

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA: POLÍTICA, LEGISLAÇÃO E EDUCAÇÃO

Antônio Roberto Xavier

Introdução

Esta escrita tem como escopo principal efetuar uma análise sistemática da almejada gestão educacional democrática no Brasil, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988. Deste modo, este texto permite ao leitor refletir sobre a história da educação brasileira e seus variados percalços de acordo com a evolução e/ou involução da política do País a partir, sobretudo, da perspectiva da educação nos princípios da Gestão Democrática.

É consenso geral de que a Gestão Democrática no ensino público é algo perquirido por todas as pessoas que, de uma forma ou de outra, entendem e/ou atuam na seara educacional. Todavia, mesmo com os dispositivos legais apontando para essa finalidade as experiências de Gestões Democráticas no ensino público parecem não ser muito eficientes e eficazes. Diante dessas assertivas, algumas questões vêm à tona, tais como: por que o modelo de Gestão Democrática nas escolas públicas é tão difícil de ser efetuado? Quais são os principais impedimentos? Como as Escolas Públicas têm buscado desenvolver esse tipo de Gestão? Quais as principais características de uma Gestão Democrática de Ensino?

Essas e outras questões serão atendidas na medida em que formos desenvolvendo o presente texto, haja vista que a problematização de uma pesquisa é contínua e se desdobra dentro de um exercício de idas e vindas dentro um processo hermenêutico e dialético. Há de se acrescentar que as gestões democráticas das escolas brasileiras precisam primeiramente

de uma mudança de mentalidade por parte de alguns membros da comunidade escolar e sociedade. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é do município e não da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Nesse tipo de gestão, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola.

Uma das causas prováveis seriam as influências interiores e exteriores, que não são fácil de serem superadas, por fazerem parte, historicamente, de nossa formação, onde não é fácil mudar o sistema, há pessoas, inclusive professores e autoridades que tentam burlar, impedir as mudanças por pertencerem a partidos políticos opostos. Desta forma, talvez nunca consigamos uma gestão democrática voltada para professores, alunos, pais, funcionários e comunidade, em que o principal interesse é o aprendizado dos alunos e a qualidade do ensino. Como podemos verificar, a maioria das escolas hoje ainda se utiliza de modelos arcaicos em que as gestões se concentram na figura do diretor como centro de tudo.

Gestão Educacional Democrática: do regime autoritário à redemocratização

Até alcançar a Gestão Democrática, a Educação Brasileira sempre esteve marcada pelo autoritarismo dos governantes. Mesmo com os princípios educacionais previstos na Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394/96, as questões desafiadoras que ora se apresentam para a efetivação de uma Gestão Democrática nas Escolas Públicas da Educação Básica são muitas. As principais podem ser facilmente apontadas, tais como:

ínfimos salários para professores; material didático inadequado; falta de recursos tecnológicos; escolas sucateadas e deterioradas; alunos desmotivados; currículos alienantes; falta de integração de pais e mestres; projeto pedagógico inadequado; interesses extraeducacionais por parte de gestores etc.

As perspectivas para a efetivação de uma Gestão Democrática nas escolas públicas da Educação Básica, por exemplo, dependem: em primeiro lugar do interesse coletivo e em segundo lugar, de vontade política. A partir do momento em que a comunidade escolar entender que a gestão democrática educacional reivindica a participação de todos para sua solidificação com base na compreensão que esse tipo de gestão deve obedecer a princípios e valores democráticos. E, a partir do momento em que se busque ter consciência de que somente por meio de uma educação democrática de qualidade, é possível a transformação social.

Outra perspectiva que não pode deixar de ser visada é a distinção do que é público e do que é privado no âmbito da educação. Os gestores, docentes, discentes e demais envolvidos no processo educacional não só devem zelar e preservar o que é público, mas também devem se empenhar numa fiscalização maciça para que não haja depredação do espaço físico e nem descaso com o ensino público. Essa tem sido uma problemática herdada historicamente no Brasil (HOLANDA, 1995).

