

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
(Org.)



GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

© dos autores

1ª edição: 2006

Direitos reservados desta edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Revisão: Flávio Dotti

Capa, projeto gráfico e diagramação: Publicato Design Editorial

Imagem da capa: Luiz Abreu

G393 Gestão escolar democrática: concepções e vivências / organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

(Série Política e Gestão da Educação).

Inclui referências.

Inclui quadros

I. Educação. 2. Gestão escolar. 3. Educação - Gestão democrática. 4. Educação - Gestão - Base legal. 5. Gestão da educação - Democratização - Conselhos escolares - Brasil - Rio Grande do Sul - Porto Alegre. 6. Gestão democrática - Escola - Diretor. 7. Gestão democrática - Planejamento - Projetos. 8. Secretaria de educação. 9. Gestão financeira - Educação - Orçamento participativo. 10. Avaliação - Gestão democrática - Escola - Sistema de ensino. I. Luce, Maria Beatriz. II. Medeiros, Isabel Letícia Pedroso de. III. Título. IV. Série.

CDU 371.214(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Ana Lucia Wagner – CRB10/1396)

ISBN 85-7025-862-3

SUMÁRIO

À GUIA DE APRESENTAÇÃO / 7

PREFÁCIO

Motivos e incentivos para debater e publicar sobre Gestão Escolar / 9

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

Maria Beatriz Luce

GESTÃO DEMOCRÁTICA E A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA

Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências / 15

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

Maria Beatriz Luce

Educação e gestão: extraindo significados da base legal / 27

Sofia Lerche Vieira

Conselhos escolares e processo de democratização da gestão da educação em Porto Alegre / 43

Neusa Chaves Batista

Gestão democrática e escolha do diretor de escola / 51

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Projeto político-pedagógico: construção coletiva do rumo da escola / 67

Luís Armando Gandin

Projeto político-pedagógico – do resultado de um movimento da escola a uma imposição das Secretarias de Educação / 73

Regina Leite Garcia

A gestão da educação inclusiva: artes e ofícios da administração escolar / 79

Francéli Brizolla

A informática na escola: uma construção coletiva / 95

Carmem Lúcia Prata

FINANCIAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Espaços de democratização na gestão financeira da educação / 109

Nalú Farenzena

Emílio Araujo

O orçamento participativo nas escolas municipais de Porto Alegre:
descentralização e solidariedade / 117

Hiroxima de Carvalho Blasina

Maria Beatriz Luce

A política de financiamento da educação pública e a valorização dos seus profissionais / 123

Joseete Maria Cangussú Ribeiro

AVALIAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA

Avaliação institucional: elementos para discussão / 135

Sandra M. Zákia L. Sousa

Planejamento, gestão e avaliação na instituição escolar: para controlar ou para democratizar? / 143

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

Perspectivas da gestão democrática da educação: avaliação institucional / 149

Vera Maria Vidal Peroni

Que avaliação vale na educação escolar? / 157

Elie Ghanem

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA DE ENSINO

A gestão democrática no sistema educacional / 163

Carlos Roberto Silva Machado

O Conselho Municipal de Educação como um dispositivo de democratização da educação escolar
no Brasil: o caso de São Gonçalo / 169

Maria Tereza Goudard Tavares

À GUIA DE APRESENTAÇÃO...

Quais são as formas de participação da Comunidade na Gestão Escolar? (Maria – Rio de Janeiro); Como se distribuem e se organizam os recursos financeiros dentro de uma proposta democrática de Gestão Escolar? (Marcos – Pará); Quais são os aspectos que envolvem a construção de um trabalho democrático que proporcione autonomia e participação no contexto escolar? (Cássia – Bahia); Quais são os principais desafios para uma escola que se fundamenta numa base democrática? (Raimunda – Tocantins).

Foi para dialogar sobre essas e outras questões, com professores de todo o país, que a Série Gestão da Escola foi planejada e veiculada na grade do programa Salto para o Futuro,¹ com a consultoria das professoras Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros.

As séries contam com material impresso e, no debate televisivo, com a participação de convidados de diversas áreas, que debatem ao vivo com os professores e gestores, em recepção organizada nas telessalas, em diferentes pontos do país. Os temas são apresentados a partir de pequenos vídeos.

Nessa série, os vídeos foram gravados, na sua grande maioria, em diferentes escolas municipais de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Acompanhamos conselhos escolares, reuniões de grêmio escolar, conselhos de classe, discutindo a vinculação dos projetos escolares ao projeto político-pedagógico da escola. Registramos depoimentos que demonstram como se organiza o processo de avaliação institucional das escolas de Porto Alegre e como se desenvolve o processo de gestão do orçamento participativo da Escola Cidadã. Entrevistamos especialistas, professores, alunos, pais e responsáveis, com o objetivo de montar um painel que refletisse algumas possibilidades de discussão sobre o tema gestão da escola.

Voltando às questões que nos possibilitaram conduzir os debates, destacamos recorrências e singularidades; ao todo foram 97 participações entre

¹ Salto para o Futuro é um programa da Secretaria de Educação a Distância, realizado pela TV Escola (canal educativo do Ministério da Educação) e produzido pela TVE Brasil, que tem como proposta a formação continuada e o aperfeiçoamento de docentes, bem como de alunos dos cursos de magistério. Participando do Salto ao vivo, em recepção organizada, nas telessalas, por telefone, fax ou e-mail, os professores podem discutir e reelaborar conceitos e práticas pedagógicas (www.tvebrasil.com.br/salto).

telefonemas (43), fax (12) e e-mails (32). Não poderia ser diferente em um programa que tem como proposta dialogar com a diversidade de experiências que compõem o cotidiano das escolas do país.

Que este livro seja mais um fio na rede de educadores que há 15 anos participam do Salto para o Futuro. E que se torne um convite para ampliar, cada vez mais, essa rede comprometida com a gestão democrática da escola.

Boa leitura!

Rosa Helena Mendonça

Supervisora pedagógica do programa Salto para o Futuro

MOTIVOS E INCENTIVOS PARA DEBATER E PUBLICAR SOBRE GESTÃO ESCOLAR

A gestão da educação em sentido amplo e a gestão escolar apresentam-se como um dos temas centrais no debate da administração pública e do setor educacional atual. Concorrem para isso não apenas a indiscutível centralidade da Educação para a formação dos cidadãos, a tecitura social e o projeto de desenvolvimento da Nação, mas também a peculiaridade organizacional das instituições de ensino e dos sistemas educacionais. Estas condições provocam questões bastante polêmicas, porque tocam de fundo interesses individuais e coletivos, as possibilidades pessoais e políticas, neste tempo de reconfiguração dos campos social e educacional. Por exemplo, na Educação incidem, hoje, notoriamente, os processos de descentralização das responsabilidades do Estado, que podem ter como motivação a desobrigação com as políticas sociais e a privatização, ou o reconhecimento das lutas pela democratização e controle público dos espaços escolares, ou seja, a escolha da inclusão social e da via democrática como objetivo e forma de gestão da esfera pública.

Pela importância e atualidade dessas questões, o programa de formação docente a distância da TVE/Brasil, "Salto para o Futuro", dedicou uma de suas séries semanais, em novembro de 2004, para a discussão da Gestão Escolar.

Como consultoras da referida série, propusemos o eixo "concepções e vivências" para a problematização da Gestão Escolar, desdobrada em alguns aspectos que nos pareciam fundamentais para o debate: conceitos e fundamentos da gestão escolar, enfatizando a via democrática; os instrumentos formais e sua vivência em diferentes realidades – eleição de diretores, conselhos escolares, descentralização de recursos e a construção participativa do projeto político-pedagógico e das condições de infraestrutura escolar; bem como outros dois aspectos relativamente novos na pauta da gestão educacional e pouco abordados, mas igualmente importantes – a avaliação institucional e a democratização da gestão do(s) sistema(s) de ensino.

O resultado de um trabalho próximo e afinado com a equipe de produção foram cinco programas para a série, mostrando experiências desenvolvidas em diversas escolas, depoimentos de especialistas e demais atores sociais envolvidos no tema, bem como programas de estúdio que contaram com convidados debatedores, trazendo diferentes abordagens e pontos de vista. Estes foram bastante enriquecidos com questões e posicionamentos dos telespectadores/participantes, que se reuniram em salas de formação por todo o país para acompanhar os debates.

Além disso, como etapa preparatória para a série, divulgada antecipadamente no sítio virtual do programa Salto para o Futuro (<http://www.tvebrasil.com.br/salto>), foram elaborados, por pesquisadores na área, cinco textos de apoio, relacionados com os temas enfocados: nós, consultoras, escrevemos sobre concepções e vivências da gestão democrática escolar, buscando contextualizar o assunto no campo educacional e suas interdependências com o contexto sócio-político-econômico mais amplo; o texto de Nalú Farenzena, conforme ela mesma introduz em seu artigo, "descreve as fontes e usos dos recursos financeiros da educação pública, instâncias e processos de controle público e social dos recursos financeiros da educação e perspectivas e exemplos da descentralização da gestão de recursos às unidades escolares, e busca discutir movimentos e condições de descentralização democrática na gestão financeira dos sistemas de ensino e das escolas"; Luís Armando Gandin defende em seu artigo a importância da construção coletiva de um projeto político-pedagógico nos espaços educacionais em geral e, em especial, nas escolas, apontando a concepção do planejamento participativo em seus principais pressupostos e etapas; Sandra Zákia enfatiza a avaliação como um processo de busca de compreensão da realidade escolar, para subsidiar a tomada de decisões quanto ao direcionamento das intervenções, a fim de aperfeiçoar o trabalho da escola, problematizando o enfoque tradicional de avaliação restrita à verificação do resultado escolar dos estudantes, sem relacioná-lo ao funcionamento global da instituição; para ela, o processo de avaliação institucional deve ser democrático, abrangente, participativo e contínuo; Carlos Machado retoma o percurso da democratização educacional, incluindo aspectos da gestão democrática escolar, mas aponta como negativo nesse processo o peso dos aspectos financeiros em detrimento do ideal democrático, bem como apresenta os desafios da democratização dos sistemas de ensino e do cenário educacional mais amplo, para além do território escolar. Nesta seqüência, cada um dos textos serviu como evocador da participação dos telespectadores e ponto de partida para os programas da série.

A abrangência e complexidade do tema e a impossibilidade de abordar tal leque de questões em uma única série, além dos desafios suscitados pelas dezenas de perguntas dos participantes – algumas respondidas, outras não –, considerados na avaliação final do trabalho, compartilhada por nós, consultoras, com a produção e painelistas, provocaram o desejo não só do registro escrito do que foi produzido, mas a ampliação do debate, ainda que limitada, buscando então responder mais adequadamente às questões, bem como complementar com aspectos que foram tangenciados durante os programas, mas não devidamente enfocados.

Este livro é o produto dessa nova etapa, de uma nova seleção a partir da avaliação do processo de construção e conclusão da série, da vontade de contribuir um pouco mais no movimento de construção de conhecimento sobre o tema. O primeiro passo foi a revisão dos textos originalmente elaborados, buscando considerar as questões dos participantes. Esse movimento "encorpou" alguns textos e promoveu a reescrita conjunta de outros, como foi o caso do texto de Nalú Farenzena, reescrito em parceria com Emílio Araújo. Também houve o incentivo para que os demais painelistas escrevessem seus artigos, sistematizando sua participação e posicionamentos. Daí surgiram os textos de Elie Ghanem, Josete Maria Cangussú Ribeiro, Maria Lucia de Abrantes Fortuna, Maria Tereza Goudard Tavares, Regina Leite Garcia e Vera Maria Vidal Peroni. Cada texto procurou apresentar as posições evidenciadas no programa televisivo, ao vivo, e complementar o debate. A estes somamos o texto que Sofia Lerche Vieira enviou para contribuir, ainda que tenha estado impossibilitada de participar do debate a que fora convidada.

A primeira leitura do material suscitou a idéia de convidar alguns pesquisadores e estudantes de pós-graduação ligados ao Núcleo de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS para contribuir no aperfeiçoamento do projeto inicial do livro. Neste sentido, foram incorporados os textos de Francéli Brizolla, sobre a gestão escolar dos processos de inclusão; de Neusa Chaves Batista, sobre os conselhos escolares; de Hiroxima de Carvalho Blasina, em co-autoria com uma das consultoras, contando uma experiência de parceria entre escolas de periferia na construção de um projeto para o orçamento participativo escolar, desenvolvido na rede municipal de ensino da cidade de Porto Alegre/RS; e o texto de Carmem Lúcia Prata, que orienta e problematiza a conquista da Informática pelas escolas públicas.

Tal como o programa Salto para o Futuro, que originou este projeto, o nosso objetivo e o de todos os colegas educadores que aqui participam é a formação docente, inicial e continuada, via reflexão e aperfeiçoamento da ação coletiva; com o livro, queremos contribuir para o debate político, conceitual, problematizador e propositivo nos processos de gestão vividos nas escolas e nos sistemas.

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

GESTÃO DEMOCRÁTICA E A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA E DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES E VIVÊNCIAS

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

Maria Beatriz Luce

A gestão escolar – e da educação em geral – é tema central das políticas educacionais, na contemporaneidade, em todo o mundo. No entanto, em diferentes contextos e momentos históricos, o debate sobre a organização das escolas e sobre a relação destas com a comunidade em que estão situadas e com os governos a que estão vinculadas implica diferentes concepções sobre a organização do espaço público e as responsabilidades do Estado, da sociedade e dos profissionais da educação.

No Brasil não tem sido de outra forma. O principal debate sobre a gestão escolar toma vulto a partir de 1970, quando a luta da classe trabalhadora pelo direito de seus filhos à escola pública impõe a reflexão sobre os motivos da falta de vagas, das altas taxas de reprovação e do conseqüente abandono escolar, assim como das condições precárias nas instalações escolares e da limitada profissionalização do magistério. Não por mera coincidência, a partir de 1980, os professores das grandes redes estaduais de ensino começam a lograr sua organização sindical e a conquistar planos de cargos e carreira, com valorização da formação. E, assim, também principiam a questionar a organização burocrática e hierárquica da administração escolar, a denunciar o uso das escolas para apadrinhamentos políticos.

É, portanto, no bojo da ampla luta pela democracia que se formula, entre nós, a noção de gestão democrática *da* educação, compreendendo a gestão democrática *na* educação.

Neste texto, ainda que sucintamente, procuramos trazer alguns matizes do debate democrático relativo à organização social desenvolvido no último século e sua repercussão nas políticas públicas de educação e na administração das escolas públicas. São referências para situar as questões mais pontuais abordadas neste livro, por outros autores, e para que seja possível a nossos colegas educadores, neste momento, leitores, o enquadramento histórico e conceitual de problemas ou de propostas que estejam em discussão em suas escolas e sistemas de ensino, ou no âmbito da política nacional de educação.

COMO FUNDAMENTOS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O reconhecido intelectual português Boaventura de Sousa Santos (2002), ao analisar as teorias e práticas da democracia no mundo ocidental, apresenta, por meio de outros autores, duas variações conceituais que se enfrentaram no século XX e seguem em confronto no início deste século. Forjadas, de longa data, em duas distintas concepções de mundo, de direitos e deveres, de princípios de vida em coletividade, do que é público e do que é privado, são denominadas a vertente liberal e a vertente socialista ou marxista.¹ Nas disputas entre diversos grupos sociais sobre essas questões é que surgiu uma forma de democracia que se tornou hegemônica, a chamada *democracia liberal*, cujas características são: ser um método ou arranjo para chegar-se a decisões políticas e administrativas; um conjunto de regras para formação do governo representativo, através do voto.

Na democracia liberal, o eleitorado é homogeneizado e o centro do debate são as normas do processo democrático, reduzido às eleições de elites políticas. Com base na complexidade social, na vulnerabilidade das massas à manipulação, na necessidade de especialistas nos processos administrativos, na inevitabilidade – e necessidade – do controle pela burocracia da política e pela capacidade da *representatividade* de evidenciar tendências dominantes, muitos defendem que a única forma possível de democracia em grande escala é a *democracia representativa*. Esta é o regime no qual uma elite é autorizada a governar, em nome de um todo idealmente homogêneo e de um suposto consenso. Assim sendo, pode-se considerar que se trata de uma democracia restrita ao campo político, sem “alargamentos” e conseqüências para o campo social e econômico.

Todavia, também se produziu, a partir das mesmas questões sobre a possibilidade democrática, uma concepção contra-hegemônica, a de *democracia participativa e popular*. Entende-se, nesta perspectiva, a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana, construída histórica e culturalmente, que deve reconhecer e lidar com as diferenças, ser inclusiva das minorias e das múltiplas identidades, implicar a ruptura com as tradições e buscar a instituição de novas determinações. Enfim, é a concepção de que a convivência humana deve ser mediada por uma “gramática democrática”, provocadora de rupturas positivas e indeterminações, por meio do exercício coletivo e participativo do poder político, para que se possa seguir avançando para novos desejados estados de vida em sociedade.

¹ A vertente liberal, surgida no séc. XVIII com o advento da Modernidade, foi sustentada pelo pensamento de, entre outros, Alexis Torcqueville e, mais recentemente, Francis Fukuyama. Karl Marx e Engels (e antes deles, em certa medida, Rousseau) foram expoentes da vertente socialista.

Como se pode notar, nessas possibilidades democráticas está necessariamente implicada, principalmente na última, a questão da *participação*. A articulação entre os dois conceitos é afirmada na proposição de Bordenave (1994, p. 8): “Democracia é um estado de participação”. A democracia participativa, para este autor, é aquela em que os cidadãos, ao sentirem-se *fazendo parte* de uma nação ou grupo social, *têm parte* real na sua condução e por isso *tomam parte* na infindável construção de uma nova sociedade da qual se *sentem parte*.

Neste processo, a população constrói níveis cada vez mais elevados de participação decisória, rompendo com a tradicional cisão entre *os que decidem ou planejam* e *os que executam e sofrem as conseqüências* das decisões tomadas, que podem ser vantagens, benefícios e privilégios ou desvantagens, exclusão de direitos e benefícios ou prejuízos. Todos os níveis de participação devem estar presentes nos processos democráticos, pois não basta *fazer parte*, o que pode ser exercido de forma passiva, mas avançar para a apropriação das informações, a plena atuação nas deliberações, das mais simples às mais importantes, exercendo o controle e avaliação sobre o processo de planejamento e execução.

Ainda nos valendo de Bordenave (1994), entendemos a participação como uma necessidade humana e como um elemento central da vida política contemporânea. Hoje, a participação é considerada como uma importante estratégia política tanto pelos setores progressistas como por aqueles tradicionalmente não tão favoráveis ao avanço das forças populares, ao reconhecimento da igualdade de direitos, inclusive de condições de vida e de educação para todos. Por isto, há que se perceber que a participação pode tanto se prestar para objetivos emancipatórios, de cidadania e de autonomia dos sujeitos, como para a manutenção de situações de centralização do poder decisório e do controle de muitos por poucos.

Mas como é possível que a *participação* sirva para fins antagônicos? Neste sentido, é importante frisar que há “*participações*” e “*participações*”. Conforme Popkewitz (1997), em sua análise sobre as reformas educacionais, a *retórica da participação*, em muitos casos, substitui as *práticas de participação democrática*. Isso é possível através da redefinição estreita da noção de democracia, na qual a participação de diferentes atores envolvidos consiste em aplicar as regulamentações e interpretações administrativas que parecem surgir de *ninguém*, mas que têm sua elaboração centralizada no governo ou em determinado setor da sociedade. São utilizadas estratégias de controle, regulação e convencimento que acabam por produzir o *confinamento* da democracia a uma prática que não questiona *quem delibera*, mas sim, conforma-se com a aplicação e fiscalização das deliberações.

A participação sofre condicionamentos de diversas ordens, tais como interesses e características subjetivas dos indivíduos, interesses econômicos de indivíduos ou grupos, questões de estrutura social e contexto histórico. Enfim, “as condições da participação no mundo atual são essencialmente conflituosas e a participação não pode ser estudada sem referência ao conflito social” (Bordenave, 1994, p.41). A dinâmica da participação *trabalha* nesta trama de elementos favoráveis com outros desfavoráveis, que vão constituir a singularidade dos processos participativos.

Também outros autores tiveram preocupação em refletir sobre a *participação*, pela importância que assumiu na retórica das reformas. Demo (1999) discute o papel dos diferentes atores sociais, dentre eles, o Estado. Para ele, é pela participação que a promoção pode se tornar autopromoção, projeto próprio, co-gestão. É processo histórico infundável, de conquista de si mesmo, sempre insuficiente e inacabado. Dentre muitas propostas de participação, principalmente nas iniciativas de governo, encontramos processos camuflados e sutis de controle e repressão. Neste sentido, para que os governos possam de fato organizar processos democráticos de participação, devem ter uma diligente autovigilância, coibindo sua tendência controladora.

Com este panorama geral sobre *democracia* e *participação*, passamos ao campo da educação, que é tão importante para a formação ideológica – filosófica e política – dos cidadãos e que, por isso mesmo, é um campo de exercício político do qual não se descuidam uns e outros. Na educação, nas escolas, podem-se praticar as distintas formas de participação, de democracia; logo, pode-se promover ou restringir a inserção dos indivíduos em espaços sociais além dos que lhes seriam “previstos ou autorizados”. Isto é, educar em determinado ambiente democrático, para apreço de determinada democracia.

– Qual participação para a escola e na escola? Esta é uma polêmica, uma questão sempre conflituosa, que passamos a abordar por meio de duas expressões que marcaram as disputas da política educacional, no Brasil, nas últimas décadas: a democratização da educação e a gestão democrática das instituições educacionais.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

No discurso pedagógico, a *gestão democrática da educação* está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na

execução das deliberações; nos momentos de avaliação. Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos nesse campo, no que se refere aos sistemas, de um modo geral, e nas unidades de ensino – as escolas e universidades.

Já a *democratização da educação* está mais associada à democratização do acesso e a estratégias globais que garantam a continuidade dos estudos, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social² dessa educação universalizada. Estas são questões de base, que muitas vezes originaram a luta pela gestão democrática, ainda que colocadas como “pano de fundo”, enquanto elementos decorrentes ou associados à descentralização do poder deliberativo na gestão educacional.

Participação e descentralização estão presentes hoje em praticamente todos os discursos da reforma educacional no que se refere a gestão, constituindo um “novo senso comum”. Demonstram o reconhecimento da implicação da educação na democratização e na regulação da sociedade mais ampla, “fé” no desenvolvimento das nações via educação e a necessidade de uma nova abordagem no planejamento das condições de ensino e do currículo escolar. Assim, quer se trate da diversidade do cenário social e de sua presença na escola, ou mesmo da necessidade do Estado *sobrecarregado* (Barroso, 2000) de “aliviar-se” de suas responsabilidades, transferindo poderes e funções para o nível local, descentralização e desburocratização dos processos administrativos são propostas em voga.

Em uma leitura superficial, as diversas proposições de gestão democrática, ou mesmo de descentralização da gestão, podem parecer idênticas ou muito similares. Mas devemos ter o cuidado de examinar a fundo cada proposta de gestão democrática *da* ou *na* educação, pois sob as aparências há diferenças e antagonismos matizados por interesses e concepções políticas ou até locais e particulares.

Para esse “consenso geral” contribuíram tanto os processos de globalização, que impõem novos padrões econômicos e sociais para todas as nações, como a organização dos movimentos populares pela democracia, pela igualdade e pela inclusão, respeito, reconhecimento e acolhimento da diversidade social. Em função do novo padrão de acumulação do capitalismo, que desencadeou uma profunda reestruturação produtiva em nível mundial, determinando novas formas de relação entre Estado e sociedade, o campo da educação também foi recoberto com a idéia de qualidade com menor custo e maior flexibilidade (Kuenzer, 2000).

² Conceito que se contrapõe à *qualidade total*, medida por padrões de adequação ao mercado, buscando padrões que se coadunem com os interesses da maioria da população (Machado, 1999).

A democratização da gestão, nessa perspectiva, passa pelo estabelecimento de uma participação circunscrita à efetivação desse modelo, ou seja, planejamento, execução e avaliação conforme os padrões de produtividade empresarial aplicados à educação. Neste caso, a gestão democrática da educação é identificada com todo e qualquer processo de descentralização, o que Barroso (2000) melhor conceitua de “territorialização das políticas educativas” e explica, salientando que neste processo nem sempre conflui a descentralização de poder, criando-se, ao contrário, possibilidades maiores de controle pelo poder central e reduzindo as questões da educação às noções de negócios e mercadorias.

Muitos educadores consideram essa uma lógica nociva e perversa, distanciada do compromisso social da educação. Defendem outra possibilidade, conforme expressa Paro (1998), apontando uma particularidade para a administração escolar que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Para ele, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma, conteúdo e métodos para alcançá-los.

Essa outra vertente defende uma educação comprometida com a atualização cultural e transformação social, com a superação da maneira como se encontra a organização da sociedade, caracterizada pela predominância da hierarquização, da exclusão e desigualdade política, econômica e social, com a posição de domínio exclusiva e contínua de determinados grupos. Em decorrência, a concepção de gestão educacional tem como premissa o compromisso da escola pública com as comunidades onde está inserida e a quem serve.

Para isso, a organização democrática, aquela que visa a objetivos transformadores, não pode prescindir da participação efetiva dos envolvidos, dos interessados, nas deliberações da escola, ao mesmo tempo em que exige do Estado as condições para sua autonomia e funcionamento qualificado. Frisa-se aqui a necessidade da participação de *todos*, pais e estudantes, e não só da direção que é dada pelos funcionários públicos, evitando-se assim a supremacia dos interesses corporativos aos interesses educacionais coletivos; e a necessidade de recursos públicos suficientes para a manutenção das escolas, evitando processos de privatização que, de forma camuflada ou explícita, demandam que a escola organize processos de captação de recursos.

Outra questão bastante recorrente no debate da gestão democrática é o conceito de *autonomia*. Mesmo parecendo uma obviedade, no sentido de que a gestão democrática é quase um sinônimo desse termo, podendo ser vista como causa, efeito, ou natureza mesma da democratização da gestão, é uma questão que se apresenta de

forma bastante complexa. O cenário multifacetado da educação pública, organizada a partir de variados agentes, elementos, interfaces e interdependências, traz consigo muitos e contraditórios interesses e, assim, possibilidades de organização e ação nas unidades escolares. Em geral, esse “valor” (a autonomia da escola) é invocado e reivindicado sempre que, nos processos mais gerais, os interesses e opiniões singulares parecem estar sendo desrespeitados. Isso porque, em parte, há um senso comum em torno da noção de autonomia relacionado com liberdade total ou independência total, que necessita ser discutido e problematizado.

No sentido da afirmação da *autonomia* em educação, seja em nível das escolas ou dos sistemas de ensino, gostaríamos de enfatizar, com outros autores (Barroso, 2000; Gutierrez & Catani, 2000), o caráter relativo e interdependente da autonomia. A *autonomia* não dispensa relação e articulação entre escolas, sistemas de ensino e poderes, tampouco é a liberdade e a direção dada por apenas um segmento social. Logo, não se pretende a autonomia dos professores, ou dos pais, ou dos estudantes. A autonomia é sempre de um coletivo, a comunidade escolar, e para ser legítima e legitimada depende de que este coletivo reconheça sua identidade em um todo mais amplo e diverso, que por sua vez o reconhecerá como parte de si. A autonomia, portanto, se edifica na confluência, na negociação de várias lógicas e interesses; acontece em um campo de forças no qual se confrontam e equilibram diferentes poderes de influência, internos e externos. Por isso, a autonomia de uma escola, a gestão democrática da escola, deve ser cuidadosamente trabalhada, para não camuflar autoritarismos, nem fomentar processos de desarticulação e voluntarismos.

Pensar a gestão democrática da educação é, portanto, refletir sobre estas e outras idéias, sempre e todas como parte de um conjunto de elementos implicados entre si – democratização do acesso e permanência/continuidade nos estudos, democratização dos saberes que dão passagem à cidadania e ao trabalho, participação nos processos de planificação e decisão, relações de autonomia – e sua inserção em um projeto mais amplo de democratização da sociedade, do qual a educação é constitutiva e constituinte.

É essa constelação de fatores e implicações que vai orientar escolhas (nem sempre manifestas nos discursos oficiais) que, muito embora se apoiem na configuração atual das reformas educacionais – baseadas em flexibilidade e descentralização –, tomam um rumo bastante diferente conforme os fundamentos de continuidade ou ruptura com o atual modelo societal hegemônico. Ou seja, de que gestão democrática estamos falando? Para atender às exigências do novo padrão de acumulação capitalista decorrente da globalização da economia, que aprofunda e gera processos de desigualdade e exclusão social, ou para investir na construção de uma nova sociedade, mais justa e igualitária?

A gestão democrática demanda, para sua operacionalização, conforme as diferentes escolhas decorrentes de fatores como os já comentados, um conjunto de instrumentos e medidas que, no encontro com o *já-vivido* nas escolas, nas redes e nos sistemas de ensino, vai configurando as possibilidades de cada local. Em geral, organiza-se pela combinação e articulação de processos que mesclam *democracia representativa* com *democracia participativa*. Ou seja, há instrumentos e instâncias formais que pressupõem a eleição de representantes, a partir do compromisso com um (ou mais de um) determinado segmento da sociedade civil ou, mais especificamente, da comunidade escolar (pais, funcionários, professores, estudantes). Mas há também o estabelecimento de estratégias e fóruns de participação direta, articulados e dando fundamento a essas representações.

Os conselhos representativos (em nível nacional, estadual, municipal e institucional – em cada unidade de ensino ou escola) são cada vez mais apontados como um instrumento indispensável nos processos de democratização; os fóruns com ampla participação, plenárias ou congressos também são mecanismos utilizados na elaboração e deliberação das políticas educacionais; a escolha do diretor, no âmbito da escola, tem na eleição uma das possibilidades mais defendidas. Modalidades que garantam a descentralização de recursos financeiros para a manutenção da escola e os projetos pedagógicos figuram como um elemento importante, além das mais diversificadas iniciativas de participação direta, tais como: conselhos de classe, assembleias, comissões, avaliação institucional, dentre as inúmeras experiências já em curso.

No nosso país, o debate sobre a gestão democrática da educação é antigo, mas nem por isso está muito evoluído ou conta hoje com um cenário favorável. São muitos os aspectos que vêm constituindo esse percurso, sempre truncado pela tradição extremamente autoritária, presente no campo social, cultural e político da esfera pública, bem como no âmbito da vida privada, nas relações familiares. O setor da educação tem hoje de arcar com heranças bastante pesadas, com as quais temos que cotidianamente lidar, se pretendemos um novo horizonte de cidadania, participação e democracia. Vejamos, a seguir, mais um dos cenários da luta pela democratização da educação no Brasil.

GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: DA PROPOSTA À REALIDADE

Um elemento importante para a democratização da educação que vivenciamos no país é o processo de (re)ordenamento constitucional, legal e institucional, empreendido principalmente a partir da abertura política na década de 1980. Ele vem se configurando como parte substantiva e politicamente pedagógica de todo o movimento que estamos

construindo, através de uma prática democrática, na qual a mobilização popular impõe maiores graus de abertura às modalidades regimentais tradicionais, cria novas formas de participação e avança no reconhecimento dos princípios e direitos da plena cidadania.

A nova Constituição Brasileira, de 1988, em seu texto, demonstrou as possibilidades de se aproveitar a crise sócio-econômica e institucional para lograr espaços e conteúdos importantes, face ao desarranjo e limitações no poder constituído e nos segmentos hegemônicos. Mesmo com as perdas que, em termos de avanços progressistas, também pudemos contabilizar, essa lição não foi desperdiçada. O mesmo aconteceu na elaboração de Constituições estaduais e, em muitos municípios, na construção das Leis Orgânicas; estas refletiram progressos consideráveis em direção ao atendimento dos interesses da maioria da população, vencendo o *status quo*.

A nova ordem constitucional consagrou a *gestão democrática do ensino público* como princípio, fato inédito em relação a constituições anteriores. O *direito à educação* ganhou detalhamento e amplitude, fato e texto que se reproduziram, de um modo ou outro, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, como são chamadas as constituições municipais.

Mas uma nova ordem constitucional não é suficiente. É preciso efetivar as conquistas democráticas e prosseguir com uma rigorosa e fundamental revisão da legislação complementar e ordinária – o reordenamento legal – e, concorrentemente, construir a estrutura organizacional que permita a realização dos objetivos e princípios da educação nacional, no que chamamos de reordenamento institucional.

Em relação ao processo de reordenamento legal, um instrumento importante foi o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990), por garantir o acesso à educação e a permanência na escola, bem como a participação dos estudantes e seus responsáveis na definição das propostas educacionais. É imperioso citar aqui também a nova LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996) e o novo PNE – Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 2001), que representaram um verdadeiro “campo de batalhas”, construído a partir de tortuosos e longos processos, nos quais houve muita polêmica, manobras políticas, substitutivos, emendas, cujo resultado final desgostou a muitos que sonhavam com um avanço democrático mais significativo. Pesaram bastante no conteúdo dessas principais leis da educação brasileira os compromissos da política econômica e os interesses pactuados para a “governabilidade”, seja de coalisão partidária ou entre os entes federativos. Outra nova lei importante é a que alterou os pilares do financiamento do ensino fundamental, instituindo o Fundef (Lei nº 9.424, de 1996). Impôs a redistribuição de recursos entre os municípios e o respectivo estado, de acordo com o número de alunos

matriculados em escolas de cada ente federativo, para maior equidade no cenário educacional; mas não foi um mecanismo que tenha garantido maior aporte de recursos na educação – isto ainda depende de decisões de governo e, portanto, tem sido variável em tempo e lugar. Sendo uma lei com limites para sua vigência, posto que o fundo estava associado ao objetivo de expansão da oferta e universalização do ensino fundamental, estamos agora frente a novos embates para garantir mais recursos financeiros à educação básica, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio – todos com as modalidades que atendem a minorias com distintas necessidades educacionais. Mesmo assim, são muitas as conquistas asseguradas nesses textos. Valem como caminhada pela democratização da educação e pela democratização da gestão educacional, porque todo este ordenamento legal também traz em si medidas de maior participação e inclusão social.

No caminho da gestão democrática, muitas outras leis foram asseguradas em estados e municípios, consolidando conselhos representativos, com caráter fiscalizador, normativo e deliberativo; eleição de dirigentes; processos participativos na elaboração das políticas públicas; repasse de recursos para as unidades de ensino, entre outros mecanismos. Mas a realidade do país ainda está aquém do que os grupos sociais mais organizados conseguiram formalizar. Em muitos municípios (22%, conforme Dourado, 2000), as secretarias de Educação ainda adotam a “indicação do diretor de escola por parte da autoridade”; também a grande maioria não promove a autonomia financeira, ou sequer garante um funcionamento qualificado das unidades de ensino.

Em âmbito institucional igualmente são significativos os avanços: atuação de conselhos deliberativos, eleição de dirigentes, construção de projetos político-pedagógicos de forma participativa, regimentos em bases democráticas, planejamento participativo, avaliação institucional. Enfim, há movimentos de reconhecimento dos agentes do cenário educacional (pais, estudantes, professores, funcionários...) como cidadãos, “empoderados” de seus legítimos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos.

Por outro lado, ainda que considerando o avanço no acesso à escola conquistado na última década, as estatísticas e a observação direta da nossa sociedade evidenciam a situação ainda crítica do campo educacional, considerando o nível de aprendizagem e de vivência de uma gestão plenamente democrática. São situações de fato e de direito que nos chamam à luta constante por maior intensidade democrática *na e pela* educação.

Esse não é um movimento concluído, aliás, sua natureza é ser um movimento *sem fim*, como disse o mesmo Santos (2000). As conquistas são

muitas e muitos foram os sonhos, utopias derrotadas – mas não destruídas! Vivemos um período povoado de desafios: a discussão do Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, que deverá substituir o Fundef na redistribuição de recursos financeiros; a Reforma Universitária; muitos municípios e estados ainda discutindo seus planos municipais e estaduais de educação e leis ordenadoras da gestão democrática. É um conjunto de debates que oportunizam sempre o exercício da negociação dos conflitos e o aprofundamento de concepções e das estratégias que as viabilizam. A luta por mais e mais democracia, fonte inesgotável do aperfeiçoamento da convivência humana, tem na educação sua maior sustentação e por isto tem de ser valorizada como prática política e pedagógica em todas as escolas.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- BORDENAVE, J. *O que é participação*. 8ª ed. São Paulo: Braziliense, 1994.
- II CONGRESSO Nacional de Educação. *Plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte, 1997.
- DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social e participativa*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- DOURADO, L. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. (org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- GUTIERREZ, G.; CATANI, A. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. (org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- KUENZER, A. As mudanças no mundo do trabalho e na educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- MACHADO, C. *As vicissitudes da construção da qualidade de ensino na política pública de educação no município de Porto Alegre, de 1989 a 1996*. Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.
- POPKEWITZ, T. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- SANTOS, B. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

EDUCAÇÃO E GESTÃO: EXTRAINDO SIGNIFICADOS DA BASE LEGAL¹

Sofia Lerche Vieira

Só existirá democracia no Brasil no dia em que se
montar no país a máquina que prepara as democracias.
Essa máquina é a da escola pública.

Anísio Teixeira

O interesse pela gestão no campo educacional tem sido crescente nos últimos anos, refletindo-se tanto no incremento do número de publicações a respeito do tema, quanto na oferta de cursos dos mais diversos matizes orientados para a formação daqueles que, de uma forma ou de outra, estão às voltas com a direção de escolas. O presente ensaio pretende contribuir para este debate, refletindo sobre três dimensões da gestão – a gestão educacional, a gestão escolar e a gestão democrática. Para tanto, recorre a elementos extraídos da base legal, situando aspectos relativos a cada um desses temas. Em qualquer campo de atuação, a gestão é atividade meio cuja existência articula-se a uma atividade fim. No caso dos sistemas educativos, reporta-se sempre a iniciativas voltadas para o ensinar e o aprender em espaços escolares. Compreender suas faces e interfaces é uma forma de situar a escola em relação a limites, possibilidades e desafios que lhe são postos.

Começemos por observar algo bastante óbvio. A educação, tal como a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, é um direito social assegurado a todos os brasileiros pela Constituição Federal (CF), promulgada em 1988 (Art. 6º). O direito à educação se viabiliza por meio da escola. Embora existam manifestações e práticas educativas as mais diversas no seio da sociedade, no mundo inteiro esta é a instituição responsável pela transmissão do conhecimento e do saber sistematizado.

Escola, aqui, deve ser tomada em sentido amplo, significando o lugar onde crianças, jovens e adultos reúnem-se em torno do cotidiano desafio de

¹ Este texto foi publicado originalmente em *Novos Paradigmas de Gestão Escolar*. Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará. Fortaleza, Edições SEDUC, 2005 (Coleção Gestão Escolar), sendo sua inclusão neste livro autorizada.

ensinar e aprender. O termo escola, pois, abrange desde organizações que abrigam as primeiras práticas de educação infantil até aquelas que recebem pessoas interessadas em saberes mais elaborados, a exemplo das instituições de nível superior. A especificidade da escola reside no fato de constituir-se enquanto espaço para onde convergem estudantes e professores, configurando-se como uma comunidade de aprendizes. Sua razão de existir está intrinsecamente ligada à tarefa primordial de bem ensinar e aprender. Gestão escolar bem-sucedida, portanto, é aquela voltada para a aprendizagem de todos os alunos, tema aprofundado por Davis & Grossbaum no texto “Sucesso de todos, compromisso da escola”, no livro *Gestão para o sucesso escolar* desta mesma coleção (2005). Tendo em mente este aspecto fundamental, passemos a discutir o tema, situando-o no âmbito da organização e da estrutura do sistema educacional.

ELEMENTOS DA BASE LEGAL

Nos últimos anos o Brasil tem vivenciado mudanças significativas em diversas esferas da vida econômica e social. A organização e a estrutura do sistema educacional, como parte desse contexto mais amplo, também têm passado por inúmeras transformações, expressas tanto na base legal produzida a partir do final da década de 80, como nos contornos que a gestão escolar vem assumindo em período recente.

