

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Dissertação de Mestrado

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: LIMITES E POSSIBILIDADES NA  
PROPOSTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA AS ESCOLAS DA REDE  
ESTADUAL DE ENSINO DO RIO DE JANEIRO**

Eliane Maria de Almeida Fernandes  
Orientadora: Edil Vasconcellos de Paiva

Rio de Janeiro

2004

Eliane Maria de Almeida Fernandes

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: LIMITES E POSSIBILIDADES NA  
PROPOSTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA AS ESCOLAS DA REDE  
ESTADUAL DE ENSINO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Edil Vasconcellos de Paiva

Rio de Janeiro

2004

Fernandes, Eliane Maria de Almeida.

Democratização da Gestão Escolar: Limites e Possibilidades na Proposta de uma Política Pública para as Escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.

122 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro, 2004.

Área de Concentração: Gestão, Gestão da Educação, Gestão Pública, Políticas Públicas, Educação.

Orientadora: Edil Vasconcellos de Paiva



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Dissertação

**Democratização da Gestão Escolar: Limites e Possibilidades na  
Proposta de uma Política Pública para as Escolas da Rede Estadual de Ensino  
do Rio de Janeiro.**

Elaborada por:

**ELIANE MARIA DE ALMEIDA FERNANDES**

Aprovada pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, 31 de Agosto de 2004

---

Prof.a Dra. Edil Vasconcellos de Paiva

---

Prof. Dr. Luiz Cavalieri Basílio

---

Prof.a Dra. Magali de Castro

## DEDICATÓRIA

Aos alunos da Escola Pública e aos que, em sendo e fazendo, com eles se descobrem e, assim, na trajetória com eles lutam, mas, sobretudo, juntos buscam sentidos.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho científico não envolve apenas o seu autor. Por maior que tenha sido o meu zelo e a minha coragem ao longo da realização do Mestrado em Educação, o apoio da família, dos amigos e de várias outras pessoas foi de muita relevância. Deixo o meu agradecimento especial:

à Professora e Orientadora nesse percurso Dr.<sup>a</sup> Edil Vasconcellos de Paiva, que com sua experiência, humanidade e senso crítico, abrilhantou este trabalho;

aos Professores Magali de Castro e Luiz Cavalieri Basílio de forma especial, pela participação na Banca Examinadora;

aos Professores e Coordenadores do Programa de Pós-graduação em Educação da UERJ por me possibilitarem acumular conhecimento e transformá-lo ao longo da trajetória como educadora;

à Equipe da Secretaria do Programa pela dedicação no desempenho de suas tarefas;

aos Companheiros de Turma do Mestrado pela experiência que acumulamos juntos;

às Colegas Professoras da Secretaria de Estado de Educação que pacientemente possibilitaram a disponibilidade de importantes documentos e o acesso às informações necessárias;

à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nas pessoas da gerência em que atuo, pela compreensão e atitude colaborativa na consecução deste estudo;

à Prof.<sup>a</sup> Helena Bezerra Torelly por seu estímulo e contribuição constantes;

ao Diogo, Hamilton e Mamãe por compartilharem os momentos difíceis na travessia.

## RESUMO

Este trabalho reflete uma investigação sobre os limites e as possibilidades da política de democratização da gestão escolar frente ao processo de descentralização de recursos financeiros, concebida nas propostas de reformas a partir de 1995, na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro. O estudo procura rastrear a bibliografia pertinente e a documentação da Secretaria de Estado de Educação – SEE relativa ao assunto, assim como, realizar entrevistas com os formuladores e decisores da política pública. A análise se desenvolve sob uma abordagem qualitativa com ênfase nas dimensões do debate acerca da gestão democrática, nas condições de produção de participação da comunidade na política de descentralização e autonomia e, também, na discussão das normas e das ações concretizadas na gestão em função da autonomia. O conhecimento produzido nesse percurso busca oferecer subsídios à formulação e à prática de políticas públicas, desvelando como as relações de fato acontecem entre a escola e a comunidade. Constitui reflexão destinada tanto à comunidade educativa – aqui definida como um conjunto de formuladores, decisores e executores de políticas públicas em educação – quanto àqueles interessados em percorrer as trilhas da pesquisa sobre o sentido da escola pública, possibilitando assim, a abertura de um canal de comunicação/articulação, entre o poder público e a sociedade, potencial usuária dos serviços que a escola oferece. A pesquisa ressalta a importância de se conceber cada unidade escolar como uma instituição que se vincula aos interesses de seu público e ao seu espaço existencial, onde os atores sociais possam analisar e deliberar sobre a política educativa que a escola propõe-se a oferecer, considerando os seus limites, mas também, as suas possibilidades.

Palavras-chave: gestão escolar; democratização; participação; autonomia.

## **ABSTRACT**

This assignment is an investigation on the limits and possibilities of the school management democratization policy concerning the process of decentralization of financial resources, conceived in the proposals of improvements from 1995 onwards in the State Education Network of Rio de Janeiro. This study aims at researching the relevant bibliography and the documentation available from "Secretaria de Estado de Educação-SEE" (State Education Secretariat) as well as making interviews with the decision-makers and planners of public policy. The analysis is developed under a qualitative approach, which emphasizes the dimensions of the debate on democratic management, comprising the conditions of production of participation of the community in the decentralization policy and also in the discussion of rules and actions concretized in the management in function of autonomy. The knowledge produced aims at offering subsidies to the planning and practice of public policies, showing how the relations actually happen between school and community. It represents a reflection to the education professionals community – defined here as a set of planners, decision-makers and executors of public policies on education - as well as those interested in researching the meaning of public school, thus making possible the opening of a new communication and articulation channel between the public power and the society, potential user of the services the school offers. This assignment also underlines the importance conceiving each school unit as an institution that links itself to the interests of its public and space, where the social actors can analyze and deliberate on the education policy that school proposes to.

Key words: scholastic management; democratization; participation; autonomy.

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Objeto e Aspectos Metodológicos.....	24
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Dimensões do Debate Acerca da Democratização da Gestão.....	38
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Condições de Produção da Participação da Comunidade.....	53
<b>CAPÍTULO 4</b>	
Normas e Instituições na Escola: o Discurso e a Prática na Gestão.....	74
4.1 Normas e Instituições.....	75
4.2 A Fala dos Decisores.....	87
4.2.1 Descentralização.....	91
4.2.2 Participação.....	94
4.2.3 Democratização.....	96
4.2.4 Autonomia.....	96
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	101
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	109
<b>ANEXOS</b> .....	115

## INTRODUÇÃO

Ao ingressar no Programa de Pós-Graduação na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pretendia desenvolver uma pesquisa que desse continuidade às indagações de minha monografia no Curso de Especialização em Administração Pública, cujo título é “Gestão Democrática na Escola Pública”. Contudo, o estudo das disciplinas do Programa somado às experiências profissionais na educação pública do Estado, como coordenadora de gestão na Secretaria de Estado de Educação (SEE), após ter atuado como professora e diretora de escola, além de ter pertencido à escola pública como aluna, levou-me a uma série de outras inquietações. Nesta trajetória, procurando dar sentido e rever continuamente a minha atuação profissional, em sendo e fazendo no cotidiano da escola, em muitos momentos angustiei-me, por refletir e sentir que aquela escola não correspondia aos anseios dos indivíduos e nem às necessidades de nossa sociedade, mas que, ainda assim, a minha prática e a dos demais professores acabavam por reforçá-la.

Por entender a escola como um local que reúne as características que definem o espaço público em sua relação com o ideal democrático de participação, em contraposição ao espaço privado que não é apropriado pela ação coletiva, interessei-me em analisar o processo de democratização da gestão escolar e suas implicações.

Neste estudo, objetivo investigar a política de democratização da gestão na escola pública no processo de descentralização de recursos financeiros,

concebida nas propostas de reformas a partir de 1995. Este estudo é, também, uma tentativa de colaborar na intenção de repensarmos escola e comunidade escolar enquanto representantes de um grupo social na busca de sentido da Escola Pública, instituição que para muitos indivíduos é uma forte referência.

Iniciei as primeiras leituras de mundo na escola pública, às quais se acrescentaram outras descobertas. Fui percebendo que a escola pública já fazia parte de mim, assim como da vida de minha família, da vida de meus amigos, dos amigos do bairro e da vida de toda a comunidade. Para muitos, a escola pública esteve presente nas brincadeiras, nas relações sociais e, no meu caso, no firme propósito de vir a ser professora. Hoje, além de contribuir com o trabalho no cotidiano da escola e em sua gestão, objetivo conhecer em sua especificidade a política de democratização da gestão na escola pública no processo de descentralização de recursos financeiros, concebida nas propostas de reformas, a partir de 1995.

O conhecimento a ser produzido neste percurso poderá oferecer subsídios à formulação e à prática de políticas públicas, buscando desvelar como as relações de fato acontecem entre a escola e a sua comunidade. O interesse e envolvimento com a proposta de gestão democrática da escola pública remetem ao desejo de que essa deva ser incluída no rol de práticas sociais que podem contribuir para o exercício democrático e a participação popular no interior e em torno da escola.