Antes de se analisar as perspectivas da proposta da Gestão Educacional Democrática, necessário se faz divagar no contexto anterior. Para tanto, começamos pela lei maior do país e suas diretrizes para a educação. A Constituição Federal de 1967 estabelecia:

Art. - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; Assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana.



§ 1º – O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos. § 3º – A legislação do Ensino adotará os seguintes princípios: II – O ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III – o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior.

Todavia, o que se constata é que, na prática, a educação teve como legado um profundo desgaste em função da ideologia autoritária e tecnicista do regime, pois

[...]. Reformas foram efetuadas em todos os níveis de ensino, impostas de cima para baixo, sem a participação dos maiores interessados – alunos, professores e outros setores da sociedade. Os resultados são os que vemos em quase todas as nossas escolas: elevados índices de repetência e evasão escolar, escolas com deficiência de recursos materiais e humanos, professores pessimamente remunerados e sem motivação para trabalhar, elevadas taxas de analfabetismo. (PILETTI; PILETTI, 2007, p. 231).

No âmbito da ideologia autoritária, o regime militar procurou desqualificar os profissionais da educação forçando-os ou seguir ao regime ou prendendo aqueles de ideologia contrária, considerados subversivos. Aos estudantes, o governo militar dispensou prisão, açoite e morte. Visando atingir os objetivos propostos, o regime militar implementou duas reformas jurídicas no campo educacional. A Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, que reorganizou o funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que reestruturou os an-

tigos cursos, primário e ginásio, criando o ensino de 1º e 2º graus (SAVIANI, 1987).

O saldo para a educação brasileira após 21 anos de regime autoritário, foi de um sistema educacional sem aspiração ou inspiração autênticas, excludente, tecnicista, conservador e com avanço de “empresas educacionais” que possibilitavam o acesso de um pequeno contingente das camadas de menores níveis de renda ao ensino superior e depreciação das condições de trabalho dos docentes.

Gestão Democrática em escolas públicas: desafios, princípios e funcionamento

Com o advento da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela LDB/1996 ficou estabelecida a gestão democrática como princípio da educação nacional com as diretrizes gerais para a educação e os sistemas de ensino, a partir do Plano Nacional de Educação – PNE (ART. 9º), em consonância com o art. 214, tudo da Carta Magna de 1988, garantindo, inclusive, a previsão constitucional da gestão democrática. Em âmbito local, a LDB tratou de estabelecer a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico – PPP da Escola e das comunidades escolares em conselhos e/ou equivalentes. Neste sentido, o inciso VI, do art. 206, previu que a educação escolar, doravante, seria administrada com base na “gestão democrática do ensino público” como um princípio a ser efetivado e respeitado.

Passado os 21 anos de “chumbo” (1964-1985), o país começava a aspirar ares de liberdade, pluralidade política e as instituições passavam a funcionar na tentativa de atender aos anseios no âmbito da educação. O funcionamento dos principais órgãos públicos, como as escolas foram regularmente e reordenadas conjuntamente com os princípios de-

mocráticos a partir da fundação do Estado Democrático de Direitos (XAVIER, 2009).

Com efeito, é nesse contexto que as propostas para a implementação da Gestão Democrática e também participativa nas instituições públicas em geral e nas escolas públicas ganharam força e fôlego após a vigência da Carta Magna de 1988, em detrimento das práticas autoritárias dominantes durante o regime militar (1964-1985)

O caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro durante o regime militar (1964 – 1985) passou a ser questionado por setores progressistas que reivindicavam a implantação de procedimentos mais transparentes e de maior participação no controle público: na verdade era a gestão do próprio estado que estava em pauta. Os partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições de 1982, incorporaram nas suas plataformas de governo perspectivas participativas e democráticas. (FURTADO, 2005, p. 60).

A efetivação de uma Gestão Democrática no ensino público ficou consolidada em princípios definitivamente previstos nos artigos 3º e 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394, de 1996:

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

[...].

VIII- gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino

[...]

Artigo 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II- participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;

[...].