Algumas das mudanças estruturais da educação brasileira têm origem na Constituição Federal de 1988 (CF). Alguns anos depois, em 1996, modificações foram introduzidas no capítulo da educação da Carta Magna, através da Emenda Constitucional n.º 14/96. No mesmo ano foi promulgada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n.º 9.394/96) e criado e regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef – Lei n.º 9.424/96). A essas orientações veio somar-se um amplo conjunto de prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos, sancionado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

As mudanças no aparato legal brasileiro coincidem com transformações amplas decorrentes do processo de reordenamento mundial mais conhecido como globalização (Castells, 1999; Carnoy, 2003; e Vieira, 2002), intensificando extraordinariamente as demandas por educação. Ao mesmo tempo, correspondem a um cenário de redemocratização do país, onde aumentam as reivindicações por participação advindas de diversos atores sociais. Tais circunstâncias geram pressões por formas de operacionalização mais abertas e

eficazes das políticas educacionais, passando a gestão em seus diferentes matizes a configurar-se como tema da ordem do dia.

O capítulo da educação na Constituição de 1988 é o mais detalhado de todos os textos constitucionais que, de uma forma ou de outra, trataram da educação no Brasil. A Lei de Diretrizes e Bases, por sua vez, mantém o espírito da Carta Magna, detalhando seus princípios e avançando no sentido de encaminhar orientações gerais para o sistema educacional. A importância de conhecer a base legal decorre do fato de que esta, embora por si não altere a fisionomia do real, indica um caminho que a sociedade deseja para si e quer ver materializado.

A Constituição define a educação como um *direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*. Aqui se introduz uma primeira noção importante, a de que a educação é tarefa a ser compartilhada entre o Estado e a Sociedade. Na esfera do Poder Público este dever é uma atribuição repartida entre as diferentes instâncias governamentais (a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios). A responsabilidade para com a educação no âmbito da família também se concretiza por meio de deveres, cabendo aos pais ou responsáveis matricular seus filhos *menores, a partir dos 7 anos de idade, no ensino fundamental* (LDB, Art. 6.º).

A finalidade da educação é o *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (CF, Art. 205 e LDB, Art. 2.º). A Lei n.º 9.394/96 atribui um sentido amplo à educação, definindo que esta *abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais*. A educação escolar é aquela disciplinada pela legislação que define um vínculo entre a escola, o mundo do trabalho e a prática social, importante inovação da LDB (Art. 1.º).

Os princípios orientadores da educação nacional estabelecidos na Constituição (CF, Art. 206, Inc. I a VII) são retomados e ampliados pela LDB (Art. 3.º, Inc. I a XI). É importante mencioná-los, uma vez que definem as bases sobre as quais se orientam a organização e a estrutura do sistema educacional:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber;
- III. pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;

- IV. respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V. coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII. valorização do profissional da educação escolar;
- VIII. gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX. garantia de padrão de qualidade;
- X. valorização da experiência extra-escolar;
- XI. vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Tais princípios, definidos pela Constituição e explicitados na LDB, são traduzidos no corpo da Lei n.º 9.394/96, por um conjunto de orientações importantes para a educação. Tomados em sua essência, os referidos princípios explicitam um modo plural, aberto e inclusivo de conceber a educação e as modalidades de gestão que a ela se articulam. Tomemos como exemplo o princípio da *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*. Seu espírito está na linha de uma sociedade e de uma escola onde todos tenham as mesmas condições para usufruir o direito à educação e aos seus benefícios. No mesmo sentido, está o princípio da *liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber*.

O dever do Estado para com a educação está regulamentado em lei (CF, Art. 208 e LDB, Art. 4.º), sendo obrigatório e gratuito o ensino fundamental, assegurando-se também a sua oferta gratuita para aqueles que a ele não tiveram acesso em idade própria. Isto quer dizer que o Poder Público tem um compromisso explícito com o ensino fundamental para toda a população. Os deveres do Estado se estendem aos demais níveis e modalidades de ensino, razão pela qual as tarefas do Poder Público incluem a garantia de que o ensino médio gratuito seja progressivamente universalizado. São também deveres do Estado o atendimento às crianças de zero a 6 anos e aos portadores de deficiência, assim como o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; a oferta de ensino noturno regular; e de programas suplementares para o ensino fundamental, visando ao atendimento ao educando.

Importante dispositivo da Constituição no sentido da construção da cidadania refere-se ao *direito público subjetivo* ao ensino fundamental (CF, Art. 208 § 1.º), sendo possível a *qualquer cidadão, grupo de cidadãos,*

associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou ao Ministério Público acionar o Poder Público para assim o exigir (LDB, Art. § 5.º). É oportuno sublinhar que o *direito público subjetivo* disciplinado por lei circunscreve-se ao ensino fundamental, não sendo extensivo à educação infantil ou ao ensino médio, ainda que estes configurem-se como deveres do Estado. Esta sutil diferença não é nada trivial, vez que a obrigatoriedade do ensino fundamental acaba por conferir-lhe status especial em relação aos demais níveis e modalidades de ensino.

GESTÃO EDUCACIONAL

A gestão da educação nacional se expressa por meio da organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado.

No âmbito do Poder Público, a educação é tarefa compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (CF, Art. 21 I e LDB, Art. 8.º). As competências e atribuições dos diferentes entes federativos no que se relaciona às suas responsabilidades educacionais estão determinadas em Lei (LDB, Art. 9 e 16, 10 e 17, 11 e 18, 67), tendo sido objeto da Emenda Constitucional, antes referida (EC n.º 14/96).

Nesse contexto destaca-se o papel coordenador, articulador e redistributivo da União em relação às demais unidades federadas (LDB, Art. 8.º), situando-se entre suas diversas incumbências também a responsabilidade pela educação dos povos indígenas, tarefa a ser repartida com os sistemas de ensino (LDB, Art. 78 e 79). A lei parte do pressuposto de que a diversidade nacional comporta uma organização descentralizada, em que compete ao governo federal definir e assegurar as grandes linhas do projeto educacional do país.

A educação básica é uma atribuição compulsória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A oferta do ensino fundamental é responsabilidade compartilhada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo o ensino médio uma atribuição específica dos Estados e do Distrito Federal e a educação infantil uma atribuição dos Municípios. As incumbências de cada esfera da federação relativas aos sistemas de ensino, bem como a sua composição, podem ser mais bem visualizadas no Quadro I (LDB, Art. 9º, 10 e 11):

QUADRO I – GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL			
	Incumbências	Composição dos Sistemas de Ensino	
UNIÃO	<p>Organizar, manter e desenvolver o sistema federal de ensino e dos territórios. Coordenar a política nacional de educação, articulando níveis de sistemas. Normatizar sobre cursos de graduação e pós-graduação. Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os demais níveis de governo. Estabelecer competências e definir diretrizes curriculares para a educação infantil, o ensino fundamental e médio. Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar, no ensino fundamental e médio e educação superior, em colaboração com os sistemas de ensino. Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas de ensino envolvidos. Exercer função redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias (Estados e Municípios). Supervisionar cursos das instituições de educação superior e estabelecimentos de seu sistema de ensino.</p>	<p>Instituições de ensino mantidas pela União.</p> <p>Instituições particulares de educação superior.</p> <p>Órgãos federais de educação.</p>	FEDERAL
ESTADOS e DF	<p>Organizar, manter e desenvolver o seu sistema de ensino. Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com os planos nacionais, integrando as suas ações e a dos seus municípios. Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional de responsabilidades. Exercer função redistributiva em relação a seus municípios. Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos das instituições de educação superior e estabelecimentos do seu sistema de ensino. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.</p>	<p>Instituições de ensino mantidas pelo Estado.</p> <p>Instituições de educação superior mantidas pelos respectivos Municípios.</p> <p>Instituições particulares de ensino fundamental e médio.</p> <p>Órgãos estaduais de educação.</p> <p>Instituições municipais de ensino e instituições particulares de educação infantil, quando os Municípios optarem por compor com ele sistema único de educação básica.</p>	ESTADUAL
MUNICÍPIOS	<p>Organizar, manter e desenvolver o seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental. Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.</p>	<p>Instituições de educação infantil e de ensino fundamental e médio mantidas pelo Município.</p> <p>Instituições particulares de educação infantil.</p> <p>Órgãos municipais de educação.</p>	MUNICIPAL

Como se vê, embora compartilhem responsabilidades, cada um dos entes federados tem atribuições próprias no que diz respeito à oferta de educação escolar. Assim, do ponto de vista da definição de políticas educacionais cabe à União um papel de *coordenação e articulação dos níveis de sistemas*. Aos Estados e ao Distrito Federal, por sua vez, compete *elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com os planos nacionais, integrando as suas ações e a dos seus municípios*. Aos Municípios incumbe *organizar, manter e desenvolver o seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados*. As considerações acerca das incumbências das três esferas do Poder Público evidenciam que a gestão educacional refere-se tanto às iniciativas integrantes do *regime de colaboração* como àquelas afetas a cada um dos entes federados.

É oportuno observar que a operacionalização das políticas educacionais comporta diferenças significativas entre regiões e Estados, traduzindo peculiaridades que muitas vezes transcendem ao campo da educação. Tomemos como exemplo o caso da oferta de matrículas de ensino fundamental, atribuição que a LDB define como tarefa compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Enquanto nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul a distribuição de responsabilidades apresenta uma participação relativamente equilibrada entre Estados e Municípios, no Nordeste a situação é diferente, com franca predominância da oferta municipal no ensino fundamental. Tal situação oscila entre Estados com oferta quase residual de matrículas, caso do Ceará, que em 2003 detinha apenas 16,70% da oferta, e outros que apresentavam uma oferta mais homogênea, caso de Sergipe, com 39,80% das matrículas de ensino fundamental na rede estadual. Enquanto isto, em Goiás, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo a rede estadual representa mais de 50% da oferta de ensino fundamental. Tal situação gera um quadro bastante diferenciado no que se refere à oferta e aos encargos educacionais, assim como a situação financeira das unidades federadas.

O exame das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios torna evidente que o *regime de colaboração* é uma forma de articulação capaz de responder aos crescentes requisitos de uma oferta de educação básica em sintonia com as demandas da sociedade do conhecimento. Se é simples entender os fundamentos do *regime de colaboração*, seu exercício é complexo, em virtude de razões diversas. Somos um país que convive com um poder de muitos donos, como tão bem alertou Raimundo Faoro (1975), na magistral obra *Os donos do poder*. A educação, em que pese seu valor irrefutável para a construção de um país, nem sempre tem sido encarada como patrimônio instituinte da formação para a cidadania. Daí não raro acabar por *situar-se à mercê de interesses que oscilam ao sabor dos gestores de ocasião*.

Construir uma agenda de colaboração mútua entre as instâncias do Poder Público, portanto, é um desafio a ser incorporado por todos os que fazem a educação, independentemente da esfera em que se insiram. O sucesso da gestão educacional em sentido amplo articula-se estreitamente com a construção de tal possibilidade, que, por certo, representa importante passo na plena efetivação desse inalienável direito de todos.

Feitas essas considerações sobre a gestão educacional, passemos ao exame dos significados que podem ser extraídos da base legal acerca da gestão escolar. Aqui também há importantes aspectos a aprofundar.

GESTÃO ESCOLAR

A LDB de 1996 é a primeira das leis de educação a dispensar atenção particular à gestão escolar, marcando um momento em que a escola passa a configurar-se como um novo foco da política educacional (Vieira & Albuquerque, 2002). O detalhamento de suas incumbências pode ser visualizado a seguir:

QUADRO II – INCUMBÊNCIAS DA ESCOLA

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;
- II. Administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III. Assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV. Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V. Prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento;
- 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 (LDB, Art. 12)

A elaboração e a execução de uma proposta pedagógica constituem a primeira e principal das atribuições da escola, devendo sua gestão orientar-se para tal finalidade. Isto porque desta definição dependem muitas outras. A proposta pedagógica é, com efeito, o norte da escola, definindo caminhos e rumos que uma determinada comunidade busca para si e para aqueles que se agregam em seu entorno. Não por acaso, os educadores têm tido especial interesse sobre a literatura acerca dessa matéria, expressando um desejo de traduzir em ação aquilo que dispõe a legislação educacional (Veiga, 1998; Resende & Veiga, 2001 e Sousa & Correa, 2002).

São tarefas específicas da escola a gestão de seu pessoal, assim como de seus recursos materiais e financeiros. Noutras palavras, cabe a ela gerir seu patrimônio

imaterial – as pessoas, as idéias, a cultura produzida em seu interior – e material, prédios e instalações, equipamentos, laboratórios, livros, enfim, tudo aquilo que se traduz na parte física de uma instituição escolar. Além dessas atribuições, e acima de qualquer outra dimensão, porém, está a incumbência de zelar pelo que constitui a própria razão de ser da escola – o ensino e a aprendizagem. Assim, tanto lhe cabe *velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente, como assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos, assim como prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento* (Inc. III, IV e V). Esses três dispositivos remetem ao coração das responsabilidades de uma escola. Ao exercer com sucesso tais incumbências, esta realiza a essência de sua proposta pedagógica.

O Art. 12 da LDB trata de outra importante dimensão da gestão escolar, a relação com a comunidade. Assim, cabe à escola *articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração entre esta e a sociedade e, ao mesmo tempo, informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica* (Inc. VI e VII).

Examinadas as incumbências das escolas, é oportuno mencionar outro importante aspecto da gestão escolar – a autonomia das escolas para prever formas de organização que permitam atender às peculiaridades regionais e locais, às diferentes clientela e necessidades do processo de aprendizagem (LDB, Art. 23). Do mesmo modo, são previstas formas de progressão parcial (LDB, Art. 24, III), aceleração de estudos para alunos com atraso escolar, aproveitamento de estudos e recuperação (LDB, Art. 24, Inciso V, b, d, e). Tais medidas, associadas às anteriores, têm por objetivo promover uma cultura de sucesso escolar para todas as crianças.

GESTÃO EDUCACIONAL *VERSUS* GESTÃO ESCOLAR

Como vimos, a gestão educacional refere-se a um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino ou de outras ações que desenvolvem no âmbito específico de sua atuação. A gestão escolar, por sua vez, como a própria expressão sugere, situa-se no âmbito da escola e diz respeito a tarefas que estão sob sua esfera de abrangência. Nesse sentido, pode-se dizer que a política educacional está para a gestão educacional como a proposta pedagógica está para a gestão escolar. Assim, é lícito afirmar que a gestão educacional situa-se na esfera *macro*, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera *micro*. Ambas se articulam mutuamente, dado que a primeira justifica-se a partir da segunda. Noutras palavras, a razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se

realiza. A gestão escolar, por sua vez, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam nossa Constituição e Lei de Diretrizes e Bases.

No âmbito do sistema educacional há um significativo conjunto de atividades próprias da gestão educacional, a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação. Outras se inscrevem no campo da gestão escolar, de modo específico aquelas que envolvem a tarefa cotidiana de ensinar e aprender. Nesta esfera da gestão, situam-se professores, alunos e outros membros da comunidade escolar – funcionários que trabalham na escola, docentes que ocupam cargos diretivos, famílias e integrantes da área de abrangência geográfica onde se localiza a escola. Muitos dos que atuam na esfera da gestão educacional são também educadores e fazem parte de organizações como secretarias de educação, órgãos normativos do sistema ou outras instituições integrantes do sistema educacional, nas diversas esferas do Poder Público.

Por vezes existem problemas de comunicação acerca das responsabilidades de cada parte entre os integrantes da gestão educacional e os da gestão escolar. É verdade que muito pode, precisa e deve ser feito no sentido de aproximar essas duas esferas da gestão, mesmo porque sua finalidade última tem um norte comum – promover a educação de qualidade para todos, conforme definem a Constituição e a LDB.

GESTÃO DEMOCRÁTICA

A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola. Tal como os temas tratados anteriormente – a gestão educacional e a gestão escolar –, sua base legal remonta à Constituição de 1988, que define a *gestão democrática do ensino público, na forma da lei*, como um de seus princípios (Art. 206, Inciso VI). No mesmo sentido também se expressa a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que detalha o *caput* do artigo da Constituição, que utiliza os termos *na forma desta Lei*, acrescentando as palavras e *da legislação dos sistemas de ensino* (Art. 3, Inciso VIII).

O detalhamento da gestão democrática é estabelecido em outros artigos da mesma lei, como se vê pelo texto:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as 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

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão 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.

Conforme definem os artigos supracitados, a LDB remete a regulamentação da gestão democrática do ensino público na educação básica aos sistemas de ensino, oferecendo ampla autonomia às unidades federadas para definirem em sintonia com suas especificidades formas de operacionalização de tal processo, o qual deve considerar o envolvimento dos profissionais de educação e as comunidades escolar e local. Em ambos os casos, a participação refere-se à esfera da escola: a elaboração de seu projeto pedagógico e a atuação em conselhos escolares ou equivalentes. Na perspectiva da LDB, portanto, a gestão democrática circunscreve-se a alguns aspectos da vida escolar, tal como se viu nos dispositivos referidos e comentados.

Outro aspecto a observar é a autonomia escolar. O legislador é claro no sentido de afirmar a existência de *progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira*, a serem também definidas pelos sistemas de ensino. Aqui, o entendimento orienta-se no sentido de que a autonomia de uma escola não é algo espontâneo, mas construído a partir de sua identidade e história. Os *graus de autonomia* correspondem a diferentes formas de existir da própria instituição – dizem respeito ao seu tamanho, ao seu corpo docente, à observância às diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino, seu desempenho e gestão de recursos.

Feitas essas considerações a partir da base legal, cabe perguntar como o Ceará interpretou o princípio da gestão democrática definido pela Constituição de 1988 e referendado pela LDB de 1996. Temos uma história a contar sobre os processos seletivos de gestores escolares, a criação e funcionamento de Conselhos Escolares, grêmios estudantis e outras modalidades de gestão democrática. Tais iniciativas têm merecido atenção de formuladores de políticas educacionais e estudiosos. Pela sua relevância e na impossibilidade de abordar todos nos limites deste ensaio, discutiremos alguns aspectos do processo de seleção e eleição de diretores, importante legado construído a partir do segundo governo de Tasso Jereissati, sob a gestão do Secretário Antenor Naspolini (1995-2002).

Eleição de diretores – um exercício de gestão democrática no Ceará

Como vimos, a gestão democrática é matéria passível de regulamentação pelos sistemas de ensino. O Ceará compreendeu que a eleição de diretores representaria um importante e decisivo elemento de tal processo, razão pela qual aprovou legislação introduzindo esta modalidade de acesso à direção de escolas. O Quadro III permite observar os diferentes tipos de seleção de diretores escolares existentes na federação:

QUADRO III – FORMAS DE ACESSO AO CARGO DE DIRETOR NO BRASIL		
Formas de acesso	Estados e Distrito Federal	Quantidade
Indicação (técnica ou política)	AP, AM, RO, RR, MA, PI, RN, PB, SE, ES e SC	11
Eleição direta pela comunidade	AC, PA, PB, AL, RJ, RS, MS, MT e GO	9
Eleição direta após cumprimento de provas de seleção técnica	PR, MG, CE, TO e PE	5
Seleção técnica	BA, SP e DF	3

Levantamento realizado por Maria Aglaê Medeiros Machado, Consultora do Consed, apresentado no Seminário sobre Liderança Escolar (São Paulo, 09/06/2003).

Como se vê, há distintas maneiras de conduzir o acesso aos cargos de diretor de escola no país. O Ceará é um dos cinco estados brasileiros que vêm construindo e consolidando uma experiência de eleição direta após cumprimento de provas de seleção técnica. Instituído em 1995 e aperfeiçoado ao longo dos anos, o processo seletivo já foi realizado quatro vezes (1995, 1998, 2001 e 2004). Este percurso pode ser examinado no breve resumo apresentado no Quadro IV, onde se mostram a legislação e os destaques da matéria em relação a cada um de seus momentos.

O processo de seleção ao cargo de diretor foi e continua sendo um claro divisor de águas na gestão das escolas cearenses. De início, não foram poucos os que duvidaram acerca da sustentabilidade da iniciativa, pois a indicação representava poderoso mecanismo de intervenção política na vida escolar. Hoje, passados quase dez anos, sua importância é inquestionável para o Estado e para a sociedade. Sob a vigência do governo Lúcio Alcântara, o processo não apenas foi mantido como aperfeiçoado. Para tanto, inovações importantes, além daquelas referidas no Quadro IV, foram introduzidas.

QUADRO IV – ELEIÇÃO DE DIRETORES NO CEARÁ	
1995	Seleção pública de diretores de escolas, seguida de escolha pela comunidade escolar, com mandato de 3 anos (Lei nº 12.442, de 08/05/95).
1998	Seleção pública de dirigentes escolares (Lei nº 12.861, de 18/11/98): Diretor, Coordenador Pedagógico, Coordenador Administrativo-Financeiro, Coordenador de Articulação Comunitária e Secretário Escolar. Eleição secreta e direta, com sufrágio universal junto à comunidade escolar, destinada apenas ao candidato a diretor, que pode retornar ao cargo uma vez consecutiva ou duas alternadas. O pleito passa a ser organizado pelo Conselho Escolar.
2001	Realização de novo processo seletivo para a escolha de dirigentes escolares nos mesmos moldes da seleção de 1998 (Lei nº 12.861, de 18/11/98).
2004	Manutenção e aperfeiçoamento do processo. O mandato de dirigentes escolares passa a ser de 4 anos, introduzindo-se avaliação de desempenho anual do Diretor e demais membros do Núcleo Gestor (Lei nº 13.513, de 19/07/2004, e Decreto nº 27.556, de 13/09/2004).

Com a nova regulamentação do processo, buscou-se dar resposta à crítica de que as eleições vinham assumindo conotações político-partidárias que ultrapassavam as fronteiras escolares. Assim, definiu-se com clareza a natureza estritamente escolar do processo, como se pode ver nos artigos do Decreto nº 27.556/2004 sobre a matéria:

Art. 10. O processo eleitoral restringir-se-á, única e exclusivamente, à comunidade escolar.

§ 1º É vedada a participação de quaisquer organizações partidárias, sindicais, associativas, religiosas, empresariais e de qualquer natureza externa à comunidade.

§ 2º É vedada ao candidato a utilização de publicidade procedente de recursos de órgãos da Administração Pública.

Art. 11. O não-cumprimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do Art. 10 deste Decreto poderá acarretar a impugnação da candidatura respectiva, pela Comissão Regional.

Uma cartilha elaborada sob a forma de perguntas e respostas – *Gestão democrática no Ceará: escolha de dirigentes escolares* (Seduc, 2004) – orientou a formação de integrantes de comissões eleitorais nos diversos níveis (estadual, regional, municipal e escolar) e esclareceu dúvidas acerca do processo. As eleições foram realizadas em dezembro de 2004, em clima de festa cívica. Em todo o Estado, o compromisso e o envolvimento das comissões regionais, municipais e escolares foram extraordinários, dando forma e substância à tese de Anísio Teixeira, citada na abertura deste texto.

A escola é, sim, lugar onde se forma o cidadão para a convivência democrática, com bem diz a frase *só se educa para a democracia, educando pela democracia* (Seduc, 2001, p. 8). O exercício de gestão democrática aprendido na escola é lição para toda a vida.

Pouco antes do segundo processo seletivo (1998), a Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc) realizou estudo quanto ao impacto das eleições de 1995 sobre a gestão escolar. O trabalho de pesquisa qualitativa foi por nós coordenado, envolvendo 12 outros pesquisadores que realizaram 240 entrevistas numa amostra de 30 escolas em 5 regiões do Estado (Fortaleza, Maracanaú, Sobral, Quixadá e Crato). Sua síntese veio a ser publicada posteriormente sob a forma de livro, com o título: *Eleição de diretores – o que mudou na escola?* (Seduc, 2001).

Os “achados de pesquisa” foram reunidos em um conjunto de constatações que sintetizaram os impactos da iniciativa sobre a comunidade escolar, a maioria dos quais permanecem atuais (Seduc, op. cit, p. 22-31).

De uma maneira geral foram destacados aspectos positivos, tais como: a importância da eleição para a comunidade escolar; a legitimação da figura do diretor através da escolha pela comunidade, estimulando seu compromisso com a mesma; a identificação de uma escola que apesar das dificuldades caminha para uma gestão mais democrática e aberta à comunidade, embora esta aproximação ainda se mostrasse tímida; a existência de recursos na escola, o que representou passo decisivo na conquista de sua autonomia; a melhoria do acesso e da permanência dos alunos na escola, da formação docente e do acompanhamento pedagógico.

Mesmo tendo efeitos predominantemente positivos, é oportuno observar que em algumas escolas o processo eleitoral provocou rupturas significativas, não sendo a renovação de quadros e práticas assegurada pelas eleições. Notou-se ainda que o fato de se ter um(a) diretor(a) eleito(a) não instituiu por si práticas coletivas, evidenciando que a gestão democrática é processo em construção.

Como o estudo de 1998 apontou, nos sistemas educacionais, que hoje convivem com diretores eleitos, há um processo de vida em construção que, embora muito lentamente, imprime novos rumos à cultura escolar, descortinando novos paradigmas para a melhoria da qualidade da educação (Seduc, 2001, p. 31). A observação confirma nosso entendimento referendado pela experiência exercida na direção da Seduc nos últimos dois anos: o processo de vida em construção é visível nas escolas cearenses.

Entendemos que o mecanismo de escolha de dirigentes adotado em nosso Estado trouxe um modelo fecundo de gestão escolar, razão pela qual, mesmo cabendo ao Chefe do Poder Executivo a decisão sobre todos os cargos de confiança, optamos

por dar continuidade a esta forma de acesso à direção das escolas. Com certeza há muitos aspectos a aprimorar em relação ao processo de gestão democrática. Estes, todavia, não dizem respeito à política de escolha de dirigentes em si, mas antes a questões operacionais relativas sobretudo ao desenvolvimento e melhoria de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação que cabem ao Poder Público num processo de descentralização gerencial. Para que as escolas produzam os resultados delas esperados em termos de sua gestão pedagógica e financeira, faz-se necessário o adequado controle de qualidade sobre suas atividades meio e fim.

Embora tenhamos avançado muito em matéria de gestão, seu vínculo com o sucesso da aprendizagem ainda está muito aquém do esperado, porque o desempenho dos alunos não melhorou na proporção desejada, como mostram os resultados do Saeb, analisados por Farias & Vidal no texto “Saeb no Ceará: o desafio de definir o foco na aprendizagem”, no livro *Gestão para o sucesso escolar* desta mesma coleção (2005). Toda a equipe escolar é responsável pelo sucesso dos alunos e este é um elemento central da gestão. Como antes enfatizamos, sua própria razão de existir.

Outro aspecto que requer melhoria diz respeito ao controle que o Estado deve exercer sobre a gestão e a qualidade dos serviços prestados, próprio de todo e qualquer processo de descentralização dos serviços públicos. Ainda é possível identificar no interior de um grande número de escolas uma arraigada cultura de que a autonomia escolar pode furtar-se a um cuidado especial com a execução financeira, desconsiderando questões relativas a responsabilidade fiscal. É preciso lembrar que a devida prestação de contas de recursos oriundos do contribuinte é um dever do gestor público para com a sociedade.

É verdade que ainda temos muito por fazer e que os problemas identificados merecem cuidado especial. Mas, por outro lado, é preciso lembrar o quanto avançamos. A experiência de um caminhar coletivo é algo que se constrói cotidianamente. Passo a passo. Com constância e determinação. Assim, há uma inspiração a buscar no provérbio chinês que diz: *Se a cada dia apanharmos um punhado de terra, ao final terás construído uma montanha*. A educação é palco de muitos atores; se cada um apanhar a sua porção de terra, a montanha será de proporções inimagináveis. Juntos, poderemos fazer isto. Ou melhor, já estamos fazendo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. *Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996* – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996a.

_____. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996* – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996b.

_____. *Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001* – Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber?* Brasília: UNESCO Brasil, IIPÉ, 2003.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (A era da informação: economia, sociedade e cultura. Volume I).

DAVIS, Cláudia; GROSSBAUM, Marta Wolak. Sucesso de todos, o compromisso da escola. In: *Gestão para o sucesso escolar*. Fortaleza: Publicações Seduc, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo, 1975, 2 vols.

FARIAS, Isabel Maria Sabino de; VIDAL, Eloísa Maia. *SAEB no Ceará: o desafio de definir o foco na aprendizagem*. In: *Gestão para o sucesso escolar*. Fortaleza: Publicações Seduc, 2005.

RESENDE, L.M.G.; VEIGA, I. P. A. (Orgs.). *Escola: espaço do projeto pedagógico*. 4ª ed. Campinas: Papyrus, 2001.

SEDUC. *Eleição de diretores: o que mudou na escola? Estudo de avaliação de impacto*. Brasília: Editora Plano, 2001.

SEDUC. *Gestão democrática no Ceará: escolha de dirigentes escolares*. Fortaleza: Secretaria da Educação Básica, 2004.

SOUSA, José Vieira de; CORREA, Juliane. Projeto Pedagógico: a autonomia construída no cotidiano escolar. In: VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). *Gestão da escola: desafios a enfrentar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 47-75.

VEIGA, I.P.A. (Org.). *Projeto pedagógico: uma construção possível*. 8ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas de formação em cenários de reforma. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; AMARAL, Ana Lúcia (Orgs.). *Formação de professores: políticas e debates*. Campinas, SP: Papyrus, 2002. p. 13-46.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. *Política e Planejamento Educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

CONSELHOS ESCOLARES E PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM PORTO ALEGRE

Neusa Chaves Batista

A gestão democrática da escola pública é um processo que começou a tomar a forma institucional-legal a partir da década de 1980, quando a sociedade civil organizada lutava pela (re)democratização do país. A questão da escola pública é retomada, nesse período, sob outros matizes: não se aceitava mais a perspectiva de que democratizar a escola era simplesmente garantir o acesso; reivindicava-se, além disso, a democratização das práticas pedagógicas, administrativas e de gestão financeira das escolas, com a garantia de permanência do educando no sistema escolar. Estas reivindicações eram (e são) entendidas como essenciais para a efetiva melhoria do ensino na escola pública. Um resultado deste movimento foi a aprovação do princípio de “gestão democrática do ensino público”, incluído no artigo 206 da Constituição Federal de 1988.

Foi neste contexto específico que emergiu a questão de (re)definir os instrumentos de participação da comunidade escolar na gestão da escola. Na legislação dos sistemas de ensino foram criadas duas possibilidades, que podem ocorrer em concomitância: uma diz respeito à eleição de diretores (as) pela comunidade escolar; outra relaciona-se à constituição de conselhos escolares deliberativos formados com representação de pais, alunos, professores, funcionários de escola e direção. A primeira opção proporcionaria à comunidade escolar a participação na escolha do dirigente da escola por meio do voto direto; porém, não uma participação efetiva no plano de administração pedagógica e de recursos da unidade escolar. Esta dimensão só seria alcançada pela segunda opção, os conselhos escolares.

O mandamento constitucional de gestão democrática, instituído em 1988, não garantia, no entanto, a eleição direta para diretores nem os conselhos escolares. A maioria das escolas, ao implementarem o conselho escolar, atribuíam-lhe a função apenas consultiva e, deste modo, pretendiam dar por atendida a nova regra de gestão escolar (Oliveira, 1994; Paixão, 1994).

Oito anos após a elaboração da ordem constitucional de gestão democrática do ensino público, a nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996), no art. 14 – I, institui o conselho escolar

como instrumento de gestão democrática nas unidades escolares. Deste modo, a estrutura da escola pública, historicamente autocrática e resistente a uma gestão mais democrática, se vê “obrigada” a conviver com um conselho de escola deliberativo. Contudo, a regulamentação da eleição de diretores, já presente em algumas constituições estaduais (de 1989) e leis orgânicas municipais (de 1990), mais controversa, resta como possibilidade a ser estabelecida para cada sistema de ensino.

O objetivo deste breve ensaio é o de demonstrar alguns resultados e considerações mais significantes de pesquisa realizada sobre o tema gestão democrática e conselhos escolares, tendo como campo de estudo o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, no período de 1999 a 2002, pesquisa essa que foi mais extensivamente apresentada em dissertação de mestrado (Batista, 2002). Questionávamos se o conselho escolar, enquanto instrumento de gestão democrática, estava, efetivamente, promovendo a participação da comunidade escolar na tomada de decisões.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, de 1989 a 2004,¹ passou por um processo de mudança sóciopolítica e administrativa, via implementação de uma nova modalidade de gestão pública fortemente marcada pelo Orçamento Participativo,² implantado pela Administração Popular.³ Este novo plano de gestão pública propõe a despatrimonialização da administração das instituições públicas por meio da criação de espaços de aproximação entre governo e comunidade, via participação. No que tange à educação, investe em uma política educacional orientada pelo projeto político-pedagógico “Escola Cidadã” e para novos comportamentos institucionais que possibilitem a democratização da gestão escolar.

No município de Porto Alegre, a gestão democrática da escola pública é incorporada à Lei Orgânica Municipal de 1990 (seção VI, art. 177). Todavia, já no ano de 1985 uma lei municipal (Lei nº 5693) dava poderes ao Executivo para a

¹ Nas eleições municipais de 2004, a frente de partidos que representava a Administração Popular foi derrotada, sendo vitorioso o projeto representado por José Fogaça (PPS), que recém se inicia, não estando claro ainda (abril de 2005) o que será mantido da normativa de gestão pública implementada anteriormente, tanto em nível da cidade como no setor específico da educação.

² Modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

³ Designação da coligação de partidos de esquerda, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que em 1989 assumiu o governo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

criação de colegiados escolares compostos por professores, funcionários, alunos e pais e a eleição direta de diretores de escola. No que se refere aos colegiados, os mesmos eram bastante restritos em termos de participação e representação, não existindo paridade na votação entre os segmentos da comunidade escolar.⁴ No entanto, estas instâncias representaram um primeiro passo na democratização da gestão da escola pública, uma vez que, antes da Lei, não existiam conselhos com tão ampla representação da comunidade escolar e as direções eram indicadas apenas por critérios políticos.

É, porém, na década de 1990 que será delineado um contexto sóciopolítico e administrativo mais favorável à institucionalização da gestão democrática nas escolas do município de Porto Alegre.

Com o espírito de uma *administração popular* iniciaram-se reformas substanciais na gestão pública do município. Visavam estas, no dizer de seus protagonistas, a romper com a estrutura do Estado patrimonialista brasileiro, que gera uma administração pública viciada e ineficiente, do tipo clientelista, em que se trocam votos por recursos. O modelo de gestão pública, considerado tecnocrático e verticalizado, deveria ser vencido por um amplo e profundo processo participativo de tomada de decisões. Sob esta perspectiva, a sociedade civil de Porto Alegre foi chamada para a construção coletiva de políticas públicas, em todas as esferas de atuação da administração pública. Esta prática tinha como objetivo transformar o caráter privado do Estado (na esfera municipal) para um Estado público.

Neste sentido, o governo municipal dá início à formação de espaços públicos – não-estatais – de decisão, onde a população participa propondo demandas, induzindo as ações do Estado. Em decorrência, a sociedade passa a praticar maior fiscalização da aplicação de recursos públicos, viabilizando no município uma inversão de prioridades: mais investimentos em favor da população que reside nas regiões mais pobres do município. Este processo fica conhecido como Orçamento Participativo.

No intuito de definir um projeto educativo que se adequasse ao plano de governo da Administração Popular, foi dada ênfase à educação para a cidadania na rede municipal de ensino, tendo como marco de referência a Escola Cidadã,⁵ visando à participação

⁴ Nestes colegiados, os votos eram 90% de pessoal da escola e 10% dos pais e alunos. Hoje, 50% dos votos são do pessoal da escola e 50% dos pais e alunos.

⁵ A primeira versão do projeto Escola Cidadã foi elaborada por José Eustáquio Romão e Moacir Gadotti, no começo da década de 1990. O movimento que originou o projeto nasceu do inconformismo de educadores e intelectuais (militantes em favor da escola pública) com a deterioração do ensino público. Este movimento identifica-se com os movimentos educacionais progressistas e traz no seu bojo o desejo da renovação educacional e de práticas concretas para e pela cidadania. A configuração do movimento dá-se a partir do enfrentamento do discurso e da proposta "neoliberal" de educação ("mercoescola"), confrontando com esta uma concepção radicalmente democrática e participativa de ensino público.

da população, em especial da comunidade escolar, nas políticas educacionais, inclusive nas decisões sobre a expansão da rede municipal de escolas no Orçamento Participativo da cidade e em fóruns específicos para o debate pedagógico.

Por meio da implementação do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, procuraram dar conta da reivindicação histórica dos movimentos progressistas para a democratização da escola pública. Para tal, a proposta educacional do município teve como metas: o acesso total e irrestrito à escola pública, a permanência do educando no sistema de ensino e a melhoria da qualidade do ensino.

Com o objetivo de trazer para a escola pública mudanças que já estavam ocorrendo na administração do município, os gestores (Nilton Fischer e Sônia Pilla Vares⁶) da Smed/POA – Secretaria Municipal de Educação – dão início, em 1993, a uma proposta de reestruturação da rede municipal de ensino público. Esta proposta pretendia definir uma nova concepção de ensino e cultura escolar, por meio da construção do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, que começa a tomar forma após um conjunto de reuniões com as escolas e uma Constituinte Escolar.⁷ Durante dois anos de Constituinte Escolar, foram discutidas concepções de conhecimento, currículo, avaliação e normas de convivência, a partir da seguinte reflexão: “A escola que temos e a escola que queremos”.

Esta reflexão gerou, à época, um diagnóstico coletivo sobre a rede municipal de ensino que ressaltava a necessidade de profundas mudanças institucionais e no currículo escolar que superassem o caráter conservador e excludente da escola pública. As decisões tomadas no transcorrer deste processo vão se consolidar como diretrizes e princípios para a educação municipal, no Congresso Constituinte Escolar de 1995. Neste Congresso fica estabelecida a concepção de Escola Cidadã e sua implantação nas escolas da rede municipal de Porto Alegre.

Inicia-se então, em 1995, um processo de reestruturação curricular com o objetivo de superar a organização seriada da escola tradicional, através da criação de novos espaços e tempos de ensino. Esta reorganização do ensino teve como principais protagonistas a Secretária de Educação daquele período, Sônia Pilla Vares, e o Secretário-Adjunto, José Clóvis de Azevedo, que na gestão seguinte (1997-2000) assumiu como Secretário de Educação, dando continuidade ao trabalho.⁸

⁶ Por divergências internas, o Prof. Nilton Fischer é substituído, em outubro de 1993, pela professora Sônia Pilla Vares, que completa a gestão 01/1993-12/1996.

⁷ Participaram deste processo pais, alunos, funcionários de escola, professores, diretores e a Smed/POA.

⁸ A gestão seguinte (com os secretários Eliezer Pacheco e Sofia Cavedon) segue as teses básicas da Escola Cidadã, construídas a partir de 1993.

É neste cenário de mudanças que ocorre o II Congresso de Educação, no dia 17 de agosto de 1999. Este Congresso consolida na rede municipal de ensino público as visões progressistas de conhecimento, define os princípios educacionais da Escola Cidadã para toda a rede de escolas municipais de Porto Alegre e os eixos que orientarão a política educacional da Smed: a democratização do acesso, a democratização do conhecimento e a *democratização da gestão*.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA: O CONSELHO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO

O conselho escolar é o órgão instituído como instrumento de gestão democrática nas escolas públicas (Lei Federal nº 9394, de 1996), em todo o território nacional. Em Porto Alegre, a Lei Orgânica Municipal, de 1990 (art. 177, VI), e a Lei Municipal nº 292, de 1993, já regulamentavam o conselho escolar como sendo o órgão máximo de gestão das escolas municipais. O conselho escolar, nesta perspectiva, pode ser considerado, na atualidade, como o espaço político-institucional que traz à tona as “relações de poder” no âmbito da unidade escolar.

O estudo da atuação deste conselho foi realizado nas unidades escolares, a partir de dois aspectos fundamentais: (a) o contratual, ou seja, o da norma legal; e (b) o da prática, ou seja, da tomada de decisões.

Constatou-se que, nas escolas, a relação entre o contrato (regimento escolar) e a prática de tomada de decisões no conselho não está exatamente em sintonia. Os regimentos, elaborados pelos conselheiros (leia-se, aqui, professores e direção), contêm regras que demonstram claramente uma regulamentação formal da gestão democrática nas escolas. Todavia, no processo de tomada de decisões, estas regras não são seguidas em sua totalidade, permanecendo, no encaminhamento de muitos temas, as regras autoritárias que sempre caracterizaram a gestão da escola pública.