Nesse sentido, a necessidade de implantar na escola uma cultura contra a exclusão e a favor dos direitos sociais, nos sinaliza com a possibilidade da

politização, que por conseguinte, resultará da capacidade da escola se organizar e da realização do debate contínuo em seu interior. Enfim, uma escola que propicie condições para a democratização da sociedade, contribuindo para oportunizar uma cidadania plena e efetiva em prol de um projeto político de nação, um querer viver coletivo. Por isso, partilhamos com Bastos (2001, p.14), a importância do debate na escola:

É fundamental democratizar o debate, de tal forma que todos nas escolas públicas possam ser sujeitos dele. A gestão democrática somente será um modelo hegemônico de administração da educação, quando, no cotidiano da escola, dirigentes e dirigidos participarem desse debate tanto nas reuniões administrativas e pedagógicas quanto nas aulas.

Um pressuposto deste estudo é que o debate sobre a gestão democrática da escola pública precisa vincular-se ao debate nacional sobre educação, já que neste contexto existem propostas múltiplas e por vezes antagônicas. Dentre estas, propostas com ênfase na construção da cidadania emancipatória e outras a serviço do mercado globalizado, produtivista. Esse debate inclui na sua construção sujeitos históricos conscientes dos direitos negados e das contradições que se manifestam numa determinada conjuntura política, econômica e social.

O processo democrático ocorrido nos últimos tempos e as mudanças legislativas decorrentes do mesmo, estão a exigir um redirecionamento estratégico da política educacional latino - americana, alertando para a necessidade de refletir sobre a gestão da nova escola e a sua relação com a sociedade. Nas duas últimas décadas, tem feito parte das agendas de discussão nacional e internacional a necessidade de redefinição do papel e das funções do Estado. As relações entre os entes sociais, políticos, econômicos e culturais tanto se transformaram que as

formas de intervenção governamental já não são eficazes e, também, não atendem aos anseios da sociedade. Isto se deve mais às transformações vividas pela sociedade, que em função de inúmeros fatores associados, aponta com urgência para uma mudança no foco de sua existência (MELLO, 2000).

Percebe-se que, no campo político, a consolidação da democracia se faz premente e segundo Bobbio (1989), isto implica em, pelo menos, dois compromissos: o desenvolvimento do regime de liberdade e o desenvolvimento da vontade igualitária para reduzir as desigualdades sociais, sob pena de descrédito das sociedades. No bojo desta discussão, a finalidade é superar a exclusão social agravada pela globalização<sup>1</sup> com o objetivo de buscar o bem-estar da coletividade através do aperfeiçoamento das instituições democráticas consubstanciadas em novas formas de participação e cidadania, em prol de uma cultura harmônica e de uma sociedade que mantenha a sua sustentabilidade.

Tais inquietações sugerem a existência de uma sociedade que clama por instituições distintas das atuais para atender as suas necessidades, o que significa repensar o Estado, o Governo e, entre outras instituições, a Escola, a fim de que se estabeleça uma nova relação destes com a sociedade.

Neste sentido, segundo Silva:

---

<sup>1</sup> Sem objetivar discutir um conceito de globalização, tomo como referência neste trabalho Habermas (2001): “A globalização traz consigo impulsos irrefreáveis de fragmentação, diferenciação e individualização, de ‘desnacionalização’ e fronteiras estatais porosas, de desconexão entre pessoas, grupos e Estados, de enfraquecimento da solidariedade social”. Sobre o tema, remeto também à Hobsbawn (1995) “destruição do passado”.

A unidade escolar é o lugar onde se concretiza o objetivo máximo do sistema escolar, ou seja, o atendimento direto de seus usuários nas relações de ensino-aprendizagem. É nela que as metas governamentais são atingidas ou não, as políticas educacionais se realizam tal como o previsto ou sofrem distorções (2001, p.42).

Estas preocupações têm significado na compreensão sobre o real sentido da escola pública, pois a este cenário de hesitações e incertezas impõem-se algumas exigências e, quase sempre, aponta-se a educação como o caminho indispensável à humanidade na construção dos ideais de paz, de liberdade e de justiça social (DELORS, 2001).

Não é em vão que a Comissão Internacional da UNESCO em seu Relatório (1996, p.60) sobre Educação para o Século XXI, declara:

A educação não pode contentar-se em reunir as pessoas, fazendo-as aderir a valores comuns forjados no passado. Deve, também, responder à questão: viver juntos, com que finalidades, para fazer o quê? E dar a cada um ao longo de toda a vida, a capacidade de participar ativamente, num projeto de sociedade.

O Relatório (1996, p.61) acrescenta ainda que: “Não se trata, com efeito, de ensinar preceitos ou códigos rígidos, acabando por cair na doutrinação. Trata-se sim, de fazer da escola um modelo de prática democrática.” Como pode-se observar, esta declaração reforça o valor atribuído à educação e à instituição escolar, entendida como o local onde se concretiza a política educacional de um governo.

Assim como em outros países da América Latina, o Brasil assistiu nas duas últimas décadas a um forte movimento de descentralização e inovação na organização e na gestão de redes públicas de ensino, alterando ampla e profundamente a fisionomia e a dinâmica interna das escolas. Desde a década de

80, vive-se uma experiência em política educativa, especialmente, nas redes públicas de ensino fundamental e médio, multiplicando-se em novas concepções e formas de organização descentralizada (MELLO, 2000, p.131).

A estratégia da descentralização financeira para a autonomia escolar estabelece-se no discurso oficial como política de redistribuição de recursos em benefício de uma educação pública que promova a equidade social e que oportunize à sociedade o conhecimento sobre a distribuição e a gestão desses recursos financeiros, com o objetivo de promover a transparência do sistema educativo através dos mecanismos de participação social. Além disso, a descentralização vem sendo compreendida como mecanismo de reestruturação das competências federativas dos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - pois, é motivada também por razões fiscais e de restrições de recursos públicos, fazendo parte do programa de estabilidade econômica e de ajuste fiscal a partir de 1994.

A gestão democrática do ensino público nos termos do Art.206, Inc.VI da Constituição da República Federativa do Brasil (1988 – CRFB) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996 – LDB), Arts. 3º,12, 13, 14, 15 e 75, é um dos princípios da educação pública e, da mesma forma, o Plano Nacional de Educação (2000) dispõe sobre a educação e seu financiamento na perspectiva de serem tratados como uma questão de cidadania.

Ao se abordar a organização e a política educativa, percebe-se que as propostas de descentralização de recursos financeiros e de gestão democrática da escola pública no Brasil, atingem uma rede escolar bastante extensa e complexa,

que em função de suas especificidades - de ordem política, teórica e prática - tem dificuldades na operacionalização das políticas públicas. Isto compromete a eficácia do sistema educacional assim como a sua abrangência social e a condução do processo de autonomia escolar e de gestão democrática, embora se reconheça que os diplomas legais apontados contemplem alguns dos anseios dos educadores e da sociedade no processo de democratização do Estado brasileiro.

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, as Reformas Educativas impostas pela política neoliberal<sup>2</sup>, trouxeram alguns benefícios mas, também, danos ao sistema educativo, como vêm demonstrando os estudos realizados pela UNESCO. No âmbito dos Estados, o Relatório da UNESCO (1998),<sup>3</sup> focaliza aspectos referentes ao acesso, eqüidade, qualidade, estrutura, objetivos, custos e financiamento destacando aspectos negativos sobre a estrutura e o sistema de ensino.

Quanto ao Brasil, em relação ao acesso e à eqüidade, considera-se que a matrícula é relativamente baixa se comparada com outras regiões do mundo; numerosos alunos sofrem da síndrome do atraso escolar em função de haver repetido um ou mais anos e os pobres, especialmente das zonas rurais, quase não atingem o ensino médio. A qualidade da escola pública é duvidosa e esta não tem o sentido de sua missão e identidade própria, seus diretores possuem uma pseudo -

---

<sup>2</sup> Para Laura Tavares Soares, a concepção neoliberal ou o “Estado de Mal-Estar Social” na América Latina se apresenta pela contradição acumulação-legitimação (marca do sistema capitalista) que se coloca e se resolve em termos diferentes daqueles do Estado de Bem-Estar keynesiano. Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com “menor capacidade de pressão” ou os mais “humildes” ou, ainda, os mais “pobres”. Dessa forma, o Estado Neoliberal ou de “Mal – Estar” inclui, por definição, uma feição assistencialista (legitimação) como contrapartida de um mercado “livre” (acumulação). Essa política de legitimação tem oscilado, particularmente nos países da América Latina, entre o assistencialismo e a repressão.

autoridade e pouco reconhecimento. O processo ensino-aprendizagem é pouco pertinente e inadequado e sua avaliação é baseada em padrões internacionais; o processo ensino-aprendizagem está desconexo em relação aos avanços tecnológicos e seus professores não possuem conhecimentos atualizados, sua pedagogia é tradicional e, freqüentemente, estão desmotivados.

Ainda no que se refere à qualidade, o Relatório (1998) acrescenta: os materiais didáticos, além de escassos, são inadequados, não existem padrões de medida sobre ganhos no rendimento escolar e no padrão de qualidade e não há vínculos com os atores sociais estratégicos que poderiam re-orientar o processo educativo com suas demandas (por exemplo, acadêmicos das universidades, empresários, ONG(s), familiares, etc).

Sobre a estrutura e os objetivos do sistema educativo no Brasil, o Relatório (1998) aponta que o ensino público, principalmente o de nível médio, é disfuncional em relação à sociedade e suas demandas sociais, culturais, científicas e tecnológicas. A formação técnico-profissional tem baixo prestígio e não se vincula ao mundo produtivo e emancipatório.

No que se refere aos custos e financiamento, verifica-se que o investimento por aluno é baixo, se comparado a países de similar desenvolvimento; salvo raras exceções, a relação entre professor e número de alunos não é alta.