Prosseguindo, o Art. 15 do mesmo dispositivo legal, prevê que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira. Quanto a essa autonomia, Paro (2001, p. 83-84), adverte:

É preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com desconcentração de tarefas, e, no que concerne a gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si só, ou por seus representantes, nas tomadas de decisão [...]. No que concerne a autonomia pedagógica [...] ela deve se fazer sobre bases mínimas de conteúdos curriculares, nacionalmente estabelecidos, não deixando os reais objetivos da educação escolar ao sabor de interesses meramente paroquiais deste ou daquele grupo na gestão da escola.

Destarte, fica bastante claro que as autonomies se inter-relacionam de forma concatenada e de maneira responsável. A autonomia pedagógica deve observar as bases dos PCNs. A autonomia administrativa não pode perder de vista os princípios reguladores da administração pública. Quanto a autonomia financeira, somente será procedida de forma legítima e legal se forem observadas as determinações do direito financeiro público. Nisso reside a efetivação da Gestão Democrática nas escolas públicas.

O fato é que a educação pública na perspectiva da Gestão Democrática continua sendo um dos assuntos insistentemente debatidos.

A democratização da escola pública, portanto, deve ser entendida aqui como ampliação das oportunidades educacionais, difusão dos conhecimentos e sua reelaboração crítica, aprimoramento da prática educativa escolar visando à elevação cultural e científica das camadas populares, contribuindo, ao mesmo tempo, para responder às suas necessidades e aspirações mais imediatas (melhoria de vida) e à sua inserção num projeto coletivo de mudança da sociedade. Para tanto, é imperioso buscar uma pedagogia e uma didática que, partindo da compreensão da educação na prática social histórica e concreta, ajudem os professores no trabalho docente com as camadas populares. (LIBÂNEO, 2003, p. 12).

A Gestão Democrática na educação pública trata-se de um processo político fincado na participação dos indivíduos interessados, com garantia da efetivação da vontade da maioria dos sujeitos participantes e com o compromisso de pleno acesso às informações a todos e a todas possibilitando melhoria, fortalecimento da Gestão e valorização da escola pública.

Valorizar a Escola Pública não é, apenas, reivindicá-la para todos, mas realizar nela um trabalho docente diferenciado em termos pedagógico-didáticos. Democratizar o ensino é ajudar os alunos a se expressarem bem, a se comunicarem de diversas formas, a desenvolverem o gosto pelo estudo, a dominarem o saber escolar; é ajudá-los na formação de sua personalidade social, na sua organização enquanto coletividade. Trata-se, enfim, de proporcionar-lhes o saber e o saber-fazer críticos como pré-condição para sua participação em outras instâncias da vida social, inclusive para melhoria de suas condições de vida. (LIBÂNEO, 2003, p. 12).

Para haver uma Gestão Democrática na escola pública faz-se necessário que seus princípios norteadores sejam plenamente efetivados. Ou seja, é preciso que haja a participação da maioria na tomada de decisões, o que caracteriza a

descentralização somada com a transparência. Sem a efetivação desses princípios, é impossível a prática de uma Gestão Democrática, pois eles são as pilastras sustentadoras para a realização desse tipo de Gestão.

Gestão democrática nas escolas públicas e seus componentes básicos

Os componentes básicos de uma Gestão Democrática com participação da comunidade escolar são: Conselho Escolar (CE), Conselho de Classe (CC), Associação de Pais e Mestres (APM) e Grêmios Estudantis (GE). Estes são colegiados inerentes à Gestão Democrática e devem atuar de forma participativa e deliberativa visando: a identificação e fiscalização das verbas destinadas às escolas e seu bom uso; divulgação e transparência na prestação de contas; avaliação institucional da escola de professores, dirigentes, estudantes, técnicos, funcionários e eleição direta para diretor. Cada componente escolar na Gestão Democrática tem e deve desempenhar importante papel para o devido funcionamento da Gestão Democrática na Escola Pública. É bem verdade que esses componentes básicos auxiliam na efetivação de Uma Gestão Democrática nas Escolas.