Os conselhos das escolas analisadas não discutem temas de natureza pedagógica (uma das atribuições contratuais do colegiado). Outro aspecto a ser salientado é o fato de que, pelo menos nessas escolas, os conselhos escolares tendem a constituir-se, principalmente, em instâncias de recursos.

Nesse sentido, é importante lembrar que, ainda hoje, na maioria das escolas públicas do país, o único espaço de apelação ou reclamação da comunidade dentro da unidade escolar ainda é a direção da escola, o que expõe a comunidade escolar a uma tomada de decisão “pessoal” do diretor. Por isso, a existência de uma instância de apelação ou reclamação colegiada já rompe com

esta organização, ao destituir o poder monocrático do diretor, pelo menos nas decisões que chegam a ter natureza recursal.

O estudo dos conselhos aponta ainda que nem todos os segmentos da comunidade escolar estão participando efetivamente na tomada de decisões. Pais, mães, alunos e funcionários não tomam parte no processo de decisão em todos os temas discutidos no espaço do conselho escolar. Em alguns casos, eles apenas “assinam” as atas concordando com uma tomada de decisão da qual não participaram.⁹ Pode-se dizer que, nos temas que tratam especificamente da administração da escola, existe uma “divisão de poder” apenas entre direção e professores.

No entanto, a análise dos conselhos escolares demonstrou que a implantação da gestão democrática é bem mais complexa do que partilhar o poder de decisão. Este fato pode ser constatado por meio das muitas contradições existentes entre os segmentos da comunidade escolar e, ainda, entre as características próprias de cada unidade escolar.

Assim, se levarmos em conta que uma representação social só se completa quando o grupo incorpora uma regra igual para todos (Weber, 1982), pode-se dizer que as regras que regem a gestão democrática, nas escolas estudadas, ainda não estão devidamente incorporadas pelos conselheiros, tanto por aqueles que fazem parte do quadro de cargos permanentes na escola quanto por aqueles que efetivamente representam a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo, que teve como tema central a gestão democrática da escola pública, focando como seu instrumento os conselhos escolares, é possível dizer que a ordem legal normativa do município de Porto Alegre e das escolas analisadas insere este colegiado como um dos mais importantes elementos de sua organização.

Para compreendê-lo, um primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à dimensão burocrática do conselho escolar, isto é, à sua condição de órgão de gestão reconhecido na hierarquia administrativa das leis municipais e dos regimentos das escolas. Este aspecto permite que todos os segmentos da comunidade escolar possam participar na organização burocrática da escola e, com isso, que se qualifiquem para a gestão na mesma ou em outras organizações.

⁹ É importante ressaltar que, em muitos temas discutidos em conselho, estes segmentos concordam que devam ser a direção e os professores quem toma a decisão. Isto reforça a idéia de que a comunidade escolar ainda não incorporou a prática da participação ampla na tomada de decisões.

Um segundo aspecto relaciona-se à dimensão política do conselho escolar, ou seja, este é uma instância de participação e representação dos interesses de todos os segmentos da comunidade escolar. Esta dimensão do conselho o constitui como um espaço político-institucional que implanta no plano intra-escolar a responsabilidade com o projeto político-administrativo e pedagógico da unidade escolar. Esta característica recupera o caráter político da educação pública, através da participação da comunidade escolar no enfrentamento real de questões relacionadas à escola e na construção da sua identidade político-institucional.

No entanto, é preciso reconhecer que, apesar da existência de um contexto legal e institucional democratizante, a análise da prática da gestão democrática no espaço do conselho escolar revela uma dificuldade explícita quanto ao efetivo despojamento do poder monocrático na gestão das unidades escolares. Nestas escolas, nem todos os segmentos que compõem o conselho escolar estão deliberando sobre todas as decisões.

Contudo, ainda que tenhamos identificado nas escolas estudadas traços de gestão autoritária, é preciso lembrar que a gestão democrática, no estágio em que se encontra, já é um avanço no processo histórico de democratização da escola pública. As escolas públicas, ainda arraigadas a práticas de origem patrimonialista, passam a ter que conviver com um conselho escolar que traz para a gestão da escola vozes diferentes e discordantes, que “assustam” a direção e professores, habituados que estavam a serem as únicas vozes na discussão dos assuntos escolares.

Finalmente, pode-se dizer que a gestão democrática da escola pública é um processo em construção, que alcança seu objetivo na medida em que, principalmente, os pais, alunos e funcionários vão se apropriando dos problemas educacionais e adquirem conhecimento da organização política e burocrática da unidade escolar, da administração pública em geral e do conjunto das organizações contemporâneas.

A gestão democrática, tendo como instrumento o conselho escolar, carrega em si o germe da transformação das práticas escolares, já que propõe a gestão colegiada por meio da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na resolução das questões da escola. Trata-se de um processo que procura romper radicalmente com os mecanismos e armadilhas da dominação patrimonial na escola, dominação esta com origem reconhecida no campo do Estado. Por este motivo, é preciso reconhecer que, nesses anos, desde o reconhecimento constitucional do princípio de gestão democrática do ensino público, já se avançou bastante e há muito a realizar.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Neusa Chaves (2002). *Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. UFRGS/PPGS.

OLIVEIRA, Cleiton (1994). *Algumas considerações sobre a descentralização do ensino*. Revista Brasileira de Administração da Educação. Brasília: 10(1):65-72.

PAIXÃO, Regina (1994). O colegiado escolar como instrumento da gestão participativa: a vivência de Mato Grosso do Sul. In: XAVIER, Antonio Carlos da R. et alli (orgs.). *Gestão escolar: desafios e tendências*: IPEA.

WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H.H e MILLS, Wright (orgs.). In: *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Documentos oficiais consultados

LEI FEDERAL Nº 9394. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Ministério da Educação, 20 de dezembro de 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1995). *Regimento Interno, critérios gerais técnicos e regionais do Orçamento Participativo*. Coordenação de comunicação social, caderno/agosto.

RIO GRANDE DO SUL, *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre* (atualização). Porto Alegre - CORAG.: Assessoria de Publicações Técnicas, 1990.

SMED/POA (1995) *Cadernos Pedagógicos nº 4*. Congresso Constituinte-Eixos temáticos, abril.

_____. (1995). *Revista Paixão de Aprender nº 9*. Escola Cidadã: construindo sua identidade, dezembro.

_____. (1995). *Regimento Escolar*: Documento de Referência para a Escola Cidadã.

_____. (1999). *Cadernos Pedagógicos, nº 9*. Ciclos de Formação - Proposta Político-Pedagógica da escola cidadã. ROCHA, Sílvia (org.). Abril.

_____. (2000). *Cadernos Pedagógicos, nº 21*. II Congresso Municipal de Educação: teses e diretrizes

Leituras adicionais

AZEVEDO, José Clóvis de (2000). *Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias*. Petrópolis, RJ: Vozes.

GOHN, Maria da Glória Marcondes (1994). *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época)

HORN, Carlos Henrique (org.) (1994). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.

LENZI, Carmen Sílvia et alli (1995). *Democratização da gestão escolar: o desafio do Conselho Escolar*. In: *Estudos Leopoldenses*. Universidade do Rio dos Sinos/Unisinos, 31(143):23-35.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E ESCOLHA DO DIRETOR DE ESCOLA

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

A gestão democrática na educação realiza-se por meio de mecanismos formais (normativos – leis, regimentos, por exemplo – e institucionais – tais como as Secretarias de Educação e Conselhos) e de práticas cotidianas que visam à participação dos diferentes atores sociais implicados, seja no nível dos sistemas ou das unidades de ensino, nos processos de planejamento, tomada de decisão e avaliação inerentes à organização e funcionamento desses espaços. Essa compreensão participada e/ou descentralizada da gestão surge do movimento produzido pelo novo reordenamento econômico e cultural mundial contemporâneo, chamado *globalização*, que afeta todos os campos sociais, bem como pela luta histórica em favor da democratização da sociedade e especificamente da educação, enquanto ação estratégica na disputa pela manutenção, atualização e transformação dessa mesma sociedade.

Por tratar-se de fenômeno complexo, é difícil falar de gestão democrática quando não estão amalgamados em um determinado cenário, pelo menos em maioria, alguns instrumentos considerados essenciais, quais sejam: processos de construção e gestão participativa das políticas educacionais, tanto em nível mais amplo, como na especificidade do projeto político-pedagógico de cada unidade escolar; conselhos com representação de diferentes segmentos sociais (em nível de sistema e de escola) com caráter deliberativo e fiscalizador; participação da comunidade escolar na escolha do diretor de escola; garantia e descentralização de recursos financeiros públicos. Esses itens são indicadores na diferenciação da gestão democrática em relação a outras possibilidades de descentralização da gestão.

Este texto vai focar a escolha do diretor entendida nesse contexto, como um dos mecanismos que concorrem para a realização da gestão democrática, não dispensando a concomitância dos demais instrumentos citados. Vale dizer que apresento aqui um recorte do trabalho de pesquisa sistematizado em minha dissertação de mestrado (Medeiros, 2003).

ELEIÇÃO DE DIRETOR

No Brasil, a escolha do diretor, conforme Padilha (1998), se dá: por meio da tradicional *nomeação* pelo poder público, dificilmente aceita como “democrática”,

ainda que associada ou precedida de lista de candidatos indicada pela comunidade escolar; pelo *concurso público*, realizado por provas e/ou títulos, a fim de evitar clientelismos, ou influência do poder executivo; pela *eleição*, justificada pelo caráter político da gestão escolar e pela importância de participação da comunidade, organizada pela via indireta, através de Colegiado ou Conselho Escolar, ou pela via direta, com voto universal ou proporcional. Neste caso há o estabelecimento de “peso” dos votos de cada segmento escolar no cômputo final. Ainda há o chamado *esquema misto*, que combina um sistema de avaliação de “competência técnica” com processos de eleição pela comunidade.

Padilha (1998, p. 70), valendo-se de Paro (1998), avalia que, dentre essas possibilidades, a eleição é a forma mais democrática, pois a nomeação, mesmo com alguma participação da comunidade, tende a critérios político-clientelistas. O concurso, ainda que coíba o apadrinhamento político, acaba sendo democrático apenas para os candidatos, já que o diretor escolhe a escola, mas a escola não escolhe o diretor, desvestindo esse processo do seu caráter político. No caso do esquema misto, também a comunidade tem o seu poder deliberativo bastante reduzido pelos processos de qualificação dos candidatos via avaliações. Já nos processos de eleição, a experiência tem mostrado que a discussão democrática é bastante fomentada, *“implicando maior distribuição do poder para as instâncias da base da pirâmide estatal”*.

Em plena concordância com essa posição expressa-se Dourado (2000, p. 83), argumentando que *“a administração escolar, por não se resumir à dimensão técnica, mas por configurar-se em ato político”*, deve contemplar a participação da comunidade, o que está prejudicado na modalidade de concurso. Mesmo assim, alerta que a eleição, enquanto canal legítimo na luta pela democratização da escola, tem suas limitações ligadas ao sistema representativo. Neste sentido, ela deve estar articulada a processos de democratização com participação direta. Reforça-se assim o que já foi dito anteriormente: ainda que a eleição influencie o modo de gestão, o processo democrático não se esgota nela. O exercício da função do diretor deve ser acompanhado por outras estratégias que ampliem os horizontes da democratização, pela participação no planejamento e controle da organização da instituição.

Em muitas reformas atuais em nível mundial, apoiadas por instituições que fomentam políticas educacionais, há uma intenção clara de dissociar o diretor, por vezes concebido como “administrador”, da atividade docente. A proposta de “profissionalização” dessa função, compreendida como um cargo a ser ocupado por especialistas, renova uma concepção tecnicista que separa, tal como em uma concepção *taylorista/ fordista* de produção industrial, os processos de planejamento

e gestão dos processos de “produção”, a partir de uma divisão verticalizada do trabalho. O concurso público para diretor acaba por consolidar essa cisão entre o profissional docente e o profissional gestor, e permite pressupor, como sustentação teórica, a possibilidade de apartar a dimensão administrativa da dimensão pedagógica, o que, na minha opinião, é um retrocesso em relação à proposição de que a dimensão administrativa, pedagógica e financeira está intrinsecamente tramada no tecido da ação docente.

Os defensores do concurso público apontam muitas fragilidades nos processos organizados via eleição: despreparo e desconhecimento dos candidatos acerca das tarefas inerentes ao cargo; desqualificação nas campanhas eleitorais, com promessas corporativas, populistas e clientelistas; disputa e cisão do coletivo docente, que pessoaliza o debate e é incapaz de agregar-se em torno do projeto vitorioso, após as eleições. Por outro lado, os defensores da eleição, ainda que reconhecendo como pertinentes todas essas críticas, creditam os problemas à debilidade da cultura democrática, ou seja, é a falta de democracia que produz esses problemas, que tendem a ser superados com o tempo pelo próprio processo de enraizamento de uma cultura democrática.

A fim de aprofundar alguns aspectos desse debate, passo a focar o caso de Porto Alegre, cujo movimento mais intenso pela gestão democrática começou logo após a promulgação da *Constituição Cidadã* (1988), através do movimento organizado dos trabalhadores em educação, tendo à frente a Atempa (Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre). No contexto da luta pela democratização verificada no país, a rede municipal já havia conquistado por meio de lei a instituição de um órgão chamado Colegiado Escolar, composto pela totalidade dos professores da escola; uma representação de pais, funcionários e alunos, cada uma com percentual de 25% em relação ao número de professores, somando, estes três segmentos, 75% dos docentes. Citando um exemplo: uma escola com 60 professores tinha um colegiado formado por 60 docentes, 15 alunos, 15 pais e 15 funcionários. Esse órgão tinha a responsabilidade de, além de tratar da gestão mais ampla da escola, eleger o diretor. Muito embora possamos criticar a hegemonia dos professores como um problema em relação à democratização, essa instituição representou um significativo avanço ainda na vigência da ditadura militar.

Nas eleições municipais de 1988 saiu vitoriosa a *Frente Popular*, composição de partidos de esquerda liderados pelo PT (Partido dos Trabalhadores), que sob o slogan “Administração Popular” (AP) passa a implementar, a partir de 1989, políticas de democracia participativa (Orçamento Participativo; Conselhos municipais

compostos por representação da sociedade civil organizada, tratando da elaboração e controle da implementação de políticas sociais em vários campos da administração municipal; os Congressos da Cidade, abertos a todo e qualquer cidadão, com vistas à discussão de algum tema central pertinente à gestão municipal). Esse movimento seguiu por 16 anos, com as quatro vitórias consecutivas dessa frente de esquerda, até sua derrota nas últimas eleições municipais de 2004.

Inserido nessas políticas, o campo educacional viveu também um incremento nos processos de gestão democrática, assumidos pela Secretaria Municipal de Educação, por um lado, e tencionados também pelos movimentos sociais. Em 1991 foi instituído o Conselho Municipal de Educação; em 1992, conquistou-se a promulgação da Lei de Conselhos Escolares, que substituiu o Colegiado, exceto na função de eleger diretores; em 1993, a Lei de Eleição direta para diretor, que extinguiu o Colegiado, foi o passo mais importante. Podem ser ainda citados como marcos nesse processo a consolidação do processo de repasse de verbas para as escolas, através de decreto em 1997, a criação do Orçamento Participativo Escolar, em 1998; além dos Congressos Municipais de Educação, em 1994, 1997 e 2004, que culminaram com a elaboração participativa de políticas educacionais, acontecendo no último Congresso, em 2004, a finalização do Plano Municipal de Educação. Essa constelação de elementos constituiu na cidade um processo singular e rico no que tange à gestão educacional, e é nesse conjunto que analiso a eleição direta para diretor de escola.

ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETOR – O CASO DE PORTO ALEGRE

O Projeto de Lei de Eleição direta para diretor foi aprovado em 1993 (Lei 7365/ 1993), extinguindo o Colegiado, que ainda existia como Colégio Eleitoral, e estabelecendo a paridade, em termos de “peso” de voto, entre os trabalhadores da escola (docentes e não-docentes) e pais e alunos. A Lei impede a permanência consecutiva do diretor ou vice-diretor eleito para além de dois mandatos, mesmo que haja alternância de funções. Somente professores com formação em nível superior podem ser candidatos, abrindo-se, como exceção para alguns casos, a possibilidade de professores com formação em nível médio. Não há exigência de curso ou seleção prévia, formação específica em administração escolar ou qualquer intervenção governamental no processo de escolha pela comunidade escolar.

Essa lei não teve em seu processo de elaboração a presença das comunidades escolares, mas como foi promulgada em 1993, sob a vigência do mandato dos diretores eleitos pelo Colegiado em novembro de 1992, só foi aplicada em 1995,

dando oportunidade de, mesmo já aprovada, ser discutida pela rede municipal por meio da Atempa, o que originou um decreto regulamentador, datado de 1995, detalhando sua aplicação e instituindo a primeira eleição unificada em novembro desse mesmo ano. A mudança significativa em relação à eleição de diretores regida pelo Colegiado é a perda da *hegemonia* dos docentes, que tinham voto universal para o seu segmento, pois passam a participar com voto de peso proporcional, referido em um universo no qual se garante 50% de peso para trabalhadores da escola, docentes e não-docentes, e 50% de peso aos usuários da escola: estudantes e seus responsáveis.

Essa mudança foi sentida por toda a comunidade escolar, como expressa um dos entrevistados:

A eleição de diretores é fundamental. A participação dos pais na escolha de quem vai dirigir a escola é importante, mas também a gente não chegou na excelência. Não sei se um dia vai chegar, se chegar a gente desiste, então não pode! Há campanhas muito equivocadas, na eleição das escolas se repete o que acontece na política de forma geral; tem campanhas com barganhas, promessas, com distribuição de brindes, e há campanhas com muito avanço, são poucas as escolas onde há práticas politiquieras, mais pela maturidade dos próprios professores, que se faz pelo convívio com os pais; quando eu decido apoiar alguém, eu sei da repercussão do trabalho dessa pessoa na comunidade escolar, eu acho que tem mais responsabilidade porque ela compromete os pais: vocês elegeram, vocês escolheram; a minha dúvida é em relação a quantos pais elege, quantos pais vão à escola votar, de todo o universo de pais; até que ponto estas campanhas são esclarecedoras para os pais sobre o que as chapas irão fazer? Mas acho que não pode ser tão diferente da sociedade como um todo, eu acho que a gente vem crescendo nisso (Entrevista 3).

Essa nova correlação de forças mudou o perfil dos candidatos, ou pelo menos as estratégias de eleição: não é mais possível garantir a vitória nas eleições somente com acordos corporativos, entre os professores. É necessário, a partir da nova lei,

incluir os interesses ou dirigir o discurso para todos os demais segmentos, o que favorece, ainda que não determine, uma maior democratização desse processo, valorizando as posições em defesa dos interesses dos segmentos de participação minoritária até então. Isso faz com que, em algumas escolas, haja a participação entusiasmada, ainda que seja de uma parcela relativamente pequena de pais:

A eleição direta que tem agora mexe muito com a escola, aquele movimento das pessoas...; às vezes tem uma professora que tem uma capacidade tremenda e não tem oportunidade; com a eleição direta isso aí não tem o porquê; a eleição movimentou muito os pais; eu pra mim queria que fosse o Joãozinho, o Manuelzinho, então começa o corpo-a-corpo, o pessoal trabalhando, quando tem chapas, então... ; agora teve chapa única e eu até falei para a diretora: é sinal de que o teu trabalho foi bom; é uma alegria que dá nos pais, pois podem até mudar a direção da escola, quando em outra época não tinha, era só a vontade do poder maior e ficava dez anos sem fazer nada até; a eleição direta é um grande negócio (Entrevista 2).

Entram nesse cenário diretores que desafiam posições corporativas, que defendem interesses e direitos dos alunos, que passam a “enxergar” funcionários e pais, que vislumbram possibilidades de mudança a partir do exercício dessa função, assumindo a direção pedagógica da escola. Obviamente que esta “nova pintura” não se sobrepõe totalmente ao desenho anterior. Em alguns casos, apenas modifica seu tom, ou nem isso. As direções que aceitam o desafio de gerir a escola tendo como eixo o compromisso com os estudantes acabam enfrentando alguns problemas com o seu segmento de origem:

Eu, quando estava na direção, sempre coloquei o trabalho com o aluno e com a comunidade em primeiro lugar; e acho que isso incomodou alguns professores; alguns professores se sentiram incomodados, se achando desprestigiados, porque sempre acharam que eles estariam em primeiro lugar; eles tinham os problemas deles, os direitos, as vantagens, e eu sempre coloquei o trabalho em primeiro lugar (Entrevista 1).

Ainda seguem práticas corporativas, clientelistas, populistas, mescladas em arranjos de linguagem ambígua que incorporam novos elementos. Percebem-se fortemente em alguns programas eleitorais discursos de “higienização” ou “normalização” dos estudantes, desconsiderando muitas vezes suas práticas culturais e responsabilizando o descaso das direções anteriores por situações de depredação ou dificuldades escolares dos alunos. Em conversa com professores de diferentes escolas, a maioria expressou que essa foi a “tônica” de muitos programas, que em geral foram eleitos.

Essas propostas talvez decorram, em parte, de outro elemento de democratização, qual seja, o incremento, na última década, da universalização do acesso, atingindo percentuais superiores a 95% da população em idade escolar, obrigando a escola pública, hoje, a deparar-se com o “Brasil real”: uma parcela significativa da população, historicamente alijada das políticas públicas, dos bens culturais, sociais e econômicos, que desconhecia a escola – e era desconhecida por ela –, está hoje no espaço escolar, com uma cultura estranha aos docentes, o que provoca um desconforto, expresso em um “não saber lidar” generalizado, sentimentos de impotência e incapacidade que muitas vezes são canalizados por candidatos com promessas milagrosas.

No caso específico de Porto Alegre, a quase totalidade das escolas está situada em “bolsões de pobreza”, nos quais os alunos, em situação muitas vezes de extrema desigualdade, vivem uma realidade muito distante dos professores e do aluno idealizado, não enxergando mais na escola um meio de transformação ou ascensão social. Isso provoca na grande maioria dos docentes sentimentos de angústia e desânimo.

Promessas de transformação dessa realidade, em curto prazo e sem demandar maiores esforços do corpo docente, são sempre tentadoras, ainda que inverossímeis. Neste quadro, a falta de uma cultura de avaliação institucional da escola, a dissociação dos processos de ensino da (não) aprendizagem apresentada pelos estudantes e o conseqüente descaso com o aperfeiçoamento e adequação do trabalho docente como fator de mudança propiciam a eleição de direções que valorizam bastante a eficiência administrativa como algo totalmente à parte do trabalho pedagógico:

[...] e infelizmente nós tínhamos uma direção que era muito boa administrativamente, ela tinha um trabalho bom, controle de limpeza da escola, de livro-ponto... a parte mais burocrática e administrativa ela fazia bem, mas a parte pedagógica ela nunca participou, se omitia, não ia nas reuniões da Smed (Entrevista 1).

Mas essa não é a situação da totalidade das escolas. Em outros casos, percebe-se a organização de grupos em defesa de uma escola sensível a sua comunidade, que busca a garantia do sucesso escolar para todos e a ampliação do espaço da escola enquanto um espaço cultural da comunidade. Ou ainda movimentos contraditórios, que agregam nuances dos dois tipos de projeto.

Talvez por assemelhar-se bastante com os processos de eleição que ocorrem na vida política mais ampla, típicos da democracia representativa, esse processo é elogiado e bem visto pela maioria dos entrevistados, apontado muitas vezes como fator de mobilização da comunidade mais eficiente que o Conselho Escolar:

A eleição de diretores trouxe um pouco os pais para dentro da escola. Quando o diretor é mais aberto, promove mais o diálogo com os alunos, eles têm um pouco de consciência do seu poder de decisão e que eles podem, têm como participar na escolha do diretor da escola, eles que trazem os pais pra dentro da escola, começa com os alunos maiores, daí tu consegue puxar os pais pra dentro da escola.[...] A eleição está mais próxima da comunidade. A direção da escola é uma coisa familiar à comunidade, tem uma relação afetiva, de personalidade.

A relação do Conselho é mais ampla, muito abstrata. [...] A eleição de diretores trouxe um pouco os pais pra dentro da escola. Mas a nível de Conselho Escolar, não. Eu não sei se essa comunidade em que eu estava, eles não participam nem do OP da cidade, eles são muito acomodados, não é uma comunidade ativa (Entrevista 1).

A Smed valorizou esse processo, propondo encontros com formação dos segmentos. E isso pode ser referido desde a primeira gestão, que se preocupou em organizar um seminário de qualificação das eleições, com três turnos de discussão, envolvendo todos os segmentos escolares. Esse movimento seguiu com ênfase principalmente na primeira eleição ordenada pela nova Lei, em 1995, discutindo perfil de diretor e elementos programáticos importantes, estimulando as escolas que não tinham candidatos, e até mesmo por meio de gestos simbólicos, organizando cerimônia de posse, e investindo na formação continuada das direções através de sua própria assessoria; movimento esse numa concepção distante da realizada

anteriormente, que oferecia “treinamento” para os diretores, por meio de convênio com uma universidade.

Por outro lado, a Smed buscou, pela referida formação, convencer os diretores de suas políticas educacionais, através dos próprios assessores e de palestrantes convidados, bem como responsabilizá-los, enquanto gestores locais, pelo cumprimento das normas e diretrizes da educação e pela garantia de um atendimento de qualidade social,¹ coibindo práticas clientelistas e corporativas e o descumprimento das legislações.

Considerando a modalidade local de escolha de diretor, diferente de concurso público, que dá a este o *status* de mero técnico-administrador das definições do Conselho Escolar ou dos órgãos centrais, a eleição de diretores eleva a função de direção como importante na arena político-administrativo-pedagógica da escola e do próprio sistema. É um “lugar” importante no cenário escolar, que pode dar diferentes ritmos e marcas à gestão de cada escola, conforme relata a funcionária:

A eleição aqui na escola sempre foi importante. Eu lembro da primeira, em que elegemos uma professora que não tinha “nada a ver” com o que se pensava de um diretor. As professoras novas chegavam e diziam: “Tu é a diretora? Tão novinha!” Muita coisa boa que tem na escola foi idéia dela: jornal, grupo de dança, ... E os outros também nunca foram ruins. Os alunos incentivavam aqueles professores mais legais, mas outros queriam que “os chatos” fossem, para não dar mais aula para eles.

Os pais também, a maioria participa, as mães, boa parte, trabalham em casa. Como a escola é pequena, vem bastante gente. Se comparar com o meu tempo de escola, por exemplo, nem sei como era, acho que não tinha eleição. A diretora era alguém muito distante, eu acho até que era sempre a mesma. Agora não. Um dia tá na sala de aula, depois é diretor, depois tá de novo na sala de aula.

¹ Conceito que implica o oferecimento de condições que propiciem a aprendizagem principalmente voltada às classes populares, principais usuários das escolas municipais, de “conteúdos” abordados criticamente, voltados a sua emancipação (MACHADO, 1999).

Nunca teve diretor, por exemplo, daquele grupinho do “não quer nada com nada”. Sempre foi gente séria. Ao contrário de outras escolas da rede, que a gente sabe, porque tem muito contato com os outros colegas: tem “maluco” (maluco mesmo, de ter que internar), tem gente incompetente, até sindicância dá. Mas depende de cada escola. Numa escola pequena é mais difícil “enganar” muito (Entrevista 8).

Ao longo deste processo de eleições, uma dificuldade peculiar se apresenta e faz refletir sobre um elemento “natural” no perfil dos candidatos: nas escolas de educação infantil, há um número pequeno de professores, e um número maior de funcionários, muitos atuando na docência. Está ocorrendo nessas escolas, em decorrência desse fato, uma “escassez” de candidatos, pois basta que nenhum dos poucos professores tenha desejo ou condições de participar, e a escola fica sem candidatos, situação bastante comum nos últimos pleitos, que requer a indicação de direção pelo órgão central. Como isso é algo indesejável num processo de gestão democrática, a saída seria permitir a candidatura de candidatos funcionários.

Esse é um debate bastante polêmico, mas no qual não cabe a justificativa da “excelência pedagógica” tal como é concebida pelos docentes, pois muitos funcionários têm formação pedagógica e atuação docente requerida em lei. Sobre a questão, em 2000, a vereadora Sofia Cavedon, professora municipal e Secretária de Educação no período 2002/2004, apresentou para discussão um projeto que, entre outras alterações, propunha a possibilidade de, nas escolas de educação infantil, haver candidatura de monitores,² figura que não compõe o quadro de carreira de professores, mas que via de regra, além de atuação docente, possui formação.

Houve muita resistência por parte dos professores, porque se essa possibilidade se tornasse instituída, poderia ser a garantia de candidatura própria nas escolas, ampliaria um espaço atualmente recoberto somente por professores, que não raro terminam seus mandatos em uma escola, após uma recondução permitida, e são designados pela Smed, em função de sua experiência, a assumir a direção como indicados nas escolas onde não houve eleição por falta de candidatos.

A questão comentada no parágrafo anterior e a universalização do voto são elementos para a continuidade da discussão em torno desse processo – ambas

² Nas escolas de educação infantil, cujo atendimento é de 12 horas, há três figuras envolvidas no atendimento direto às crianças: professores, monitores e estagiários.

bastante polêmicas. A modificação mais recente na legislação estadual do Rio Grande do Sul (2001), por exemplo, permitiu a candidatura de funcionários. Essa é uma possibilidade a ser discutida, considerando a situação específica das escolas de educação infantil, já que nas escolas de ensino fundamental e médio o perfil dos trabalhadores é outro: maioria de professores, poucos funcionários, dentre os quais uma minoria estáveis no serviço público e com formação para além do ensino fundamental.

APONTAMENTOS SOBRE O CASO DE PORTO ALEGRE: ELEIÇÃO DE DIRETOR E AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA

O processo vivido em Porto Alegre, pela sua continuidade e intensidade, bem como a diversidade de instrumentos construídos na busca de ampliar os horizontes da participação, favorecem o aprendizado sobre o tema da gestão democrática, a partir da análise do que está avançando e do que ainda, a partir de uma tradição autoritária, resiste a uma mudança no sentido de uma intensa democratização. Alguns pontos serão elencados a seguir.

Por exemplo, em relação aos agentes sociais que tencionam a democratização, a participação do Estado como um móvel do processo é algo que, sem dúvida, contribui para sua consolidação. Mas é necessário estar atento a sua tendência controladora e autoritária, por mais democráticas que sejam as intenções de um governo. A ação fiscalizadora e propositiva dos demais agentes contribui com uma maior distribuição de forças; e a eleição de diretor é um mecanismo importante nesse sentido, pois permite o comprometimento maior dos gestores locais com suas comunidades.

Os problemas acerca do “clientelismo”, “populismo” e autoritarismo persistem e são complexos, decorrentes em grande parte da vivência nos processos de democracia representativa da sociedade maior. Nesse sentido, consideradas as diferenças apontadas pelas entrevistas, com certeza a eleição não é um mecanismo que garanta, por si só, a democratização. Mas é uma “porta” que se abre para novas possibilidades, inclusive com o movimento anterior às próprias candidaturas, quando pais e alunos interpelam professores, que consideram capacitados para a função, a candidatar-se, e também com um movimento posterior, de acompanhamento, participação e fiscalização do trabalho do diretor, condição indispensável para uma cultura mais democrática no espaço escolar.

Um aspecto que percebo como muito positivo é a potencialidade da eleição de diretor como um exercício da educação para a cidadania, *para a democracia na democracia*. Esse movimento, desencadeado no contexto mais amplo da

democratização do país e da cidade, já produz um novo “natural”, uma nova ordem democrática, exposta pela estudante:

A eleição de diretor para mim sempre existiu. Desde que eu era pequena, me lembro de levar bilhete para casa, ia a minha mãe ou a minha tia. Na escola estadual também tem, tem em todo lugar (Entrevista 5).

Para os demais segmentos, adultos formados há mais tempo numa cultura autoritária, na qual o conflito e o debate não são vistos como positivos e, portanto, são recalçados, a eleição pode ser vista como negativa. Mas acreditar que em uma escola não existam conflitos, apenas porque estes não se expressam e sua resolução não é dialogicamente exercitada, é não levar em conta que a escola está inserida em uma sociedade de conflitos e contradições, faz parte dela e resume em seu espaço estas contradições, diferenças, divergências. Aí entra um outro elemento importante, ainda a ser construído: o projeto político-pedagógico de escola, capaz de convergir interesses, equacionando conflitos. Embora muitas escolas há tempos reivindiquem *autonomia*, muitas vezes a luta é em nome de interesses corporativos, e não em favor da construção e gestão democrática de um projeto político-pedagógico. A eleição de diretor ganha sentido quando se trata de eleger um gestor desse projeto, e não um gestor de uma unidade administrativa, sem qualquer identidade.

No percurso entre *reforma* e *mudança*, a experiência de Porto Alegre traz a idéia de movimento composto por diferentes agentes sociais, diferentes forças, que produziram e seguem produzindo uma experiência inédita. Seu desafio é seguir reinventando-se, para, como propõe Boaventura de Souza Santos (2002), não ter fim.

REFERÊNCIAS

- DOURADO, L. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- MACHADO, C. *As vicissitudes da construção da qualidade de ensino na política pública de educação no município de Porto Alegre, de 1989 a 1996*. Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- MEDEIROS, I. *Gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000 – a tensão entre reforma e mudança*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.
- PADILHA, P. R. *Diretores e gestão democrática da escola*. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. *Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico*. Brasília: MEC, 1998. p. 67-78.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Legislação Consultada

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (Cf. 1998). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

PORTO ALEGRE. Lei n. 5.693, de 26 de dezembro de 1985. Autoriza o Executivo Municipal a instituir a eleição direta para diretor e vice-diretor das escolas públicas municipais, cria o Colegiado e dá outras providências. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 8.795, de 29 de setembro de 1986. Regulamenta a Lei n. 5.693/ 1985, que dispõe sobre a escolha de diretores, vice-diretores e do Colegiado das escolas públicas da rede municipal de ensino. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Lei n. 7.365, de 17 de novembro de 1993. Modifica a eleição direta para diretores e vice-diretores nas escolas públicas municipais e extingue o Colegiado, revogando as Leis n. 5693/ 1985 e 7165/ 1986. Porto Alegre, RS.

Entrevistas citadas

Entrevista 1 – professora municipal aposentada, diretora de escola por duas gestões, eleita pela legislação atual.

Entrevista 2 – representante do segmento pais no Conselho Escolar por três gestões, membro do Conselho do Orçamento Participativo da Smed.

Entrevista 3 – professora municipal desde 1974, assessora pedagógica nas gestões de 1989/1992 (Esther Grossi) e 2001/2002 (Eliezer Pacheco).

Entrevista 5 – representante do segmento alunos no Conselho Escolar; aluna do terceiro ciclo até 2001, atualmente no ensino médio em escola estadual.

Entrevista 8 – funcionária de escola, assistente administrativo na função de secretária de escola desde 1989; membro do Colegiado e do Conselho Escolar.

PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: CONSTRUÇÃO COLETIVA DO RUMO DA ESCOLA

Luís Armando Gandin

Neste breve artigo, trato de defender a importância da construção coletiva de um projeto político-pedagógico nos espaços educacionais em geral e, em especial, nas escolas. Como instrumento adequado à elaboração do projeto político-pedagógico, aponto a concepção do planejamento participativo e apresento seus principais pressupostos e etapas. Este artigo apenas inicia a discussão e aponta alguns eixos para os que buscam construir um projeto coletivo de educação transformadora nas escolas.

Quero iniciar levantando a seguinte questão: por que construir um projeto político-pedagógico? Quem quer apenas manter a estrutura e a cultura escolares intactas não necessita de projeto e muito menos de um projeto político-pedagógico. Quem precisa de projeto é quem tem algo a construir que seja diferente da mera manutenção do *status quo*. Precisa de projeto quem quer interferir nas práticas escolares e para isso precisa saber aonde quer chegar e onde está. Nesse sentido, tenho insistido na necessidade de adjetivar esse projeto como “político-pedagógico”. Esse projeto precisa conjugar uma precisa definição de rumos e de opções da escola (o aspecto político) com competência educacional para concretizar essas opções na vida desta escola (o aspecto pedagógico). Obviamente, a fronteira entre esses dois aspectos não é precisa e nem deve ser; é preciso combinar uma pedagogia da política e uma política da pedagogia (Silva, 1994).

O projeto político-pedagógico precisa levar à ação (mas não qualquer ação, como veremos na seqüência), e para isso precisa ter qualidade. Qualidade, no entanto, é um conceito que tem sofrido a ação de uma rearticulação e, por isso, seu conteúdo precisa ser “qualificado”. Qualidade, em um discurso ligado à noção de mercadoria e à corrente conhecida como “Qualidade Total” (que se apresenta como uma forma de gestão da ação em instituições como a escola), enfatiza os aspectos técnicos, ignorando as relações políticas. No documento que elaboramos (os professores e professoras da Faculdade de Educação da UFRGS) sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais, a discussão sobre a “qualidade” fica ainda mais clara.

Na nossa opinião, a noção de 'qualidade' não pode ser desligada de suas vinculações com relações de poder, interesse e dominação. A questão da 'qualidade' não é uma questão meramente técnica, que dependa da manipulação tecnocrática de umas quantas variáveis, entre as quais, um currículo nacional. A questão da 'qualidade em educação' é fundamentalmente política, vinculada a decisões e a conflitos sobre quais grupos obtêm quais recursos e em que quantidade. A questão da 'qualidade em educação' é necessariamente relacional em seu vínculo com a distribuição e partilha dos recursos e da riqueza. A noção [política] de 'qualidade' aponta para a valorização financeira e social do magistério, para a distribuição prioritária de recursos para a educação dos grupos excluídos e marginalizados, para a adoção de políticas econômicas e sociais que ataquem na raiz as causas dos desempenhos educacionais inferiores desses grupos (Faculdade de Educação da UFRGS, 1996).

Fica claro que, ao não contemplar em sua análise e prática essas questões, o discurso da Qualidade Total acaba por reproduzir a "boa e muita qualidade para uns, pouca e má qualidade para outros" (Gentili & Silva, 1995, p. 6).

Quando falo de qualidade, refiro-me à necessidade da existência de qualidade política e qualidade técnica. Qualidade técnica é fundamental, pois sem sabermos "como" realizar nossos planos não podemos concretizar nossos ideais. Mas é fundamental, também, enfatizar a importância da qualidade política, ou seja, a clareza sobre os "para onde" e "para quê". Nós, na área de educação, por vezes sofremos a influência de um certo pragmatismo que insiste que o importante é fazer coisas. Quando cedemos à tentação de seguirmos esta premissa, acabamos agindo, por exemplo, como alguém que vai para a parada de ônibus e toma o primeiro coletivo que passa, pois o importante é andar, é avançar. O que acontece, neste caso, é que muitos dos ônibus têm como destino lugares que não planejávamos como nosso ponto de chegada. Ceder à tentação de fazer coisas a qualquer preço pode nos levar a resultados absolutamente inesperados e, por vezes, conflitantes com nossas convicções. Assim, o que importa não é fazer muitas coisas, mas saber o porquê de cada uma das coisas que fazemos. Nesse sentido não basta ter eficiência (fazer bem algo); é preciso combinar eficiência com eficácia (fazer bem algo que seja importante).

O importante é coordenar as ações desenvolvidas na escola de modo que elas não sejam aleatórias, mas apontem para a mesma direção, construída pelo coletivo da escola. A definição de um ideal social e educacional é o que nos permite essa coordenação e é o que dá sentido a cada uma das ações e políticas da escola. É por isso que insisto na centralidade da qualidade política; é preciso que, nas escolas, construamos coletivamente os nossos pontos de chegada, nossos ideais coletivos.

Já na fase do estabelecimento do ponto de chegada da escola, vai ser preciso termos ferramentas que nos ajudem na construção deste ideal (que obviamente também deverá ser revisto periodicamente). Quando o ideal estiver delineado, será necessário continuar esta construção, tanto da realização de um preciso diagnóstico da distância a que a escola está do ideal construído coletivamente, quanto da operacionalização da programação que levará à redução desta distância. Estas fases precisam ser realizadas com muita cautela e não podem ser cumpridas num espírito voluntarista. É preciso uma metodologia muito clara, com as regras bastante transparentes para que esta metodologia não signifique um entrave à realização dos ideais criados pelo grupo. Esta fase deve ser, ela própria, o princípio da vivência dos valores que o coletivo quer ver na escola. Não faz sentido falar de participação como um dos ideais e construir uma metodologia que não seja participativa. Daí a importância da qualidade técnica; sem precisão na construção do processo, pode haver contradições entre o conteúdo e a forma como se busca a realização do conteúdo.