---

<sup>3</sup> Relatório que aponta os desafios das Reformas Educativas na América Latina, elaborado pela equipe do Instituto Internacional de Planejamento em Educação na sede regional da UNESCO na Argentina.

Algumas hipóteses são identificadas no referido documento para explicar tal situação. A primeira, e mais pessimista, consiste em supor que as políticas educativas em curso não são mais adequadas para alcançar os objetivos de equidade, qualidade e participação. A segunda hipótese consiste em sustentar que, sendo essas políticas corretas, as reformas em curso ainda não rendem seus frutos, seja porque têm sido incompletas ou porque não houve o tempo necessário para seus efeitos. A terceira se relaciona com uma necessária consolidação e aprofundamento das mudanças que provarem ter êxito e a introdução de medidas corretivas para as que demonstrarem o contrário, gerando o desenho de uma nova reforma.

Por último, o Relatório da UNESCO (1998) indica uma hipótese que vincula os problemas educativos com variáveis sociais e econômicas, levando a sustentar que as reformas em curso não são suficientes para alcançar os objetivos desejados e que se necessita de outros processos para acelerar a velocidade e os resultados das mudanças e, porque não dizer, um novo modelo econômico no Brasil que alavanque o desenvolvimento do país numa perspectiva de justiça social, reduzindo a profunda desigualdade. Nunes (2003, p.14) esclarece dimensões da complexidade dessas diferenças:

[...] nós não somos um país pobre, mas somos um país de desigualdades profundas. As pesquisas do IBGE revelam isso sistematicamente: nós somos um país que se situa entre as dez maiores potências econômicas, quando medimos o conceito de potência econômica pela capacidade de produção que o país tem.[...] Mas quando vamos olhar o destino que a sociedade dá a essa riqueza que ele produz, que é a própria distribuição de renda, o que a gente vai observar é que embora estejamos entre as dez maiores potências econômicas do mundo, também estamos entre as dez sociedades com um grau de concentração de renda mais acentuado do mundo. Então o desafio maior é exatamente esse: como conciliar riqueza e desigualdade, para montar um projeto que elimine a pobreza? Porque eliminar pobreza no Brasil é sinônimo de eliminar desigualdade.

Sob a égide do discurso de cidadania desenvolvem-se as políticas públicas educacionais, incluindo-se entre outras, as ações que permeiam o processo de descentralização, a democratização da gestão e, também, as diretrizes para a elaboração do projeto político-pedagógico da escola. O objetivo desse discurso é a inclusão da sociedade no processo de gestão escolar, através dos mecanismos de participação da comunidade nos procedimentos decisórios da escola para a melhoria do desempenho desta. Assim, considerando a questão, Bastos (2001, p.29) afirma:

A perspectiva da gestão democrática abre para a comunidade da escola o compromisso de reeducar o seu dirigente, e colocar diante dele a necessidade de administrar a escola com as representações de todos os segmentos dela. Os profissionais da educação, os alunos, pais e comunidade conscientes da necessidade de um projeto democrático de educação podem constituir “núcleos de pressão” e exigir do diretor eleito o compromisso com a participação de todos na construção de uma escola democrática.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, foco local deste estudo, a heterogeneidade social e cultural existente na escola pública faz com que esta lide com a situação real, de miséria, pobreza e diferenças da população e se relacione com a exclusão social de forma mais direta e urgente. Portanto, o cotidiano da gestão escolar irá se estruturar numa relação entre desiguais, enfrentando por isto, enormes desafios mas, simultaneamente, criando também, a possibilidade de um aprendizado de convivência democrática.

Se entendermos que o projeto político-pedagógico é elaborado pela escola para ser a expressão de seus ideais político-sociais, estabelecendo as grandes linhas de ação e as linhas teóricas que fundamentarão a sua prática pedagógica, pressupõe-se que cabe à escola pública e a sua comunidade o debate sobre a sociedade que desejam construir. O ser humano que se deseja formar e a

educação que se quer ter para as próximas gerações serão, antes de tudo, o resultado do confronto entre a situação que a escola vive e o que ela deseja viver.

O projeto político-pedagógico buscará ainda, garantir a participação dos diversos segmentos da escola, dentre outras dimensões no processo decisório, na organização disciplinar, na organização do grêmio escolar, nas deliberações dos conselhos escolares e no estabelecimento democrático das competências dos diversos setores da escola.

Não pretendo encontrar fórmulas, soluções ou modelos adequados para o entendimento da política de democratização da gestão em sua abrangência. Compreendo que o avanço na realização desta política exigirá o compartilhar das ações entre alunos, professores, dirigentes e demais protagonistas no trabalho escolar. É um pressuposto nesta análise que o ato de participação, consciente de direitos e deveres, no exercício da cidadania, possibilita a aquisição de sentidos múltiplos no espaço escolar e para a própria sociedade, re-significando-se através de um novo contexto histórico, criando alternativas e propiciando o desenvolvimento de uma atitude política nas práticas educativas e na gestão escolar. Isto poderá, conseqüentemente, resultar em expressivas mudanças nas práticas sociais, assim, possibilitando ao indivíduo sua inclusão no espaço coletivo. Paro (1995 a p.1) enfatiza esta participação a partir do aluno:

Levar o aluno a querer aprender implica um acordo tanto com educandos, fazendo-os sujeitos, quanto com seus pais, trazendo-os para o convívio da escola, mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos.

Nesse sentido, almejar uma educação que ao se produzir e reproduzir-se na práxis social, embora varie em sua função política, sob as condições da correlação de forças existente, se pretenda construída e materializada, ciente da dominação de classes e de suas predominâncias (CURY, 1979).

Permito-me assim dizer: desenvolver educadores e educandos que possam distinguir os modos de dominação de classes, ou seja, que consigam diferenciar o pensamento hegemônico - estruturado através do consenso – do pensamento de força - detentor da coerção pura (GRAMSCI, 1981). Enfim, educadores e educandos sabedores dos rumos que querem para si e do projeto de País que desejam realizar.

Pensar a escola em sua relação com a sociedade diante das políticas públicas propostas, inclui pensar o papel do Estado numa sociedade dominada pelas exigências da acumulação capitalista internacionalizada e a especificidade da democracia no Brasil sob o liberalismo e os resquícios do autoritarismo (CIAVATTA, 2002); entretanto, inclui também, admitir a possibilidade da existência de uma educação transformadora, próxima da vida e situada na História.

Nesse sentido, esta pesquisa poderá contribuir para a compreensão de “uma escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa” – conforme propunha Gramsci (1981), em que cada “cidadão” possa se tornar “governante” e escolha ser governado (no sentido de governo com o consentimento dos governados). Gramsci (1981, p.13) se referindo à nova cultura a ser criada, fornece

elementos que subsidiam a reflexão sobre uma cultura de participação na vida escolar.

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializá-las” por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral.

Por tratar-se de uma pesquisa com ênfase nas dimensões qualitativas em que a importância do contexto é ressaltada, este estudo realizado na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, objetiva analisar a política de democratização da gestão na escola pública no processo de descentralização de recursos financeiros, concebida nas propostas de reformas, a partir de 1995.

Esta discussão traz em si as dimensões política e social que se relacionam com alguns aspectos, como o resgate da escola pública enquanto espaço cívico de formação e a mobilização da sociedade, através da participação, re-dimensionando os sentidos desta escola e a vida das pessoas, na perspectiva de uma efetiva cidadania ou, como afirma Aranha (1996, p.16):

[...] o fenômeno educacional não pode ser definido como neutro, uma vez que se encontra intrinsecamente ligado aos problemas econômicos, políticos e sociais do seu tempo. A escola não é uma ilha, mas faz parte do mundo, e nesse sentido reflete as disparidades e as lutas sociais. Ignorar esse fato é permitir que a escola permaneça a serviço do status quo, deixando de se tornar um possível instrumento de transformação.

Na seqüência do texto, quatro capítulos estruturam esta dissertação. O primeiro capítulo – Objeto e aspectos metodológicos – descreve os pressupostos metodológicos e as etapas da pesquisa. O capítulo segundo – Dimensões do debate acerca da democratização da gestão – é apresentado através da fundamentação teórica que sustenta a discussão em torno do assunto. No capítulo terceiro – Condições de produção da participação da comunidade – focaliza-se as propostas

contidas na política de descentralização e autonomia e as condições em que foram desenvolvidas pela Rede Escolar. Finalmente, o capítulo quarto – Normas e instituições na escola: o discurso e a prática na gestão – apresenta a discussão sobre a legislação, as instituições e as ações concretizadas na gestão em função da autonomia.

O presente documento constitui reflexão destinada tanto à comunidade educativa – aqui definida como um conjunto de formuladores, decisores e executores de políticas públicas em educação – quanto `aqueles interessados em percorrer as trilhas da pesquisa sobre o sentido da escola pública. Espero, assim, possibilitar a abertura de um canal de comunicação/articulação, entre o poder público e a sociedade, potencial usuária dos serviços que a escola pública oferece.

## CAPÍTULO 1

### OBJETO E ASPECTOS METODOLOGICOS

Uma investigação sobre qualquer área de estudo pressupõe algumas diretrizes. Fundamentalmente, ter clareza sobre o objeto de estudo e o percurso a ser seguido, são consideradas partes destas diretrizes no processo do conhecimento. Este, não sendo linear e nem uniforme, implica em descobertas e redefinições, que muitas vezes poderão re-significar o trabalho de pesquisa, oferecendo-lhe alterações que possam permitir avanços ou impor limites ao campo de estudo.

