo del artículo.
- b) Resumen y palabras clave: el resumen no debe exceder 600 caracteres (considerándose los espacios) y las palabras clave que identifican el contenido del artículo, deberán respetar un máximo de cinco (5).
- c) El cuerpo de texto no debe contener identificación autorial.
- d) Referencias: deben obedecer las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), que se ordenan alfabéticamente por el apellido del primer autor. Hasta tres autores, todos podrían ser citados, separados por punto y coma. En referencias con más de tres autores, citar solamente el primer autor, seguido de la expresión et al. Los nombres del (de los) autor(es) deben ser escritos al completo. La exactitud de las referencias que figuran en la lista y la correcta citación de sus datos en el texto son responsabilidad del (de los) autor(es) de trabajo. Ejemplos de referencias:

Libro (un autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Libro (dos autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Libro en formato electrónico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/ado-bebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo del Libro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artículo de revista

COELHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artículo de revista (con más de tres autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

El artículo de la revista (formato electrónico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Tesis

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artículo Firmado (diario)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artículo sin firmar (diario)

EXPANSÃO dos canaviais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Materia no firmada (semanario)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leyes

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constitución Federal

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

Informe oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

De grabación de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

Cd-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Ponencia presentada en evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO, 1., 2000, Brasília.

Desafios para o século XXI: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Ponencia presentada en evento (electrónica)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas y citas: si las hay, serán enumeradas de manera secuencial y colocadas al final del artículo. No será permitida la utilización de notas bibliográficas. Para ello, deberán ser utilizadas las citas en el texto: la identificación de referencias en el cuerpo del trabajo debe hacerse con la indicación del (de los) nombre(s) del (de los) autor(es), año de publicación y de paginación. Ej: (Oliveira, 2004, p. 65).

f) Tablas y Figuras: deben ser enumeradas de manera consecutiva en números arábigos, respetando el orden en que se incluyeron en el texto y encabezados por el título. En el montaje de las tablas, se recomienda seguir las “Normas para la Presentación Tabular”, publicadas por el IBGE. Cuadros: identificados como tablas, utilizando una sola numeración a lo largo de todo el texto. Las ilustraciones (fotografías, dibujos, gráficos, etc.) serán consideradas figuras. Se recomienda también que las piezas se produzcan en blanco y negro, en tamaño máximo de 14 x 21 cm, con resolución (mínimo de 300 DPIs) para reproducción directa siempre que posible.

g) Hoja de Identificación del (de los) autor(es) que contenga la siguiente información: (i) el título y subtítulo del artículo, (ii) nombre(s) del(de los) autor(es), (iii) dirección, teléfono, fax y dirección electrónica para contacto, (iv) la titulación y (v) vínculo institucional.

Observaciones generales - Al autor principal se le entregarán tres (3) copias de la revista en la que se ha publicado su trabajo. En el caso de los artículos con más de un autor, cada uno de los autores recibirá una (1) copia.

La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas, e informa que el contenido de los textos publicados es de total responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión de Redacción.

Dirección para envío de los originales

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

Projeto Gráfico

Esta publicação foi elaborada em 26 x 19,5 cm, com mancha gráfica de 20,5 x 13 cm, fonte Palatino Linotype Regular 11pt., papel off set LD 75g, P&B, impressão offset, acabamento dobrado, encadernação colado quente.

Edição Impressa

Tiragem: 5.000 exemplares
Gráfica e Editora Brasil Ltda.
Agosto de 2009

RETRATOS DA
ESCOLA

RETRATOS DA ESCOLA



Capa: Robert Doisneau
Colonie de Vancance, Paris 1988
© Atelier Robert Doisneau, 2009

Direção artística: Jean-Yves Quierry

A capa de *Retratos da Escola* continua o disseminar a arte da fotografia de Robert Doisneau (1912-1994), por compreender a importância desta linguagem e, sobretudo, do olhar desse fotógrafo social francês, em “Colonie de Vacances” (Colônia de Férias), de 1988, que nos permite compreender, por meio de uma visão lúdica e ampla, o papel da educação e da escola e dos interlocutores que a constroem. O olhar humanista de Doisneau sobre os estudantes em colônia de férias na França, ao traduzir sua singularidade, ganha universalidade – daí sua contribuição à crítica e à percepção da realidade contemporânea.

Conectada à conjuntura educacional e buscando contribuir com a efetivação das conferências de educação, em curso, o presente número da revista *Retratos da Escola*, organizado sob a forma de dossiê, tem como temática “Financiamento e Gestão da Educação Básica”. Os dois temas se articulam e, ao serem abordados, guardam estreita relação, uma vez que, para a implementação de processos de gestão, faz-se imperativa a garantia de financiamento e vice-versa.

Luiz Fernandes Dourado, Editor.