Como se pode ver, a construção de um projeto político-pedagógico na escola exige uma rigorosa metodologia de trabalho. Creio que o Planejamento Participativo é a ferramenta mais eficaz, dentro da lógica da gestão democrática, na construção de ideais coletivos em escolas. Como esbocei acima, o planejamento participativo propõe três momentos distintos, mas integrados: 1. a indicação de um horizonte ou referencial; 2. a construção de um diagnóstico que julgue a prática à luz do referencial; 3. programação de ações concretas (Gandin, 1994). Já discorri sobre a definição de um horizonte ou ideal e quero agora falar um pouco do diagnóstico e da programação. A fase do diagnóstico permite julgar a distância a que se está do ideal. O diagnóstico não deve ser confundido com um levantamento de problemas; levantar problemas não exige teoria. Em um diagnóstico se julga, à luz da teoria, de onde vêm os problemas que enfrentamos na escola, e se levantam as necessidades da escola. Definidas as necessidades (aquilo que a situação da escola requer para que a distância entre o ideal e o que se tem seja diminuída), pode-se elaborar a programação, ou seja, aquilo que concretamente se vai realizar na escola para que se chegue mais próximo do ideal. Nessa etapa deve-se definir com clareza quais as

ações e posturas se vão realizar na escola. Esta etapa é crucial para o planejamento e para a eficiência do projeto político-pedagógico, pois é ela que garante que a escola vai saber concretamente o que fazer e quem será responsável.

Muitas escolas realizam projetos político-pedagógicos que apenas fazem a primeira parte da concepção do planejamento participativo: ficam na etapa da definição dos ideais, ou do que se chama, por vezes, a “filosofia da escola”. Não quero dizer que isso não seja já um avanço, mas corre-se o risco, ao não se avançar e realizar um diagnóstico e um detalhamento do que se vai fazer concretamente a partir desse processo de elaboração do projeto político-pedagógico, de desmotivar os envolvidos no trabalho da escola. O que convence os envolvidos na construção de um processo de planejamento de que valeu a pena dedicar-se a esse processo é a consciência de que o diagnóstico ajudou a entender as origens dos problemas sentidos no dia-a-dia e a instituição de práticas concretas na escola que começam a modificar os problemas (rumo ao ideal traçado) em suas origens. Isso só ocorre com a realização de todas as etapas do planejamento participativo.

Além disso, é importante notar a palavra “participativo” na concepção de planejamento participativo. Essa concepção procura buscar a ruptura com a tradicional separação entre concepção e execução (alguns pensam o que é importante fazer e outros executam as ordens dos que as criaram). Participação dentro da lógica do planejamento participativo está ligada à lógica da gestão democrática: é preciso envolver aqueles que vão implementar as decisões no processo de construção dos rumos da instituição. Assim, é preciso resistir a realizar uma participação cooptativa, em que a participação na definição de pequenos detalhes serve para legitimar “decisões pré-prontas” de alguns sobre o que realmente importa na vida da instituição.

O projeto político-pedagógico implica a construção de uma qualidade que é, ao mesmo tempo, política e técnica. Neste processo, é preciso não descuidar nem da elaboração de uma clara visão de mundo nem da construção do conhecimento, tarefa precípua da escola; ambos devem estar relacionados intimamente.

Para a operacionalização de um projeto pedagógico não é possível pensar apenas nas grandes questões políticas. É preciso incluir as questões ligadas ao dia-a-dia da escola e estudar alternativas à antiga prática. Isto envolve diretamente a discussão em torno da construção do conhecimento e do que é valorizado e negado como conhecimento “oficial”.

Por último, o fato de sabermos que um projeto é sempre arbitrário não deveria ser uma desculpa para não o construirmos. A renúncia a um projeto construído coletivamente (com o conhecimento de todas as relações de poder que perpassam

esta ação coletiva) é algo que acaba por ter uma conseqüência imediata: a adequação aos rumos da sociedade competitiva e de mercado que vivemos. Vigilância constante sobre o projeto para questionar e repensar seus rumos é fundamental. Mas o imobilismo diante de alternativas, todas com “defeitos”, pode fazer com que reproduzamos os valores da cultura dominante, cada vez mais ativa e impregnada no senso comum.

Para concluir, a construção de um projeto político-pedagógico é uma tarefa complexa – porém necessária – para aqueles que buscam uma educação voltada para a construção de uma sociedade mais justa e que respeite as diferenças. Isto vai implicar ter qualidade política e técnica e também construir uma visão de mundo que embase e direcione a construção do conhecimento nas escolas. Só assim poderemos estar caminhando com a certeza de que damos passos certos (mas vigilantes contra as certezas que cegam) rumo aos nossos ideais.

Não tive espaço, neste breve artigo, para aprofundar a discussão em torno do projeto político-pedagógico e do planejamento participativo. As reflexões deste artigo estão diretamente ancoradas nos livros *Planejamento como prática educativa* (Editora Loyola) e *A prática do planejamento participativo* (Editora Vozes), de Danilo Gandin, e *Temas para um projeto político-pedagógico* (Editora Vozes), de minha autoria e de Danilo Gandin. Aqueles que quiserem aprofundar o estudo a respeito da elaboração de um projeto político-pedagógico e do planejamento participativo têm nesses livros uma grande fonte de informação e exemplos concretos de como escolas têm realizado um planejamento participativo para construir seus projetos político-pedagógicos.

REFERÊNCIAS

- FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UFRGS. *Análise dos Parâmetros Curriculares Nacionais*. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (orgs.). Brasília: CNTE, 1996.
- GANDIN, Danilo; GANDIN, Luís Armando. *Temas para um projeto político-pedagógico*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- GANDIN, Danilo. *Planejamento como prática educativa*. Rio de Janeiro: Loyola, 1988.
- GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- SILVA, Tomaz Tadeu da. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO — DO RESULTADO DE UM MOVIMENTO DA ESCOLA A UMA IMPOSIÇÃO DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO

Regina Leite Garcia

Ultimamente, o que vinha sendo há muitos anos resultado do movimento de algumas escolas na busca da construção coletiva de uma escola de qualidade social passou a ser norma oriunda de fora e de cima, uma imposição das Secretarias de Educação. Neste contexto, um exemplo bastante presente no nosso cenário educacional, pós LDBEN 9394/96, é a demanda às escolas pela elaboração de seus projetos político-pedagógicos.

Quando eu militava na Orientação Educacional, lá no início dos anos 80, já discutia com os colegas de Orientação Educacional, Supervisão Educacional e Administração Escolar o que vinha acontecendo em escolas progressistas pelo país afora, no sentido de construírem um projeto político-pedagógico orgânico. Ou seja, uma escola que se abrisse para a comunidade, e que neste diálogo multicultural a escola, a família e a comunidade discutissem o papel social da escola e o que fazer na escola, com o propósito de formar cidadãos numa perspectiva emancipatória, comprometidos com a transformação da sociedade.

Este movimento era resultado da tomada de consciência em relação aos altíssimos índices de concentração da renda e à exclusão de grande parte da população dos bens sociais, culturais e econômicos produzidos na sociedade. O Brasil era e, lamentavelmente, mantém-se como um dos países do mundo com mais injusta distribuição de renda. Entendíamos à época que a escola teria um papel importante no enfrentamento desta questão, ainda que tivéssemos clareza de que a escola sozinha não resolveria um problema de tal abrangência.

O projeto político-pedagógico nasce, portanto, da reflexão coletiva dos profissionais da educação sobre a nossa história e sobre o papel que a escola cumpriu no processo de discriminação e exclusão das classes populares, sobretudo dos afro-descendentes e indígenas. Pode-se afirmar que o projeto político-pedagógico nasce do inconformismo dos profissionais da escola face a uma situação histórica de concentração de renda e de negação de direitos a grande parte da população.

Este movimento insurgente se manifestava nas escolas, nos sindicatos de professores e nas associações de orientadores, supervisores e administradores educacionais. Reuniões, congressos regionais e nacionais, Conferências Brasileiras de Educação – CBEs – congregavam os militantes da educação que discutiam a conjuntura nacional, internacional e a escola no momento político que vivíamos.

Da crítica passávamos ao *Que fazer*. – *O que fazer na escola?* – nos perguntávamos. – *Como fazer?* – nos propúnhamos. E é deste movimento que surge a proposta da construção de um projeto político-pedagógico, que ia aparecendo nas escolas. Algo que passávamos a denominar Projeto Político-Pedagógico.

Como freqüentemente acontece, um rico movimento [instituinte, como diríamos hoje; um movimento contra-hegemônico, como diria Boaventura (Sousa Santos), ou de contrapoder, como diria Toni Negri], que nascia e acontecia na escola e se abria para a comunidade, num fértil diálogo multicultural, em determinado momento é apropriado pelos que detêm o poder, esvaziado de seu conteúdo revolucionário, se transformando em norma que, sugerida/imposta pelos órgãos superiores do sistema educacional, retorna às escolas. Assim, o que foi conquista de um coletivo passa a ser vivido como “mais um dever de casa” imposto à escola.

E o que nascia marcado pela multiplicidade – cada escola sendo um espaço em que culturas e saberes diversos se encontram, se confrontam, se hibridizam –, com cada escola vivendo o seu próprio complexo e original processo, criando o seu projeto político-pedagógico, que trazia a marca da originalidade, pois era produzido a partir do contexto em que acontecia, é hoje sujeito a normas homogeneizantes, perde a vitalidade para se tornar mais uma tarefa a ser desempenhada pela escola.

Agora é o projeto político-pedagógico, afirmam professores e professoras, revivendo a situação histórica de imposição do que passa a ser moda.

Quem conhece escola, não de fora, mas de dentro, já viu este filme muitas vezes e sabe o seu destino – sempre o fracasso, sempre imputado aos professores e professoras, pois há que se encontrarem culpados para os desencontros dos gestores da escola brasileira.

Mais uma vez o poder se apropria de movimentos insurgentes, os esvazia de seus conteúdos emancipatórios e os devolve como normas a serem obedecidas. Simples exercício de poder.

Atualmente, em quase todas as escolas de nosso país, entre as inúmeras obrigações e cobranças impostas pelo MEC e/ou as Secretarias de Educação, as escolas passam a ter de enviar, num dia marcado, “o projeto político-pedagógico da escola” (entre aspas, diria eu) para o nível central, sem que se saiba bem para quê.

Com as normas e exigências de seu cumprimento, vão aparecendo os experts e os manuais de como elaborar o projeto político-pedagógico – a quem cabe realizá-lo, como fazê-lo, como mobilizar os professores e professoras para fazê-lo. Aulas de como fazer o projeto político-pedagógico.

E, mais uma vez, os professores e professoras são colocados no lugar de quem não sabe, a quem é preciso ensinar como fazer, ignorando que o projeto político-pedagógico surgiu por iniciativa dos profissionais da escola, sem que tivesse sido necessária a intervenção de qualquer “profundo conhecedor de como se faz o projeto político-pedagógico”. Aliás, é preciso dizer que os que agora se apresentam como profundos conhecedores de como fazer o projeto político-pedagógico, se algo sabem, o sabem porque foram investigar/aprender na escola, como na escola foi sendo construído este projeto agora imposto como se novo fosse. Ao contrário, é algo que nasceu na prática e a partir da reflexão coletiva sobre a prática e que foi se transformando em práxis no que tem de mais importante a acontecer numa escola.

A pergunta que me parece inevitável é: será que o que surgiu como resultado de um processo orgânico, como o projeto político-pedagógico de uma escola, pode acontecer como imposição de uma legislação e/ou de uma exigência burocrática, e mais, aprendido em aulas, palestras, cursos ou manuais sobre “como fazer um projeto político-pedagógico”?

Se a História nos mostra como surgiu nas escolas o projeto político-pedagógico – resultado da reflexão coletiva sobre o processo pedagógico e sobre as conseqüências políticas, sociais, culturais e econômicas do fracasso escolar, que provocou o engajamento da escola na luta pela reversão do processo perverso de discriminação e exclusão das classes populares, dos afrodescendentes e dos indígenas –, o que vem acontecendo hoje é, ignorando este processo histórico, que a escola está sendo atravessada pelo tão nosso conhecido autoritarismo.

O projeto político-pedagógico nasceu de um movimento de democratização da escola e da sociedade, e democracia não se impõe de cima para baixo. Todos os que o tentaram foram frustrados em seus intentos. Nem o MEC conseguiria, nem as Secretarias de Educação, tampouco um diretor ou diretora de escola, apenas pelo desejo pessoal de realizar esta mudança radical, que só é possível se resultado do desejo coletivo e do engajamento de todos e todas que interagem na escola.

Em todas as escolas em que vi e pude acompanhar a emergência de um projeto político-pedagógico orgânico, o vi acontecer como resultado da insatisfação dos profissionais da escola com os resultados do que ali era produzido. Refletindo sobre os resultados da prática pedagógica coletiva, os profissionais da escola se punham

a refletir, nas reuniões de professores, nos conselhos de classe, nos encontros de pais, sobre os seus fazeres, e da reflexão coletiva, inconformados com os resultados atingidos, se punham a criar alternativas pedagógicas ao que vinham realizando e cujos resultados não lhes satisfazia.

Trata-se sempre de um processo participativo de democratização da escola. Surge na prática, como resultado do compromisso de um grupo que, refletindo sobre a própria prática, se mobiliza para uma ação conjunta a partir de uma solidariedade de preocupações que se materializa em ações comuns num movimento prática–teoria–prática.

O projeto político-pedagógico resulta sempre em *teoria em movimento* em seu melhor sentido. Quando a partir da avaliação do realizado o grupo, insatisfeito com o já feito, se põe a buscar outras teorias explicativas e aplicativas, com as quais possa criar alternativas pedagógicas transformadoras, possibilidades de novas ações mais abrangentes e consistentes, estará também se apropriando/criando uma teoria mais viva que possa ajudar a, melhor compreendendo o que está posto, criar uma escola melhor.

Quando, lá pelos anos 80, apresentei num Congresso Internacional de Orientação Educacional, em Annecy, na França, a mudança que se deu na Orientação Educacional, de um enfoque psicológico para um enfoque sócio-político-pedagógico, um espanhol presente no auditório se levantou e, com o calor e paixão característicos dos espanhóis, bradou entusiasmado:

Pero esto es la revolución!

Era efetivamente uma revolução que acompanhava o movimento revolucionário de tantas escolas. Os encontros aconteciam nas escolas, nos sindicatos e associações, nos Congressos nacionais e regionais. Os profissionais da educação precisavam se reunir; precisavam dialogar; precisavam aprender uns com os outros, trocando experiências e saberes; precisavam estudar para melhor compreender o mundo em que viviam e as escolas em que trabalhavam. E o que me parece muito importante é que este movimento era orgânico, não era imposto; mas, sim, criado pelo coletivo dos profissionais da educação.

O que era comum era a mobilização para a construção de uma escola pública que se tornasse mais pública porque capaz de acolher a todos e todas, pretendendo se tornar um espaço em que todos e todas pudessem ter sucesso aprendendo e ensinado, respeitando e sendo respeitados, exercendo a cidadania.

O que se mantém nas escolas que vivem este processo, não por imposição, mas por compromisso, é a crença de que uma escola pública de qualidade social é possível, que educação é uma questão estratégica quando se pretende que um outro mundo é possível e que na construção deste novo mundo a escola tem muito o que fazer e em que contribuir.

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA: ARTES E OFÍCIOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Francéli Brizolla

O presente artigo aborda a questão da gestão escolar e a educação especial, a partir das novas diretrizes de inserção desta modalidade educacional na dinâmica da escola comum. Trata-se, então, de situar novas problematizações vivenciadas no setor da educação, com o advento de dispositivos nacionais e internacionais para a organização dos sistemas de ensino inclusivos. Isto significa alertar ao leitor que há, no momento, um “corte” na história constitutiva dos serviços de educação especial até então praticados e/ou oficializados no Brasil e que a política pública de educação especial brasileira, definida no ano de 2001,¹ passa a ser debatida em todos os lugares da educação, inclusive nas escolas que nunca antes haviam tido alunos com necessidades educacionais especiais e com órgãos e instituições que os acolhiam.

A intenção deste texto é trazer para a discussão possibilidades de se gestar esta “nova” educação especial, focalizando uma das mais desafiadoras tarefas para que os sistemas educacionais se tornem inclusivos – a administração escolar. Conquanto a inclusão social e escolar de crianças, jovens e adultos que apresentam deficiências físicas, mentais e/ou sensoriais, ou altas habilidades,² exija, por mérito,

¹ Os anos 1990 caracterizaram-se por várias reformas na educação brasileira, dentre as quais, as induzidas pelas políticas internacionais relacionadas à educação especial. A partir da Constituição Federal (1988) e da Declaração de Salamanca (Unesco, 1994), ocorrem regulamentações específicas, num primeiro momento, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996), e, mais recentemente, com as Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica (Brasil, 2001). Este Parecer do Conselho Nacional de Educação, com força normativa, orienta todos os sistemas de ensino do país para uma significativa mudança na gestão da modalidade Educação Especial. Na prática, as novas diretrizes ainda se encontram em franco processo de divulgação, apropriação e discussão crítica, mas já se pode perceber neste uma força expressiva, em grande parte tributável à disposição governamental de implementação do mesmo.

² A Educação Especial sofreu nas últimas duas décadas, especialmente, várias mudanças nos paradigmas epistemológicos e educacionais, representados na substituição de termos-chave da área, os quais também evidenciam as controvérsias deste campo. A expressão “necessidades especiais”, por exemplo, pretende ensejar a superação de outros conceitos e preconceitos associados a denominações antes usadas pelos que trabalham em educação especial e pela população em geral. Consta no artigo 58, da LDB 9394/96, em seu capítulo V, que é dedicado à nova lógica da escola inclusiva. O referido conceito tornou-se mais abrangente, aplicando-se não só aos alunos com deficiências como a todos os “excluídos” por diversas razões que os levam a apresentar necessidades especiais na escola. Porém, como o termo pode contribuir para uma ampliação da “clientela” da educação especial, tem sido objeto de críticas. Em consequência, ocorre uma

mas também devido à complexidade deste propósito, o concurso de todas as forças sociais e institucionais, para a construção de um verdadeiro sistema de inclusão educacional com atendimento às necessidades especiais, é na escola pública que este implica grandes mudanças e onde passará pelo seu maior teste. Por este motivo, o centro da reflexão neste artigo está voltado ao nível microsociológico das propostas de inclusão, ou seja, às instituições escolares e, nestas, ao papel da administração escolar.

ATUALIDADES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: DESAFIOS E TENSIONAMENTOS

A implementação de políticas de educação inclusiva tem agitado o panorama da educação nacional e internacional, porque o conceito de *inclusão* tem trazido para as escolas a idéia de que todas as pessoas têm direito à plena participação social, independentemente de quaisquer características pessoais dos alunos. A compreensão desta idéia de inclusão e das formas que com ela as políticas inclusivas assumem não pode ser desvinculada do entendimento de como se processam as dinâmicas sociais. A sociedade atual, por exemplo, está permeada por diferentes tendências que nela convivem. Alguns dos traços identitários desta sociedade são, dentre outros: (a) amplo acesso à informação; (b) avanços tecnológicos; (c) sofisticação dos recursos de informação; (d) homogeneização e diferenciação produzidas por fatores diversos da globalização; (e) disparidades crescentes entre as parcelas populacionais incluídas e excluídas do mundo do consumo; (f) emergência do individualismo como valor generalizado que se sobrepõe às idéias e práticas de solidariedade e cooperação (Góes; Laplane, 2004; Stoer; Magalhães, 2005).

Como instituição componente e constituinte de um sistema maior, dialeticamente a escola recebe e reflete as questões acima destacadas. A discussão da inclusão de alunos com deficiência assume, então, um caráter mais amplo, que deixa de ser meramente escolar (circunscrito a questões pedagógicas, de medidas e prescrições), para tornar-se uma discussão que deve considerar, também, o contexto sóciopolítico atual. Além disto, a nova abordagem da modalidade da educação especial advinda do movimento pela *escola inclusiva*, que questiona não somente as políticas e a organização

ligação entre as necessidades educacionais especiais e as deficiências, o que acaba por enquadrar na categoria das necessidades todos aqueles alunos que se desviam dos padrões "normais" (Carvalho, 2000). Neste artigo, faço a opção por não me ater a uma utilização metódica deste ou daquele termo, pois o objeto de reflexão aqui pretendido não se ressentir de tal "falta de clareza" de minha parte. Por isso, utilizarei com mais frequência o termo "aluno(s) com deficiência(s)" para indicar com clareza que se trata da gestão da escola para incluir, dar acesso e condições de aprendizagem aos alunos tradicionalmente categorizados como deficientes mentais, surdos, cegos, deficientes físicos, cadeirantes, entre outros.

da educação especial e da educação comum, deve ser compreendida a partir da noção de que a inclusão se refere também à vida social dos alunos.

No que diz respeito à educação, a meta primordial da *inclusão* é a de não deixar ninguém no “exterior” do ensino regular, desde o começo do processo educativo. Este paradigma emergente, da escola inclusiva, significa uma mudança profunda na perspectiva educacional, pois todas as escolas pertencem a um sistema que leva em consideração as necessidades de todos os alunos e que é estruturado em função dessas necessidades. O impacto desta concepção é considerável, pois supõe tanto a abolição de serviços segregados como a articulação entre os serviços especializados e as escolas, com a comunidade.

No Brasil, atualmente, a política de inclusão de alunos que apresentam necessidades educacionais especiais na rede regular de ensino cuidadosamente define que uma política de tais princípios democráticos e envergadura social não pode consistir, apenas, na idéia descomplexificadora da *permanência física* desses alunos junto aos demais educandos; deve representar a ousadia de rever concepções e paradigmas, assim como desenvolver o potencial dessas pessoas, respeitando suas diferenças e atendendo a suas necessidades.

O respeito e a valorização da diversidade dos alunos exigem que a escola defina sua responsabilidade no estabelecimento de relações que possibilitem a criação de espaços inclusivos, bem como procure superar a produção, pela própria escola, de necessidades especiais (...). É no projeto político-pedagógico que a escola se posiciona em relação a seu compromisso com uma educação de qualidade para todos os seus alunos (...). Dessa forma, não é o aluno que se amolda ou se adapta à escola, mas é ela que, consciente de sua função, coloca-se à disposição do aluno, tornando-se um espaço inclusivo (...) (MEC/SEESP, 2001, p. 28-9).

Em decorrência de tais prerrogativas, a administração escolar que tratará da implementação da gestão da modalidade de educação especial no contexto da educação básica não poderá deixar de pensar suas ações na complexidade que apresenta um sistema inclusivo. Ainda que, por um lado, o sistema escolar alinhe-se com a legislação internacional e nacional e com posturas mais avançadas em relação aos direitos sociais, por outro, sua ação tem sido limitada no sentido de viabilizar

concretamente as políticas inclusivas. Isto porque os *desafios* postos pela inclusão são de variadas ordens e estão articulados com (a) a própria organização da sociedade; (b) os valores que nela prevalecem; (c) as prioridades definidas pelas políticas públicas; (d) os meios efetivamente disponibilizados para a implantação dessas políticas; (e) as questões relacionadas à formação dos professores; (f) as questões de infra-estrutura e; (g) as especificidades das diferentes condições que apresentam a gama de alunos com necessidades educacionais especiais, em seus desempenhos acadêmicos e formação/características pessoais.

Dentre os *tensionamentos* que surgem a partir do movimento por uma escola inclusiva, destacam-se (a) a restrição do significado do termo “inclusão” – como questão que se resolve, basicamente, no espaço das escolas, como simples inserção de crianças e jovens com necessidades especiais nas salas regulares, e sem considerar como este conceito se vincula/ou à história da educação especial; (b) a visão de educação especial enquanto sistema “paralelo” ao ensino regular, que remete à sua desvinculação com o sistema público de educação; (c) a proposição de políticas educacionais inovadoras paradoxalmente à falta de recursos humanos e materiais; (d) os desencontros entre os discursos oficiais e os discursos representativos de instituições e/ou associações de pessoas com deficiências; (e) a unidirecionalidade de atribuição da responsabilidade pela implementação e pelo sucesso de práticas inclusivas apenas aos docentes, sem mudanças substanciais nos projetos das escolas como um todo; (f) os problemas que decorrem das questões de formação (inicial e continuada) dos professores e professoras, denunciando, para além das condições pessoais, um despreparo da própria escola em que atuam e do sistema que os forma; e (g) as condições adversas oferecidas no espaço escolar aos alunos com necessidades especiais, no que concerne à reflexão e ao respeito às suas subjetividades e identidades, o que acarreta em limitações em suas aprendizagens e formação pessoal.

Pelo exposto, é possível se ter uma idéia dos vários desafios postos às administrações dos sistemas de ensino para assegurar a criação de escolas inclusivas (públicas governamentais, ou não). Inúmeras são as providências políticas, administrativas e financeiras a serem tomadas para que, por fim, cada escola possa acolher, sem discriminações, toda e qualquer criança, conforme a *Declaração de Salamanca*:

... independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, lingüísticas ou outras, crianças deficientes e bem dotadas, crianças que vivem nas ruas e que trabalham, crianças de

populações distantes ou nômades, crianças de minorias lingüísticas, étnicas ou culturais e crianças de outros grupos ou zonas desfavorecidos ou marginalizados (1994, p. 17).

A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR FRENTE AO DESAFIO DA GESTÃO DE UMA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Carvalho (2004) comenta que a concepção de um sistema educacional inclusivo não se restringe, unicamente, às providências a serem decididas no âmbito educacional, em que pese ser este a instância mais qualificada para identificar e satisfazer necessidades. Assim como a cooperação e os intercâmbios internacionais são estimulados, é necessário identificar e estabelecer as co-responsabilidades dos diferentes Ministérios, no intuito de assegurar e garantir a integração entre os programas de educação com os de outros setores, em especial, com saúde, trabalho e assistência social.

Já no âmbito dos sistemas estaduais e/ou municipais de educação, faz-se necessário enfrentar a fragmentação no planejamento geral da educação, que setoriza os níveis educacionais, dificultando a articulação entre estes e a consolidação de políticas de educação. Neste sentido, cumpre repensar novamente os modelos de gestão da administração escolar que são excessivamente centralizadores em sua forma político-administrativa; isto inibe a participação dos diversos segmentos hierárquicos da escola, por exemplo, do próprio professor que atuará com o aluno “especial” em sala de aula.

Um sistema educacional inclusivo é, pois, um sistema que procura enfrentar a fragmentação interna existente e que busca diversificadas formas de articulação (...) é indispensável que a educação especial deixe de ser um sub-sistema que se ocupa de um determinado tipo de aluno com deficiências, “para converter-se num conjunto de serviços e de recursos de apoio, orientado para a educação regular, em benefício de todos os aprendizes” (Carvalho, 2004, p. 78).

Propostas de gestão de escolas inclusivas: tarefas à administração escolar a partir das disposições do Estado Brasileiro³

O ano de 2001 marca a modalidade da educação especial brasileira com a divulgação das Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação

³ No decorrer deste texto, as expressões administração escolar, gestão escolar e administração educacional têm o mesmo significado conceitual, embora alguns estudiosos as utilizem com diferenciações.

Básica.⁴ Este documento surge com a intenção de atualizar as políticas públicas para educação especial que, em nosso país, mantinham-se orientadas pela Política Nacional de Educação Especial (maio/1994), coordenada pelo MEC, anterior à própria Declaração de Salamanca. Além disto, após Salamanca, já se dispunha de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que exigia, portanto, urgente atualização das diretrizes relacionadas à área da educação especial.

Com o impulso das novas Diretrizes, o Ministério da Educação lança, em dezembro de 2003, por meio de sua Secretaria de Educação Especial, o *Projeto plurianual de implantação da educação inclusiva: acesso e qualidade para todos nos municípios brasileiros*, o qual nos interessa destacar em função das possibilidades de trabalho de ordem microsociológica que caracterizam esta proposta de política pública. O referido projeto tem como objetivos a *disseminação das políticas públicas de educação inclusiva* e o *apoio ao processo de implementação de sistemas educacionais inclusivos nos municípios brasileiros*.⁵

Por meio dele, o governo federal se propõe a atuar em três linhas de ação: 1. fundamentação filosófica e técnico-científica; 2. difusão de conhecimento; 3. disseminação da política, através da capacitação de gestores e educadores e da qualificação profissional. Para tanto, o projeto pretende abraçar 4.666 municípios (83,5% do total dos municípios brasileiros), entre os anos de 2003-2006. A idéia é que estes municípios-pólo tornem-se agentes multiplicadores, via sistema de multiplicação piramidal, aos demais municípios. Segundo Aranha (2004), a proposta de implementação da educação inclusiva nos sistemas educacionais municipais e estaduais mostrou-se aceita por unanimidade, considerada consistente com a motivação e o interesse dos educadores que se fizeram presentes nos primeiros encontros. Entre os aspectos positivos, valorizaram a parceria das três esferas administrativas (federal, estadual e municipal) com objetivos e metas comuns, uma

⁴ Instituída pela Resolução CNE/CEB n° 2, em setembro de 2001. Apresenta 22 artigos que tratam do conceito de educação especial, da caracterização de seu alunado, de sua identificação, das modalidades de atendimento educacional escolar, dos serviços de apoio especializado, da formação de professores e outros temas que constam da agenda de discussão em torno da inclusão. O texto do Parecer que embasa as Diretrizes (Parecer CNE/CEB n° 17) está organizado em dois grandes blocos: o primeiro, referente à organização dos sistemas de ensino para o atendimento aos alunos que apresentam necessidades educacionais especiais, e o segundo, referente à operacionalização do atendimento pelos sistemas de ensino.

⁵ O lançamento público do projeto foi feito em um encontro para sensibilização de 200 gestores e educadores, oriundos de 128 municípios denominados "municípios-pólo". Estes foram selecionados nas cinco regiões do país, pelos seguintes critérios: localização geográfica, densidade demográfica, infra-estrutura urbana e acessibilidade. No total, ficam: 27 municípios da Região Norte, 33 da Região Nordeste, 23 da Região Centro-Oeste, 25 da Região Sudeste e 20 da Região Sul (ARANHA, 2004).

vez que esta aproximação é há muito desejada e considerada como um elemento importante para o rompimento de barreiras político-ideológicas e para o favorecimento do investimento necessário na construção de respostas educativas eficientes aos alunos com necessidades educacionais especiais.

Para o desenvolvimento dos objetivos deste projeto plurianual, foram elaborados alguns documentos norteadores, trabalhados com os gestores dos sistemas estadual e municipal, no intuito de que as providências para a implementação de uma gestão inclusiva cheguem também aos campos da instituição escolar e das famílias.⁶

É deste ponto em diante, pois, que desejamos retomar o objeto de reflexão principal que dá origem a este texto: a partir desta referência, quais devem ser os instrumentos e as práticas que organizarão a experiência da administração escolar frente ao desafio de construção de uma gestão inclusiva? Como, em última instância, as administrações escolares podem contribuir com este processo? Ou, talvez como primeira pergunta, qual é o papel dos diretores de escola no incentivo, na implementação e na garantia desta educação inclusiva no chão das escolas?

Como já afirmamos no início deste texto, vários são os tensionamentos e desafios propostos quando se trata de oferecer uma educação inclusiva. A maior parte da revisão teórica tem centrado sua discussão em torno de alguns elementos que, sem dúvida, são demasiadamente importantes para o sucesso da pretendida educação, por exemplo, a formação dos professores, ou a infra-estrutura e os recursos pedagógicos necessários ao atendimento das necessidades educacionais que surgem pela diferença dos “alunos de inclusão”; entretanto, a despeito de todos os fatores já apontados, gostaríamos de abrir uma discussão específica no campo da política educacional, especialmente vinculada ao papel dos gestores escolares, no mesmo nível de importância dos demais.

Uma análise superficial das Diretrizes já é suficiente para perceber-se o grau de responsabilização atribuído aos dirigentes institucionais. Isto também fica claro ao se observar o modelo de formação proposto para o próprio conhecimento, divulgação e disseminação do programa, pois se parte da “preparação” dos gestores dos sistemas estadual e municipal, que se tornam responsáveis “naturais” por estender o trabalho a ser realizado nas escolas de suas redes. Explicitamente, a idéia de “parceiro responsável” delegada aos gestores no processo junto aos demais componentes de

⁶ Os referidos documentos compõem a “Série Educação Inclusiva”, coordenada pela Secretaria de Educação Especial do MEC (2004), distribuída para as Secretarias Municipais de Educação, especialmente, nos encontros de formação do programa que leva o nome de “Programa de Educação Inclusiva: direito à diversidade”. Os cadernos são: 1. A Fundamentação Filosófica; 2. O Município; 3. A Escola e; 4. A Família.

tão árdua tarefa (professores, segmentos da comunidade, representações de pais e familiares, etc.) está contida no artigo 3º, parágrafo único: “Os sistemas de ensino devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e dêem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva” (*Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica*, 2001, p. 69).

Em vários outros pontos do Parecer que embasa as Diretrizes estão expressas as responsabilidades das escolas no oferecimento de variadas condições físicas, materiais e curriculares, para garantia do acesso e permanência dos alunos com necessidades especiais (por exemplo, artigo 8º e seus incisos). A reflexão que estamos querendo enfatizar é a de que as administrações escolares terão papel decisivo na construção de escolas inclusivas, pois é de conhecimento de todos que, em função da complexidade do sistema escolar, faz-se necessária uma presença forte dos gestores na organização das demandas, do trabalho na coletividade dos vários segmentos que estarão atuando na construção do espaço inclusivo, enfim, a administração escolar como uma das partes proponentes e principal articuladora do processo.

Caberia, evidentemente, comentar aqui o papel articulador imprescindível que representa o âmbito de gestão das Secretarias de Educação, municipais ou estaduais, anteriormente à participação da escola, mas este texto delimita a reflexão à instituição escolar, pois pretende contribuir com a lógica da inversão de responsabilidades e iniciativas nas políticas públicas: pensar na escola como um ente que tem “vida própria”, auto-organização, capacidade de proposição, longe da idéia de simples cumpridora de determinações hierárquicas superiores.

O papel da administração escolar na democratização da educação: a construção da escola inclusiva

Paralelamente a um projeto político-pedagógico consistente e a uma atuação comprometida da Coordenação Pedagógica da escola, a Gestão Escolar, representada pela equipe diretiva, tem um papel fundamental na condução da prática educacional. A ela cabe promover a mobilização dos professores e funcionários e a constituição do grupo enquanto uma equipe que trabalhe cooperativa e eficientemente. Dinamismo, comprometimento e motivação à participação são elementos vitais a uma direção escolar, ao mesmo tempo em que deve ser sábia na delegação de poderes e estímulo à autonomia, valorizando a atuação e a produção de cada um.

O respeito nas relações interpessoais é outra característica imprescindível, pois, além de ser um valor inquestionável, este respeito facilita a intervenção nos momentos de ajustamento que se fizerem necessários com cada agente. Além disto, a direção tem um papel importante no exercício da liderança na comunidade, promovendo o sentido da responsabilidade e do cuidado de um bem que é de todos, família e demais setores da comunidade que devem estar presentes na escola.

Para que uma escola se torne inclusiva há que se contar com a participação consciente e responsável de todos os atores que permeiam o cenário educacional: gestores, professores, familiares e membros da comunidade na qual cada aluno vive. (...) Sabemos que as escolas públicas geralmente fazem parte de uma rede, o que, historicamente, as manteve numa situação de dependência administrativa, funcional e mesmo pedagógica, limitadas na autonomia e controladas sob mandatos (...) Tal situação, na realidade, limitou e até mesmo impediu o desenvolvimento de ações coletivas compromissadas com o cuidado individualizado que a educação de cada aluno requer. A construção da escola inclusiva exige mudanças nessa cultura e nas suas conseqüentes práticas (SEESP/MEC, 2004, p. 8; v. 3).

O trabalho de construção de uma escola inclusiva, protagonizado pela administração escolar, também terá de ser forjado e amadurecido em meio à realidade educacional atual, prevenido sobre a *descomplexificação* que se faz muitas vezes presente nas propostas inclusivas. Isto é, consciente de que há quem proponha trabalhos pouco ou nada viáveis, que abordam questões extremamente sérias de forma leviana e que, por fim, quando em prática, fracassam e contribuem para o aumento das dúvidas e dissimulações em relação à validade e à viabilidade dos projetos de educação inclusiva. Portanto, uma administração competente sabe que a gestão educacional contemporânea padece de dificuldades para consolidação de mudanças (e isto deve enfrentar): obstáculos que advêm dos movimentos de resistência das forças conservadoras, muitas vezes dissimuladas.

Conforme Russo (2004), questões teórico-paradigmáticas precisam ser revistas na própria área da administração escolar, assim como o desafio da

construção de uma teoria específica nesta área que reconheça a heterogeneidade do real.⁷ Torna-se necessário, nesta jornada administrativa, o surgimento de uma reflexão teórica da gestão baseada numa orientação progressista, pela qual se passa a privilegiar o conhecimento oriundo da prática concreta como alicerce de construção dos seus modelos explicativos, valorizando o conhecimento das formas concretas de gestão da inclusão, direcionando-o à formulação de hipóteses de solução para os problemas identificados em cada unidade escolar. Desta forma, com esclarecimento teórico, as administrações escolares podem superar as teorias clássicas de ordem macrosociológica, nas quais as categorias teóricas não dão conta das especificidades de cada escola e seus condicionantes imediatos. Entrar-se-ia, por esta via, com o estudo das práticas de políticas de inclusão a partir dos estudos microsociológicos, que têm na esfera cotidiana da vida escolar o seu foco de análise e desenvolvimento.

O ponto de partida do gestor escolar na proposição de práticas de inclusão na escola, além de estar orientado pelas políticas macro do sistema, também deve voltar-se aos estudos das práticas cotidianas (vivências e experiências da escola) como ponto de partida para se pensar formas de: 1. superar a alienação a que a maioria dos indivíduos está submetida por não ter condições de transcender a esfera da cotidianidade e; 2. garantir, de fato, a construção de projetos viáveis de inclusão, pois estes são condizentes com a realidade vivenciada na instituição. Poderíamos teorizar aqui a respeito da tendência à homogeneização que está impregnada nos segmentos de nossa sociedade e, também, na educação, principalmente quando se pensa nesta em relação aos alunos “especiais”.

(...)As tarefas administrativas na escola precisam ser encaradas como meios necessários para garantir a realização das finalidades educacionais e criar condições de funcionamento das ações pedagógicas. Por isso, não têm precedência sobre o pedagógico; ao contrário, devem ser executadas na perspectiva de uma gestão democrática, ou seja, sua execução

⁷ Ao tratar da escola e seus paradigmas de gestão, este autor analisa a transição paradigmática, em curso, na fundamentação da teoria da administração escolar. O paradigma da administração empresarial que, até meados da década de 80, era dominante como referência para os estudos da gestão escolar, sofre, desde então, a competição de idéias segundo as quais a especificidade da escola requer uma teoria administrativa construída com fundamento na natureza do processo de produção pedagógico escolar. As contribuições para a consolidação do novo paradigma têm origem nas pesquisas de orientação crítica em face do modelo de organização burocrática da escola. O paradigma da especificidade da escola alinha-se perfeitamente aos pressupostos de construção de escolas que sejam inclusivas.

deve avaliar a importância das suas conseqüências para os usuários e trabalhadores da escola e para o desenvolvimento do processo educativo (...) Incluem-se aí tarefas administrativas que, em geral, não merecem atenção dos responsáveis (...) Para tanto, é preciso que sobre elas se promova aprofundada reflexão para evitar o desvio comum de autonomizá-las em relação ao pedagógico e, com isso, até mesmo priorizá-las, como parece ocorrer nas práticas da escola pública. Somente a reflexão permitirá apreender o significado das ações administrativas e dar-lhes o adequado valor na ordem das questões cruciais e substantivas da gestão escolar democrática (Russo, 2004, p. 36).