Observo ainda, que os aspectos subjetivos influenciam o processo de construção do trabalho científico. No caso desta investigação, tal dimensão está relacionada às minhas experiências de trabalho na Secretaria de Estado de Educação e às reflexões advindas da minha trajetória acadêmica e profissional em um contexto histórico, econômico, social e político do período de democratização do Estado brasileiro, conforme já mencionado anteriormente. De acordo com Bourdieu (1989, p.18):

Uma exposição sobre uma pesquisa é, com efeito, o contrário de um show [...]. É um discurso em que a gente se expõe, no qual se correm riscos [...]. Quanto mais a gente se expõe, mais possibilidades existem de tirar proveito da discussão.

Durante a construção do objeto desta pesquisa, alguns aspectos foram sendo delimitados, enquanto outros tomaram nova dimensão, confirmando a premissa de que o objeto existe a partir do olhar do sujeito (WEBER, 1979). De tal

modo, a minha trajetória profissional terá influenciado consideravelmente o desdobramento da investigação, pois tratando-se de análise sobre o desenvolvimento de uma política pública em educação no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, necessariamente terei que observar as tendências de ordem política que permearam a teoria e a prática na realização da ação pública por parte da Secretaria de Estado de Educação.

[...] dificilmente o esforço de conhecimento da realidade pode ser, num sentido estrito, identificado com uma metodologia rigidamente definida. Aliás, sem a formulação de perspectivas teóricas interessantes, a preocupação metodológica pode até mesmo ser vácuca e esterilizante (Azanha, 1990, p. 72).

Ademais, na pesquisa, todo ato de escolha é um ato político e, como tal, torna-se difícil estabelecer uma separação entre o investigador e o seu objeto de estudo. Por sua vez, o fenômeno educacional por estar situado em um contexto social, que se insere em uma realidade histórica, pressupõe que o estudioso da educação não se oculte em uma postura de neutralidade científica, considerando que a pesquisa em educação tem uma dimensão social. Por sua vez, esta para ser realizada, necessita promover o confronto entre os dados, as informações e o conhecimento acumulado, podendo levar-nos às evidências ou não. Esse conjunto de procedimentos inicia-se com o interesse do investigador que procura agrupar suas informações, transformá-las em conhecimento e construir um saber com o qual sente-se comprometido. Como enfatiza Bourdieu (1989, p.24):

Com efeito, as opções técnicas mais “empíricas” são inseparáveis das opções mais “teóricas” de construção do objeto. É em função de uma certa construção do objecto que tal método de amostragem, tal técnica de recolha ou de análise dos dados se impõe. Mais precisamente, é somente em função de um corpo de hipóteses derivado de um conjunto de pressuposições teóricas que um dado empírico qualquer pode funcionar como prova ou, como dizem os anglo-saxônicos, como evidence.

É nesse sentido que este trabalho pretende, através de pesquisa bibliográfica e empírica, estabelecer relações e comparações entre a teoria e a prática na realização de uma política pública de educação, no contexto de minhas experiências na SEE, para tentar compreender melhor as dimensões política, teórica e prática das ações na democratização da gestão na escola pública.

A rigor, os fenômenos humanos, tal como é a escola, necessitam da compreensão do sujeito humano para serem conhecidos; o pesquisador em diálogo com sua comunidade de referência é, em última análise, o crivo pelo qual passam as informações do objeto considerado (Silva, 2001, p.45).

De modo específico, pretende-se investigar na literatura as dimensões do debate acerca da democratização da gestão escolar; caracterizar as condições de produção da participação da comunidade e refletir sobre as normas e as instituições no discurso e na prática da gestão escolar. De tal modo, este estudo poderá assim, contribuir com informações e subsídios para a formulação de outras políticas de gestão para as escolas públicas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.

A partir da década de 80, a escola pública passa a adotar novas formas e modalidades de organização. Em função do processo de democratização da sociedade e das instituições públicas, os professores - que antes ocupavam uma função diretiva - passam a ser vistos agora com uma função de gestão, buscando compartilhar esta tarefa com os demais atores sociais, tentando deixar aos poucos as práticas patrimonialistas, clientelistas e burocráticas da antiga administração pública que caracterizam o sistema educacional. Assim, confirma Silva (2001, p.36):

O setor educacional se caracteriza organizacionalmente, de uma forma geral, pelo excesso de uniformidade, resistência à diversidade e pouca flexibilidade. De modo específico, por um lado, apresenta graves defeitos na distribuição de poder, na especificação de responsabilidades e autoridade e na estruturação do processo decisório, bem como deficiências nos fluxos de

informação e comunicação; por outro, se alicerça em hierarquias extensíssimas, exagera nas subdivisões intra-institucionais ou intra-organizacionais, e possui um número excessivo e mal distribuído de funções.

Esse quadro organizacional é filho dileto do apego às regras burocráticas jurídico-formais e foi inspirado em uma curiosa, se não estranha conjugação de velhos modelos da Administração Pública Direta com modelos europeus da organização do ensino básico, e americanos de ensino superior. E se revela igualmente na super-regulamentação de procedimentos e na freqüente predominância do adjetivo sobre o substantivo e dos meios sobre os fins.

Para cúmulo dos problemas, tanto os órgãos como MEC e as Secretarias de Educação, como as instituições e organizações educacionais, têm suas funções mal conhecidas e, por isso, mal entendidas. Conta-se somente com trabalhos esparsos e experiências pessoais esporadicamente acumuladas [...]. (Ministério da Educação 1991, pp. 224-225)

O foco desta investigação é a política de democratização da gestão escolar introduzida pela Secretaria de Estado de Educação, a partir de 1995 nas escolas da Rede Estadual do Rio de Janeiro.

Na coleta de dados para este estudo e, enquanto diretora de escola de ensino médio na Rede Estadual desde 1993 e, coordenadora de gestão na SEE a partir de 1999, pude perceber, a partir de 1995, mudanças estruturais que passaram a modificar com certa ênfase a gestão escolar.

Para a compreensão do que se sucedeu, necessário se fez historicizar o processo de mudança pelo qual vem passando o nosso sistema educativo em função dos princípios contidos na Constituição e nas legislações educacionais decorrentes, apresentando os aspectos antecedentes e atuais relevantes à compreensão do fenômeno educacional como instância mediadora nas novas relações que se estabelecem entre governo, sociedade e escola. Aranha (1996, p.15) comenta sobre esta mediação:

A partir das relações que estabelecem entre si, os homens criam padrões de comportamento, instituições e saberes, cujo aperfeiçoamento é feito

pelas gerações sucessivas, o que lhes permite assimilar e modificar os modelos valorizados em uma determinada cultura. É a educação, portanto, que mantém viva a memória de um povo e dá condições para a sua sobrevivência. Por isso dizemos que a educação é uma instância mediadora que torna possível a reciprocidade entre indivíduo e sociedade.

Historicamente, o funcionamento do Estado brasileiro, caracterizado por um centralismo autoritário principalmente durante o regime militar (1964-1985), passou a ser questionado em função de novas demandas sociais, incluindo os movimentos populares e sindicais. Neste sentido, vale observar que após um período ditatorial, a sociedade vivia a necessidade e a expectativa de democratização. Adrião (2001, p.69), comenta:

A luta pelas liberdades democráticas; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configuraram um “clima” por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, na evolução da democratização do Estado brasileiro, os diversos setores democráticos organizados reivindicavam mudanças no funcionamento desse Estado, através da institucionalização de conselhos ou órgãos representativos, com o objetivo de participarem na elaboração, acompanhamento e controle das políticas públicas. Sobre isto, Bobbio (1989) sinaliza que ao se avaliar a amplitude da democracia em uma dada sociedade, cabe também, verificar a quantidade existente de instâncias onde se exerça o direito de voto e de decisão, na organização do Estado.

Nesta análise, em razão de sua pertinência ao nosso estudo, metodologicamente, um breve retrospecto sobre a normatização que baliza o nosso sistema educativo também é feito. Ademais, as mudanças nos sistemas educativos supõem uma transição entre um e outro regime político, não se operam

abruptamente; a concomitância de situações faz esmaecer os pontos de resistência, ao mesmo tempo em que se vão ampliando os espaços de adesão aos novos marcos legais.

A Constituição de 1988 contempla o princípio da gestão democrática do ensino público no Art.206, Inciso VI, inédito em um texto constitucional brasileiro e que, de certa forma, reflete a defesa do direito à população usuária da escola pública (alunos, pais e comunidade) de participar da definição das políticas educacionais.

O princípio da gestão democrática do ensino, original em um texto constitucional, no que se refere à educação brasileira justifica-se mais pela incidência de movimentos nacionais para a redemocratização do País que existiam à época do que, propriamente, por vontade da classe política. Tornar exeqüível o princípio constitucional dependeria de legislação complementar, comprometendo a abrangência e a operacionalização da democratização da gestão educacional, assim como a sua aplicabilidade. Adrião (2001, p.74) esclarece:

[...] a redação final na Constituição Federal de 1988 adquiriu um conteúdo, de certo modo, duplamente restritivo, redundando na seguinte e definitiva versão:

Capítulo III

Da Educação, da Cultura e do Desporto

Seção I

Da Educação

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Em primeiro lugar, o adjetivo público foi acrescentado à palavra ensino, excluindo a extensão da gestão democrática ao ensino privado. Em segundo lugar, a expressão genérica na forma da lei delegou sua exeqüibilidade à legislação complementar. Ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio. Dessa maneira, na redação aprovada ( gestão democrática do ensino público, na forma da lei ), a manutenção da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo

que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização delegada a regulamentações futuras, o que significou que sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a idéia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional.”