A “democratização da escola” tem sido encarada sob diferentes ângulos. Os órgãos oficiais, por exemplo, embora a proclamem, e mesmo favoreçam o acesso à escola das camadas mais pobres da população, na prática, não oferecem as condições mínimas que a assegurem (funcionamento da escola, salário dos professores e condições de trabalho, condições de aprendizagem dos alunos etc.). Por outro lado, certa fração dos educadores mais críticos tem reduzido a luta pela democratização da escola à mudança nos processos de tomada de decisões no âmbito do sistema escolar

(participação de professores e pais, eleições para cargos diretivos, assembleias, eliminação de vias burocráticas, novas relações professor-aluno etc.). No primeiro caso, trata-se de um logro; em outro, passa-se ao lado do essencial. (LIBÂNEO, 2003, p. 11-12).

É racional destacar que o Conselho Escolar, como uma das agremiações representativas da Gestão Democrática na escola pública, é formado por um colegiado composto por membros de todos os segmentos da comunidade escolar com a função precípua de gerir coletivamente a Escola Pública. O amparo legal desse Conselho Escolar está previsto no Art. 14, Inc. II, da LDB – “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Quanto a natureza: o Conselho Escolar deve ser deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador. As atribuições do Conselho Escolar consistem em: elaborar seu regimento interno; elaborar, aprovar, acompanhar e avaliar o projeto político-pedagógico; criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar; definir e aprovar o plano de aplicação financeira da escola; participar de outras instâncias democráticas, como conselhos regional, municipal, e estadual da estrutura educacional, para definir, acompanhar e fiscalizar políticas educacionais. Quanto as normas de funcionamento: o Conselho Escolar deve se reunir periodicamente, conforme a necessidade da escola, para encaminhar e dar continuidade aos trabalhos aos quais se propôs; a função do membro do CE não será remunerada; serão válidas as deliberações tomadas por metade mais um dos votos dos presentes da reunião (VEIGA, 1998).

No âmbito da política educacional das Unidades Escolares há o Projeto Político Pedagógico – PPP que também é assegurado por dispositivos legais. O art. 12 da LDB (Lei 9394/96), dispõe: “Os estabelecimentos de ensino [...] terão



incumbência de: (Inciso I:) elaborar e executar sua proposta pedagógica”. Também no Art. 13, da mesma Lei, das incumbências dos docentes, o Inciso I lê: “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino”; e o Inciso II lê: “elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.” Vale ressaltar que para um PPP funcionar de maneira eficiente e eficaz faz-se necessário que ele disponha de comunicação eficiente, ou seja, que sua mensagem seja facilmente compreensível por toda comunidade escolar; que seus membros tenham aderido a ele de maneira voluntária e participem ativamente, juntamente com a comunidade; disponha de suporte institucional e financeiro claramente definidos e transparentes; avaliação periódica com verificação de resultados e credibilidade diante de comprovada competência, legalidade e legitimidade (VEIGA, 1998).

No campo da Administração direta inerente à Gestão Democrática há a figura do Diretor (a) Escolar. A comunidade avalia e vota naquele ou naquela que, na sua avaliação, melhor pode contribuir para o funcionamento da escola. Porém, há outras formas de escolha do diretor (a), que são a realidade da maioria das escolas públicas do Brasil. Essas outras escolhas são: nomeação, concurso, eleição, carreira e esquema misto.

No caso de nomeação, o diretor (a) é escolhido pelo chefe do Poder Executivo através do suspeito mecanismo dos “cargos de confiança”. Essa é uma prática constante e favorece ao apadrinhamento, ao nepotismo e ao clientelismo. Essa é uma das formas em que a politicagem tem impedido e/ou prejudicado a efetivação da Gestão Democrática nas escolas públicas de forma transparente e coerente (PARO, 2004).

Se a escolha se der através de concurso, o diretor (a) é escolhido por meio de uma prova, geralmente, escrita e de ca-

ráter conteudista, somado com prova de títulos. Deste modo, o nepotismo/apadrinhamento/clientelismo fica mais difícil de ocorrer. Todavia, isso não significa que o diretor exerça liderança na comunidade escolar e, muitas vezes, pode até ser alheio à realidade dessa comunidade, não contribuindo para efetivação da Gestão Democrática, sobretudo, se esse diretor não sair do seio da comunidade local e não participar favoravelmente da politicagem do município (PARO, 2004; VEIGA, 1998, 2001).