O conflito instalado no âmbito da teoria da administração escolar em razão da existência destes dois paradigmas e da transição paradigmática em curso é um elemento, portanto, que também estará presente quando da discussão e das transformações que exigem o advento da escola inclusiva. É fundamental que os gestores se dêem conta de que esta movimentação paradigmática não é aleatória: reflete as tendências que se observam nos determinantes sociopolíticos e econômicos da própria educação.

Finalmente, é importante que os gestores reconheçam que a construção de uma escola inclusiva engaja-se, fundamentalmente, nos debates e embates pela democratização da escola como um todo, o que significa considerar: a democratização como ampliação do acesso à instituição; a democratização dos processos pedagógicos; e a democratização dos processos administrativos. Estas perspectivas não têm sido tratadas como complementares e indissociáveis, pois a visão dos órgãos oficiais prende-se à questão do acesso (expansão do número de matrículas, construção de espaços físicos, etc.), por exemplo, enquanto que a visão dos educadores prende-se mais a questões de desenvolvimento de processos pedagógicos, participação nas decisões e mudanças nos processos administrativos, entre outros (Hora, 2004). Compreender que o processo de democratização da escola passa necessariamente pelo atendimento desses três aspectos é fundamental. Na seqüência e encerramento da discussão aqui desenvolvida, e respeitando a tendência de análise microssociológica aqui proposta, trataremos da democratização dos processos no interior da escola, de como as administrações podem se organizar para a construção e implantação de projetos inclusivos.

A administração escolar e o planejamento da educação inclusiva: construção de referenciais

Defendemos até aqui a idéia de que a criação e manutenção de um projeto pedagógico escolar inclusivo não podem estar desvinculadas da idéia geral de uma educação democrática, aberta a diferenças, para todo e qualquer aluno, com e sem deficiências e/ou necessidades especiais. Perseguindo este ideário, acreditamos que seja possível resistir e superar a velha e controversa idéia de que a educação especial e tudo o que ela comporta – alunos, professores, recursos, técnicas, políticas – sejam questões “paralelas” ao fluxo regular da educação comum. Nesta lógica de reflexão, voltamos a refletir sobre o papel a ser desempenhado pelos administradores escolares frente a estas evidências.

Compreende-se que uma administração participativa não ocorre “espontaneamente”; no âmbito da escola, em especial, esta participação deve ser provocada, procurada, vivida e apreendida por todos os que pertencem à comunidade escolar – diretores, técnicos, professores, funcionários, pais, comunidade em geral. A chamada educação inclusiva configura-se como um movimento de intensa repercussão no âmbito das práticas educacionais, no trabalho pedagógico das escolas, porque desafia os sistemas, tangencia normas, debate sobre questões interpessoais, enfim, assombra o campo escolar com muitas indagações e poucas afirmativas. A única unanimidade está por conta do inquestionável direito público subjetivo à educação de qualquer criança, apresente, ou não, necessidades educacionais especiais. Isto equivale a reafirmar que um processo de inclusão vai exigir uma verdadeira transformação de algumas escolas, o que se encaixa perfeitamente com a noção da administração participativa acima referida.

No entanto, ainda que aceitemos a idéia do trabalho coletivo, e da democracia como forma política de construção destas experiências, convém retomar a discussão que se refere aos gestores da escola nesta situação. De acordo com Hora (2004), o diretor de escola tem como funções básicas as ações de organizar e administrar, tendo em vista as orientações superiores, atribuindo a todo e qualquer problema uma dimensão administrativa. O entendimento de que a principal função do administrador escolar é realizar uma liderança política, cultural e pedagógica, sem perder de vista a competência técnica para administrar a instituição que dirige, demonstra que o diretor e a escola contam com possibilidades de, em cumprimento à legislação que os rege, usar sua criatividade e colocar o processo administrativo a serviço do pedagógico e, assim, facilitar a elaboração de projetos educacionais que sejam resultantes de uma construção coletiva dos componentes da escola.

Planejar significa “projetar, fazer o planejamento de, tencionar (de intenção)”; *administrar*, por sua vez, refere-se a “dirigir negócios públicos ou particulares, governar”,

dentre outras significações ligadas à idéia de “tomar providências”, no papel de dirigente. Este estudo etimológico realizado por Carvalho (2004) remete ao compromisso da administração de estar a serviço da concretização dessas intenções, cabendo ao dirigente, ao gestor, ao chefe, ao diretor a tomada das providências cabíveis. Preocupamo-nos, aqui, em refletir sobre o planejamento a ser realizado em nível micropolítico, nas escolas, onde as ações determinadas também a nível macropolítico (exemplo, os Ministérios) deverão ser executadas.

Nesta organização em níveis hierárquicos de planejamento e administração, os gestores educacionais precisam apropriar-se dos ideais, tornando-se cúmplices das intenções dos planejadores; para isto, são bem-vindas as metodologias de trabalho compartilhado, abandonando-se a antiga prática de planejamentos técnicos isolados dos gabinetes. Vale ressaltar que, embora as escolas sejam autônomas para a elaboração de seus projetos político-pedagógicos, as mesmas são parte de um sistema e por isso também precisam inspirar-se no plano de ação elaborado pelas instâncias intermediária e macropolítica da estrutura educacional a que pertencem. Mediante esta existência sistêmica, o administrador de nível micro deve ser capaz de analisar e se adaptar devidamente às reais necessidades de cada escola, em seus planos pedagógicos.

Dentre as possibilidades⁸ que vêm sendo discutidas na concepção e criação de escolas inclusivas, destaca-se a necessidade das administrações escolares desenvolverem um projeto que revise a tal “cultura da escola”, trabalho a ser enfrentado, particularmente, em cada unidade escolar, mas que pode ser pensado a partir de três eixos: I. Dimensão cultural; II. Dimensão político-administrativa (aspectos estruturais e funcionais) e; III. Dimensão da prática pedagógica geral, propriamente dita, e da sala de aula, em particular. Para facilitar o trabalho, as experiências de assessoramento a estes processos colaboram com a escola na criação de *indicadores* ou *critérios* que servirão de base para as discussões necessárias.

Finalizando este trabalho, enfim, buscou-se resgatar os *indicadores oficiais* na atual política pública nacional para a construção de sistemas de ensino inclusivos, os quais são oferecidos aos gestores das unidades escolares como ferramentas de partida para a construção ou revisão do projeto político-pedagógico, da Organização Curricular da escola, da situação profissional de formação do Corpo Docente, etc.

⁸ A autora ainda aponta no texto algumas das possibilidades que vêm sendo utilizadas na democratização das administrações escolares, resultando em sistemas de ensino eficazes e participativos. Destacam-se os seguintes instrumentos: Regimento Escolar, Calendário Escolar, Organização Curricular, Conselho Escolar e Projeto Político-Pedagógico (op. cit., p. 53-58).

Nesta política, os *indicadores* “são elementos que permitem identificar como se encontra um determinado fenômeno, quando comparado com a situação desejada” (SEESP/MEC, 2004, p. 14; v. 3). Elencados pela política nacional como instrumentos do início de uma longa caminhada em prol da construção da educação inclusiva, tais indicadores incitam à investigação os seguintes elementos:⁹

INDICADORES
1. Índice de Matrículas da população de 0 – 14 anos de idade
2. Frequência regular às aulas pelo índice de matrículas da população de 0 – 14 anos, da região atendida pela escola
3. Ações conjuntas da escola com órgãos/instituições/setores da comunidade para identificação da demanda oculta (pessoas de 0-14 anos que não estão frequentando a escola)
4. Manutenção, pela escola, de convênios de cooperação com demais setores da comunidade (Saúde, Assistência Social, Transporte, Urbanismo, Cultura, Lazer, Esportes, Empresas, Conselho Tutelar, Conselho de pessoas com deficiências, comunidades religiosas, etc.), para atendimento das necessidades de seus alunos
5. Manutenção, pela escola, de projetos em parceria com instituições financiadoras da comunidade
6. Estímulo, por parte da escola, à participação da comunidade no cotidiano da instituição, por meio de projetos
7. Existência formal de Conselho Escolar
8. Atuação e participação do Conselho nas atividades da escola
9. Oferecimento, por parte da escola, de programas para a família (escola de pais, clubes, agremiações, atividades desportivas, atividades artístico-culturais, etc.)
10. Comprometimento, por parte da escola, para com o processo de identificação de necessidades educacionais de seus alunos
11. Existência, na escola, de processo formal e regulamentado para o desenvolvimento de estudo de caso
12. Existência, na escola, de processo formal de identificação das flexibilizações curriculares necessárias para atender ao conjunto de necessidades educacionais especiais dos alunos
13. Existência, na escola, de plano de implementação das adequações de grande porte (com metas a curto, médio e longo prazos)
14. Existência, na escola, de acessibilidade garantida em todas as dependências
15. Garantia de acesso ao conhecimento para todos, como política educacional, na escola
16. Resposta às necessidades educacionais especiais
17. Existência, na escola, de sistemática formal de suporte para o professor (quem faz, o que faz e como faz)
18. Existência, na escola, de um procedimento de acesso do professor ao sistema de suporte disponível

⁹ Informações precisas e detalhadas a respeito de cada indicador podem ser obtidas no próprio volume (n. 3) da coletânea que compõe a Série Educação Inclusiva, detalhada nas referências deste trabalho.

Em 2004 comemoramos uma década da Declaração de Salamanca, e, como destaca Omote (2004), nunca houve antes um movimento em prol da educação de pessoas com deficiência que envolvesse tão amplamente tantos segmentos da sociedade em debates e busca de ajustes às novas idéias. Portanto, a última década caracterizou-se como aquela que definitivamente trouxe a discussão sobre as questões relacionadas a deficiências e pessoas deficientes para o cenário da educação de um modo geral, com temas até então pouco familiares, relativos a direitos iguais e acesso a oportunidades de pessoas deficientes e de outras pessoas com características acentuadamente diferentes de pessoas comuns. Há um volume razoável de experiências acumuladas de ensino inclusivo ou aquelas referidas como tal, e, assim, estas experiências precisam ser avaliadas rigorosamente, levando em conta a concepção de educação que fundamenta a experiência escolar.

(...)A proposta de educação inclusiva já deixou algumas profundas marcas nos discursos educacionais. É hora de abandonar a retórica e buscar debates baseados em argumentos cientificamente defensáveis com as evidências empíricas criteriosamente registradas. É hora de avaliar as alterações que foram introduzidas na rotina escolar a título de ensino inclusivo (2004, p. 3).

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Maria Salete Fábio. Educação inclusiva: transformação social ou retórica. IN: OMOTE, Sadao (Org.). *Inclusão: intenção e realidade*. Marília: Fundepe, 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. *Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica*. Brasília: MEC/SEESP, 2001.
- _____. *Educação Inclusiva: a escola*. Brasília: MEC/SEESP, 2004. v. 3.
- CARVALHO, Rosita Edler. *Educação inclusiva com os pingos nos "is"*. Porto Alegre: Mediação, 2004.
- _____. *Removendo barreiras para a aprendizagem: educação inclusiva*. Porto Alegre: Mediação, 2000.
- GÓES, Maria Cecília Rafael de; LAPLANE, Adriana Lia Frizman (Org.). *Políticas e práticas de educação inclusiva*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola*. 11 ed. Campinas, SP: Papyrus Editora, 2004.
- OMOTE, Sadao (Org.). *Inclusão: intenção e realidade*. Marília: Fundepe, 2004.
- RUSSO, Miguel Henrique. Escola e paradigmas de gestão. IN: *ECCOS – Revista Científica*, v. 6, n. 1, São Paulo: Centro Universitários Nove de Julho (UNINOVE), jun. 2004.
- STOER, Stephen R.; MAGALHÃES, António. *A diferença somos nós: a gestão da mudança social e as políticas educativas e sócias*. Porto: Afrontamento, 2005.
- UNESCO. *Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais*. Brasília: CORDE, 1994.

A INFORMÁTICA NA ESCOLA: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA

Carmem Lúcia Prata

Incorporar a tecnologia, em especial o computador, em escolas públicas é uma ação complexa que supõe mobilização de toda a comunidade escolar, a fim de criar circunstâncias que propiciem o apoio e compromisso de todos para um importante processo de mudança social. Esta mudança envolve muito mais que a simples instalação de computadores; ela precisa se estender à escola como um todo, e para tal é necessário um efetivo processo de gestão (política, administrativa, e pedagógica).

Independentemente de a escola ter ou não computadores instalados, esta precisa, antes, analisar e refletir sobre o que de novo as tecnologias podem trazer para o processo pedagógico e a aprendizagem dos alunos; em como as tecnologias eletrônicas podem contribuir para a melhoria da qualidade do trabalho dos docentes e dos agentes técnicos e administrativos, na criação de novas relações de trabalho com a ampliação da capacidade de comunicação e de acesso a informações da escola e da comunidade, e no controle e avaliação das atividades pedagógicas e administrativas, com maior organização dos dados e informações da escola como um todo.

Ao considerarmos os recursos que tecnologias como computador e internet nos oferecem, percebemos que estas podem auxiliar a escola a promover mudanças bastante significativas em diversos aspectos de sua organização e cotidiano e, principalmente, na maneira como o ensino e a aprendizagem se processam.

Se integrado ao contexto pedagógico, o computador pode possibilitar a criação de ambientes de aprendizagem com novas formas de explorar o mundo e as linguagens, de pensar e de comunicar as idéias. O computador é um recurso que possibilita interações com diferentes formas de representação simbólica (gráficos, textos, hipertextos, som, movimentos, ícones, imagens) e permite o acesso a muitas mais e diversas fontes de informação (CD-ROM e Internet).

A internet nos permite acessar (como usuários) e fazer parte (como produtores de conteúdos) do ciberespaço e dos bilhões de sites, com infinitas fontes de informações disponibilizadas por todo o globo. Ao fazermos parte dessa rede, passamos a ter acesso a essas informações com maior velocidade e a muitos recursos de comunicação; e podemos utilizá-los para estimular a criatividade, a curiosidade,

a sociabilidade e a aprendizagem colaborativa; para ampliar contatos, estabelecer laços afetivos e compartilhar conhecimentos com pessoas de outras culturas, em qualquer parte do mundo.

Dentre os recursos que têm auxiliado esse processo de interação através da internet, destacam-se o correio eletrônico,¹ listas de discussão ou fóruns,² chat,³ teleconferências.⁴

Essa facilidade faz com que as escolas, mesmo isoladas geograficamente, possam estabelecer um novo formato de comunicação: a comunicação virtual com indivíduos e comunidades distantes, sobre qualquer tipo de assunto. Esse tipo de comunicação favorece a aprendizagem cooperativa e colaborativa (troca entre alunos e professores, entre escolas) e, ainda, oferece meios para que os alunos e professores possam fazer antecipações e simulações, confirmar idéias prévias, experimentar, problematizar situações e criar soluções, como através dos muitos laboratórios virtuais existentes na Internet. Assim, conseguem desenvolver mais suas capacidades cognitivas e de representação do pensamento, pela possibilidade que esta máquina oferece de registrar dados, informações e fenômenos e manipular interativamente esses registros.

Todas estas possibilidades de uso deixam clara a idéia de que isso precisa ser vivenciado por todos os agentes escolares. Aprender a utilizar estas tecnologias é parte necessária da formação, que contribui para que a comunidade escolar ingresse na sociedade tecnológica. Por isso, a escola pode começar com o que tiver, de imediato, seja em relação a equipamentos (recebidos através de programas federais ou adquiridos via programas estaduais, municipais ou por doações), seja por meio de parcerias com outras instituições que possuem estrutura tecnológica, como os telecentros.⁵ São as experiências vivenciadas que servirão de referência para a comunidade escolar reivindicar mais e melhor tecnologia para a própria instituição.

Essas vivências tecnológicas devem envolver toda a escola na formulação do planejamento e na execução das ações, mas em alguns momentos cada um assume um papel diferenciado e fundamental neste processo:

¹ Meio de comunicação para envio e recepção de mensagens eletrônicas.

² Formado por pessoas e grupos que têm como objetivo a discussão de determinado assunto.

³ Permite a conversa entre pessoas de forma interativa e em tempo real.

⁴ Conferências que envolvem usuários fisicamente distantes, podendo envolver a transmissão e o recebimento de texto, som e imagem.

⁵ O Telecentro tem finalidade social, constituindo um local de livre acesso da população com equipamentos conectados à internet, através dos quais poderá ser disponibilizada uma série de serviços, contando também com uma programação permanente de atividades para atrair o interesse nas possibilidades da telemática.

Os professores na exploração das tecnologias disponíveis na escola, integrando-as às suas atividades em sala de aula, os pedagogos desempenhando seu papel para integrar e enriquecer as práticas pedagógicas e a direção na busca de formas de gerenciamento que facilitem a inserção da tecnologia no cotidiano de sua escola (Prata, 2002. p.79).

Para isso, a escola precisa desenvolver, através de seu projeto político-pedagógico, um processo de gestão que permita a participação da comunidade escolar na tomada de decisões para a implantação e realização de ações como esta; que consiga estimular a socialização de idéias visando a essa implantação/utilização e que estabeleça as responsabilidades requeridas no desenvolvimento das ações. O envolvimento do Conselho Escolar é fundamental no sentido de a tecnologia ser apropriada e gerenciada de forma mais responsável e crítica – no sentido do uso democrático dos investimentos e do acompanhamento e avaliação dos resultados.

É essa articulação/integração dentro da escola e da escola com a comunidade que possibilitará a implantação de ações democráticas efetivas para o uso adequado da tecnologia na educação e garantia de sua continuidade e atualização. Nesse aspecto, tem se verificado quatro áreas de ação que devem ser cuidadosamente geridas: infra-estrutura física, formação de recursos humanos, planejamento pedagógico e acompanhamento e avaliação.

Os recursos de informática são uma riqueza que pode e precisa ser vivenciada por todos os alunos e agentes escolares. Aprender a utilizar estas tecnologias é parte necessária da formação, que contribui para que a comunidade escolar ingresse na sociedade tecnológica. Os computadores conectados em rede também possibilitam à escola a fazer a escolha do livro didático via Internet, a efetivação de matrículas e emissão de documentação escolar com maior rapidez, realizar o Censo Escolar via formulário eletrônico, como também utilizar sistemas digitais de controle da merenda escolar, da biblioteca, do orçamento, dos registros funcionais do pessoal, dentre muitas outras atividades administrativas que colaboram para a democratização do acesso à escola, a qualidade do ensino e a eficiência no uso dos recursos públicos. Além disso, permitem uma comunicação mais rápida com os órgãos administrativos superiores e a sociedade em geral, para apresentar suas demandas e demonstrar suas realizações.

Esses recursos também podem favorecer a comunidade local através de ações de inclusão digital, pois a população não-escolar também pode ter acesso e aprender a usá-los quando estiverem disponíveis. Nesse sentido, tem se verificado que a implantação e a manutenção dos laboratórios de informática e dos equipamentos e serviços

eletrônicos das escolas são muito mais eficientes e valorizadas quando estas não apenas as aproveitam e integram a todas as atividades escolares – pedagógicas e administrativas, mas também estendem a grupos e pessoas da comunidade oportunidades de aprendizagem e de uso dos computadores.

Cabe lembrar que a implantação de recursos de informática tem custos e requer permanente manutenção e atualização tecnológica, de modo que o apoio do Conselho Escolar, da Associação de Pais e Mestres ou de outras organizações locais pode ser um grande e até imprescindível apoio da escola para que esta possa de fato contar com estas tecnologias a tempo e a hora. Todavia, este apoio não dispensa a necessidade de que os sistemas de ensino, por meio dos órgãos de administração da manutenção e desenvolvimento educacional, planejem a aquisição e atualização tecnológica da rede de escolas e disponibilizem os equipamentos e serviços compatíveis com os projetos pedagógicos.

A infra-estrutura

Para que a escola possa contar com equipamentos de informática são necessárias providências de preparação de instalações que permitam o funcionamento adequado dos mesmos. Quando os equipamentos chegarem à escola ela já deverá estar preparada para o seu recebimento. Para isso, faz-se necessário um bom planejamento, anterior à chegada dos computadores.

A escola deverá ter um espaço próprio e em condições para a instalação correta dos equipamentos; isto garante a vida útil dos mesmos. As escolas têm optado por diferentes arranjos de instalação: umas preferem e conseguem ter computadores distribuídos nas salas de aula, na sala de professores, na biblioteca e no setor administrativo. Outras optam por laboratórios de informática.

Assim sendo, apresentam-se a seguir algumas orientações advindas da experiência em diversos sistemas de ensino e tipos de escolas, que poderão ser aplicadas na maioria dos casos:

- ▶ Caso a escola opte por criar laboratórios de informática, esta deverá providenciar uma sala com espaço suficiente para a quantidade de computadores que irá receber (no mínimo, 2m² para cada computador a ser instalado). Esta sala deverá estar protegida de forma adequada contra agentes agressivos (areia, poeira, chuva, etc.) e distante de tubulações hidráulicas, visando a garantir a integridade dos equipamentos a serem instalados.

- ▶ Como essa sala terá equipamentos de valor e considerando a falta de segurança das escolas, sugere-se a instalação de proteção nas janelas e portas e, se possível, instalação de alarmes.
- ▶ Iluminação natural – número suficiente de janelas, dotadas de cortinas ou persianas para evitar exposição direta à luz solar. Iluminação artificial com lâmpadas fluorescentes. Cabe lembrar que excesso de luminosidade nos monitores prejudica a boa visualização da tela.
- ▶ O fornecimento de energia elétrica de 110V ou 220V deverá ter capacidade mínima de 10kVA, tendo em vista a demanda de carga na rede elétrica para o funcionamento dos equipamentos a serem instalados.
- ▶ Deve haver um quadro de distribuição de energia elétrica exclusivo para os equipamentos de informática (independente de quaisquer outros aparelhos elétricos).
- ▶ Os cabos elétricos e lógicos (cabos de impressoras, de monitor, etc.) ficam na parte posterior do equipamento, por isso é preciso deixar o espaço adequado nas mesas ou bancadas e quando houver trânsito de pessoas.
- ▶ Quanto às tomadas elétricas, estas deverão ser tripolares monofásicas (3 pinos) padrão NEMA 5P, podendo ser instaladas ao longo das paredes, em caixas modulares externas ou embutidas (uma para cada equipamento – computadores, impressoras, *hubs* e *scanner*, se houver).
- ▶ A fiação elétrica deverá ser embutida ou externa em canaletas. Todos os fios devem estar ocultos ou presos, visando à segurança dos ocupantes do laboratório.
- ▶ Pára-raios de linha proporcionam proteção contra as descargas atmosféricas.
- ▶ Deve haver aterramento do quadro elétrico e seus circuitos. O sistema de aterramento em hipótese alguma deverá ser substituído pelo neutro da rede elétrica.
- ▶ O cabeamento da rede local ou rede lógica será fundamental para o funcionamento dos equipamentos em rede.

Muitas escolas com poucos recursos financeiros têm buscado parcerias com a própria comunidade para a adequação física do espaço. Com essas adequações providenciadas, há que se pensar também no mobiliário para o espaço.

Formação de recursos humanos

Ao mesmo tempo em que se providencia a infra-estrutura, é importante fazer a capacitação dos professores, gestores e agentes administrativos da escola, incluindo o pessoal de apoio – limpeza e segurança. Todos deverão ser envolvidos para que a escola como um todo aproveite e se responsabilize pelos novos recursos tecnológicos. Esta capacitação tem por objetivo preparar a comunidade escolar para a apropriação desses recursos tecnológicos em seu cotidiano e para a reflexão sobre as implicações de sua efetiva utilização.

A formação do pessoal é de vital importância para a apropriação da informática como recurso pedagógico. Uma vez introduzidos às novas tecnologias, todos passam a ter novas expectativas sobre as possibilidades do seu trabalho.

Dependendo da estrutura da escola e do planejamento do sistema de ensino, as atividades de formação podem ser: presenciais (em serviço), a distância (via ambientes virtuais⁶) ou semipresenciais (com alguns momentos presenciais apenas e outros a distância).

Atualmente, todos os estados brasileiros possuem Núcleos de Tecnologia Educacional – NTE⁷ – para suporte técnico e capacitação das escolas no uso das novas tecnologias. Mas é importante notar que esta formação deverá levar a uma ampliação da compreensão acerca das possibilidades pedagógicas dos recursos tecnológicos disponíveis na escola, não só da informática.

A capacitação tem objetivos diferenciados para cada participante. Os gestores precisam compreender as diferentes necessidades para a implantação e sustentabilidade de uma ação como essa. Os temas mais frequentemente analisados com os diretores de escola, coordenadores pedagógicos e supervisores de sistemas de ensino são:

- ▶ Igualdade de acesso aos recursos tecnológicos para toda a comunidade escolar;
- ▶ Utilização das TIC prevista no projeto político-pedagógico da escola;

⁶ A Secretaria de Educação a Distância possui um ambiente virtual gratuito para capacitação a distância. <http://www.eprinfo.mec.gov.br/>

⁷ Locais dotados de infra-estrutura de informática e comunicação que reúnem educadores e especialistas em tecnologia de hardware e software. Os profissionais que trabalham nos NTE são especialmente capacitados pelo ProInfo para auxiliar as escolas em todas as fases do processo de incorporação das novas tecnologias. Portanto o NTE é o parceiro mais próximo da escola no processo de inclusão digital, prestando orientação aos diretores, professores e alunos, quanto ao uso e aplicação das novas tecnologias, bem como no que se refere a utilização e manutenção do equipamento. <http://www.proinfo.mec.gov.br/>

- ▶ Plano integrado para desenvolver, implementar e monitorar a dinâmica e a continuidade de apropriação das tecnologias na escola;
- ▶ Utilização das TIC para melhor gestão da instituição. (Prata, 2005. p. 163)

Os professores têm valorizado a mudança de paradigma pedagógico e o uso da tecnologia para o crescimento pessoal e profissional. Os programas de formação docente devem visar à sua capacitação para:

- ▶ Utilizar a tecnologia para coletar e analisar dados, interpretar resultados e comunicar descobertas para melhorar a prática educacional;
- ▶ Utilizar a tecnologia para seu desenvolvimento profissional de forma permanente;
- ▶ Utilizar novos conhecimentos no cotidiano de trabalho;
- ▶ Desenvolver competência técnica e pedagógica quanto ao uso da informática na educação;
- ▶ Desenvolver capacidade de reflexão sobre a sua atuação enquanto formador.
- ▶ Produzir e utilizar conteúdos pedagógicos utilizando ou se beneficiando da tecnologia;
- ▶ Identificar e localizar recursos tecnológicos e avaliação dos mesmos para uso pedagógico;
- ▶ Planejar e gerenciar o laboratório de informática de acordo com o planejamento pedagógico;
- ▶ Utilizar recursos tecnológicos para desenvolvimento de atividades cotidianas nas escolas;
- ▶ Integrar diversos recursos, como TV, vídeo, biblioteca e outros, ao uso dos computadores;
- ▶ Utilizar tecnologia para auxiliar os alunos no aprendizado dos conteúdos;
- ▶ Utilizar tecnologia para desenvolver as habilidades, criatividade, raciocínio e pensamento dos alunos;
- ▶ Utilizar tecnologia para desenvolver aprendizagens reais e significativas;
- ▶ Realizar experiências auxiliadas pela tecnologia para aprofundar os conceitos nas diversas áreas do conhecimento;

- ▶ Identificar tecnologias adequadas ao desenvolvimento do currículo, elevando os índices de desenvolvimento dos alunos;
- ▶ Utilizar tecnologia para gerir oportunidades de aprendizagens e suprir as necessidades dos alunos (Prata, 2005. p. 165).

Diante da necessidade das escolas de terem um suporte técnico local, possibilitando uma utilização plena dos equipamentos, há a possibilidade de envolverem seus próprios alunos ou jovens da comunidade para trabalho fora do horário de aula. Em muitas escolas, esses alunos, além do suporte técnico, auxiliam os professores no atendimento aos colegas e à comunidade, na construção das páginas web da escola, na realização de oficinas para professores, alunos e outros. Este tipo de experiência, além de viabilizar o projeto pedagógico da escola, possibilita maior qualificação dos jovens para o mercado de trabalho.

Planejamento pedagógico

O início dos trabalhos na escola requer um planejamento sobre o que a comunidade escolar espera desenvolver e alcançar a curto e médio prazos, pelo menos durante o ano letivo em curso. É importante que, pelo menos, todos os professores participem, definindo um cronograma de trabalho e as responsabilidades e compromissos de cada um. Dentre as ações iniciais destacam-se: cronograma de reuniões para sensibilização, estudo e planejamento; definição de estratégias para uso sistemático do laboratório ou dos recursos de informática; definição de estratégias para o desenvolvimento das atividades pedagógicas; divulgação dos trabalhos da escola, especialmente de seus alunos; estratégias de capacitação dos professores, periódica e com sentido de continuidade; definição de responsabilidades na manutenção e atualização dos equipamentos e possibilidades de atendimento à comunidade.

Este planejamento poderá ser feito no início do período letivo ou quando for anunciada a chegada dos equipamentos. Essas ações deverão ser acompanhadas e avaliadas durante o seu desenvolvimento, para que, se preciso, possam ser feitos os ajustes necessários. No encerramento de cada ano letivo, a avaliação deve também incluir o desenvolvimento das ações propostas e resultados obtidos com os recursos de informática. Esta avaliação auxiliará a elaboração do plano de trabalho do ano seguinte.

Constata-se que a motivação dos professores e alunos para utilizar os equipamentos está diretamente ligada à qualidade da sensibilização realizada na escola e ao envolvimento do(s) gestor(es) escolar(es). É importante que estes tenham oportunidade de aprender e usar as novas tecnologias também para suas atividades

profissionais; mas também que saibam para quê e como serão utilizadas pelos demais docentes e pelos discentes; e, inclusive, que percebam o leque de oportunidades que se abre para a escola.

Outro aspecto que tem se mostrado significativo é a oportunidade de todas as turmas, de todos os turnos em que a escola funcione, vivenciarem esse processo inicial, indo ao laboratório para conhecer e aproveitar os equipamentos. No mesmo sentido, os professores deverão passar por este processo para que as barreiras e receios sejam trabalhados.

Esta sensibilização deverá envolver também a comunidade. É muito importante que os pais compreendam a finalidade desse recurso e se sintam incluídos, beneficiados por ela, seja pela melhor educação de seus filhos ou porque eles mesmos poderão ter cursos e acesso aos serviços dos laboratórios ou da biblioteca, inclusive, se possível, nos finais de semana e em certos horários, determinados pela escola, durante o dia ou à noite.

O laboratório da escola deve estar disponível em todos os horários de funcionamento da mesma, para que professores e alunos possam utilizá-lo em suas atividades de ensino e de aprendizagem. Não apenas nos horários de aulas e estabelecidos por um cronograma de uso, mas também, por exemplo, para a realização de pesquisas, a elaboração de jornais escolares, a criação de materiais pedagógicos, a construção de textos individuais e coletivos; para a participação em concursos de desenhos e produções digitais, projetos de correspondência virtual, de construção de páginas *web* institucionais ou pessoais; para seleção e divulgação de conteúdos e estratégias curriculares.

Todas essas possibilidades deverão ser planejadas e trabalhadas no sentido de gerar resultados significativos para os alunos e também para os adultos que trabalham na escola e têm contato com ela. Vale ressaltar:

- ▶ Existência de atitudes positivas para uso da tecnologia em atividades criativas de aprendizagem, de colaboração, comunicação e produção;
- ▶ Domínio da tecnologia gerando posições dominantes (conhecimento);
- ▶ Capacidade para utilizar a tecnologia, através de uma variedade de mídias para pesquisar (localizar, avaliar e coletar novas informações), comunicar informações e idéias (relatar resultados), efetuar registros diversos e dar vazão à criatividade (na solução de problemas e tomada de decisões);
- ▶ Utilização dos recursos da tecnologia para compreender melhor os fatos sociais, culturais, econômicos, políticos e outros;

- ▶ Desenvolvimento de processos interativos e cooperativos de ensino e aprendizagem;
- ▶ Existência de outras habilidades desenvolvidas através do uso das tecnologias. (Prata, 2005. p. 166)

Acompanhamento e avaliação

Após a instalação do laboratório, como em qualquer outra ação, a escola deverá realizar um processo de acompanhamento e avaliação. No caso, quanto à utilização dos equipamentos e sua inserção no projeto pedagógico. É muito importante que a escola possa avaliar as condições de funcionamento e de apropriação das novas tecnologias pelo conjunto da comunidade escolar e que efetue os ajustes necessários, realizando uma interpretação crítica dos dados coletados em relação ao processo de assimilação e integração das tecnologias no processo educacional, administrativo e de gestão.

A avaliação é importante também para medir o impacto do uso da tecnologia na disseminação da cultura da informática na comunidade: de que forma/meios isso ocorreu, que ações passaram a existir na comunidade que estejam vinculadas a instalação do laboratório; qual a relação do uso da informática com a inserção dos alunos e da comunidade atendida no mercado de trabalho, dentre outros aspectos.

Para concluir: é fundamental que a escola se articule e integre estrategicamente com todos os demais elementos que compõem o sistema educacional, estabelecendo uma gestão das TIC altamente comprometida com resultados pedagógicos e com a democratização da qualidade da educação. A formação do pessoal da escola, o redimensionamento do projeto pedagógico e os investimentos na infra-estrutura são estratégias que devem gerar, sobretudo, motivação e maior amplitude da ação escolar. Por isso, a introdução da informática nas escolas é um objetivo prioritário no país, que precisa ser realizado como construção coletiva e com gestão democrática, desde o Ministério da Educação e os sistemas de ensino estaduais e municipais até as salas de aula e o conselho escolar.

REFERÊNCIAS

PRATA, Carmem L. Gestão escolar e as tecnologias. In: ALMEIDA, Maria E. B. de; MASETTO, Marcos T.; MORAN, José M. VIEIRA, Alexandre T. (Org.). *Formação de gestores escolares*. São Paulo, 2002, v. 1, p. 77-84.

PRATA, Carmem L. *Gestão democrática e tecnologias de informática na educação pública: o ProInfo no Espírito Santo*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação, Porto Alegre: Brasil, 2005.

BRASIL. MEC. ProInfo. *Recomendações gerais para a preparação dos Núcleos de Tecnologia Educacional* (Versão Julho/97). Brasília. Disponível em < <http://www.proinfo.mec.gov.br/>> Acesso em 18/11/2005.

FINANCIAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

ESPAÇOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO

Nalú Farenzena

Emílio Araujo

Nos últimos anos, no Brasil, o financiamento da educação tem sido objeto de especial atenção por parte de educadores e dirigentes educacionais, assim como de muitos outros atores sociais. Em estudos, proposições e debates em torno do tema, tem sobressaído a avaliação de que os atuais níveis de gastos públicos em educação são insuficientes para as necessidades de expansão e maior qualificação da educação escolar. Ao mesmo tempo, também apontam para a importância de criação ou consolidação de estratégias de gestão democrática e de controle público e social dos recursos da área da educação. Tais estratégias podem contribuir tanto para a eficiência e a eficácia no uso dos recursos financeiros como, especialmente, para a transparência da gestão, a responsabilização dos sujeitos envolvidos e o planejamento e desenvolvimento de ações mais relevantes, ou seja, enraizadas nas especificidades dos sistemas e redes de ensino e das escolas.

Esse debate se dá num contexto em que os modelos de descentralização educacional, em seus diversos matizes, hegemonzaram políticas públicas para os meios educacionais da grande maioria dos países pobres e em desenvolvimento, desde o início dos anos 90. A descentralização da oferta, dos recursos, da gestão, dos mecanismos de decisão e de outros âmbitos faz parte da realidade brasileira, assim como de quase todos os nossos vizinhos latino-americanos.

Há modelos e práticas bastante diferenciados de gestão democrática e de controle público e social dos recursos da área da educação em nosso país. Muitos deles objetivam desencadear processos de descentralização democrática, de autonomia financeira e de participação de segmentos sociais ou de comunidades no planejamento, na execução ou no acompanhamento da gestão financeira de redes de ensino e de instituições escolares. Ou seja, ao lado de intenções de maior agilidade e desconcentração na aplicação dos recursos financeiros, encontram-se orientações para o alargamento dos espaços democráticos, para o exercício da cidadania, para a responsabilidade coletiva.

Alguns aspectos essenciais da moldura que delimita o financiamento da educação em nosso país serão sinteticamente explorados a seguir, para que possamos focalizar o tema da gestão financeira das escolas informados de situações que lhes impõem limites, possibilidades e desafios.

RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO: FONTES, PRIORIDADES E (RE)DISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

As principais fontes de recursos que financiam a educação pública brasileira são a receita de impostos vinculada à educação e o salário-educação.

Por determinação da Constituição Federal, os estados e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% e a União 18% de suas respectivas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há uma regra constitucional transitória, prevista para vigorar no período 1997-2006, determinando que os estados e municípios apliquem 60% dos recursos da receita de impostos vinculados à educação (ou 15% da receita de impostos) no ensino fundamental.

No Brasil, as três esferas de governo – União, estados e municípios – possuem responsabilidades para com a garantia dos direitos à educação, devendo as mesmas atuar em regime de colaboração, ou seja, devem cooperar, financeiramente ou de outros modos, para que se efetive a democratização do acesso e da permanência da população na escola, assim como a oferta de condições para um ensino de qualidade. Contudo, essa orientação para a cooperação é complementada por uma delimitação de prioridades de atuação, que se reflete diretamente no financiamento: os municípios, na educação infantil e no ensino fundamental; os estados, no ensino fundamental e no ensino médio; a União tem a competência de atuar diretamente na educação escolar por meio da manutenção da rede pública federal de ensino e, indiretamente, via assistência técnica e financeira às redes estaduais e municipais de educação.

A legislação estabelece que os gastos efetuados com a receita de impostos vinculada à educação sejam exclusivos da manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, com projetos e ações que digam respeito à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Cabe mencionar, ainda, a criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, previsto para funcionar até 2006. Na realidade, trata-se de fundos, pois existe um em cada estado, composto por uma contribuição do estado e de todos os municípios, correspondente a 15% dos principais impostos estadual e municipais;

tais recursos devem ser redistribuídos entre o estado e seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental regular. Cabe à União complementar os fundos estaduais que não garantam os valores mínimos por aluno nacionalmente estabelecidos.

O Fundef representou um importante mecanismo indutor, tanto de transferência de matrículas do Ensino Fundamental dos estados para os municípios, como de recursos na mesma direção. Se em 1998, ano da implantação do Fundef, os municípios obtiveram ganhos financeiros com ele, da ordem de 19%, em 2001 esses ganhos alcançaram 50%. A municipalização de matrículas fica evidente quando se verifica que se em 1998 os municípios da região Sudeste transferiam recursos para os governos estaduais (apenas no Rio de Janeiro isso não ocorreu), em 2001 os municípios de toda a região obtiveram ganhos financeiros da ordem de 26%. Ressalte-se que, em 2001, nas regiões Norte e Nordeste, os ganhos dos municípios foram da ordem de 95% e 111%, respectivamente.¹

Esse cenário pode ganhar contornos ainda bastante diferentes com a proposta do Ministério da Educação de criação de um Fundo da Educação Básica, o Fundeb, em substituição ao Fundef. Coerente com a sistemática do Fundef, o novo Fundo reuniria a maior parte dos recursos vinculados à educação nos estados e municípios – entre 20 e 22%, levando em conta o resultado das discussões entre o Governo Federal e o Consed e a Undime, excetuando as receitas próprias dos municípios. Estes recursos seriam, então, redivididos entre o estado e seus municípios, agora levando em conta as matrículas de toda a Educação Básica – inclusive em suas modalidades – e não apenas as matrículas do ensino fundamental.

Outra fonte estável de financiamento da educação é o Salário-Educação, uma contribuição social paga pelas empresas (o equivalente a 2,5% da folha de pagamento da empresa), destinada a financiar o ensino fundamental público. O Salário-Educação é dividido em duas cotas. A cota federal é composta, hoje, de quase 40% dos recursos arrecadados, é gerenciada pelo Ministério da Educação e aplicada em programas, projetos e ações dos sistemas de ensino e das escolas estaduais e municipais. Do total arrecadado em cada estado, em torno de 60% retornam como “cota estadual e municipal”, dividindo-se os recursos entre o estado e seus municípios na proporção das matrículas no ensino fundamental.