Com a intenção de seguir os princípios contidos no Inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal, que preceitua sobre as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, a LDB (Lei nº 9394/96) em seus Artigos 3º, 12, 13,14, 15 e 75, estabelece as diretrizes para efetivar o processo de gestão democrática na escola, dando a esta a incumbência de elaborar e executar a sua própria proposta pedagógica, administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros e, articular-se com as famílias e a comunidade.

A LDB contempla a reorganização dos sistemas de ensino com base na simplificação das estruturas burocráticas. A descentralização dos processos de decisão e execução e o fortalecimento das unidades escolares deverão ter como base a constituição de conselhos escolares, a obrigatoriedade de prestação de contas e a elaboração de planejamento anual da escola de forma participativa, valorizando a experiência da comunidade escolar e contemplando os seus anseios.

Em relação à discussão em torno do processo de descentralização e a proposta de gestão democrática através da participação da comunidade, assinalamos que se fundamenta na defesa da democratização do processo decisório como um caminho para a participação popular na gestão do sistema de ensino público, conforme propõe a Constituição de 1988, consubstanciada nos diplomas legais posteriores.

Para os fins deste estudo, pressupõe-se que algumas experiências de participação já se realizavam em algumas escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, em função da existência da Associação de Pais e Mestres (APM), do Conselho Escolar (CE), dos Grêmios Estudantis (GE) e, especificamente, a partir de 1995, através das Associações de Apoio à Escola – AAE(s).

Acrescenta-se ainda, que para os objetivos desta análise, participação na gestão escolar consiste na possibilidade de construção coletiva de um consenso que define os rumos da educação pública que a comunidade escolar deseja protagonizar nos espaços citados, tendo a democracia como *princípio* e como *método*. Sobre isto, Adrião (2001, p.77) expressa-se assim:

Ao pressupor a democracia como princípio e como método, os conselhos escolares devem estar atentos aos fins almejados para a educação, bem como os conseqüentes processos que lhe são correlatos.

A democracia como princípio articula-se ao da igualdade ao proporcionar, a todos os integrantes do processo participativo, a condição de sujeitos expressa no seu reconhecimento como interlocutor válido. Como método, deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão, criando mecanismos que facilitem a consolidação de iguais possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios.

E completa este pensamento:

[...] os conselhos escolares apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente “harmoniosas” de gestão, ao mesmo tempo que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar.

Em uma reflexão sobre estes espaços na escola, como locus no exercício da democracia, pressuposta como *princípio* e como *método*, considerando-se o estado atual e as contradições dos regimes democráticos, em sinal de alerta, Bobbio (2002, p.31) esclarece:

o respeito às normas e às instituições da democracia é o primeiro e mais importante passo para a renovação progressiva da sociedade [...] a democracia é, no essencial, um método de governo, um conjunto de regras

de procedimento para a formação das decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a ampla participação dos interessados.

Ao elaborar orientações para uma gestão democrática na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, dando o primeiro passo, a equipe que assume a SEE/RJ em 1995, preparou uma proposta pedagógica que continha as diretrizes da política educacional, incluindo o processo de descentralização e de autonomia da escola. Esta proposta tinha como objetivo reorganizar o sistema educacional, concedendo maior autonomia administrativa, pedagógica e financeira à escola, descentralizando as decisões administrativas e possibilitando a construção do projeto pedagógico da unidade escolar.

O consenso acerca da autonomia resume-se pelas dificuldades crescentes na administração dos sistemas escolares. Sobre isto, Nóvoa (1992, p.17-18) observa:

A modernização do sistema educativo passa pela sua descentralização e por um investimento das escolas como lugares de formação, na acepção forte do termo. As escolas têm de adquirir uma grande mobilidade e flexibilidade, incompatível com a inércia burocrática e administrativa que as tem caracterizado. O poder de decisão deve estar mais próximo dos centros de intervenção, responsabilizando directamente os actores educativos. [...] Agora, trata-se de erigir as escolas (e os agrupamentos de escolas) em espaços de autonomia pedagógica, curricular e profissional [...].

Ao longo deste trabalho, mapeou-se as propostas contidas na política de descentralização e autonomia e as condições em que foram desenvolvidas pela Rede Escolar, focando as características de participação da comunidade escolar na gestão da escola pública. Entretanto, a inserção da comunidade escolar faz parte de um processo construído ao longo de diferentes governos, que se utilizaram dos mais diversos artifícios e estratégias para implementar suas políticas educacionais e realizar a gestão pública da educação no Estado. Por isto, faz-se necessário

apresentar aqui, sob o ponto de vista legal e segundo a observância dos fatos, como se constrói e se realiza essa experiência na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, considerando a distinção entre o proclamado nos discursos e o realizado nas ações. De acordo com Oliveira (2002, p.7):

Partimos da concepção de que para interpretar uma lei é necessário olharmos o contexto em que foi elaborada e o texto resultante. O contexto, pelo fato de as condições históricas vigentes permitirem iluminar ao atores em conflito e compreender os condicionamentos acerca de seu alcance. Seu texto, por representar a condensação da relação de forças entre os projetos em disputa e por informar sobre seu sentido jurídico. Finalmente, é da interpretação dada ao texto da lei que decorre sua implementação.

Com o propósito de uma educação de qualidade, a equipe da SEE, citada anteriormente, aponta o processo de descentralização como política fundamental para uma educação pública que considerava-se em crise, dando assim ampla dimensão a esta política no período. Tanto que foram criadas as Coordenadorias Regionais, cuja competência é responder pelas ações administrativas e pela implementação da área pedagógica.

Neste novo cenário, há uma tendência em retirar da SEE/RJ antigas atribuições, transferindo-as para outras instâncias, seguindo os moldes do que ocorrera no governo federal, dimensão deste estudo que será examinada no capítulo 3. Estas mudanças articulam-se à idéia de reforma do Estado, incluindo a concepção neoliberal do Estado mínimo,<sup>4</sup> onde o papel do cidadão é o de consumir os serviços

---

<sup>4</sup> De acordo com Ilimar Franco (2004), a expressão Estado mínimo foi criada há 30 anos, quando a teoria de John Maynard Keynes sobre o papel do Estado perdeu espaço para as teses que tinham como foco a redução do setor público. O economista Milton Friedman, ideólogo do novo liberalismo, foi o inspirador de todas as políticas de privatização e desestatização deflagradas no mundo na década de 80 e que chegaram ao Brasil nos anos 90. Elas contrapunham um Estado empresário e intervencionista a um Estado que desse ampla liberdade para o desenvolvimento do mercado. O pressuposto era que os governos não teriam necessidade de investir para corrigir os desequilíbrios sociais, pois o crescimento da economia teria como um de seus resultados a justiça social. Estas idéias, chamadas de Consenso de Washington, foram implementadas pelo Presidente Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e pela primeira-ministra Margaret Thatcher, no Reino Unido. No Brasil, os

prestados por este Estado. Para Soares (2000, p.17), os custos sociais do ajuste neoliberal, assim se expressam:

[...] o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais.

[...] os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado [...]; a legitimação ( do Estado ) se reduz à ampliação do assistencialismo.

[...] Esse problema só ficaria conceitual e praticamente equacionado quando, mais adiante, passou-se a ver a transformação do Estado como parte – lenta e complexa – da construção de um novo modelo de desenvolvimento. Dessa forma, evoluiu-se da idéia de minimização do Estado para a sua reconstrução.

Lembramos que a proposta de participação da comunidade escolar no processo de gestão da escola não exime o Estado de seu papel em prover os cidadãos com a política educativa e os recursos que se necessita para operacionalizar tal política.

Em um retrospecto ao longo dos diferentes governos, sobre o provimento de recursos para que a escola desenvolva o seu trabalho educativo, pode-se registrar algumas observações. Daí a necessidade de se examinar legislações, datas e trechos de documentos para que se possa situar a política pública em seu contexto social, político e econômico, clarificando o nosso entendimento.

Durante o período de trabalho na equipe técnico-pedagógica da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, a partir de 1999, participando de cursos, seminários e palestras concernentes às atividades da gestão escolar, diversos projetos com o objetivo de democratização da gestão foram sendo

---

presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso implementaram parcialmente essas políticas retirando o Estado da economia e reservando-lhe um papel regulador. (O Globo – 01/02/2004)

desenvolvidos. Embora com concepções diversas, possivelmente, em função da transitoriedade das equipes, estes projetos traziam em seu bojo a necessidade de autonomia da escola para que através das Associações de Apoio à Escola – AAE (s), as unidades escolares pudessem administrar os recursos financeiros recebidos e também captar seus próprios recursos, contando com a participação da comunidade escolar.

Permita-me esclarecer que pude observar - por dupla via de interpretação e entendimento - o desenvolvimento das ações no processo de descentralização e na política de democratização da gestão escolar, com a participação da comunidade sempre como pano de fundo na proposta, devido a minha situação funcional, pois primeiramente fui diretora de escola (1993-1999) e, em seguida (1999-2003), atuei na equipe de trabalho da SEE. Tal experiência oportunizou-me vivenciar as contradições existentes entre a formulação de uma política pública e a sua realização na prática, ainda que nos momentos de atribuição não me desse conta deste sentimento.

