

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



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

José Carlos Ferraz Hennemann

Vice-Reitor

Pedro Cezar Dutra Fonseca

Pró-Reitora de Extensão

Sara Viola Rodrigues

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Jusamara Vieira Souza

Conselho Editorial

Cassilda Golin Costa

Cornelia Eckert

Eduardo Ernesto Filippi

Flávio Anastácio de O. Camargo

Lara Conceição Bitencourt Neves

José Roberto Iglesias

Léa Sílvia dos Santos Masina

Mônica Zielinsky

Neusa Ribeiro Bianchi

Nalú Farenzena

Sílvia Regina Ferraz Petersen

Jusamara Vieira Souza, presidente

Editora da UFRGS • Av. Paulo Gama, 110, 2º andar - Porto Alegre, RS - 90040-060 - Fone/fax (51) 3316 4090 - editora@ufrgs.br - www.editora.ufrgs.br • *Direção:* Jusamara Vieira de Souza • *Editoração:* Paulo Antônio da Silveira e Luciane Delani (coordenadores), Carla M. Luzzatto, Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Carlos Batanoli Hallberg, Fernanda Kautzmann, Gabriela Carvalho Pinto, Ivan Vieira (bolsista) Janaina Horn (bolsista) e Luciana Villa Verde Castilhos (bolsista) • *Administração:* Najára Machado (coordenadora), José Pereira Brito Filho, Laerte Balbinot Dias e Renita Klüsener; suporte administrativo: Janer Bittencourt • *Apoio:* Idalina Louzada e Laércio Fontoura.

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

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. 211 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 frequência 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 apanharem 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, IPE, 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: Papirus, 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: Papirus, 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: Papirus, 2002. p. 13-46.

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

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


UFRGS
EDITORA