A escolha pela condição de sua carreira ou formação o diretor (a) é oriunda da própria instituição que faz parte. Essa maneira de galgar à direção escolar caracteriza o diretor apenas por suas habilidades técnicas e especializações, ignorando-se a condição do processo político que é fundamental para o gestor-educador. Essa forma de escolha de diretor fere os princípios da Gestão Democrática.

Outra maneira de escolha de diretor (a) escolar é a eleição. Por meio da eleição; oportuniza à comunidade escolar expressar sua vontade por meio do voto direto, livre, democrático e representativo. Nesse caso, a escolha poderá ser uninominal (no caso de não haver outros concorrentes) ou por listas de nomes (plurinominais). Para efeito de Gestão Democrática nas escolas públicas essa é a forma mais coerente, pois possibilita a participação coletiva, permite o debate democrático escolar, esclarecendo o compromisso do gestor e divide responsabilidades entre a direção e a própria comunidade escolar que participou do pleito.

Por último, temos a escolha do diretor (a) escolar pelo esquema misto. Como o próprio nome já diz, a escolha é feita por diferentes combinações, tais como: mesclando provas de conhecimento com a avaliação positiva de administração, chefia e liderança e permitindo a participação da comunidade escolar. A escolha de diretores e demais gestores nas Es-



colas Públicas brasileiras sempre foi um assunto de muita discussão, pois encabeça o debate para a arena política. O fato é que padecemos de uma falta de politização em razão da própria história política do país com a herança patrimonialista e a consequente indistinção do público e do privado (CARVALHO, 2002; DEMO, 1994).

Conclusão

O percurso trilhado para a construção deste texto possibilitou atingir certas conclusões parciais. Após a devida análise, fica clarividente que a educação brasileira sempre tem acompanhado o processo evolutivo da política pautada por interesses desviantes das finalidades precípuas de uma educação pública ampla, de qualidade e de transformação social.

Em muitas ocasiões, o sistema educacional brasileiro é condicionado a atender interesses de classes dominantes, visando manter a população alienada e fora das decisões de interesses gerais e democráticos referentes ao processo democrático educacional.

A Gestão Democrática na Educação Básica Pública continua com seus impasses, desafios, dilemas e paradoxos, sobretudo, porque embora haja robusta legislação que ampare a ideia, em âmbito administrativo, falta transparência e vontade política.

Mesmo reconhecendo que houve certos avanços na educação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 e de sua regulamentação, propiciada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a educação no Brasil ainda padece de muitos "males de origem."

Por fim, embora alguns avanços tenham acontecido com a abertura política de 1985 em diante, a busca por uma

educação pública de qualidade, com igualdade de acesso para todos e com seus princípios democráticos efetivos ainda é uma peleja a ser alcançada por todos e todas que lidam, lutam e fotografam a efetividade de uma Gestão Democrática nas Escolas Públicas deste imenso país.

Referências

ADRIÃO, T., CAMARGO, R. B.: A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (Orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*.

_____. *Lei Nº 5.540*, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1971); LDB (1971). Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

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

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, *Diário Oficial da União*, n. 248, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

DEMO, Pedro. *Pobreza Política*. Campinas, SP: Autores Associados, 1994.

FURTADO, Érica Luisa Matos. *Políticas educacionais e gestão democrática na escola*. 2005. Dissertação (Mestrado em Edu-

cação). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIBÂNEO, José Carlos. *Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos*. 19. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003. (Coleção Educar 1).

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 3 ed. São Paulo: Ática, 2004.

PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *Filosofia e história da educação*. 3. ed. São Paulo: editora Ática, 2007.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1987.

VEIGA, Ilma P.A. (Org.). *As dimensões do projeto político-pedagógico*. 4. ed. Campinas, SP: Papirus, 2001.

_____. *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

XAVIER, Antonio Roberto. *Segurança pública, direitos humanos e cidadania: desafios ao estado democrático de Direito no Brasil*. Fortaleza: Imprece, 2009.