A clarificação de meu entendimento fez-se à medida que ia construindo esta análise, através da investigação bibliográfica, da coleta de dados em documentos oficiais e nas entrevistas com decisores e assessores que participaram da formulação da política e da sua implementação na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.

Quanto ao levantamento bibliográfico, realizei o mapeamento de livros, teses e revistas sobre o assunto, procurando detectar as principais informações para

subsidiar a concepção de estudo e a análise de documentos da SEE. Sobre a leitura desse material, aproprio-me do que Costa (1992, p.23), diz:

Os documentos, onde quer que estejam organizados – nos arquivos, nas bibliotecas ou nos museus, nas idéias, nos gestos e nas palavras – constituem os traços ou os materiais da memória. No entanto, como observado por Le Goff, há que se buscar na “leitura” de tais documentos a ideologia que carregam, para que não venhamos a cair nas armadilhas da história oficial.

O extravio de parte do acervo documental da SEE, possivelmente devido às mudanças ocorridas nas alternâncias administrativas, comprometeu a ampliação da coleta de dados, mas por sua vez, implicou em persistência e aguçamento para superar as dificuldades, discernindo o valor intrínseco dessa produção em função do desejo de uma pesquisa promissora.

As entrevistas realizadas com as Secretárias de Estado de Educação, com as Subsecretárias-Adjuntas e com os Superintendentes, transcorreram de forma amigável e tranqüila, revelando as nuances que compõem a formulação e a implementação da política educativa, pois conforme nos afirma Bourdieu (1997), é o momento de as experiências privadas se tornarem públicas.

Ao proceder à análise dos dados, percebemos que a fundamentação teórica foi de suma importância. Como já dito, este documento constitui reflexão destinada aos educadores e a todos os interessados sobre os caminhos da escola pública, com o fim de propiciar um canal de comunicação/articulação entre o poder público e a sociedade.

Conscientes dos limites impostos à análise, consideramos algumas questões que sugerem encaminhamentos futuros para outras pesquisas que

venham a perquirir outras observações sobre este objeto e que estão destacados nas considerações finais deste trabalho.

## CAPÍTULO 2

### DIMENSÕES DO DEBATE ACERCA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO

Dados os objetivos deste trabalho, foi preocupação primordial recuperar a aceção de alguns termos e o modo com vêm sendo empregados pelos diferentes autores nas mais diversas abordagens. Para isso, elegemos algumas palavras, considerando os conceitos fundamentais ao entendimento de nosso objeto, tornando mais compreensível esta análise. Devido a isto, segue-se o significado que os termos assumem especificamente neste estudo.

O termo *Democracia* pela importância e frequência de seu uso, como denominador comum nas questões politicamente relevantes, teóricas e práticas, leva-nos a refletir sobre o seu significado. Etimologicamente, a palavra *Democracia* origina-se do grego *Demokratia* e define-se como o governo do povo, pelo povo e para o povo. Nas sociedades ocidentais o poder do povo se expressa pelo voto direto, através do qual os cidadãos elegem os seus representantes para defender os seus interesses.

Teoricamente, ao conceito de *Democracia* confluem três tradições históricas: a teoria clássica, a teoria medieval e a teoria moderna. A teoria clássica ou teoria aristotélica nos apresenta a *Democracia* como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania; a teoria medieval, de origem romana, para o conceito de *Democracia* apóia-se na soberania popular, baseada na representatividade ou transmitida por delegação; para a teoria

moderna, ou de Maquiavel, existem duas formas históricas de governo, ou seja, a monarquia e a república, sendo a Democracia nada mais que uma forma de república (SILVA, 1987).

Não obstante as diferenças conceituais, ao longo do século XIX, desenvolveu-se a discussão em torno da Democracia, principalmente através do confronto entre o liberalismo e o socialismo, doutrinas políticas dominantes à época. Sobre a concepção liberal de Democracia, Bobbio (2002, p. 324) afirma:

Na concepção liberal da Democracia, o destaque é posto mais sobre o mero fato da participação como acontece na concepção pura da Democracia (também chamada participacionista), com a ressalva de que esta participação seja livre, isto é, seja uma expressão e um resultado de todas as outras liberdades.

Quanto ao socialismo, o ideal democrático representa um elemento integrante e necessário, mas não constitutivo, pois conforme esclarece Bobbio (2002, p.324):

[...] o ideal democrático não é constitutivo do socialismo, porque a essência do socialismo sempre foi a idéia da revolução das relações econômicas e não apenas das relações políticas, da emancipação social, como disse Marx, e não apenas da emancipação política do homem.

Para a Filosofia, Democracia é a forma de governo em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos sem distinção de nascimento, capacidade ou fortuna. Herdada dos gregos, é no início da civilização que encontramos a forma de organização social e política que deu origem ao que hoje denominamos de democracia. A História evidencia que a democracia grega visava o melhor funcionamento da sociedade reunindo as elites comerciais, militares e manufatureiras em torno de seus objetivos comuns; pretendiam assim legitimar, através da cidadania, as reivindicações por participação política. Já no

Renascimento, o ideal democrático visava objetivos de ação política distintos daqueles propostos pela sociedade grega. O homem buscava libertar-se da opressão que caracterizava o feudalismo tanto nas relações servis como nos dogmas religiosos.

Ao longo da História, a democracia imbuída de seus princípios de igualdade e liberdade, parece ter sido a busca constante do homem. Enquanto a doutrina cristã pregava a igualdade dos homens perante Deus, o liberalismo pregava a igualdade dos homens por natureza e diante das leis.

A partir da Revolução Francesa, estabeleceu-se uma Democracia liberal moderna, através de Constituições e com base nas Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, que determinava serem os homens iguais perante as leis, isto é, devem ser por elas igualmente protegidos e, diante delas, igualmente submissos.

Importa ressaltar que por sua natureza dinâmica, o *estar em transformação* ao longo da História da Humanidade é o estado natural da democracia. Segundo Bobbio (2002, p.31), para uma definição mínima de democracia: “entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.” Acrescenta ainda:

[...]para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos.

E Boobbio (2002, p.32) enfatiza:

[...] para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.

A partir dos anos 80, no Brasil, a literatura de base sociológica enquadra teoricamente os movimentos sociais contrapondo-os ao sindicalismo e aos partidos políticos, na perspectiva de que esses novos movimentos constituem canais de democratização do Estado brasileiro, sem os vícios tradicionais do corporativismo sindical, sem o fisiologismo partidário e etc. Embora essa abordagem tenha evoluído na década de 90, o que fica claro para a nossa democracia é que o seu *modus operandis* transcende o sistema clássico de representação política.

Nesse sentido, sendo a Educação uma das instâncias mediadoras no processo vivencial de construção da democracia imbuída de seus princípios e procedimentos, não somente provoca, mas também sofre de seus efeitos. Isto se deve às relações intersubjetivas formais e informais que se estabelecem no funcionamento dos sistemas de ensino, desafiando a nossa capacidade de compreensão sobre a democracia e a operacionalização de seus valores na prática do cotidiano escolar.

De acordo com Mattos (2001, p.48):

O capitalismo contemporâneo vive uma profunda reestruturação de seus paradigmas administrativos, movimento esse que se iniciou na esfera produtiva privada mas que atingiu o aparelho estatal na segunda metade da década de noventa (Reforma do Estado). As escolas e o sistema de ensino não ficam de fora dessa movimentação teórica, metodológica e político-ideológica que pressiona por racionalização gerencial no contexto das organizações como um todo.

Dando prosseguimento à compreensão sobre a retórica no debate em torno da gestão democrática da escola pública e em se tratando da especificidade de termos para os fins desta análise, com o objetivo de clarificá-la e dirimir as dúvidas que possam surgir, observa-se a necessidade de conceituar a expressão *cidadania* em função de seu uso excessivo e, por vezes, arbitrário, também no discurso pedagógico. Todavia, esclarece-se que o conceito básico de cidadania e suas conotações adotadas aqui, devem-se à pertinência ao desenvolvimento deste estudo.

Na definição aristotélica, entende-se o termo cidadão como “aquele que tem o poder de participar da administração judicial ou da atividade deliberativa do Estado.” Cidadania é, juridicamente, a expressão que identifica a qualidade da pessoa que, estando na posse de plena capacidade civil, também se encontra investida no uso e gozo de seus direitos políticos.

Nas ciências políticas e na sociologia, o termo cidadania é usado em sentido mais amplo. A evolução da cidadania - à luz das mudanças na concepção dos direitos e deveres - é discutida por Marshall<sup>5</sup> no século XIX, pois ele considera que esta evolução ocorre a partir dos direitos legais ou civis para os direitos políticos

---

<sup>5</sup> Marshall citado por Silva (1987).

e daí por diante, a partir dos direitos políticos para os direitos sociais (SILVA, 1987). Marshall recupera o desenvolvimento do conceito de cidadania através de três categorias – civil, político e social -, associando-as a séculos diferentes em termos de expansão e consolidação, o Século XVIII para os direitos civis; o Século XIX para os direitos políticos e o Século XX para os direitos sociais. Ao tratar da cidadania política e social, Marshall (1967, p.63 - 4) afirma:

Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros do tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais

Dessa forma, para Marshall, a educação aparece como um pré-requisito para o exercício e usufruto dos demais direitos sociais, políticos e civis, concepção essa adotada desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e que, também, influenciou a produção educacional brasileira.