¹ Esses ganhos não foram mais expressivos em função do descumprimento das regras estabelecidas na Lei 9.424/96 para a definição da complementação da União ao Fundef, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o que acarretou uma dívida da União com estados e municípios, da ordem de R\$ 20 bilhões até o fim de 2004.

Até 2003, em que pese uma Lei Federal de 1998 obrigar à repartição da cota estadual com os municípios, poucos estados o faziam, obrigando o Governo Federal a sancionar a Lei nº 10.832/2003, a qual permite a transferência dos recursos para os municípios sem a intermediação dos estados.

DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS

O repasse de recursos para administração direta das escolas é prática que vem sendo paulatinamente implantada. É necessário ressaltar que a maior fatia dos gastos em educação corresponde a pagamento de pessoal, sendo este realizado diretamente pelas mantenedoras. Há também uma série de despesas que são realizadas diretamente pelas mantenedoras, tais como aquelas com construção de escolas, manutenção de órgãos centrais da administração ou serviços de transporte escolar. Ou seja, quando as escolas recebem repasses de recursos públicos, em geral estes representam uma parte relativamente mínima dos custos da rede escolar.

No Brasil, não há uma obrigatoriedade legal mais definida, ou uma prática generalizada e estabelecida pela tradição, em âmbito nacional, de destinar recursos às escolas. Na legislação educacional, a LDB determina que os sistemas de ensino assegurem às unidades escolares progressivos graus de autonomia de gestão financeira das escolas, e a Lei do Plano Nacional de Educação (2001-2010) contém meta de promoção da autonomia financeira das escolas mediante repasse de recursos diretamente às escolas, a partir de critérios objetivos. Outra meta indica que o repasse de recursos diretamente às escolas deve cobrir pequenas despesas de manutenção e assegurar o cumprimento da proposta pedagógica pelas instituições.

As normas e as práticas de alocação de recursos diretamente às escolas trazem, entretanto, a marca da diversidade, seguindo as especificidades de sistemas e redes de ensino públicas constituídas com relativos graus de autonomia, regional, estadual e local. No Brasil, temos 26 redes estaduais, a rede do Distrito Federal e mais de 5 mil redes municipais de ensino público, e, portanto, os montantes de recursos e critérios de distribuição entre as escolas são inexistentes ou variam significativamente dentro deste universo.

Cabe mencionar, contudo, o “Programa Dinheiro Direto na Escola”, do MEC, que vem sendo desenvolvido desde 1995, financiado com recursos da cota federal do Salário-Educação. Através deste Programa, as escolas municipais e estaduais de ensino fundamental e as escolas de educação especial mantidas por

ONGs podem receber, uma vez ao ano, recursos financeiros destinados a despesas de custeio e de capital; desde 2003, escolas de ensino médio, em situações especiais, também podem receber este repasse. O dinheiro é disponibilizado em conta bancária da “unidade executora” da escola, ou seja, uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que tenha registro de “pessoa jurídica” – associação de pais e mestres, caixa escolar ou conselho escolar são os exemplos mais comuns.

Exemplos de programas de governos subnacionais, espaços mais próximos de convivência do autor e a autora deste texto podem ser comentados. Nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, todas as escolas públicas estaduais, independentemente do grau ou etapa de ensino oferecidos, recebem suprimentos regulares de recursos do Tesouro do Estado, instrumento esse que costuma ser chamado de “autonomia financeira”. Como exemplos de programas municipais temos a Descentralização Financeira para as escolas da rede municipal de ensino de Cachoeirinha (RS) e o Fundo Rotativo, das escolas da Cidade do Rio de Janeiro, que seguem o mesmo desenho dos programas estaduais. Em geral, nesses programas, os valores recebidos pelas instituições são estabelecidos por meio de fórmula que leva em conta o número de matrículas e as etapas ou modalidades de educação oferecidas. Também em comum a todos eles é a exigência de que o planejamento, acompanhamento e controle do uso dos recursos sejam realizados com a participação dos segmentos da comunidade escolar, via conselhos escolares.

CONTROLE PÚBLICO E SOCIAL DOS RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO

O controle do uso dos recursos da educação é procedimento essencial para a gestão responsável dos recursos. As administrações públicas (da União, de cada estado e de cada município) devem contar com sistemas internos de controle dos recursos financeiros. Há também o controle externo da execução orçamentária, função do Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas. O Congresso Nacional, as assembleias legislativas e as câmaras de vereadores têm a atribuição de deliberação final sobre os balanços públicos. Por determinação da LDB, os órgãos encarregados da fiscalização dos recursos públicos devem dar prioridade à verificação do percentual da receita de impostos gasto em educação e da priorização financeira ao ensino fundamental, incluindo a contabilidade do Fundef.

Nas atribuições do Ministério Público para a representação dos direitos de adolescentes e crianças, encontra-se mais uma possibilidade de controle/fiscalização,

uma vez que, entre outros aspectos importantes, a irregularidade na aplicação de recursos diminui sua disponibilidade e torna inviável a efetivação dos direitos à educação da infância e da juventude.

Outros fóruns de controle da gestão financeira da educação, mais recentes, são os conselhos – nacional, estaduais e municipais – de acompanhamento e controle social do Fundef. Por serem integrados por representantes dos governos e de entidades da sociedade civil e de segmentos da comunidade escolar, instituem uma nova instância de controle interno, mas que conta com o controle externo direto, potencializando a fiscalização da correta aplicação dos recursos.

Os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação também são instâncias potencialmente competentes para o exercício deste controle, o que depende, entretanto, da legislação e das normas dos entes federados, assim como das práticas e culturas locais e organizacionais.

No espaço dos estabelecimentos de ensino, cabe mencionar as tarefas de controle exercidas pelo Poder Público quando há repasse de recursos para administração direta das escolas; nesse caso, os órgãos executivos (ministérios ou secretarias de educação e fazenda) e os Tribunais de Contas (da União, de estados e municípios, conforme o caso) têm a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a aplicação do dinheiro na escola. As administrações centrais dos sistemas de ensino assumem, ou podem assumir, nessa prática de descentralização, atividades de acompanhamento constante e de orientação às escolas, suporte esse indispensável para o uso correto dos recursos públicos repassados. A orientação e fiscalização externas à escola complementam-se com mecanismos de participação das comunidades escolares nas decisões sobre a aplicação dos recursos e no controle social dessa aplicação. Nessa perspectiva, pode-se realçar o papel de órgãos colegiados, como o conselho escolar. A prestação de contas às comunidades escolares – através da exposição em reuniões, murais, jornais da escola, agendas escolares, etc. – também pode ser destacada como prática de informação que viabiliza o acompanhamento da gestão financeira por parte de pais de alunos, alunos, docentes e demais profissionais.

DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA

A descentralização da gestão financeira da educação pode ser entendida como a transferência, a assunção ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação, compreendendo um movimento político-administrativo que pode ir de uma esfera

de governo mais abrangente para outra esfera menos abrangente ou das administrações centrais às escolas. Tais movimentos, visando à democratização da gestão da educação, devem criar e recriar a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração no financiamento, ou seja, num sistema que, simultaneamente, prevê transferência de recursos entre governos e agregação de recursos, com base nas capacidades de financiamento e de atendimento escolar, nas prioridades existentes e nas necessidades de garantir condições para uma educação de qualidade.

A descentralização democrática congrega, também, o controle público e social da gestão financeira. O controle social pressupõe publicização das contas públicas, seja no âmbito da escola ou dos sistemas de ensino. Exige capacitação, para que os sujeitos possam exercer de forma qualificada as tarefas de planejar, acompanhar e avaliar a gestão financeira. Demanda responsabilidade individual e coletiva para com o uso de recursos que se destinam à oferta de um bem público. Assim, as ações de participação em conselhos, por exemplo, são, antes de tudo, ações de cidadania, de conjugação de esforços para contemplar interesses coletivos, de vigilância responsável sobre recursos que, sendo públicos, devem destinar-se ao cumprimento dos deveres do Poder Público e das escolas para com a educação escolar.

Em geral, dirigentes e educadores avaliam positivamente as potencialidades do repasse de recursos financeiros às escolas em permitir o atendimento de prioridades, de necessidades discutidas e estabelecidas em conjunto. Do mesmo modo, apontam a insuficiência dos valores de repasse, muito aquém das necessidades das escolas. Sem dúvida, a ausência ou insuficiência de recursos a serem geridos pelas escolas delimitam os passos que podem ser dados. Mas os avanços serão maiores com a co-responsabilização nas/das comunidades escolares na gestão financeira.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Leis, decretos, etc. *Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Plano Nacional de Educação. _____. *Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Grupo de Trabalho (Port. n.º 71/03 e 212/03). *Relatório final – estudo sobre o valor mínimo do Fundef*. Brasília: MEC, 2003 (digitado).
- RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. *Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995*. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências.

Leituras de referência

- ABU-DUHOU, I. *Uma gestão mais autônoma das escolas*. Brasília: Unesco, IIEP, 2002.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, MEC/INEP, volume 18, dez. 2001, p. 11-32.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer N.º 26 do Conselho Pleno, de 02 de dezembro de 1997*. Financiamento da educação na Lei N.º 9.394, de 1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, Editora Plano, 2000.

SENA, Paulo. O financiamento da educação básica no Plano Nacional de Educação. In: *Cadernos do Observatório*. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n.º 3, dez 2001, p. 81-110.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE: DESCENTRALIZAÇÃO E SOLIDARIEDADE

*Hiroxima de Carvalho Blasina
Maria Beatriz Luce*

A descentralização de recursos do orçamento público para serem administrados pelas escolas públicas estaduais ou municipais tem sido uma das mais importantes estratégias de democratização da gestão da educação. Sendo gratuitas as escolas públicas, conforme garante a Constituição Federal (art. 206, IV), devem ser financiadas com recursos provenientes dos impostos pagos pela população. Uma parte substancial das despesas com as escolas públicas é realizada de forma centralizada, pelos governos. Tal é o caso do pagamento dos salários, encargos e atividades de educação continuada dos professores e funcionários, da construção de prédios e da aquisição de alguns equipamentos. Outra parcela das despesas tem sido, nos últimos anos, descentralizada para que as escolas possam fazer a necessária manutenção e a aquisição de equipamentos e materiais didáticos e de limpeza, mas principalmente para que possam desenvolver seu projeto político-pedagógico diversificado e com qualidade.

É importante notar que ainda há muitos sistemas de ensino que não têm políticas de descentralização dos recursos financeiros para as escolas. Nestes, como antigamente na maioria das escolas, as condições de trabalho pedagógico e de manutenção do prédio são em geral precárias. Tanto porque faltam equipamentos, materiais e serviços como porque não é raro que materiais desnecessários ou inadequados sejam enviados para as escolas. Há estudos que, inclusive, mostram que as compras de materiais e serviços, quando centralizadas, implicam maior desperdício, preços avultados e até desleixo ou corrupção no uso dos recursos públicos.

Sendo a descentralização da gestão financeira na educação uma experiência relativamente nova, no Brasil, há muito o que se aprender e planejar. O caso aqui relatado, do Orçamento Participativo Escolar, implantado na rede municipal de Porto Alegre, é um exemplo de processo de construção democrática que tem resultados evidentes na qualidade do ensino e na educação de toda a comunidade para a convivência e as decisões coletivas.

O CONTEXTO POLÍTICO E NORMATIVO

A gestão democrática da educação, em Porto Alegre, fez parte do projeto de governo da Administração Popular, no período de 1989 a 2004. O compromisso político central era a *radicalização da democracia através da participação popular*. Assim sendo, diversos processos participativos, que não eram muito familiares nem aos funcionários da administração pública nem à população em geral, acostumados com a verticalidade das decisões, foram introduzidos.

No âmbito normativo, esse processo teve início com um novo ordenamento legal – Lei do Conselho Municipal de Educação (1991), Lei dos Conselhos Escolares (1992) e Lei de Eleição Direta para Diretor (1993). Este movimento, não exclusivo de Porto Alegre, faz parte do novo contexto histórico brasileiro democrático, no qual diferentes agentes sociais da sociedade civil organizada, comunidades escolares e o próprio poder público interagem para definir direitos e deveres, regras de uso dos recursos públicos e prioridades. Lento, mas com avanços graduais, esse processo exigiu para sua consecução constante educação, controle social, autocrítica e reformulação. Até que, após quase uma década percorrida na construção da gestão democrática das escolas municipais, com a implantação de conselhos escolares e a eleições de diretores, além de outras práticas participativas no interior da escola, foi possível visualizar a possibilidade da descentralização orçamentária.

A falta de um mecanismo que propiciasse às escolas “recurso na mão” para a implementação de seus projetos e atendimento de suas necessidades materiais, de maneira ágil, surgia como uma demanda sobre a qual não se tinha muita clareza de como concretizar. Até aquele momento, as escolas municipais de Porto Alegre tinham vivido formas indiretas de gerenciamento de recursos, como opinar sobre uma lista de materiais, definir kits de materiais e solicitar serviços à Secretaria Municipal de Educação.

Uma medida importante na trajetória para o Orçamento Participativo Escolar foi o Decreto Municipal nº 11.952, que destinou recursos orçamentários provenientes da receita de impostos do Município e dos convênios com a União e o Estado para as unidades de ensino. Estes recursos seriam geridos pelo conselho escolar conjuntamente com a direção da escola.

A partir daí, resumidamente, a gestão financeira nas escolas municipais de Porto Alegre ocorre da seguinte forma:

- ▶ Ao final de cada ano, o conselho escolar ou um grupo de representantes do diversos segmentos da comunidade escolar reúne-se para preparar um esboço do Plano Anual. Este é elaborado a

partir da análise da execução financeira anterior e do diagnóstico da realidade existente. Consta de metas e objetivos, cronograma de aplicação e previsão de custos. Este esboço é submetido à apreciação da assembléia, onde é aprovado, com ou sem alterações.

- ▶ Durante o exercício financeiro, a direção e o conselho escolar elaboram um PAR – Plano de Aplicação de Recursos, a cada bimestre. Neste é feita a destinação para as rubricas de material permanente, serviços e material de consumo. Algumas vezes ocorrem alterações nos planos bimestrais, devido a situações não programadas, como destruições causadas por fenômenos da natureza ou depredações.
- ▶ A área construída no prédio escolar e o número de alunos são elementos considerados para o cálculo do valor do repasse financeiro para as escolas da rede. Nem sempre a verba recebida é suficiente para realizar o que a escola necessita, por isso os recursos extraordinários do OP/escolar são disputados para complementar o orçamento escolar.
- ▶ Há um Guia de Orientações sobre o Repasse, incluindo definições da rubricas e a forma como proceder em caso de alteração no PAR. Esta deve ser solicitada através de memorando, assinado pelo diretor da escola e pelo presidente do conselho escolar, sendo entregue pessoalmente no setor de programação financeira da Secretaria Municipal de Educação. A sua execução, salvo quando o valor da alteração não ultrapassar 10% do orçamento do bimestre, deve aguardar parecer de aprovação da Secretaria.

Considera-se que a descentralização da gestão financeira tem prós e contras. É positivo que a própria escola, com sua comunidade, pense, discuta, planeje, execute e fiscalize o ordenamento de despesas. Mesmo precisando repensar muitas vezes, replanejar e recompor suas definições e ações. Mas são onerosos o tempo e o desgaste exigidos por estas atividades.

A gestão financeira na escola é um agir mais ampliado e um compromisso a mais, com novos fazeres, ações e combinações. A descentralização financeira, contudo, enseja mais participação de todos os segmentos da escola em reuniões e assembléias; faz com que a vida na escola seja mais dinâmica, criativa e crítica. No entanto, para que as pessoas possam ter clareza sobre o que estão decidindo, é

fundamental um projeto político-pedagógico da escola, que lhes permita conhecer, dialogar e agir com e na comunidade. A necessidade de recursos para viabilizar esse projeto foi sempre um elemento de tensão, uma vez que os custos de serviços de manutenção e conservação requeriam investimentos significativos da verba recebida e as necessidades pedagógicas acabavam prejudicadas. Ensinos desta caminhada, muita organização e envolvimento, além do desenvolvimento da capacidade para lidar com a frustração pela verba que não atende à demanda da escola, resultaram num aperfeiçoamento importante da democratização da gestão da educação na rede municipal de escolas.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESCOLAR

Assim, em 1998, constitui-se o Orçamento Participativo da Escola Cidadã. Seu objetivo era atender àqueles projetos pedagógicos que necessitassem de um investimento mais significativo do que a verba trimestral destinada a cada escola. O OP/SMED ou OP/Escolar é um processo baseado no orçamento participativo do município, o OP/Cidade.

O OP/Escolar tem como fundamento a mobilização em prol de um objetivo selecionado pela comunidade como prioritário. Este objetivo é apresentado em forma de projeto, construído no Plano Anual, votado na assembléia da escola e depois encaminhado a uma plenária da região escolar que define três projetos prioritários. As prioridades regionais são defendidas, por delegados eleitos, em um conselho municipal do OP/Escolar. Neste conselho há uma votação para a classificação dos projetos de toda a rede municipal de ensino. De acordo com este resultado, distribui-se o valor que a fazenda municipal havia destinado para o OP/Escolar.

As escolas contempladas executarão seus projetos, administrando a verba e prestando contas de sua aplicação. Vale lembrar que este processo é, a cada ano, reorganizado a partir da avaliação feita sobre o processo do ano anterior, com a participação da comunidade, dos delegados, conselheiros e da Secretaria Municipal de Educação.

A participação na disputa por recursos do OP/Escolar, que tem sido motivo de orgulho para as escolas, por possibilitar a condição financeira para a realização de um projeto pedagógico, mas também por significar prestígio ao projeto elaborado, reforça a força de mobilização da comunidade escolar e a capacidade de administração coletiva, porém, sua lógica acabou por estabelecer disputas, frustrações e inveja entre as escolas de uma mesma comunidade. Algumas escolas menores percebiam que não conseguiam seus objetivos, no momento da votação dos projetos, em plenária pública, devido ao menor número de delegados.

Face a este problema, buscou-se a construção da solidariedade e da parceria, sendo estabelecido um novo formato para a realização do OP/Escolar, muito mais em sintonia com os fundamentos políticos da gestão democrática.

UM EXEMPLO CONCRETIZADO

Um exemplo concreto de como a gestão financeira participativa das escolas municipais contribui para desenvolvimento do projeto político-pedagógico e da educação na cidade, em sentido amplo, é o projeto Uma Cultura de Paz na Restinga.

A Restinga é um bairro populoso, afastado do centro da cidade e com altos índices de exclusão social. Nos últimos anos, as escolas menores desta região, denominada de Extremo Sul, após se perceberem sem condições de participar deste pleito, distanciaram-se do processo do OP/Escolar. O conselho de delegados da região, preocupado com esta situação de exclusão, reuniu todas as escolas para discutir uma solução. Avaliaram que tais escolas só teriam chance de disputar a verba disponível no OP/Escolar se fizessem alianças com escolas maiores e com poder de mobilização. Também, que os interesses das escolas menores não eram diferentes dos de outras escolas, que aquilo que estas desejavam poderia constituir um projeto único, construído pela comunidade escolar do bairro. As parcerias foram se concretizando e englobando um número maior de escolas, cuja população desejava viver bem na Restinga. E viver bem significava viver em Paz; ou simplesmente Viver. Para viver precisavam, primeiro, de Paz. Foi este o tema do projeto educacional comum.

Inicialmente, em 1999, a Escola Municipal Mario Quintana, ainda com o nome de Restinga Velha, inscreveu um projeto com a Escola Infantil Paulo Freire e a Escola Municipal Pessoa de Brum, que teve o nome de Prepare. Em 2000, estas três escolas reafirmaram sua parceria com o projeto Prepare Utopias. Em 2001, foram contemplados dois projetos coletivos e um individual: o projeto “A Paz em Nossas Mãos”, que uniu as escolas Mario Quintana, Dolores Alcaraz Caldas, Alberto Pasqualini, Chapéu do Sol, Lidovino Fanton, Tristão Sucupira Vianna, Nova Restinga e Dom Luiz de Nadal; e o Projeto “Somos autores de uma nova História”, que uniu, mais uma vez, as escolas Pessoa de Brum e Paulo Freire. Após três anos de caminhada coletiva, em 2002, construiu-se uma parceria entre todas as 14 escolas municipais da Restinga e Extremo Sul, atendendo a um sonho ousado. Defender três projetos que interessassem a todas as escolas era diluir enfrentamentos e disputas pela verba, construir solidariedade. As escolas conseguiam dar um passo para a construção daquilo que elas próprias cobravam e esperavam dos alunos e da comunidade: o respeito e a união.

Resgatou-se, com esta proposta, o caráter pedagógico e solidário do processo participativo de gestão financeira desencadeado na rede municipal de ensino e que prepara a cidadania para o OP da cidade de Porto Alegre e para a vida com participação. Atualmente, as escolas preparam material sobre a memória deste processo, para que ele não se perca, e vêm sua experiência reconhecida pelas demais regiões da cidade. Através da gestão financeira construiu-se cidadania.

Por todas estas possibilidades é que a gestão democrática se impõe e atrai o interesse de todos os que pensam a educação e a democracia. O orçamento participativo e descentralizado é processo educativo, é exercício de inclusão, participação e cidadania.

Assim, vale citar uma das poesias preferidas da comunidade da Escola Mario Quintana, que acreditou em um sonho. Não como utopia, mas como regra de persistência, criatividade e construção.

DAS UTOPIAS

Se as coisas são inatingíveis,
Ora, não há razão para não querê-las.
Que tristes os caminhos se não fora
A presença distante das estrelas.
Mario Quintana

REFERÊNCIAS

- ASSEPLA. *Política e descentralização programática e físico-financeira da SMED/ Gestão 2001 -2004.*
- AZEVEDO, José Clovis. *Escola Cidadã. Desafios, diálogos e travessias.* Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *Escola Cidadã: A Experiência de Porto Alegre.* Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. PALESTRAS - I Encontro Brasileiro de Cidades Educadoras, 2000.
- BLASINA, Hiroxima. *A gestão financeira participativa na escola cidadã: um estudo na Escola Municipal de Ensino Fundamental Mario Quintana, Porto Alegre.* Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Orientadora: Maria Beatriz Luce.
- GADOTTI, Moacir e ROMAO, Jose E. (Org). *Autonomia da Escola - Princípios e propostas. (Guia da Escola Cidadã; v.5).* São Paulo: Ed. Cortez e Instituto Paulo Freire, 2000.
- GADOTTI, Moacir. *Escola Cidadã. (Coleções: Questões de Nossa Época; v.24).* São Paulo: Cortez, 2001.

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E A VALORIZAÇÃO DOS SEUS PROFISSIONAIS

Joseite Maria Cangussú Ribeiro

A valorização dos profissionais da educação é elemento fundamental no intrincado tecido das políticas públicas no campo educacional, tendo em vista a natureza da ação educativa, dependente das relações humanas que se constituem nos processos educacionais. Não se pode falar em políticas de democratização e elevação da *qualidade* em educação sem incluir no debate a valorização dos profissionais que aí atuam, docentes ou não-docentes. Este texto pretende abordar aspectos dessa discussão partindo da breve análise de um PDE – Plano de Desenvolvimento Escolar – de uma unidade de ensino, pois é no terreno concreto, de cada escola, que estas políticas constroem seus significados e produzem seus efeitos.

O confronto entre o PDE e determinados elementos da política de financiamento da educação possibilita extrair conclusões relevantes em relação à democratização da gestão financeira, bem como compreender a necessidade e a complexidade de uma política verdadeiramente comprometida com a valorização dos profissionais, tanto daqueles que trabalham diretamente com os alunos, em sala de aula, quanto fora dela, englobando aí os demais trabalhadores em suas várias funções, imprescindíveis ao trabalho coletivo e ao atendimento das necessidades básicas de aprendizagem dos alunos, bem como à formação para a cidadania.

O PDE – DADOS E ANÁLISE

O primeiro exercício desta reflexão foi o de buscar conhecer a configuração do Plano de Desenvolvimento Escolar de uma escola pública estadual de ensino, os seus problemas e desafios, os seus objetivos e metas nas várias dimensões e o seu orçamento para o exercício de 2004. Neste sentido, um dos elementos considerados foi o aproveitamento dos estudos pelos alunos, sintetizado no quadro abaixo:

QUADRO I – APROVEITAMENTO DOS ALUNOS - REGULAR. ANO: 2003										
Série	Matrícula Inicial	Admitidos Após Mês de Março	Transferidos	Abandono	Aprovados	Reprovados	Matrícula Final	Índice de Aprovação	Índice de Reprovação	Índice de Abandono
5 ^a	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
6 ^a	142	39	28	43	90	20	181	58,82%	13,08%	28,10%
7 ^a	119	52	43	27	80	21	171	62,50%	16,40%	21,10%
8 ^a	80	26	28	25	47	06	106	60,25%	7,69%	32,06%
Total	341	117	99	95	217	47	458	60,44%	13,09%	26,46%

Fonte: Plano de desenvolvimento escolar de determinada escola pública da esfera estadual de ensino. As séries iniciais são organizadas em ciclos de aprendizagem.

Na análise, destaco os seguintes aspectos: o quadro indica um índice de aprovação de 60,44%, seguido de 13,09% de reprovação e 26,46% de abandono. Das informações sobre a distorção idade-série, pode-se calcular uma média de 39,95%. O alto índice de alunos com distorção idade-série concentra-se no ensino noturno, cujas idades variam entre 14 e 50 anos, segundo informações contidas no PDE.

A escola indica em seu plano os problemas que devem ser atacados prioritariamente: diminuir o índice de reprovação; envolver familiares nas atividades escolares e extra-escolares; revisar formas curriculares; dinamizar o CDCE; efetivar a eficácia escolar; reformar o muro; corrigir o desnível do pátio; afastar indivíduos suspeitos.

Quanto à efetividade do processo ensino-aprendizagem, considera boa a organização e articulação curricular; o tempo é utilizado com efetivas atividades de ensino aprendizagem. Os professores utilizam estratégias diferenciadas, ocorre avaliação contínua do rendimento dos alunos, embora a própria escola considere regular a utilização de resultados dos relatórios para localizar problemas, propor soluções e revisar a forma como o currículo é trabalhado na escola. Considera boa a rotina, a organização e a disciplina na sala de aula.

Quanto ao clima escolar, considera bons os padrões de ensino, entretanto tem como regular a definição de parâmetros para desempenho de alunos e professores. Possui um ambiente escolar organizado e agradável, e a equipe escolar tem compromisso com os alunos e a escola. Os professores possuem formação adequada, experiência e estabilidade; contudo, quanto à jornada de trabalho, considera

insuficiente o número dos professores em tempo integral na escola, embora haja compromisso da equipe com os objetivos da mesma. Quanto à gestão participativa, considera razoável o envolvimento dos pais e da comunidade, a atuação do conselho e a participação da comunidade na definição dos objetivos da escola.

Frente ao diagnóstico realizado pela escola, destacam-se os itens referentes a formação, jornada de trabalho e parâmetros para desempenho: embora o quadro de professores possua, em sua maioria, a formação adequada e participe de cursos de atualização, sabe-se que nem sempre esta atualização está conectada com o projeto político-pedagógico da escola. Quanto à jornada de trabalho, a falta de dedicação integral da maioria dos professores compromete a prática coletiva na escola, e sendo esta requisito imprescindível na construção e definição do currículo necessário a determinado contexto educacional, levantam-se interrogações sobre a qualidade de ensino efetivamente construída.

No caso da escola em análise, embora os professores sejam comprometidos com a escola e portadores da formação inicial recomendada, não possuem a disponibilidade de tempo intelectual, necessário para refletir, problematizar, avaliar, extrair proposições coletivas e, a partir desse processo, imprimir ao projeto político-pedagógico novas reconfigurações baseadas na necessária clareza sobre o padrão de qualidade almejado, bem como na garantia de que as condições reais e objetivas para sua efetiva prática serão de fato asseguradas.

Ao considerar regular a definição de parâmetros para desempenho de alunos e professores, a escola expressa a sua angústia e incertezas quanto à pertinência do projeto político-pedagógico em curso, colocado em questão pelos altos índices de estudantes em situação de fracasso (39,56%, somando índices de repetência e evasão). O pulsar do coração da escola pode ser auscultado no processo pedagógico efetivamente praticado, na articulação da prática pedagógica pelo coletivo de professores e dos demais funcionários. A sua conexão com a realidade social e cultural em que se insere é fator preponderante a um projeto comprometido com a qualidade educacional e com um projeto de nação comprometido com a qualidade social de vida. Neste sentido, um bom nível de definição de parâmetros de desempenho deve considerar a ação pedagógica efetivamente praticada e a sua relação com a realidade local e global.

Para execução do seu Plano de Desenvolvimento Escolar, a escola em análise conta com os recursos financeiros provindos do Programa Dinheiro Direto na Escola e dos Repasses Bimestrais provindos da Secretaria de Educação. A escola conta ainda com os recursos destinados ao pagamento de pessoal, sendo estes centralizados pela Secretaria de Estado de Educação, constituindo a maior despesa da escola.

Acompanhe no quadro abaixo o orçamento da escola para o exercício de 2004:

QUADRO 2 – RECURSOS PREVISTOS NO ORÇAMENTO DA ESCOLA / EXERCÍCIO DE 2004 – R\$ (REAIS)		
DISCRIMINAÇÃO	TOTAL MENSAL	TOTAL ANUAL
Programa Dinheiro Direto na Escola	–	9.067,70
Repasses Bimestrais	–	20.200,00
FEE/Seduc	49.514,13	658.537,92
Folha de Pagamento Pessoal Efetivo	6.355,70 (p/50 dias 5.728,00)	82.624,10
Folha de Pagamento Pessoal Interino*	–	22.624,10
Merenda Escolar		
TOTAL GERAL	–	793.341,72

Fonte: Plano de Desenvolvimento Escolar e Folha de Pagamento referente ao mês de março de 2004.

*Não está contabilizado no mês de março o total de 12 professores interinos aguardando publicação de contratos, cuja carga horária de horas/aula varia de 8 a 20 horas semanais.

Como se depreende do quadro acima, situação comum à totalidade das escolas públicas brasileiras, a maior despesa dessa escola é com a folha de pagamento de seu pessoal, formado por professores e funcionários, cuja execução é centralizada pela Secretaria de Educação. A parte de recursos descentralizada é inferior a 10%.

Muito embora possa parecer um investimento relativamente excessivo em detrimento de outras necessidades, é fundamental retomar a centralidade do papel dos funcionários, docentes e não-docentes no trabalho da escola. Mesmo configurando a maior despesa, o investimento feito nos trabalhadores ainda é insuficiente para garantir salários dignos e remuneração da carga horária de planejamento e avaliação do processo pedagógico e do trabalho global da instituição.

De todos os problemas elencados e de outros que se pode detectar a partir de uma análise mais complexa e detalhada do PDE dessa e de outras escolas, certamente o protagonismo dos trabalhadores é condição *sine qua non* para a superação dessas dificuldades e para a conquista de um novo padrão de qualidade, baseada no (re)conhecimento da realidade local, em uma formação voltada para os problemas enfrentados e nas condições de trabalho que favoreçam um processo contínuo e sistemático de ação–reflexão.

Um dos principais problemas evidenciados na análise localiza-se exatamente nas condições de trabalho, especialmente sobre a jornada de trabalho do pessoal responsável pela elaboração e execução do *Projeto Político-Pedagógico*. A dedicação

de tempo integral em uma mesma escola, apontada como condição ideal, demanda um investimento ainda não priorizado nos critérios de definição do financiamento da educação, aspecto problemático cuja solução deve ser levada a sério.

Este breve estudo de caso é ilustrativo da situação em que se encontra a maioria das escolas públicas do país, o que aponta a necessidade de avançar no financiamento da educação, incorporando de fato a valorização dos profissionais em medidas mais eficientes – além do terreno discursivo e das boas intenções.

POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E A VALORIZAÇÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

Pode-se dizer que o Fundef, eixo das políticas de financiamento do ensino fundamental, contribuiu, entre outras coisas, para demarcar que a democratização da gestão financeira continua ainda a figurar como uma das grandes bandeiras de luta da sociedade. Quando junta 60% dos recursos das duas esferas administrativas públicas e acena para a unificação das suas condições estruturais, revela uma das suas faces; contudo, contraditoriamente, o regime de competição acirrado por este mesmo Fundo e os recursos insuficientes revelam a sua outra face, que limita a colaboração. A falta de controle fiscal e de transparência na aplicação dos recursos arrecadados vem a restringir, automaticamente, a democratização da gestão financeira.

Corrigir o rumo desta política exige o redimensionamento do próprio Fundef, aprimorando mecanismos de controle social, mas também aportando mais recursos. A conquista de uma maior qualidade em educação, que necessariamente passa pela ampliação e ressignificação da valorização atualmente dispensada aos trabalhadores, só ocorrerá mediante investimentos suficientes, capazes de dar as condições para redimensionar salários, carreira e jornada de trabalho.

Esse debate, que está em curso na constituição de um novo fundo para a educação básica, demanda a mobilização coletiva da sociedade e dos profissionais para condições de trabalho mais favoráveis. A valorização sonhada tanto pelos professores quanto pelos funcionários de escolas, vital não apenas à sua dignidade, mas à própria qualidade de ensino, não será conquista de práticas individualizadas, mas de práticas coletivas. Requer, portanto, o fortalecimento do espírito coletivo.

Neste contexto de reestruturação da política educacional do país, o princípio constitucional do Regime de Colaboração entre os entes federais deveria também receber uma atenção especial, no sentido de criarem-se mecanismos que viessem a favorecer o fortalecimento das articulações entre União, Estados e Municípios. Esta é uma exigência natural, quando se leva em conta que, ao organizar um Fundo com

recursos públicos das várias esferas governamentais, exige-se uma certa capacidade de diálogo e de planejamento coletivo entre os gestores públicos e os setores representativos da sociedade.

A legislação de regulamentação do Fundeb, que, se aprovado, substituirá o Fundef, deve contemplar de modo especial este item, pois ele é matéria decisiva para viabilizar e melhorar a capacidade de articulação entre os entes federados, aumentando assim a capacidade e a vontade política de soma de esforços dos entes federados, representados pelos gestores públicos e pelos sujeitos sociais indicados como conselheiros em cada entidade formadora do regime democrático brasileiro.

Com este entendimento, a qualidade na educação e a valorização de seus profissionais constituem um binômio, cujo resultado é fator preponderante para o desenvolvimento humano, político, econômico e social. Entretanto, a definição de parâmetros de qualidade e o seu custo não esbarram apenas na complexidade de sua definição, mas essencialmente no aporte de recursos destinados à educação suficientes para cobrir todas as despesas com a educação básica de qualidade para toda a demanda em todas as idades, etapas e modalidades de ensino, especialmente em razão do histórico déficit educacional. A valorização dos trabalhadores da educação encontra nesses fatores o seu maior entrave.

Na égide do Fundef, de conformidade com a Resolução nº03/1997 do CNE, os mecanismos apontados para a definição da remuneração média mensal dos docentes são equivalentes ao custo médio aluno/ano, para uma função de 20 horas em aula e cinco de horas de atividades, para uma relação média de 25 alunos por professor, no sistema de ensino. Uma jornada maior ou menor do que esta, ou a vigência de uma relação aluno/professor diferente da mencionada, implicará diferenciação para mais ou para menos no fator de equivalência entre custo médio aluno/ano e o ponto médio da escala de remuneração mensal dos docentes.

Não podemos desconsiderar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), em sua lógica contábil, ao mesmo tempo em que permitiu certa valorização dos profissionais de municípios mais pobres, pelo processo de divisão igualitária e solidária dos recursos financeiros, reduziu as possibilidades de melhoria dos demais municípios, acirrando a competição entre as redes públicas de ensino e degradando a qualidade e as condições de trabalho, via superlotação de alunos por salas de aulas e aumento da jornada de trabalho dos profissionais, duplicando ou mesmo triplicando os vínculos empregatícios, dada a expansão das redes municipais.

Dessa forma, o déficit de oferta educacional nas várias etapas e modalidades de ensino apresenta-se como um dos principais limites da qualidade de ensino. O desafio caracteriza-se, portanto, em ofertar a quantidade de vagas necessárias com um padrão de qualidade aceitável e necessário ao perfil de sociedade que temos e que queremos, na qual a valorização dos profissionais é fator decisivo na construção de processos educacionais com qualidade.

Os custos e a quantidade de recursos necessários figuram como grandes problemas a serem equacionados na busca de soluções viáveis, dentro do menor espaço de tempo possível. Assim, os processos de gestão, tanto administrativa e financeira quanto pedagógica, constam como eixos de reestruturação de uma política educacional, comprometida com um projeto de nação soberana, justa, democrática e solidária.

FINANCIAMENTO DE UMA NOVA PERSPECTIVA: O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO EM EDUCAÇÃO

Pensar o projeto político-pedagógico enquanto movimento, gestado na participação de todos os segmentos da comunidade escolar: alunos, pais, profissionais da educação (composto por professores e funcionários responsáveis pela escrituração, merenda escolar, vigilância, limpeza e conservação, etc.), supõe uma abordagem compromissada com a construção de uma nova ordem: plural e solidária, respeitadora das diferenças e comprometida com a qualidade. Uma qualidade que vá além dos padrões exigidos pelo *mercado*; mas uma qualidade comprometida com a qualidade social de vida, tanto dos humanos quanto das demais espécies existentes no planeta.

Quero aqui chamar a atenção para o papel relevante dos profissionais da educação, no processo de elaboração coletiva do projeto político-pedagógico. São os profissionais os responsáveis por dinamizar, motivar, abrir os portões das escolas e chamar a comunidade para pensar e propor o modelo de escola conveniente. O contexto social, político, econômico e cultural global e local, a ser pensado e problematizado pela comunidade escolar, supõe estratégias adequadas às suas características.

Acredito que o diálogo é o critério mais indicado do processo de construção do projeto político-pedagógico, que ao partir do local para o global, ou vice-versa, terá o compromisso de elevar um processo sempre ascendente, o conhecimento desta comunidade escolar.

Os profissionais da educação do segmento funcionários, que somam milhares em todo o território nacional, na função educativa da escola, conforme preceitua a LDB, exercem uma função significativa. Dentro de um projeto político-pedagógico comprometido com a libertação e evolução dos povos, construído a partir do

coletivo, poderá exercer uma função não de “servente”, como é conhecido o profissional da limpeza, por exemplo, mas de um sujeito ativo, com um papel preponderante nas atividades educativas.

A ênfase dada às atividades, objetivando desenvolver valores e habilidades, centradas no aprender a aprender, numa relação respeitosa com a vida em todas as suas formas, com o outro, com o corpo e com a natureza, encontra nas funções exercidas pelo segmento de funcionários uma grande aliada.

O preparo da merenda, a definição do cardápio, o controle sobre a origem dos alimentos, o cuidado com a água usada na escola, a arborização e o ajardinamento dos espaços livres existentes na escola, a limpeza e a higiene, o destino correto do lixo, a conservação do patrimônio escolar, entre outras atividades do dia-a-dia da escola, constituem situações estratégicas de aprendizagens coletivas que, por sua própria natureza, não poderiam ser de responsabilidade exclusiva dos funcionários, mas racionalmente potencializadas como situações práticas de aprendizagens. Estas atividades contribuem na construção do saber coletivo, democratizado, capaz inclusive de superar a ordem disciplinar do conhecimento que ainda escraviza professores e alunos, contribuindo qualificadamente para a humanização da escola pública brasileira.

Na elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, o papel do professor é preponderante, como já dito. Portanto, o tempo dedicado ao trabalho docente deve incluir tanto aquele com atividades diretas com alunos, quanto o destinado a planejamento e avaliação. Cada vez mais tem ficado evidente a necessidade de que o processo de planejamento, seja do projeto político-pedagógico ou mesmo dos cursos e aulas, e conseqüentemente os processos de avaliação, tanto de alunos, quanto do próprio desempenho da escola, envolvendo também os funcionários, seja feito pelo coletivo da comunidade escolar. Daí a importância de oferecer a todos os trabalhadores da educação não apenas a formação continuada, mas também, incluindo os funcionários, a formação inicial.

Com base na LDB, atividades de planejamento e avaliação estão previstas no exercício docente. Porém, na prática, as funções docentes são ainda contabilizadas a cada 20 horas, levando em conta apenas as horas diretamente com alunos, mesmo que nas leis de carreira preconizem a jornada única, englobando o trabalho dentro e fora de sala de aula. O que se presencia, na prática, é a multiplicação da jornada de trabalho, com um número significativo de professores com dois ou até três vínculos empregatícios, devido à baixa remuneração.