Bryan Turner (1993) alerta para a necessidade de atualização do conceito de Marshall sobre cidadania, decorrente do fim da associação entre o desenvolvimento capitalista e a expansão dos direitos civis, políticos e sociais, em consequência da crise do Bem – Estar-Social. Sobre isto, Machado (2001, p.56) afirma:

[...] o desenvolvimento econômico e capitalista separa-se do desenvolvimento político e social. Um não implica mais no outro. O cinismo do discurso neoliberal, da inevitabilidade da exclusão de uma parcela da sociedade, é uma expressão desse movimento (Cf. Forrester, 1997). É o fim da associação entre capitalismo e democracia, amplamente problematizada na filosofia política.

Também no século XX, Brogan<sup>6</sup> argumenta que a idéia de cidadania tem dois aspectos: a pressuposição de que todo cidadão tem o direito de ser consultado sobre a direção da sociedade política e o dever de contribuir com algo para essa consulta geral e, que ao ser consultado, estará sujeito aos resultados da consulta (SILVA, 1987). De tal modo, a condição de cidadão confere ao indivíduo um status particular no sistema sócio-político que, por sua vez, constitui um arcabouço de expectativas recíprocas.

A reciprocidade, ao mesmo tempo que concede ao indivíduo direitos inalienáveis, vincula este mesmo indivíduo à responsabilidade social efetiva pois, conforme esclarece Sousa (1998, p. 93): “a verdadeira cidadania requer simultaneidade no gozo dos direitos e no cumprimento dos deveres, uns e outros inerentes à participação na vida da sociedade política.”

Embora o modelo ideal da sociedade democrática prescreva que a cidadania se realiza pela via do processo de participação, Bobbio (2002, p.40) adverte:

[...] quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito.

A respeito da *educação para a cidadania*, expressão presente também nos discursos teóricos, textos legislativos e instrumentos pedagógicos diversos - formais ou informais - Bobbio (2000) assume ser esta uma das promessas não cumprida, quando tece observações sobre as transformações dos regimes

---

<sup>6</sup> Brogan citado por Silva (1987).

democráticos, embora reconheça que a educação para a democracia se realize no próprio exercício da prática democrática e em concomitância com a cidadania.

Valho-me dos esclarecimentos de Sousa (1998) sobre a reciprocidade concernente ao indivíduo no desenvolvimento de sua cidadania, para os fins deste trabalho.

Ainda em relação às distinções que vêm sendo estabelecidas para o entendimento sobre a *democratização da gestão na escola*, vale observar o significado que o termo *gestão* adquire em substituição ao termo *administração*, no discurso educacional ao longo da última década. De acordo com Camargo (1996, p.75):

Uma opção interpretativa apregoa que a substituição sugere uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha. Neste caso, sua substituição pelo termo gestão pode significar a adoção de uma nova lógica na organização do trabalho, cujo pressuposto seria evidenciar os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios.

Porém, discordando, Barroso (1995, p.75) considera que não há neutralidade nessa substituição e que a mesma encobre o enfoque neotaylorista presente na divisão entre a esfera técnica (gestão) e a esfera política (administração) e comenta:

[...] o campo da administração corresponderia aos aspectos relativos à definição dos fins ou objetivos de dado processo, adquirindo um caráter mais geral em função do qual se daria a escolha e a adoção dos meios considerados mais eficazes: administrar algo pressuporia a gestão desse algo. Já a palavra gestão – que na literatura especializada anglo-saxônica corresponde à expressão management ou gerência – designaria os processos de seleção e implantação de mecanismos e procedimentos para se atingir os fins definidos. Administrar e gerir compreenderiam atividades diferentes. A primeira diria respeito aos processos decisórios – aspectos políticos – enquanto a segunda aos mecanismos de implantação do decidido – aspectos técnicos.

Os termos administração e gestão, na concepção de Barroso (1995) foram referência para este estudo. O uso indiscriminado das duas expressões administração e gestão leva a uma generalização no discurso educacional e, neste sentido, pode-se pressupor a tentativa de despolitização do debate.

Em 1995, na política educacional do Estado do Rio de Janeiro, isto se evidencia, pois paralelo à descentralização administrativa da SEE, ocorre na escola a busca pela construção do processo de autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Solicita-se às escolas a elaboração de um plano de gestão e do projeto político-pedagógico no qual a escola deverá definir suas metas em acordo com a sua comunidade, construir sua proposta pedagógica, administrar-se enquanto instituição e gerir seus recursos financeiros. Percebe-se claramente que o discurso dos órgãos oficiais, por vezes, se confunde na utilização das expressões administração e gestão quando se refere ao papel que cabe à escola.

Sobre isto, Adrião (2002, p.76) afirma:

a separação entre elaboração e execução e entre agentes ou instâncias de elaboração e de execução pode ser designada por expressões diferenciadas, demarcando, no plano do discurso, as tentativas de despolitizar a administração da educação e da escola em nome de uma racionalidade técnica e pretensamente consensual.

Em se tratando da distinção de termos que compunham o debate sobre a gestão democrática da escola pública, vale observar que a retórica dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas educativas está impregnada também do discurso pela organização e participação da comunidade nas ações a serem desenvolvidas pela escola, seja no plano administrativo, pedagógico ou financeiro,

restando ao Estado a função reguladora do controle ou, como prefere o texto oficial<sup>7</sup>, o papel equalizador. Segue um dos trechos contido nos documentos oficiais da época, vigentes na atualidade:

O avanço da democracia deve, cada vez mais, caracterizar-se pela participação da sociedade nas decisões. Isto remete a um papel diferente do Estado: ele passa a ser o equalizador por excelência. Para isso ele deve acompanhar, avaliar, socializar experiências, para poder equalizar.

Considerando que a implementação das políticas educativas no Estado do Rio de Janeiro, nessa ocasião, está impregnada do discurso de participação da comunidade, orientando-se por este princípio nas ações a serem realizadas pela escola, cabe aqui, uma breve análise sobre o significado que a palavra *participação* assume.

A participação é preceito emblemático em programas e doutrinas reformistas a partir dos anos 60, como contraponto à massificação, à centralização burocrática e aos monopólios do poder. Orienta-se pelo princípio democrático segundo o qual, todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório. Conforme explica Silva (1987, p.869):

O conceito foi usado, em sociologia, em sentido amplo para indicar o grau de integração do indivíduo em um grupo, sociedade ou instituição, expresso na intensidade, categoria e natureza dos contatos que mantém com os demais. [...] difere também, conforme a natureza do grupo e da comunidade, em sociedades igualitárias ou estratificadas.

A preocupação com a participação, quando se trata de resolver os problemas sociais, deve-se também à concentração de decisões a serem tomadas num cenário de dúvidas e incertezas com o qual se depara o homem comum, em

---

<sup>7</sup> Texto contido no documento: Uma Proposta: Educação de Qualidade (SEE/RJ; 1995b, p.4). Este documento foi formulado pela Subsecretaria de Desenvolvimento da Qualidade da Educação para ser levado à discussão entre os professores da Rede Pública do Estado. As concepções e diretrizes contidas no documento mantêm-se válidas nas gestões posteriores.

função das demandas do mundo contemporâneo e da crise de governabilidade. De acordo com Silva (1987, p.870):

Parece que as preocupações com a participação e sua busca consciente mais como meta que como técnica de organização social respondem a um sentimento crescente de alienação do homem comum, a um mal estar generalizado que, segundo muitos, é a raiz dos chamados problemas sociais. Responderiam, de certa forma, às tantas vezes desmerecidas despersonalização ou desumanização trazidas pelas rotinas do trabalho industrial, pela opressão das estruturas, das burocracias e do Estado.

Vale considerar que em nossa época, marcada pela burocratização, pelo corporativismo, pelo excesso de informações, pelo predomínio da razão técnica, pela despolitização e pela ausência de referenciais, torna-se cada vez mais difícil o envolvimento das pessoas e grupos em projetos e movimentos que requeiram decisões de interesse da coletividade, como o requerem os problemas sociais – e a educação encontra-se entre estes - seja no nível local, regional ou nacional. Assim, seguir as regras do jogo democrático, sem respeitar a sua premissa básica ou seja, a ampla e real participação dos interessados é, minimamente, comprometer o futuro da democracia (BOBBIO, 2002).

Nesse sentido, Silva (1987, p. 870) acrescenta:

[...] a essência do desenvolvimento social é a participação. Esta só pode ocorrer, dadas as limitações e características básicas da natureza humana, através de grupos, associações e comunidades, e não através das grandes organizações geridas por uma tecnocracia atenta à eficiência e ao rendimento, mas indiferentes às necessidades e aspirações da massa. Daí a preocupação atual com a criação de mecanismos institucionais que promovam os indivíduos do estado de massa ao exercício de direitos e responsabilidades inerentes à gerência de seus próprios interesses. [...]  
Cabe distinguir entre a simples integração, conceito mecânico, hoje descartado por inexpressivo, e a participação, que pressupõe alto nível de conscientização social e política. As reivindicações e os movimentos sociais e políticos pleitearam maior participação em determinados setores da sociedade. A história da democracia pode ser encarada nessa perspectiva.