Aproveitando a reconfiguração acarretada pelo Fundef, e sendo este redimensionado, poderemos talvez vislumbrar a tão sonhada valorização dos

profissionais da educação, que deve sustentar-se no tripé Carreira – Salário – Jornada de Trabalho. Equacionar estes três componentes constitui ação primordial de uma política que se queira justa, que deve superar a descentralização apontada como medida para resolver o conflito de regulação entre Estado – Mercado – Comunidade, onde se presencia a supremacia do mercado e do estado, em detrimento da comunidade, como nos diz Santos (2000).

Mesmo o Fundef figurando como uma política pública, os seus mecanismos de divisão dos recursos entre as redes de ensino seguem os parâmetros do mercado. Não basta, portanto, garantir a equidade, garantir um valor por aluno colocando este enquanto um número no centro da divisão dos recursos, já que neste processo os alunos são valorizados como mercadoria pelos gestores, porque valem dinheiro *per capita*. É preciso reinventar este modelo, que estimule além do aumento no número de alunos; a elevação do valor por aluno com um padrão de qualidade precisa ser fator preponderante da fórmula aplicada para redistribuição dos recursos, como estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, até hoje ainda não regulamentada neste aspecto.

Também neste campo, as proposições de Santos (2000, p. 117) são perfeitamente aplicáveis, ao dizer que os problemas sociais assumiram uma dimensão epistemológica quando a ciência passou a estar na origem deles. Os problemas não deixaram de ser sociais para serem epistemológicos. São epistemológicos na medida em que a ciência moderna, não podendo resolvê-los, deixou de pensá-los como problemas.

A qualidade educacional exigida pelos sistemas de ensino, conforme demonstrou este breve exercício sobre Plano de Desenvolvimento do Ensino de determinada escola e sua inserção em um contexto global, perpassa a valorização dos profissionais da educação e a capacidade de definirmos a partir do coletivo da escola os parâmetros de qualidade, de humanização e de justiça para determinado contexto social e educacional. Acredito que em meio aos conflitos paradigmáticos do conhecimento e do mundo do conhecimento, o local e o global devem estar em permanente inter-relação.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Constituição (1988). *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. Marcos Legais, 2ª edição. Brasem. Brasília, DF: 1999.
- _____. *Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Marcos Legais, 2ª edição. Brasem. Brasília, DF: 1999.

_____. *Lei n.º 9424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Marcos Legais, 2ª edição. Prasem. Brasília, DF 1999.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Censo Escolar 2000. Brasília: MEC/INEP, 2000. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Acesso em março de 2002.

TANGARÁ DA SERRA. *Balanço consolidado*, 1996. Prefeitura Municipal, Secretaria de Finanças, 1996.

_____. *Balanço consolidado*, 1997. Prefeitura Municipal, Secretaria de Finanças, 1997.

_____. *Balanço consolidado*, 1998. Prefeitura Municipal, Secretaria de Finanças, 1998.

_____. *Balanço consolidado*, 1999. Prefeitura Municipal, Secretaria de Finanças, 1999.

_____. *Balanço consolidado*, 2000. Prefeitura Municipal, Secretaria de Finanças, 2000.

_____. *PEC Provisória de criação do Fundeb do MEC*. Ministério da Educação, 2005. www.mec.gov.br.

MONLEVADE, João. *Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos*. Ceilândia – DF: Idéa editora, 1997.

_____. *FUNDEB. – Fundo de Educação Básica, superando os defeitos e ampliando os efeitos do Fundef*. Caderno de Educação, Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Bancada do PT na Câmara dos Deputados. Brasília : 2000.

_____. *Perfil dos Técnicos em Educação não-docentes*. Caderno Formativo n.º 02. Sintep/MT : junho/98.

_____. *Plano Nacional de Educação ou carta de intenções?* Cadernos do Observatório nº 03. Ibase/Observatório da Cidadania/ Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Dezembro de 2001.

Plano de Desenvolvimento Escolar. Escola Estadual de Ensino Fundamental Prof. João Batista. 2004. Tangará da Serra, MT. Cópia em disquete.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

AVALIAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO¹

Sandra M. Zákia L. Sousa

A discussão sobre avaliação institucional da educação básica é recente, no Brasil. O que temos acumulado são contribuições trazidas, desde os anos 1980, relativas à avaliação das instituições de educação superior, as quais podem nos ajudar na proposição e desenvolvimento de projetos para a escola básica, evitando, também, que se reproduzam alguns desserviços causados por procedimentos adotados em algumas destas instituições.

No âmbito dos sistemas públicos de ensino, em nível da educação básica, vem sendo apresentada a necessidade de propostas de avaliação institucional, que apontem para processos sistematizados de análise da organização escolar. Em realidade, a avaliação feita pelos vários integrantes da escola, bem como dos vários componentes e das diversas dimensões do trabalho escolar, sempre ocorreu; no entanto, de modo informal. Por exemplo: os professores são avaliados pelos alunos, por seus pares, pelos técnicos e dirigentes da escola; o diretor e outros profissionais são avaliados pelos alunos; a infra-estrutura disponível é sempre analisada como fator que facilita ou dificulta o desenvolvimento das atividades; o currículo é objeto de apreciação, particularmente pelo corpo docente; as relações de trabalho e de poder são analisadas quanto ao seu potencial de promoverem ou não um clima favorável no contexto escolar.

No entanto, tradicionalmente, a avaliação que se realiza de modo sistemático na escola é a direcionada para o aluno, sem que os resultados dessa avaliação sejam referenciados ao contexto em que são produzidos. Ou seja, o fracasso ou o sucesso escolar dos alunos tendem a ser interpretados em uma dimensão individual, não sendo tratados como expressão do próprio sucesso ou fracasso da escola.

Sobre as concepções e práticas avaliativas, direcionadas ao julgamento do desenvolvimento escolar do aluno, temos um conjunto de estudos e propostas, desenvolvidos sob diferentes ênfases. Em linhas gerais, as contribuições presentes na

¹ Este texto reproduz parcialmente palestra realizada pela autora no Seminário "O ensino municipal e a educação brasileira", promovido pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, em 04/08/99.

literatura da área podem ser agrupadas nas que trazem considerações prescritivas sobre como proceder à avaliação, explorando a sua dimensão técnica, e nas direcionadas à análise das concepções e práticas correntes no sistema escolar, evidenciando implicações ideológicas e políticas desta prática.

As produções situadas nesta última perspectiva caminham na direção de apontar a necessidade de re-significação da avaliação, quando esta tende a se confundir com procedimentos de medida, voltados a seleção e classificação dos alunos. A proposta é que se busque resgatar o sentido constitutivo da avaliação, ou seja, tomá-la como um processo que deve estar a serviço da orientação da aprendizagem, como estímulo aos alunos para o avanço do conhecimento, cumprindo uma função eminentemente formativa.

Além disso, alguns desses estudos alertam para a necessidade de ampliação da própria abrangência da avaliação escolar, a partir do entendimento de que o desempenho do aluno deve necessariamente ser analisado de modo contextualizado.

Retomo aqui parte de um texto anterior, em que tratava desta questão:

Se, por um lado, evidencia-se a necessidade de que sejam redirecionadas as finalidades a que vem servindo a avaliação da aprendizagem, por outro, impõe-se que seja vivenciada a avaliação da escola, de forma sistemática, para além da avaliação do aluno (Sousa, 1995).

Tal posição reflete o entendimento de que a escola deve ser avaliada em sua totalidade, integrando a avaliação do desempenho do aluno, não sendo possível pensar-se em modificar a sistemática de avaliação vigente sem encarar uma transformação global da escola. É duplo o desafio que se coloca aos educadores:

- ▶ redirecionamento das práticas de avaliação da aprendizagem, com vistas a superar os desserviços e inadequações dessas práticas, quando se tem como propósito a democratização da escola; e
- ▶ construção de uma sistemática da avaliação da escola como um todo.

Em realidade, esses dois movimentos não são estanques, mas se concretizam de modo articulado entre si e, ainda, integram o projeto pedagógico e social da escola a ser construído por todos os participantes da ação educativa (profissionais da educação, alunos e pais).

PROJETO DA ESCOLA:

PONTO DE PARTIDA E DE CHEGADA DA AVALIAÇÃO

O ponto de partida para se discutir qual perspectiva de avaliação institucional será adotada por uma dada escola é a resposta que esta construir às seguintes questões:

- ▶ Qual é o nosso projeto educacional?
- ▶ Quais os princípios que devem orientar a organização do trabalho escolar?
- ▶ Qual é o nosso compromisso com os alunos desta escola, e para além destes, com a construção de uma escola pública de qualidade?
- ▶ O que entendemos por qualidade?

Responder a essas questões resulta na explicitação de valores, intencionalidades, expectativas e compromissos dos participantes da ação educativa. E a avaliação, como dimensão intrínseca ao processo educacional, tem seu sentido na medida em que contribuir para a construção dos resultados esperados.

Os critérios de avaliação não são estabelecidos de modo dissociado das posições, crenças, visões de mundo e práticas sociais de quem os concebe, mas emergem da perspectiva filosófica, social e política de quem faz o julgamento e dela são expressão. Assim, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam (Sousa, 1997, p. 127).

Avalia-se para afirmar valores, ou seja, avalia-se para subsidiar, induzir, provocar mudanças em uma dada direção, evidenciando-se que não há neutralidade nos caminhos, nos procedimentos e instrumentos que são utilizados em uma atividade ou em um processo avaliativo.

Portanto, não é possível pensarmos em um modelo único de avaliação que atenda todas as escolas, pois para que este ganhe significado institucional precisa responder ao projeto educacional e social em curso. Ao discorrer sobre avaliação de programas educacionais, Stake (1982, p. 46) observa que “não é possível realizar estudos avaliativos sem considerar – implícita ou explicitamente (de preferência) – como as pessoas valorizam, em termos subjetivos, os vários planos e produtos educacionais”. Assim, é importante ter-se em conta a multiplicidade de valores presentes entre as diversas

unidades escolares e em cada uma delas, bem como a clareza de que é preciso trabalhar a partir dessa diversidade, na construção ou explicitação do Projeto de Escola, que é a referência para a proposição da sistemática de avaliação.

Vale lembrar que muitas vezes não se tem clareza quanto ao projeto realmente vivido pela instituição, e, neste caso, a avaliação pode se constituir em um caminho, até mesmo, para explicitação do projeto em curso.

Nessa perspectiva... o que se entende por avaliação?

A avaliação se constitui em um processo de busca de compreensão da realidade escolar, com o fim de subsidiar a tomada de decisões quanto ao direcionamento das intervenções, visando ao aprimoramento do trabalho escolar. Como tal, a avaliação compreende a descrição, interpretação e o julgamento das ações desenvolvidas, resultando na definição de prioridades a serem implementadas e rumos a serem seguidos, tendo como referência princípios e finalidades estabelecidas no Projeto da Escola, ao tempo em que subsidia a sua própria redefinição (Sousa, 1995, p. 63).

UMA ESCOLA DE QUALIDADE SUPÕE...

O compromisso de seus integrantes com a permanência de todos que nela ingressam e com o seu processo de desenvolvimento; a organização de um trabalho que viabilize e estimule a apropriação e construção do conhecimento e a formação do sujeito social; relações de poder compartilhadas, privilegiando o trabalho coletivo e cooperativo entre os profissionais da escola, alunos e comunidade.

Tal entendimento remete a que se pense em uma sistemática de avaliação que esteja a serviço do desenvolvimento de todos os alunos, ou seja, a serviço de um projeto democrático de escola, perspectiva esta que não se coaduna com práticas que tenham como alvo a discriminação, a premiação ou punição, em decorrência dos resultados da avaliação. Também, seu foco não se volta exclusivamente aos resultados ou produtos escolares – contempla processos e relações.

O investimento a ser feito é em direção à construção de propostas de avaliação que tenham o potencial de subsidiar a escola na definição de prioridades e no encaminhamento de decisões que possibilitem o aprimoramento de seu trabalho, bem como uma análise da atuação das instâncias governamentais na promoção de uma escola básica de qualidade, para toda a população.

A AVALIAÇÃO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO TRABALHO ESCOLAR

Para que o processo de avaliação escolar tenha o potencial de contribuir com o aperfeiçoamento das ações em desenvolvimento ele deve revestir-se de características, tais como:

- ▶ ser *democrático*, no sentido de considerar que os integrantes da ação educativa são capazes de assumir o processo de transformação da educação escolar sob a ótica dos interesses das camadas majoritárias da população;
- ▶ ser *abrangente*, significando que todos os integrantes e os diversos componentes da organização escolar sejam avaliados: a atuação do professor e de outros profissionais da escola; os conteúdos e processos de ensino; as condições, dinâmicas e relações de trabalho; os recursos físicos e materiais disponíveis; a articulação da escola com a comunidade, com grupos organizados da sociedade; as relações da escola com outras escolas e instâncias do sistema;
- ▶ ser *participativo*, prevendo a cooperação de todos, desde a definição de como a avaliação deve ser conduzida até a análise dos resultados e escolha dos rumos de ação a serem seguidos;
- ▶ ser *contínuo*, constituindo-se efetivamente em uma prática dinâmica de investigação, que integra o planejamento escolar em uma dimensão educativa (Sousa, 1995, p. 64).

Ao discorrer sobre avaliação da eficácia das escolas, Thurler (1998, p. 176) observa que esta “resulta de **um processo de construção, pelos atores envolvidos**, de uma representação dos objetivos e dos efeitos de sua ação comum. Assim, a eficácia não é mais definida de fora para dentro: são os membros da escola que, em etapas sucessivas, definem e ajustam seu contrato, suas finalidades, suas exigências, seus critérios de eficácia e, enfim, organizam seu próprio controle contínuo dos progressos feitos, negociam e realizam os ajustes necessários”.

Ao assumir esta perspectiva de avaliação, a autora, embora não explore, levanta duas indagações bastante pertinentes:

- ▶ como, então, levar em conta os objetivos e critérios de eficácia do conjunto do sistema educativo, se admitimos que cada escola não é uma empresa autônoma?

- ▶ em quais condições os atores têm, ao mesmo tempo, razões e meios de se interrogar *lucidamente e sem complacência* sobre sua própria eficácia? (Thurler, 1998, p. 176).

Quanto à primeira questão, é importante que se caminhe da discussão da avaliação institucional para a avaliação do sistema, o que implica ter clareza sobre algumas diretrizes orientadoras do trabalho de toda a rede, que sejam tomadas como parâmetros de ensino de qualidade para todos. Isso é importante para se evitar uma fragmentação do sistema, tomando-se a escola individualmente e isoladamente como a instância responsável pela qualidade do ensino público.

Nesta direção, cabe às instâncias intermediárias e centrais do sistema, para além de estimularem a auto-avaliação das escolas, desenvolverem dinâmicas de avaliação que promovam também a apreciação do conjunto da rede e do impacto das políticas implementadas nas escolas e das relações e articulações entre as diversas instâncias do sistema.

Quanto à segunda questão, sugere a consideração da condição de as unidades escolares assumirem, com transparência e responsabilidade, sua auto-avaliação. Este é um alerta importante, principalmente quando consideramos que tradicionalmente, em nossos sistemas escolares, a avaliação está vinculada à idéia de seleção, classificação, premiação ou punição, representando uma ameaça aos indivíduos ou grupos. De fato, o desafio a ser enfrentado é difundir a possibilidade de transformação da cultura avaliativa dominante, que se pauta pelo individualismo e competição, com vistas à construção de processos e relações de trabalho que se pautem pela abertura, cooperação e confiança. No limite, supõe a crença no valor de se buscar construir processos e relações, educacionais e sociais, democráticos.

A vivência da avaliação com as finalidades e características aqui indicadas impõe que se caminhe em direção ao fortalecimento dos órgãos coletivos e colegiados de gestão da escola.²

Sem dúvida, a perspectiva de avaliação aqui explorada não é algo que se viabiliza em curto prazo e sem embates e impasses, pois supõe uma mudança da lógica que orienta de modo dominante a organização e dinâmica das escolas e dos

² A publicação *Indicadores da qualidade na educação*, Ação educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC (coordenadores). São Paulo: Ação Educativa, 2004, apresenta alguns indicadores para avaliação que podem ajudar a comunidade escolar na elaboração de seu projeto de avaliação institucional. Consultar o site do Inep www.inep.gov.br ou da Ação Educativa www.acaoeducativa.org

sistemas de ensino como um todo. No entanto, penso que vale a pena enfrentarmos o desafio de construir um processo de avaliação capaz de contribuir para tornar realidade uma educação democrática.

REFERÊNCIAS

- SOUSA, S.Z. *Avaliação escolar: constatações e perspectivas*. Revista de Educação AEC, Brasília –DF, ano 24, n. 94, p. 59-66, jan./mar, 1995.
- _____. *Avaliação na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1997, p. 125-140.
- _____. *Avaliação Institucional: elementos para discussão*. In: *O ensino municipal e a educação brasileira*, Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, São Paulo: SME, 1999.
- STAKE, Robert E. *Uma subjetividade necessária em pesquisa educacional*. In: GOLDBERG, M.A.A. e SOUSA C.P. (org.). *Avaliação de Programas Educacionais*. São Paulo: EPU, 1982.
- THURLER, Monica G. *A eficácia nas escolas não se mede: ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive*. In: *Sistemas de avaliação educacional*. São Paulo: FDE, Diretoria de Projetos especiais, 1998, p. 175-190.

PLANEJAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO NA INSTITUIÇÃO ESCOLAR: PARA CONTROLAR OU PARA DEMOCRATIZAR?

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

Estar na escola básica, sobretudo a da rede pública, e poder pensá-la a partir de seu cotidiano tem sido uma prioridade em minha trajetória. Deste percurso, retiro algumas reflexões que, mesmo pela natureza dinâmica desse lugar, podem me ajudar a articular a questão presente neste texto. Minhas formulações sobre as organizações escolares e sua gestão vêm sendo construídas, desde 1976, em diversos estudos sobre a prática em escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro.

Parto da noção de que a administração é uma prática produzida pelo homem, como uma forma especial de trabalho, com vistas a fins determinados. Ocupa-se com a organização do trabalho humano na sociedade e em suas instituições, na forma de um esforço coletivo. Neste sentido, trata-se de uma ação social, de cunho político-ideológico, podendo gerar práticas parciais que se contradigam, ou seja, tanto pode organizar o trabalho de forma autoritária, conservadora e reiterativa, quanto pode fazê-lo de maneira democrática, participativa e criadora (Paro, 1988).

A face de uma administração, autoritária ou democrática, será demonstrada pela qualificação dos fins e pelas escolhas dos processos utilizados. Ambas as direções supõem a presença do planejamento e da avaliação, estratégias de gestão que comparecem na função de controle, podendo este também se realizar da forma democrática, compartilhada e participativa, ou autoritária, tirânica e verticalizada. Isto porque não concebo democracia e controle como excludentes, na suposição de que onde há democracia o controle não entra, ficando as práticas escolares subsumidas aos interesses individuais, numa pseudoliberalidade, encobridora de uma proposição tão totalitária quanto aquela submetida ao domínio das forças hegemônicas de um poder único e uno. Penso ser importante clarear tal distinção, pois a questão introduzida pelo título do texto pode sugerir esta oposição, numa certa concepção de democracia, herdada do processo social brasileiro, pouco dinâmica, sobrecarregada de um tipo de verdade única, que a contradiz conceitualmente enquanto processo, desde seu nascedouro.

Em geral os dirigentes protagonizam uma proposta de gestão, identificando como democrático “um processo de convencimento mútuo que construa um ponto de vista ideal pra escola”, conforme declara, em estudo empírico, um dirigente escolar. Talvez não esteja clara a relatividade deste “ponto ideal”, que, dependendo do novo contexto e da circularidade dos membros do grupo, se altera. Penso que tal suposição de democracia, carregada de promessas de felicidade, igualdade, fraternidade e completude, produz uma ilusão, provocando, em conseqüência, uma insatisfação constante com os processos de democratização na realidade brasileira, em especial na escola, fazendo-me crer que os sujeitos decepcionam-se com a democracia, porque se espera dela um resultado, um fato acabado, uma conclusão sempre bem-sucedida. Por isso mesmo, numa aparente contradição, apesar de insatisfeitos, continuamos lutando por ela, talvez na expectativa de algum dia, finalmente, encontrarmos este lugar de satisfação plena, e/ou da ilusão de prevalência, e/ou do atendimento da exigência primária de que todos somos iguais e merecedores de igual amor (do Pai).

Na contramão desta ilusão, defendo que a possibilidade da democracia configura-se quando a discussão das “regras do jogo” está sempre em pauta, quando, em vez de apenas conservarmos os direitos e os deveres instituídos, os analisamos criticamente, inventando, criativamente, novos contratos sociais e políticos, novos laços instituintes de convivência. Nesta direção, concebendo a democracia como um processo em permanente invenção, está o pensamento do filósofo político Claude Lefort (1987). Segundo ele, tal opção é necessária porque o totalitarismo precipita-se continuamente, como uma força contrária à democracia, travestindo-a, ameaçando-a de forma próxima, como se fosse a outra face de uma mesma moeda. Assim, o que parece estar perturbando os processos de democratização, em particular da gestão escolar, é esta concepção de democracia “fechada”, que contradiz sua natureza processual, em permanente construção, historicamente definida e sempre inacabada.

Na democracia, concebida como um processo em permanente invenção, as estratégias de gestão, de planejamento e de avaliação precisam garantir que os interesses estarão submetidos à competição da incerteza institucionalizada, onde ninguém pode ter certeza de que os seus interesses sairão vencedores *a priori* (Przeworski, 1984). Neste sentido, tanto o planejamento, a proposição e a direção do trabalho coletivo, como a avaliação, o acompanhamento dos passos dados, podem ambos abrigar a discussão, a disputa e o acordo das utopias e dos limites de um projeto político-pedagógico, concebido e construído no intercâmbio e na dinâmica do jogo de subjetividades presentes no cotidiano das relações escolares. Aliás, a

avaliação é, com certeza, um dos mais ricos e potentes momentos do processo de gestão, responsável por seu ajustamento ao campo da possibilidade, pela localização e apropriação daquilo que foi da ordem do equívoco e/ou do desvio.

Por isso pode-se confiar em que, em princípio, parece que algumas condições apontam para a prática da gestão democrática. São elas: transparência e circularidade das informações, dos controles e das avaliações; debate e votação em decisões coletivas; normas de gestão regulamentadas e/ou legitimadas por maioria; articulação com os processos mais amplos da sociedade; e acompanhamento e controle da efetividade das ações.

Desta forma, o planejamento, a gestão e a avaliação, na forma democrática, fazem parte de um processo coletivo, cujo requisito principal é a participação efetiva de todos. E isto sugere um crescente entrelaçamento entre a dimensão social e subjetiva, na construção das regras do jogo democrático e no exercício das práticas administrativas. Principalmente, repito, por conta da concepção de democracia, como um processo em permanente construção, historicamente definido e eternamente inacabado, e pela superação da concepção única de Estado como o instrumento de dominação da classe hegemônica, passando a ser visto como o campo de luta dos interesses antagônicos de classe, sendo modelador e produto dessas mesmas relações objetivas de classe. Estado e democracia passam a ser vistos como um pré-requisito necessário à emancipação humana, ficando sua autonomia relativizada pelo papel fundamental que assume a luta dos homens e das mulheres no cotidiano de suas vidas na sociedade.

Diante deste quadro, não se pode desconsiderar a dimensão subjetiva das práticas desses atores sociais, com seus valores, suas concepções, suas imagens, seus desejos, seus fantasmas; enfim, com toda sua história de vida, que entra como o dote que cada um traz consigo para o intercâmbio, nestas relações. Nesta troca singular, se inscreve a história coletiva, se constrói e se forma o sujeito coletivo. Por outro lado, o que cada um desses sujeitos traz inscrito em si sofreu a determinação impressa pela relação parental, que reedita a bagagem cultural e social que lhe é pertinente.

Assim, pelos estudos realizados, pela vivência pessoal e pela observação empírica, tendo por concluir que a dimensão do sujeito, em geral sucumbida, submersa e principalmente negada, no jogo emaranhado e dinâmico das relações escolares, é variável importante nos processos de democratização da gestão escolar, tendo ressonância naquilo que se define como ação coletiva. Explicitá-la pode oferecer a possibilidade de compreensão da teia de relações que está sendo tecida nas chamadas práticas de gestão democrática na educação.

Mesmo porque elas não ocorrem em instituições e/ou organizações em abstrato, mas sim em lugares habitados por sujeitos concretos, que, como dito acima, trazem consigo a herança de suas histórias de vida pessoal, onde se articulam os respectivos condicionantes sociais, econômicos e políticos.

É, portanto, no entrelaçamento desses fatores formadores da subjetividade, singular e coletiva, e em co-autoria, que a direção do planejamento, da gestão e da avaliação se expressará no cotidiano escolar. Contando, ainda, que este movimento é engendrado no conjunto da sociedade, no tempo e no espaço onde se situam, também sob a influência dos macrocondicionantes sociais, políticos e econômicos que a circundam. Por isso tudo, é óbvio que a gestão democrática se trata de algo que ocorre na ordem da complexidade e da incompletude.

Neste sentido, tenho observado que, como essas práticas de gestão escolar buscam obter resultados por meio da dinâmica das relações entre esses sujeitos, elas incluem a convocação de um investimento psíquico dos envolvidos que, mesmo submerso, negado e encoberto pelo aparente jogo de uma lógica funcional, atua como força determinante da ação de cada um, e, conseqüentemente, produzindo efeitos no que surge como ação coletiva (Fortuna, 2000).

Instigada por esta formulação, venho investigando, ainda na escola básica da rede pública, como repercute na prática dos profissionais da educação sua história de vida, em especial sua trajetória de vida escolar. Ou seja, busco compreender como a subjetividade dos profissionais da educação repercute em suas práticas e como estas são afetadas por sua subjetividade; como respondem, do ponto de vista de sua subjetividade, àquilo com que se defrontam na escola. Pelos depoimentos que colho, parece que estes profissionais desconfiam da presença de algo que não sabem nomear, que lhes escapa, mas que atua, tanto na sua subjetividade, quanto na subjetividade dos alunos. Algo que interfere e condiciona as relações escolares. Um deles assim se expressa: "Não sei... deve haver alguma coisa ou muito profunda ou muito simples, que a gente não tá conseguindo achar!...". Neste sentido venho pensando que talvez fosse importante constituir-se uma modalidade de acompanhamento/supervisão da prática desses profissionais, que lhes permitisse falar dessas subjetividades em jogo, de seus questionamentos, de suas angústias, de suas possibilidades e limites, onde pudessem pensar-se fora do lugar de idealização, para poderem habitar o campo das possibilidades, assumindo o desafio de encontrar uma alternativa entre a onipotência e a impotência, entre a "escola cárcere" e a "escola deserto" (Imbert; Cifali, 1999). Mas creio que este ainda seja um trabalho a se constituir... Obviamente tencionado diante das noções primeiras sobre a

organização do trabalho humano na sociedade e em suas instituições, como esforço coletivo de cunho político-ideológico, que não escapa de práticas contraditórias, tanto autoritárias, conservadoras e reiterativas, quanto democráticas, participativas e criadoras de planejamento, gestão e avaliação.

REFERÊNCIAS

- PARO, Vitor Henrique. *Administração Escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988. 175 p.
- LEFORT, Claude. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1987. 247 p.
- PRZEWORSKI, Adam. *Ama a incerteza e serás democrático*. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.9, p. 36-46, jul. 1984.
- FORTUNA, Maria Lucia de Abrantes. *Gestão escolar e subjetividade*. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000. 147 p.
- IMBERT, Francis e CIFALI, Mireille. *Freud e a pedagogia*. São Paulo: Loyola, 1999. 166p.

PERSPECTIVAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Vera Maria Vidal Peroni

Este artigo busca analisar a Avaliação Institucional como ferramenta para avançar na gestão democrática do sistema e da escola, em contraposição à concepção de Avaliação como indutora da qualidade ou apenas como controle do produto e do rendimento escolar, como foi concebida na política educacional, nos anos 1990. Esta última concepção está inserida em um processo de redefinição do papel do Estado, que repassa a responsabilidade do sucesso ou fracasso das políticas para alunos e professores, ausentando-se das responsabilidades e apenas “cobrando” da escola o produto.

Nesse debate, várias questões estão presentes.

A escola deve ter autonomia para se pensar como uma instituição peculiar. Para tal é importantíssimo repensar qual é a *função social da escola*. A partir daí, verificar se está cumprindo essa função, quais são os principais problemas encontrados para fazer as correções necessárias e avançar na sua qualidade social.

Ter autonomia para se pensar como instituição não quer dizer que não faça parte de *um sistema educacional, que tem responsabilidades em todos os níveis com a qualidade social da educação*. Tanto a escola deve se pensar como parte deste sistema, quanto o sistema deve pensar que é na escola que se materializam as políticas educacionais, e que seus sucessos e fracassos devem ser indicadores para pensar novas políticas. Portanto, a Avaliação Institucional deve tratar do sistema como um todo, envolvendo todos os envolvidos nesse processo.

Pensar em uma avaliação que envolva as escolas, com todos os seus segmentos; as Secretarias de Educação, com suas políticas locais; e o Ministério da Educação, pensando na autonomia dos entes federados, mas também nas suas responsabilidades, é um grande desafio para a democratização da gestão da educação básica hoje e condição indispensável para o avanço da qualidade da educação no país.

Porém, pouco adianta apenas a escola avançar em sua avaliação, sem a correspondência dos outros órgãos do sistema, pelos próprios limites encontrados para resolver sozinha seus problemas. As escolas que se vêem na total responsabilidade de resolver seus problemas acabam procurando alternativas como

parcerias com o setor privado, buscando financiamento “por fora” para enfrentar seus problemas. O que não pode ser uma alternativa para quem está pensando em uma escola que é parte de uma política social estatal.

Por outro lado, fazer uma avaliação macro, não levando em consideração as especificidades da escola, já se mostrou pouco eficaz como política na última década, em que parte do dinheiro federal foi gasto em avaliações, sem reverter em melhoria da qualidade do ensino.

ELEMENTOS DO CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO

São muitos os aprofundamentos necessários para avançar na relação entre avaliação e gestão democrática do sistema e da escola. É importante ressaltar como o eixo das políticas educativas foi se redefinindo, nos anos 1980, centrando-se principalmente na democratização da escola – mediante a universalização do acesso – e na gestão democrática, focalizada na formação do cidadão. Nos anos 1990, ocorre a mudança dessa centralidade, passando a ênfase para a qualidade, entendida como produtividade. O eixo vem a ser a busca de maior eficiência e eficácia, via controle de qualidade, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e autonomia da escola.

Verificamos que, nos anos 1980, o país vivia um processo de reabertura política depois da ditadura. Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os enfoques principais da educação também estavam vinculados à democracia, à gestão democrática, à participação da comunidade; enfim, parte do movimento que havia na sociedade, em que a classe que vive do trabalho começa a reivindicar uma sociedade mais justa e igualitária, principalmente via políticas sociais.

Boron (1994) salienta o descompasso entre o processo de abertura democrática vivido pelos países da América Latina e a crise da democracia, no chamado capitalismo metropolitano, em que a ofensiva neoliberal, o processo de reestruturação produtiva e a globalização já estavam em curso:

(...) a direção e o ritmo de nosso movimento histórico parecem não sincronizar com os do capitalismo metropolitano. O problema é que a recuperação democrática da nossa região tropeça com um mercado mundial cujos centros dominantes se tornaram mais cépticos acerca das virtudes da democracia em seus próprios países e bastante indiferentes – quando

não dissimuladamente hostis – diante das tentativas de instituí-la nas sociedades dependentes. (...) Nossas democracias, portanto, devem ser “funcionais” às políticas de ajuste estrutural e à recomposição selvagem do capitalismo (Boron, 1994, p. 24).

O Brasil viveu um processo de abertura democrática pactuado com as forças da ditadura. Quando estávamos dando os primeiros passos no sentido das conquistas sociais e da participação popular, o processo foi atravessado pela ofensiva neoliberal, reestruturação produtiva e pela financeirização do capital. Esse fator passa a ser determinante no processo de correlação de forças internas no Brasil, a partir de então.

Isso acarretou conseqüências à redefinição do papel do Estado, pois o que se materializou na Constituição de 1988, como um pacto nacional, foi o esboço de projeto de nação, para um país que, após uma ditadura, recém começava a pensar no seu destino. Esse processo foi “atropelado” não só pela conjuntura internacional, como pelas forças nacionais que se sentiram ameaçadas pelas pequenas conquistas sociais pactuadas na Constituinte.

A atual política educacional¹ é parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como diagnóstico que a crise em curso é a crise do Estado, e não a do capitalismo, busca racionalizar recursos, diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais.² E dá-se no contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente à crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos estados e municípios.

Verificamos assim que foram ressignificadas, nos anos 1990, as bandeiras de luta dos educadores, como a descentralização, autonomia, participação. Ou seja, os pontos principais do que entendemos por uma gestão democrática em educação. Hoje, quando analisamos, por exemplo, o conceito de participação, percebemos que se trata de um repasse para a sociedade de tarefas que deveriam ser do Estado, o mesmo acontecendo com a descentralização e a autonomia.

¹ É importante analisar a política educacional atual no contexto da redefinição do papel do Estado, que está inserida em um movimento maior do capitalismo, que, na tentativa de superar sua crise, estabeleceu como estratégias principais o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva.

² Para aprofundamento, ver Peroni (2003)

OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM EDUCAÇÃO

O mesmo aconteceu com a Avaliação Institucional. O processo de avaliação se iniciou, em parte, por determinação dos organismos internacionais, que exigiam, nos seus projetos, a avaliação; mas também foi influenciado por discussões sobre a qualidade do sistema educacional, a democratização e a transparência na gestão; enfim, os eixos que caracterizamos como sendo inerentes aos anos 80. O próprio Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), no início, construía sua matriz com base nas discussões com os estados, procedimento que foi interrompido com a terceirização, sendo que, a partir de 1995, passaram a ser entidades de fora do Estado³ que definiam a Avaliação Institucional, sem haver consultas ou debates com os setores envolvidos no processo. Verificamos assim que, mais uma vez, nos anos 90, os atores envolvidos no debate educacional foram silenciados.

Pelo depoimento de Maria Inês Sá Pestana,⁴ que foi diretora responsável pela avaliação básica do Inep e a responsável pelo Saeb, é possível detectarmos a forma como se deu o movimento da nova fase da Avaliação Institucional dentro do próprio MEC, com o processo de terceirização da Avaliação Institucional. Inicialmente, essa foi uma decisão técnica, pois o Saeb havia feito dois levantamentos utilizando a metodologia clássica de construção de provas. Pestana afirma que, após a mudança de governo, em 1995, foram chamadas várias instituições que trabalhavam com medidas de avaliação, para fazerem propostas de aperfeiçoamento técnico do Sistema. As propostas da Fundação Carlos Chagas (FCC) e da Fundação Cesgranrio foram muito parecidas, e as duas instituições acabaram contratadas. Segundo a diretora, “o Ministério tomou a decisão de dar este passo, que é um avanço muito grande para o caso brasileiro”.

O papel que o MEC desempenhou durante os dois anos em que as Fundações estiveram à frente do processo foi, segundo Pestana, principalmente, o de fazer a coordenação com os estados e entre as duas fundações, que nunca haviam trabalhado juntas, além de traduzir o resultado da avaliação para os estados, municípios e a população, já que “o trabalho é tecnicamente muito complicado, e havia a necessidade de tradução disso para a sociedade brasileira”.

³ Em 1995, a Fundação Carlos Chagas (FCC) e a Fundação Cesgranrio foram contratadas pelo Inep/MEC para elaborar e aplicar as provas de Avaliação Institucional.

⁴ Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni, em 15 de abril de 1997, na sede do Saeb/ Inep/ MEC. Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.

Até 1995, o processo de execução do Saeb era do MEC: “O sistema estava estruturado, o MEC pensava e fazia tudo, os Estados tinham um papel de discussão das grandes diretrizes, as decisões eram tomadas com base nas discussões com os Estados”.⁵

Com a contratação das fundações, estas passaram a decidir o que se avaliaria e o modo como deveria ser avaliada a política educacional, o que é questionável, pois quem avalia, na realidade, acaba determinando as políticas, ou, pelo menos, tendo grande influência sobre o processo. Como a própria diretora de avaliação comenta: “A avaliação tem um poder indutor. Se você vai ser avaliado, se preocupa em se preparar para aquela coisa que vai ser avaliada”.⁶ Isso acaba conferindo pesos diferentes para a política, monitorados por quem determina o que será avaliado e como.

Verificamos que, ao terceirizar a Avaliação Institucional, o governo federal atende a alguns preceitos da teoria neoliberal: esvazia o poder das instituições públicas e, ao comprar o produto avaliação, tem o controle sobre o produto final. Além disso, obtém resultados de modo mais rápido, já que o processo democrático requer tempo. A Avaliação Institucional passa a ser não o resultado de um consenso entre todos os envolvidos no processo educacional, mas um produto encomendado, que atende ao poder centralizador da União.

Portanto, pensarmos a Avaliação Institucional hoje como parte da construção da gestão democrática no sistema e na escola é um enorme desafio, que só ocorrerá com participação efetiva de todos no processo.

A democracia deve ser construída cotidianamente, com uma coletivização cada vez maior das decisões, como afirma Vieira:

Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade de maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública. (...) Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões (Vieira, 1998, p.12).

O *sentido* da gestão democrática esteve sempre vinculado à eleição dos diretores, à representatividade do conselho escolar e ao repasse de dinheiro para a

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem.*

escola. A vinculação gestão/financiamento foi um dos avanços da gestão democrática. Sem estes fatores não podemos dizer que temos uma gestão democrática. Mas hoje precisamos avançar para a Avaliação Institucional como mais um instrumento nesse processo.

Partindo do princípio de que a gestão democrática não é um produto, mas sim um processo de construção, e considerando o contexto de nosso país, no qual, historicamente, ou não era possível participar ou a participação era apenas formal, construir uma cultura de participação é um desafio enorme, assim como uma grande contribuição social. É neste sentido que precisamos pensar a Avaliação Institucional: em como ela pode envolver todos os segmentos para pensarem juntos se a escola está cumprindo sua função social no sentido de construir uma cultura de participação e envolvimento com a “coisa pública”.

Mas além de construir uma cultura de participação, precisamos pensar que gestão democrática está intimamente vinculada à qualidade do ensino. A par, é claro, de democratizar o acesso à escola. Esta escola deve ter qualidade. Só poderá ser considerada democrática, no meu entender, se for de qualidade. Que democracia é essa em que a população de baixa renda tem que ter a escola pública “possível”, enquanto a escola privada é o padrão de qualidade?

Como a avaliação vai ser parte desta proposta, no sentido de ajudar a escola a pensar se está cumprindo o seu papel social com qualidade, é o grande desafio.

Para uma educação de qualidade, é preciso investir em formação dos professores e condições materiais, de modo a ter uma estrutura básica que permita pensarmos o pedagógico e assim cumprirmos a função social da escola.

E a escola não pode nem deve ter que resolver sozinha seus problemas; deve, sim, analisá-los em profundidade e ver o que é de sua competência e o que deve reivindicar como políticas de competência do órgão central. Esse diálogo é fundamental para que a avaliação não caia no descrédito dos professores, que conseguem detectar os problemas e, ao sentirem-se impotentes para resolvê-los, acabam por abandonar a prática avaliativa ou atribuir à escola responsabilidades que não são suas.

A Avaliação Institucional deve estar inserida nesse grande debate da gestão democrática. Dois desafios me parecem importantes: pensá-la como um processo, e não apenas um produto, e a relação entre a avaliação da escola e a avaliação do sistema, para avançar na educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

BORON, Atílio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 49) 1992.

Leituras de referência

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. *Avaliação Institucional: controle da produtividade e controle ideológico?* Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 17, n.2, p.233-244, jul/dez. 2001.

QUE AVALIAÇÃO VALE NA EDUCAÇÃO ESCOLAR?

Elie Ghanem

Ainda estamos longe de compreender muitas das conseqüências da idéia de avaliação em educação e de sua prática no campo escolar. Quando deste nos afastamos, parece mais fácil admitir que avaliar é uma prática corriqueira, quase tão freqüente quanto observar. Pelo menos é assim ao se pensar em avaliação como uma espécie de opinião sobre algo, como um juízo de valor, ou seja, como a atribuição de um valor positivo ou negativo a algo que é julgado. Fazemos isso em muitos momentos e constantemente. Cada pessoa, a cada dia, experimenta a si mesma e ao tempo e ambiente em que está, acorda e diz, em voz alta ou em pensamento: “Hoje, eu não estou boa” ou “Que dia lindo!”. São avaliações. Fazemos juízos de valor sobre as outras pessoas, sobre as que encontramos e aquelas com quem tivemos contatos anteriormente, sobre os lugares, os climas, os alimentos, as roupas, os utensílios domésticos ou as ferramentas de uso profissional, sobre as paisagens e sobre as situações, sobre as palavras que ouvimos e sobre as que proferimos, sobre os cheiros que sentimos, sobre as imagens, etc.

Praticamente, todo mundo avalia o tempo todo. Estranhamente, porém, no contexto escolar, a avaliação adquiriu uma abrangência demasiadamente limitada. Nesse contexto, não são mais todos que avaliam e o objeto da avaliação é extremamente restrito. No mundo da educação escolar, a idéia de avaliação está mais associada a um determinado tipo de visão e de práticas. Segundo essa visão, as práticas pertinentes são algumas que se acredita sejam as da atuação de educadores profissionais sobre alunos. A noção de educação é entendida como sinônimo de ensino: educar ocorre quando docentes ensinam algo a alunos. Raramente se admite tratar-se de uma atuação reflexiva, o que, nesse caso, tornaria mais apropriado pensar em educar-se com os outros, em vez de ser educado por outras pessoas.

Aliás, no mundo escolar, há forte inclinação para falar de educação supondo a educação em relação à qual se teria algum tipo de controle, e esta seria a que se identifica ao ensino. É certo que essa maneira de ver traz consigo a expectativa de que ocorra aprendizagem, mas está concentrada em aprendizagem esperada por quem conduz o ensino e, muitas vezes, busca enxergar exclusivamente a aprendizagem que decorra do ensino. Não é sem motivo que os sistemas escolares são conhecidos como sistemas de ensino, não como sistemas de aprendizagem.

Por muito tempo e ainda hoje, predomina uma compreensão do direito à educação como a efetivação da presença universal de sistemas escolares, que submeteriam todos ao ensino. Nessa perspectiva, a avaliação também se subordina ao ensino, e o que se espera de uma avaliação eficaz é que forneça a quem avalia mais segurança a respeito da aprendizagem que teria sido gerada pelo ensino. Essa maneira de pensar, tão comum e incorporada ao fazer recorrente, traz consigo grandes dificuldades para quem se interessa por educação e, em especial, para quem realiza diretamente as práticas de educação escolar, tanto educadores quanto educandos.

Concentrando-se mais no ensino que na aprendizagem, despreza-se a maior parte do que se aprende com o que ocorre durante a vida, descarta-se inclusive a maior parte do que se aprende durante a vida escolar. Além disso, cristalizam-se papéis, eternizando a professora no obrigatório papel de ensinante e os alunos no desempenho do papel de aprendizes. Assim sendo, a própria figura docente persistirá como a de quem raramente mostra curiosidade pelo que quer que faça parte das preocupações das pessoas comuns, representará quem não faz qualquer esforço para aprender ou para interessar-se sinceramente por algo. O desempenho desse papel é ao mesmo tempo uma brutalidade cometida contra os professores e um exemplo desalentador para a aprendizagem dos alunos.

Associada a essa visão da educação e, em particular, da educação escolar, a avaliação se tornou também um conjunto de práticas decepcionante, enfadonho e medíocre, tanto em seus propósitos quanto em seus resultados.

Ao se implementar a avaliação em educação escolar, o sujeito dessa prática fica reduzido aos docentes, a maior parte das vezes, a cada docente separadamente. Entende-se comumente que, em escola, quem avalia é o professor. Nesse aspecto, a coisa só se altera quando o objeto da avaliação é o desempenho do professor, e geralmente, quando esse desempenho é avaliado, não o é pelos professores, mas por alguém que está posicionado acima do corpo docente numa hierarquia administrativa: integrantes da equipe técnica da escola, ocupantes de cargos em órgãos públicos responsáveis por escolas ou, no caso das escolas particulares, os próprios donos dos estabelecimentos. Excetuadas essas situações em que se busca avaliar o trabalho docente exercendo controle sobre a categoria do magistério, são os professores os avaliadores.

Qual o objeto da avaliação, então? Os alunos. Em que termos? Em termos da aprendizagem que demonstrarem, comparada à aprendizagem esperada como efeito do ensino. Os próprios alunos chegam a perguntar com naturalidade: “Professora, como a senhora vai nos avaliar?”. Dado o predomínio dessa visão de

educação e de avaliação, a educação escolar fica completamente destituída de sentido ou assume unicamente o sentido de uma rotina progressiva de transmissão de saberes, apartada das aspirações e inquietações daqueles que a colocam em prática. A escola não é concebida como uma organização que intervém em determinado lugar, apenas como um estabelecimento que pode estar em qualquer lugar, pois suas práticas educativas são indiferentes ao lugar e às pessoas que ali vivem. No litoral ou na serra, na capital ou no interior, na zona rural ou urbana, no centro ou na periferia, nada dos problemas econômicos, culturais ou políticos da vida das pessoas constitui o ponto de partida das práticas educativas escolares. Por isso, a avaliação continua renitentemente sendo a avaliação que o professor faz de cada aluno, segundo aquilo que ele identifica ter o aluno aprendido (daquilo que se ensinou ou se pretendeu ensinar).

Nesses marcos, por que restituir a todas as pessoas a sua capacidade tão comum de avaliar? Por que se haveria de incluir, como sujeito de avaliação, coletivos docentes, alunos, diretores, coordenadores, funcionários não-docentes? Por que seria aceitável envolver na avaliação da educação escolar pessoas que não fazem parte da escola, que nela não trabalham, não estão matriculadas ou não são familiares responsáveis pelos alunos? Por que alguém haveria de perguntar que problemas das comunidades junto às quais a escola atua são abordados pelas práticas educativas? Por que alguém quereria saber que mudanças efetivas nos níveis de desigualdade presentes nessas comunidades foram provocadas pela atuação da escola? Quem estaria interessado em identificar os tipos de decisões nos quais crianças, jovens e adultos dessas comunidades participaram, qual a pertinência dessas decisões para suas vidas e em que a escola teria contribuído para tal participação?

Perguntas como essas não se estabelecem, sequer são formuladas. Elas seriam compatíveis com práticas de avaliação próprias de outro conceito de educação, muito mais amplo. Um conceito de educação que estivesse centrado na aprendizagem, que a considerasse consequência de toda a variedade de vivências das pessoas e que buscasse responder a necessidades pactuadas entre as pessoas implicadas nas práticas educacionais, educadores e educandos. Um tal conceito de educação é tão mais exigido quando se pensa em educação pública e quando se atribui importância aos objetivos que a Constituição da República define para a educação: “Pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (artigo 205).

Pode-se estimar o quanto precisamos criar finalidades e formas de avaliação no campo da educação escolar se a visão de educação que se adote vier a se aproximar das características mencionadas. Imagine-se o esforço que precisaremos fazer para

pensar na avaliação em termos muito mais amplos que o de cada aluno individualmente ou de turma de alunos. Pensar em termos de unidade escolar e, muito mais amplamente, em termos da educação praticada por sistemas escolares e de seus efeitos na escala de cidades ou regiões. Pensar em avaliar inclusive fatores e efeitos dos fenômenos educacionais que incluem o ministério e secretarias da Educação, as agências de cooperação internacional, os institutos de educação superior que formam profissionais da educação escolar básica.

Com um enfoque alargado, pode-se também entender por que uma avaliação que tenha como sujeito diversas categorias e tenha como objeto as relações entre elas e as aprendizagens produzidas por estas relações é algo tão distante do sistema escolar. As diferentes propostas de avaliação que têm sido cogitadas mais recentemente são propostas de avaliação externa ou, quando se fala de avaliação institucional a ser desenvolvida pelos próprios grupos que realizam a educação escolar, ainda se está pensando em algo muito preso aos padrões convencionais de educação e avaliação escolar. Embora se avance para a perspectiva de fazer manifestar uma pluralidade de pontos de vista, acaba-se restringindo ao objetivo de verificar o quanto a escola realiza operacionalmente a visão convencional de educação. Porém, mesmo nesses moldes limitados, é obrigatório reconhecer que não dispomos de pessoal capacitado para os desafios da avaliação no campo da educação escolar, seja pela formação chamada inicial, ocorrida nos cursos que habilitam os profissionais dos sistemas escolares, seja pelas condições de trabalho, que não contemplam incentivo e liberdade para experimentar e que confinam o trabalho docente à sala de aula e à atividade de ensinar.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA DE ENSINO

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA EDUCACIONAL

Carlos Roberto Silva Machado

No final dos anos 70 e ao longo dos anos 80, as lutas sociais e os movimentos políticos e cívicos pelo retorno à institucionalidade democrática colocavam a gestão democrática no sistema educacional como um ponto central, em contraposição à prática associada à ditadura secular em nosso país. Não era mais aceitável, por grandes contingentes da população brasileira de então, que uns poucos, e de forma autoritária e repressiva, determinassem à sociedade verdades, normas, valores e concepções de mundo, de educação, vida e de felicidade.

Neste sentido, o conteúdo dessa nova educação e os métodos de sua efetivação (as práticas e as relações educativas) deveriam ser democráticos e envolver toda a sociedade – educadores, pais, alunos e comunidades escolares. Estas proposições partiam de produções teóricas desde o exílio, como, por exemplo, de Paulo Freire (1983), defensor de que tal processo deveria basear-se no *diálogo*. A radicalidade da defesa dos oprimidos, dos perseguidos e dos “de baixo”, em contraposição à ditadura militar com sua repressão, devia estar associada ao firme contraponto às práticas autoritárias e excludentes ao longo da história brasileira por parte das elites e presente nas escolas e nos sistemas de ensino, nos alertava Florestan Fernandes (1991). Ambos lutavam contra e pelo fim da ditadura como passo inicial, e a partir dessa conquista para o movimento de democratização da sociedade e da educação.

Olhando para aquele tempo, verificamos que avançamos bastante em alguns aspectos da democratização da sociedade e muito pouco noutros. Os processos eleitorais, a destituição de um presidente “corrupto”, a realização de plebiscito, bem como outros exemplos de participação popular, como o Orçamento Participativo, são exemplos de fatos vivenciados nas últimas décadas, dentre as conquistas em favor da cultura democrática.

No campo da educação, vemos inicialmente aqueles elementos relacionados à democratização do acesso, da permanência e da aprendizagem, para depois focar nos aspectos relacionados à democratização das políticas e dos instrumentos de gestão da escola e do sistema educacional. No que se refere aos primeiros, avançamos muito na ampliação da educação para as faixas etárias de 7 a 14 anos, já que hoje temos praticamente 97% das crianças nas escolas. Portanto,

democratizamos o acesso neste nível de ensino (ver Censo Escolar em www.inep.gov.br). E, aqui, cabe a responsabilidade, pelo mérito, a todos: governo federal, estaduais e municipais dos anos 90 e do início deste século, independentemente das colorações partidárias, motivações éticas ou financeiras, democráticas ou nem tanto. Bem como à organização da sociedade brasileira, dos educadores e movimentos sociais que assim se mobilizaram.

No entanto, os mesmos processos ou mecanismos que, em parte, viabilizaram tal sucesso “inibiram” a democratização da escola pública nos demais níveis de ensino, no caso, a educação infantil, média e superior (Machado, 2004).¹ Por outro lado, do ponto de vista qualitativo, ou seja, da qualidade deste atendimento (no ensino fundamental, principalmente), não se avançou muito na democratização, pois percebemos que índices de aprendizagem das crianças e jovens nesta faixa etária (Saeb, Pisa e outros) ficam muito aquém de outros países ou de níveis desejáveis.² Além disso, constatou-se que a quase universalização do acesso (97%) não garante a permanência ao longo do fluxo escolar: constatamos que das crianças que, em 1995, entraram na primeira série, apenas 58% delas chegaram em 2002 à oitava série. Ou seja, muitas ficaram no caminho (reprovadas ou excluídas).

Por outro lado, como apontam pesquisadores, políticos e estudiosos da educação, nas políticas educativas, a legislação e a gestão das escolas e dos sistemas de ensino têm sido muito “carregadas” por motivos e aspectos financeiros, em detrimento da equidade e da ampliação democrática das condições e das oportunidades educativas para todos com excelência acadêmica (Castro, 1995; Sander, 1995; Luce; Machado, 2002; Magalhães; Stoer, 2002; Carnoy, 2003; Torres, 2004; Machado, 2004). Tais perspectivas desdobram-se em reformas educativas que focalizavam a gestão, a qualidade, mudanças curriculares, formação de professores e de avaliações, tendo como objetivo a adaptação aos novos paradigmas tecnológicos, dos mercados e da sociedade do conhecimento (Stoer; Magalhães, 2003). E estas reduziram – e ainda reduzem – a aprendizagem humana e os processos educativos à formação de hábitos, atitudes e competências voltados ao *mercado* e à sociedade de consumo.

No que se refere à democratização da educação ou aos instrumentos de participação, gestão e decisão dos rumos da educação, portanto, acabou-se focalizando o espaço escolar de forma privilegiada. Aspectos da democratização mais ampla,

¹ É claro que houve ampliação do atendimento global em todos os níveis, mas, por exemplo, houve redução do atendimento do ensino fundamental e infantil pelos estados em detrimento dos municípios; do ensino superior público pelo privado; etc.

² Ver indicadores de aprendizagem em matemática, português e outras disciplinas em INEP.

que relaciona a democratização da educação com a democratização da sociedade e aos processos históricos e sociais em nosso país, foram gradualmente sendo relegados a segundo plano ou sendo esquecidos. Mesmo antes da ditadura terminar, já nas eleições de governadores em 1982, nos diz Cunha (1988, 1991), muitos dos opositoristas eleitos arrefeceram suas proposições de democratização da educação.³

Também no debate teórico e nas pesquisas nesse período, cada vez mais, e ainda mais, depois da Constituição de 1988 (que consagra o princípio de gestão democrática, mas o restringe à educação pública) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), percebemos poucos avanços na idéia de democratização do sistema ou da educação na cidade (da sociedade). Os estudos, as políticas e as práticas democráticas tendem a limitar-se ao espaço escolar, ficando, assim, “fora” de controle da sociedade as políticas e gestão educacional no nível da cidade (Sposito, 1990; Machado, 1999, 2002).

Nos últimos anos, de forma ainda tímida, podemos perceber que a educação na cidade passa a ser pensada dentro de um **regime de colaboração** por parte dos diferentes entes federados e suas redes no município. A Constituição Federal, ao estabelecer o município como ente federado, junto com os estados e a União; a criação de um Ministério das Cidades e de um Estatuto das Cidades; a proposta de efetivação de um Fundo de Valorização e Desenvolvimento da Educação Básica (MEC/SEIFD/DPEF, 2004), poderão ser pontos de partida, que nos levam (cidadãos e gestores públicos) a pensar em nossas cidades como um todo, no seu potencial educacional e, dentro delas, nas redes públicas de ensino.

Mesmo assim, já temos práticas e experiências em desenvolvimento em diferentes municípios, como a constituição de conselhos municipais de Educação e de sistemas municipais de ensino; os congressos e encontros municipais de Educação; os conselhos escolares e a elaboração dos planos municipais⁴ de Educação, que podem avançar como espaços e momentos de constituição de diretrizes para a educação da cidade em sua totalidade, valorizando os processos educativos democráticos.

³ Tomaram algumas medidas como a proibição da cobrança de taxas nas escolas públicas, a eleição de diretores, os conselhos escolares, sem avançar muito além disso. Por outro lado, aponta o autor, também o conservadorismo dos professores impedia que se avançasse mais.

⁴ Por exemplo: o governo do estado do Rio Grande do Sul implementou um processo de debate ao longo de 2003 visando à construção de um Plano Estadual, e, neste processo, muitos municípios começaram a discutir seus planos separadamente ou conjuntamente com a Secretaria de Educação estadual. Em Porto Alegre, está em processo de discussão (setembro 2004) o Plano Municipal de Educação. Portanto, há um processo diferenciado de produção dos planos municipais.

No nível da escola, avançamos muito em algumas cidades com a instituição da eleição de diretores, os conselhos escolares, os grêmios estudantis, as associações de pais, etc. Também na discussão dos projetos político-pedagógicos e do destino dos recursos financeiros da escola. Mas tais experiências são ainda restritas a alguns centros urbanos ou pólos de educação democrática em capitais e poucas cidades. Isto porque segue predominando a nomeação de diretores, de secretários de educação, sem autonomia de decisão perante prefeitos e/ou conselhos municipais que não decidem, ou são compostos por “apadrinhados”. Sendo assim, precisamos “espraizar” pelo Brasil tais experiências e, nos espaços institucionais, elaborar legislação que regulamente e viabilize a gestão democrática e o regime de colaboração, como resultado de um pacto da sociedade na democratização da educação e da produção de uma qualidade do ensino para todos e todas, garantindo a excelência acadêmica (Luce; Machado, 2002). Nesses processos, o Estado, em seus diferentes níveis e responsabilidades, efetivaria políticas educacionais para além de calendários eleitorais.

Por fim, esperamos que a partir do enfrentamento democrático de tais avanços e problemas a serem equacionados, possamos todos, cidadãos, educadores e gestores públicos municipais, estaduais e federais, pensar e trabalhar de forma colaborativa no sentido da efetiva democratização dos sistemas educativos em nossas cidades, e nas suas relações com outras esferas mais amplas. Isto porque, ao participarem da elaboração e execução das políticas educacionais e terem acesso às informações sobre a utilização dos recursos, os cidadãos certamente poderão compreender a intencionalidade dos diferentes projetos em disputa e legitimarão quem e o que valorize a cultura democrática.

Com a possibilidade da participação dos cidadãos, por meio de suas entidades sociais ou profissionais e em outros espaços criados (orçamentos participativos, plebiscitos, congressos municipais e regionais, etc.) na discussão, definição das diretrizes e no acompanhamento da educação de sua cidade, estaremos dando passos importantes na democratização e na produção da gestão democrática dos sistemas educacionais e da democratização na educação em todos os seus aspectos, nas cidades e no Brasil.

REFERÊNCIAS

- CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*. Brasil: UNESCO/IEP, 2002.
- CASTRO, Claudio Moura. *Como anda a reforma da educação na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.
- CUNHA, Luiz Antonio. Educação na transição para a democracia: o caso do Brasil. In: *Educação & Realidade*. Porto Alegre Vol. 13, n. 2 (jul./dez. 1988), p. 23-37

- CUNHA, Luiz Antonio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- FERNANDES, Florestan. A política da exclusão. In: BUFFA, Esther; NOSELA, Paolo. *A Educação Negada*. São Paulo: Cortez, 1991.
- FREIRE, Paulo. *A Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Vozes, 1983.
- LDB. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96)*. 7ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004).
- LUCE, Maria Beatriz; MACHADO, Carlos R. S. In: MAGALHÃES, António M. e STOER, Stephen. *A escola para todos e a excelência acadêmica*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.
- MACHADO, Carlos R. S. *As vicissitudes da construção da qualidade de ensino na política pública de educação no município de Porto Alegre, de 1989 a 1996*. Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- MACHADO, Carlos R. S. A cidade como espaço educativo da democracia sem fim. In: COSTA, J.A; NETO-MENDES, A; VENTURA, A. *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro (Portugal): Universidade de Aveiro, 2002.
- MACHADO, Carlos R. S. *A produção da hegemonia através da gestão das políticas e da legislação educacional nos anos noventa no Brasil*. Trabalho apresentado no V ANPED-SUL: Curitiba, 2004.
- MAGALHÃES, António; STOER, Stephen. A nova classe média e a reconfiguração do mandato endereçada ao sistema educativo. In: *Educação, Sociedades e Culturas*, n. 18, p.25-40. Porto: Afrontamento, 2002.
- MAGALHÃES, António M. e STOER, Stephen. *A escola para todos e a excelência acadêmica*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.
- MAGALHÃES, A; STOER, S. A nova classe média e a reconfiguração do mandato endereçada ao sistema educativo. In: *Educação, Sociedades e Culturas*, n. 18, p.25-40. Porto: Afrontamento, 2002.
- MEC. *Alguns dados recentes sobre a educação brasileira*. In: *Parâmetros Curriculares Nacionais – Introdução*. Brasília: MEC, 1997. (p.23-35;60-62).
- MEC/SEIFD/DPFE. *Diretrizes do Fundeb*. Brasília: MEC, julho 2994.
- SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. In: *Educação & Realidade*. Porto Alegre Vol. 15, n. 1 (jan./jun. 1990), p. 52-56.
- STOER, Stephen R.; MAGALHÃES, António M. A reconfiguração do contrato social moderno – novas cidadanias e educação. RODRIGUES, David (org). *Perspectivas sobre a inclusão – da educação à sociedade*. Porto (Portugal): Porto Editora, 2003.

Leituras de referência

- GANDIN, Luís Armando e HYPOLITO, Álvaro Moreira. Reestruturação Educacional como construção social contraditória. In: HYPOLÍTO, Álvaro Moreira e GANDIN, Luís Armando. *Educação em tempos de incerteza*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- GENRO, Tarso. *Educação e Transição*. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 julho de 2004, p. 3.
- INER. *Introdução*. In: *Geografia da educação brasileira*. Brasília: MEC/INER, 2002.
- MACHADO, Carlos R. S.; MARTINS, A.; MELLO, M. *A educação na cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre: Instituto Porto Alegre, 2004.
- MEDEIROS, I. L. *A gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre, de 1989 a 2000 - a tensão entre reforma e mudança*. Porto Alegre: UFRGS/PPGEDU, 2003. Dissertação Mestrado.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gravidia: Fundação Mário Soares, 1998.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO UM DISPOSITIVO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: O CASO DE SÃO GONÇALO

Maria Tereza Goudard Tavares

Nas duas últimas décadas no Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394, de 1996), a temática da democratização da educação escolar e os processos de autonomia e gestão da escola pública vêm sendo alvo de especial atenção por parte de diferentes segmentos sociais direta ou indiretamente envolvidos com essa questão: professores, dirigentes educacionais, sindicatos de profissionais do ensino, gestores públicos, pesquisadores das universidades, associações de pais e mestres e grêmios estudantis, dentre outros.

Em linhas gerais, embora existam inúmeras divergências práticas e conceituais sobre essa temática, o que podemos apreender dos atuais debates sobre a “famosa e desejada” democratização da escola pública brasileira é que ela está associada cada vez mais ao estabelecimento de dispositivos legais e institucionais, bem como à difusão de práticas cotidianas alicerçadas numa *cultura participativa*. E essa cultura participativa tem sido resultado de ações concretas, práticas cotidianas, táticas e modos de fazer, que são construídas muitas vezes no “chão da escola”, corroborando e/ou tencionando as políticas oficiais dos sistemas de ensino.

A institucionalização dessas políticas vem incentivando e garantindo a presença e a participação de diferentes segmentos sociais (professores, pais, estudantes, sindicatos, grupos organizados, enfim, a comunidade escolar) nos assuntos educacionais, nas políticas, nos projetos, nas decisões estruturais e/ou conjunturais da Educação Pública no País.

Neste contexto, um dos dispositivos institucionais interessantes, e na minha compreensão bastante promissor no atual cenário político-educacional, apesar das históricas contradições no campo democrático e na própria cultura representativa no Brasil, são os Conselhos Municipais de Educação.

Com efeito, nos últimos anos, o desafio de se estabelecerem políticas públicas educacionais que pudessem dar maior consistência aos sistemas de ensino, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, aliado ao princípio da descentralização das políticas educacionais e à crescente municipalização do Ensino Fundamental, vem dando sustentação à criação dos Conselhos Municipais de Educação, do *Oiapoque ao Chuí*.

Segundo dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (Sime), implantado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2004, foram cadastrados 2.425 municípios brasileiros; isso quer dizer que em 44% do total dos municípios brasileiros foi criado um Conselho Municipal de Educação.

Assim ocorreu com São Gonçalo, um dos maiores e mais populosos municípios da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Seu Conselho Municipal de Educação foi criado pela Lei Municipal de nº 042, de 1998, embora só tenha sido efetivamente constituído em 1999.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO GONÇALO: BREVES NOTAS PARA REFLEXÃO

Em seus seis anos de existência, o CME/SG vem buscando se consolidar como um órgão consultivo e deliberativo da educação municipal, dentro dos pressupostos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que regulamentou a previsão da Constituição Federal de 1988, imbuindo os municípios das atribuições de sistema de ensino.

No Estado do Rio de Janeiro, face à histórica centralização do sistema educacional brasileiro, a constituição dos sistemas municipais de ensino foi um processo bastante complexo, devido à concepção e à ação centralizadora exercida pelo sistema estadual de ensino, por meio de seu órgão normativo, o Conselho Estadual de Educação (CEE/RJ).

O CME-SG, embora premido por esse e outros fatores estruturais e conjunturais, vem buscando como órgão colegiado realizar a sua missão institucional: assessorar, normatizar, orientar, acompanhar e fiscalizar o sistema municipal de ensino.

A sua composição atual, de acordo com as Leis de nº 042, de 1998, e nº 02, de 2001, é de 15 conselheiros, a saber: dois (02) representantes da Secretaria Municipal de Educação; quatro (04) representantes do Poder Executivo; um (1) representante do Poder Legislativo; e oito (8) representantes de entidades legalmente constituídas na cidade, sendo um (1) representante do Sindicato Estadual dos Profissionais de Ensino – Sepe; um (1) representante do Sindicato dos Servidores Municipais de São Gonçalo – Sismug; um (1) representante da União das Associações

de Moradores de São Gonçalo – Unibairros; um (1) representante dos Diretores das escolas particulares de São Gonçalo – Sinepe; um (1) representante do Conselho Escolar de SG; um (1) representante dos estudantes da rede pública municipal; um (1) representante da universidade pública sediada no município – UERJ, e um (1) representante da universidade privada sediada no município.

O Conselho possui um regimento interno composto de sessenta e cinco (65) artigos, que em linhas gerais norteia a sua estrutura e modo de funcionamento, dentro dos parâmetros propostos pelo Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro. Segundo esse regimento, o mandato de cada conselheiro é de dois (2) anos, admitindo-se a recondução por igual período.

Essa composição, em minha compreensão, vem possibilitando que o Conselho se constitua como um fórum importante e aglutinador das discussões sobre as políticas educacionais no município, apesar dos conflitos e divergências entre os interesses em disputa, expressos pela multiplicidade de concepções e interesses das Entidades representadas. Um exemplo disso foi a busca de consenso e prevalência da concepção de Educação como matéria pública, para além das divergências e dos interesses corporativos, no processo de discussão, análise e sistematização do Plano Municipal de Educação – PME, objeto do trabalho do CME, durante todo ano de 2004.

Com efeito, o próprio processo de elaboração do plano proposto pela Secretaria Municipal de Educação, via fóruns organizados e coordenados por modalidades de ensino, objetivando traçar e discutir com os diferentes segmentos as metas decenais da educação gonçalense, representou um esforço de participação e implicação desses segmentos no campo da educação local. No período de setembro de 2003 a janeiro de 2004, foram realizados quatorze (14) fóruns abertos à comunidade escolar, visando em especial à contribuição dos professores da rede escolar na elaboração do plano.

A sistematização do resultado desses fóruns, em mais de vinte (20) reuniões plenárias (entre sessões ordinárias, extraordinárias e de estudo) do Conselho, ao longo de 2004, propiciou a nós, conselheiros, a construção de um processo de trabalho que, além de materializar um espaço formativo, produziu o adensamento das análises sobre o cenário educacional gonçalense, cujo resultado pode ser objetivado no Plano Municipal de Educação apresentado à sociedade local e encaminhado para a votação na Câmara Municipal, em outubro de 2004.

Porém, o novo cenário produzido pelo pleito municipal, ocorrido também em outubro de 2004, com a eleição de um novo Prefeito e de uma nova Câmara de Vereadores, bem como a conseqüente substituição de quase todo o quadro de

cargos políticos da Prefeitura, especialmente da Secretaria Municipal de Educação, ocasionou uma nova configuração no que diz respeito à implantação do Plano Municipal de Educação em São Gonçalo, que expressa uma tendência a relativizá-lo, ameaçando a implementação dos avanços democratizantes conquistados durante esse movimento.

O próprio Conselho também sofreu uma nova reconfiguração, em decorrência da substituição dos conselheiros propostos pelo Poder Executivo. Essa nova reconfiguração, em minha compreensão e experiência como Conselheira, poderá dificultar e/ou mesmo impedir um consenso em torno do PME, obstruindo a sua implantação. Esta situação, junto com outros elementos, pode trazer um grande retrocesso em torno da política educacional da cidade.

Isto posto, gostaria de finalizar essas breves notas, refletindo sobre o jogo de forças expressas na dinâmica da relação do Conselho Municipal e poder local em São Gonçalo.

Numa cidade periférica como esta, com um sistema educacional ainda muito frágil e incipiente, com padrões educacionais de baixa qualidade e com pouco impacto no processo de escolarização da população, o Conselho pode ser uma instância de vital importância, trazendo para si a tarefa política de ampliar a esfera pública do debate educacional, cumprindo a sua missão institucional de assessorar, fiscalizar, normatizar, organizar e orientar a educação na cidade.

O Plano Municipal de Educação, por sua vez, pode gerar um movimento novo na política educacional municipal, visto que ele é prospectivo e propositivo. O PME propõe alterações substanciais em aspectos polêmicos, como, por exemplo, a organização da gestão escolar, estabelecendo que a direção da escola municipal não é mais um “cargo de confiança” do Prefeito, e sim uma escolha da comunidade escolar. Outro aspecto presente no Plano é a construção e ampliação da rede física, definida não mais por contingências eleitoreiras, mas sim por critérios técnicos, demográficos: as novas escolas seriam construídas nos bairros com maior número de crianças em idade escolar e sem acesso à escola, e não porque o bairro é “curral eleitoral” deste ou daquele vereador. Busca-se, assim, uma “espacialização escolar” mais planejada para a cidade.

No Plano, a Educação Infantil figura como prioridade no município, visto o grande contingente de crianças sem atendimento nessa faixa etária. Enfim, o Plano Municipal de Educação propõe metas de curta, média e longa duração, além de dispositivos de monitoramento e avaliação, tanto de suas propostas mais gerais, quanto de questões de natureza mais complexa, como financiamento e gestão da educação municipal.

Sabemos, como nos ensinou Milton Santos (1996), que o futuro é algo que jamais existiu ainda. Assim, quando o número de possibilidades concretas aumenta, os futuros possíveis são mais numerosos e ficam mais perto de nós, porque o presente conflitivo é um terreno fértil para se disputar o futuro. O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo é hoje uma instância conflitiva, e neste sentido também um espaço de produção de utopias. Espaço de produção da utopia bonita e necessária de construção de um sistema de ensino mais democrático e de melhor qualidade para todos os gonçalenses.

REFERÊNCIAS

- Plano Municipal de Educação de São Gonçalo*. São Gonçalo: Imprensa Oficial, 2003.
- Regimento interno do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo*. São Gonçalo, 2001 (digitado).
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1996.
- SOUZA, D.B; FARIA, L.C.M. (orgs.). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.
- TAVARES, M.T.G. *Os pequenos e a cidade: o papel da escola na alfabetização cidadã*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, 2003.

AUTORES

CARLOS ROBERTO SILVA MACHADO

Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). É Licenciado em História e Especialista em História do Brasil pela Faculdade Porto-Alegrense e em Ciências Sociais e Políticas pela Escuela Superior de Partido Comunista (Cuba); Mestre e Doutor em Educação pela UFRGS. Suas publicações versam sobre política e gestão na/da educação em Porto Alegre (1989-2004) e gestão democrática do/no sistema educacional.

E-mail: karlmac@ig.com.br

CARMEM LÚCIA PRATA

Coordenadora da Rede Interativa Virtual de Educação (Rived) da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação. É Licenciada em Pedagogia, Especialista em Planejamento Educacional e em Informática na Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo; Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi coordenadora do Programa de Informática na Educação (ProInfo) no estado de Espírito Santo (1999-2003). Áreas de interesse: educação a distância e gestão de políticas públicas.

E-mail: clprata@hotmail.com

ELIE GHANEM

Professor de Sociologia da Educação, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, onde cursou Pedagogia, mestrado e doutorado. Trabalhou na equipe de assessores da ONG Ação Educativa (1994 e 2002) e presta assessoria a escolas públicas e a organizações comunitárias em projetos de inovação educacional e em movimentos pelo direito à educação. Entre outros títulos, publicou sobre educação escolar e democracia no Brasil (Autêntica; Ação Educativa, 2004).

E-mail: elie@usp.br

EMÍLIO ARAUJO

Licenciado em Educação Física pela UFRJ; Mestre em Educação pela UFRGS; é atualmente doutorando na mesma universidade, vinculado ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. Professor de Educação Básica do Estado do Rio de Janeiro. Professor substituto na Faculdade de Educação da UERJ. Ocupou o cargo de Secretário Municipal (Adjunto) de Educação na Prefeitura de Nova Iguaçu (2005).

E-mail: emilio_araujo@ig.com.br

FRANCÉLI BRIZOLLA

Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, atuando no Curso de Pedagogia e coordenando o Núcleo de Apoio Acadêmico. Licenciada em Pedagogia - Educação Especial pela Universidade Federal de Santa Maria (RS); Mestre em Educação pela UFRGS, onde atualmente é doutoranda. Sua produção é dedicada a políticas públicas de Educação Especial e gestão das necessidades educacionais especiais em Educação Básica e Superior.

E-mail: franbrizolla@hotmail.com

HIROXIMA DE CARVALHO BLASINA

Licenciada em História na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Especialista em Gestão da Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É Professora da Escola Municipal Mario Quintana e membro do Fórum de Educação da Restinga e Extremo Sul (Porto Alegre, RS). Área de Pesquisa: Políticas e Gestão Participativa da Escola e Ecologia Social.

E-mail: hiroxima@terra.com.br

ISABEL LETÍCIA PEDROSO DE MEDEIROS

Mestre em Educação pela UFRGS, na linha de pesquisa política e gestão da educação, e doutoranda no mesmo programa. Desenvolve estudos sobre a gestão democrática. É professora da rede municipal de Porto Alegre desde 1989, atuando em diversas escolas e também como supervisora-adjunta na Secretaria Municipal de Educação, de 2002 a 2004.

E-mail: isabellpm@uol.com.br

JOSETE MARIA CANGUSSÚ RIBEIRO

Professora da Unemat - Universidade do Estado de Mato Grosso, atuando no Departamento de Letras do Campus de Tangará da Serra. É Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente exerce a coordenação do Programa de Valorização dos Profissionais da Educação, na Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.

E-mail: josemcr@terra.com.br

LUÍS ARMANDO GANDIN

Doutor em Educação (Ph. D.) pela University of Wisconsin-Madison (USA) e Mestre em Sociologia pela UFRGS. É professor de Sociologia da Educação e coordenador

do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da UFRGS. Publica em revistas acadêmicas no Brasil, Estados Unidos, Inglaterra e Austrália. É autor de títulos sobre projeto político-pedagógico, educação em tempos de incertezas, educação libertadora e diálogos educacionais à esquerda, alguns publicados no Brasil e em Portugal; e editor da revista eletrônica (com acesso gratuito na internet) Currículo sem Fronteiras (<http://www.curriculosemfronteiras.org>).

E-mail: gandin@edu.ufrgs.br

MARIA BEATRIZ LUCE

Professora Titular de Política e Administração da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (2004-2008). É Licenciada em Pedagogia (UFRGS, Porto Alegre); Mestre e Doutora em Educação (Michigan State University, EUA). Presidente da Anpae (1984-1989) e editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1983-1988; 1998-2001; 2006- ...). Integra o Grupo de Trabalho "Estado e Política Educacional" da Anped.

E-mail: luceb@ufrgs.br; <http://www.ufrgs.br/faced/mbluce>

MARIA LUCIA DE ABRANTES FORTUNA

Licenciada em Pedagogia e Mestre em Educação pela UFF; Doutora em Educação pela USP. Bacharel em Psicologia pela Famath e formação em Psicopedagogia pelo Ceperj e pela EPsiBA. Professora Adjunta da Faculdade de Educação da UFF e da Faculdade de Formação de Professores da UERJ, onde pesquisa sobre Subjetividade, Educação e Psicanálise. Publicou sobre gestão escolar e subjetividade (Intertexto/Xamã), em diversas coletâneas (UFMS, DP&A/Sepe, Autêntica, EdUERJ) e em revistas especializadas.

E-mail: maludeaf@gmail.com

MARIA TEREZA GOUDARD TAVARES

Professora Adjunta da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, onde coordena o Núcleo de Pesquisa e Extensão "Vozes da Educação: História e Memória das Escolas de São Gonçalo". Conselheira Municipal de Educação do Município de São Gonçalo (RJ). É Licenciada em Pedagogia e Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense; Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro do Grupo de Trabalho de Educação Popular da Anped e pesquisadora-colaboradora do Grupalfa/UFF.

E-mail: mtgtavares@yahoo.com.br

NALÚ FARENZENA

Professora Adjunta de Política e Administração da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. É Licenciada em Ciências Sociais; Mestre e Doutora em Educação pela UFRGS. Sua produção tem priorizado as temáticas do financiamento público da educação básica, o direito à educação e as relações intergovernamentais nas políticas públicas educacionais.

E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br

NEUSA CHAVES BATISTA

Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Mestre em Sociologia pela UFRGS e doutoranda em Educação na mesma instituição, onde também atua como professora substituta. Seus estudos concentram-se em políticas públicas e gestão da escola – democracia e patrimonialismo, gestão local e Conselhos Municipais de Educação.

E-mail: neucb@pop.com.br

REGINA LEITE GARCIA

Professora Titular da área de Alfabetização na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense e Bolsista do CNPq (1B). É Licenciada em Pedagogia no hoje Centro Universitário Celso Lisboa (RJ) e Doutora em Educação pela UFRJ. Sua produção, em diversas editoras, periódicos e anais, tematiza alfabetização, currículo, cotidiano escolar, a formação das professoras.

E-mail: leitegarcia@uol.com.br

SANDRA M. ZÁKIA L. SOUSA

Licenciada em Pedagogia na Universidade Mackenzie; Mestre em Educação: Supervisão e Currículo pela PUCSP e Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Nesta Universidade é Professora da Faculdade de Educação, atuando na pós-graduação na área "Estado, Sociedade e Educação". Presta consultoria a projetos educacionais, especialmente na área de avaliação educacional, à qual dedica seus estudos e pesquisas. Atualmente exerce também a Vice-Presidência da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação - Anped (2006-2008).

E-mail: sanzakia@usp.br

SOFIA LERCHE VIEIRA

Doutora em Filosofia e História da Educação (PUCSP). Professora Titular da Universidade Estadual do Ceará e da Universidade Federal do Ceará. Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará (2003-2005). Pesquisadora do CNPq. Suas publicações mais recentes tratam de: gestão da escola e eleição de diretores; política educacional em tempos de transição; política e planejamento educacional; e política educacional, uma introdução histórica.

E-mail: sofialerche@yahoo.com.br

VERA MARIA VIDAL PERONI

Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É Licenciada em Pedagogia pela FISC (Santa Cruz do Sul, RS); Mestre em Educação pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Sua produção trata de política educacional, o papel do Estado e o público e o privado na educação, sendo exemplos os livros pela Ed. Xamã, em 2003 e 2005.

E-mail: veraperoni@yahoo.com.br

Carlos Roberto Silva Machado
Carmem Lúcia Prata
Elie Ghanem
Emílio Araujo
Francéli Brizolla
Hiroxima de Carvalho Blasina
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Josete Maria Cangussú Ribeiro
Luís Armando Gandin
Maria Beatriz Luce
Maria Lucia de Abrantes Fortuna
Maria Tereza Goudard Tavares
Nalú Farenzena
Neusa Chaves Batista
Regina Leite Garcia
Sandra M. Zákia L. Sousa
Sofia Lerche Vieira
Vera Maria Vidal Peroni