---

Há que se distinguir também uma participação formal ou a mera integração social decorrente dos deveres de cidadania, entre esses - a reciprocidade de direitos e deveres, o voto, o serviço militar, o pagamento dos impostos, etc não confundindo-a com a participação real, espontânea e deliberativa por parte do indivíduo. Cabe também, diferenciar esta participação efetiva e autêntica para que, por sua vez, não se confunda com a participação simbólica ou aparente.

Portanto, a participação real ocorre quando, em uma instituição, seus membros exercem poder em todos os processos pertinentes à vida daquela instituição, deliberando na tomada de decisões sobre alternativas específicas de ações que coadunem com os interesses da coletividade (SIRVENT, 1984). Estas ações, pressupõe-se sejam decorrentes de metas e estratégias amplamente discutidas e estabelecidas pela comunidade institucional, considerando-se sempre o exercício de direitos e responsabilidades. Há que se considerar também a necessidade de avaliação permanente do funcionamento da instituição para o seu replanejamento e formulação de novas políticas.

Por outro lado, a participação simbólica ou aparente implica em um grau mínimo de influência a nível político e em termos de funcionamento institucional, que gera nos indivíduos a ilusão de exercer um poder inexistente (SIRVENT, 1984).

Ao definir participação, Habermas (1975) afirma: “Participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade.”

Complementando, nos servimos do conceito de participação contido no Dicionário de Ciências Sociais, coordenado por Benedicto Silva, que reflete os debates em torno do assunto: “princípio democrático segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado” (1987, p. 869).

Ao considerar-se que constituem parte da função de gestão o provimento e a manutenção de condições físicas, materiais e de pessoal da unidade escolar, através das mediações necessárias entre o nível local (a escola), o nível intermediário (as Coordenadorias Regionais) e o nível central (a sede da SEE) para que esse provimento aconteça, constata-se que a realização de tal trabalho para o diretor e o sistema como um todo, é bastante complexa, pois trata-se de uma Rede Escolar com cerca de 2000 escolas públicas no Estado do Rio de Janeiro. Se a tarefa por si só é desafiadora, imagine ao se abordar esta situação na perspectiva das exigências crescentes pela democratização da gestão escolar por meio da participação no processo decisório, já que constitui ainda uma dificuldade a falta de tradição na vivência de tais processos.

Por se reconhecer que a percussão social, o significado histórico da educação escolar e a totalidade da proposta pedagógica da escola constituem aspectos substantivos da dimensão administrativa da prática social da educação, a gestão participativa devido a sua relevância social, torna-se fator decisivo para alavancar mudanças de ordem estrutural e política nos sistemas públicos educacionais. Sobre isto, Pazeto (2001) esclarece-nos:

No momento presente, em que as realidades das instituições educacionais, de um lado, e da sociedade, de outro, apresentam acentuadas limitações de

ordem cultural, política, estrutural e programática, em vista das quais os modelos centralizadores e a racionalidade técnica demonstram o esgotamento de suas capacidades, novos referenciais são exigidos como condição para que a gestão assuma a relevância e a efetividade que a sociedade confere à educação e à escola.

Portanto, com a finalidade de assegurar a dimensão pública e coletiva do espaço escolar e tentando corresponder aos novos anseios e expectativas da sociedade, a escola requer em sua gestão a intermediação da comunidade e demais atores sociais. Porém, a democratização da gestão da escola não pode limitar-se às propostas de participação da forma como se apresentam nas políticas públicas, mas desdobrar-se em mecanismos para submeter as decisões do Estado sobre a política educacional ao debate e ao controle da opinião pública, pais, alunos e etc (ARROYO, 1979).

Quanto ao conceito de participação, sirvo-me das afirmações de Habermas e Silva, pois se complementam para os fins que aqui se pretendem.

Neste estudo, para contextualizar as informações e as situações acerca da análise sobre a política de democratização da gestão na escola pública no processo de descentralização de recursos financeiros - concebida nas propostas de reformas, a partir de 1995, na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro - tomo Bobbio como referência para o conceito de democracia, enquanto princípio e procedimento.

Na perspectiva de uma proposta de educação pública emancipatória e transformadora no Estado do Rio de Janeiro, ao considerarmos a democratização da gestão em função da descentralização dos recursos financeiros, enquanto política que promova uma nova feição a ser conferida à escola e a sua comunidade, não

podemos prescindir de algumas premissas; entre estas, os canais de participação livres e representativos, a socialização do espaço e da cultura para a comunidade escolar e para o seu entorno e a mudança de seu modelo de estrutura e funcionamento em busca de maior autonomia.

Em realidade, não se concebe cada unidade escolar enquanto instituição, sem a vinculação com os interesses de seu público e sem a vinculação com o espaço existencial onde os atores sociais envolvidos possam decidir sobre a política educativa que aquela escola propõe-se a oferecer.

## **CAPÍTULO 3**

### **CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE**

Se as aspirações da sociedade em cada momento histórico convertem-se em novas demandas ao sistema educacional, este por sua vez, necessita incorporá-las em seus objetivos e em uma normatização, a fim de que cumpra o seu papel. Nessa perspectiva, o Ministério de Educação, na década de 90, tomou uma série de providências para conferir à educação brasileira as condições que julgava necessárias às exigências desses novos tempos.

A partir de uma legislação alicerçada em quatro grandes eixos: descentralização da gestão educacional, democratização e flexibilização do sistema nacional de educação, garantia de insumos básicos e desenvolvimento de um sistema de avaliação dos processos educacionais, inicia-se um período de mudanças na educação brasileira, que irá impactar de alguma forma as Redes Estaduais e Municipais de Ensino.

O objetivo deste capítulo é apresentar a discussão em torno da proposta de participação na gestão escolar na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, a partir da última década, sob as condições em que foram produzidas.

Um breve retrospecto sobre a norma que baliza o nosso sistema educativo faz-se necessário em razão de sua pertinência ao nosso estudo. Ademais,

as mudanças nos sistemas educativos pressupõem uma transição entre um e outro regime, não se operam abruptamente; a concomitância de situações faz esmaecer os pontos de resistência, ao mesmo tempo em que se vão ampliando os espaços de adesão aos novos marcos legais.

Tais mudanças se caracterizam pela ênfase no ensino básico, pelo fortalecimento do papel do Ministério de Educação como planejador e controlador da política educacional e pela delegação aos Estados e Municípios da operacionalização, execução e manutenção do ensino. Nesse período, divulgou-se a proposta de Reforma do Estado<sup>8</sup> (Mare, 1995), na qual se critica o seu modelo de gestão vigente e se reformula a competência das atividades que até então lhe eram exclusivamente pertinentes. Dessa forma, redefine-se o papel do Estado que passa de executor ou prestador direto de serviços a definidor e regulador das políticas, exercendo também o seu controle. Incluem-se, seguindo estas novas diretrizes, as políticas sociais reconhecidas de exclusiva obrigação do Estado, dentre elas, a educação. Entende-se que o caráter público da educação é definido pelo serviço que presta à população. Observa-se o que diz Pilatti (2001) em estudo sobre a educação nas constituintes brasileiras:

É absolutamente imprescindível distinguir o serviço e a entidade que presta o serviço. O serviço educação é necessariamente serviço público, tanto que é serviço autorizado pelo poder público [...] As entidades que prestam serviços, estas sim podem ser públicas, confessionais, comunitárias, particulares, mas o serviço é necessariamente público.

A Reforma do Estado apresenta-se como justificativa para um modelo de gestão eficaz que se contraponha ao modelo anterior, atentando para a sua característica centralizadora e ineficiente. Nessa recente linha de discurso, o Estado

---

<sup>8</sup> Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasil, Presidente, 1995 – (F.H. Cardoso)

posiciona-se em função subsidiária buscando o controle e a participação da sociedade nas políticas sociais, embora reconheça que educação e saúde são serviços essenciais para a democracia e os cidadãos. Abaixo, segue um trecho contido no documento da Reforma:

[...] o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano, para a democracia, na medida em que promovem cidadãos, e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado p. 18)

Ainda que se reconheça nos documentos oficiais a essencialidade da educação, a democratização do acesso à escola é fenômeno ainda recente entre nós. Embora sob o aspecto formal, a questão venha sendo enfrentada - pois as Constituições republicanas contemplam o direito à educação fundamental pública e gratuita - o Brasil, entretanto, parece não ter resolvido ainda os seus problemas de educação ao iniciar-se o século XXI e, de acordo com o recente resultado do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica:

Os dados de qualidade revelados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) mostram o despreparo dos sistemas educacionais do Brasil para incluir, de forma adequada e eficiente, os estudantes que estavam fora das escolas. O impacto foi a queda de qualidade e o aprofundamento das desigualdades. [...] Aspectos destacados pelas avaliações precisam ser convertidos em objeto de preocupação e fundamentar experiências de reestruturação do sistema. (Avaliação da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC ano 2003)

Na construção do processo democrático, com a Constituição de 1988 se criou as condições políticas e institucionais para a efetivação do processo de descentralização no Brasil. Em termos políticos e institucionais, governo federal, governos estaduais e governos municipais passaram a ser autônomos. O arcabouço

legal e institucional não estava, porém, preparado para essa mudança. Segundo Cury (2001, p.22):

Premida pelo desejo de liberdade, nos anos de 1980, a sociedade civil se mobilizará pela restauração democrática. Preso em contradições internas, por ele mesmo gerado, o “sistema” se verá pressionado a dividir parcelas do poder pela liberalização do regime. Sem contar com o peso da crise motivada pelo preço do petróleo e pelo custo da dívida externa. A Constituição de 1988 foi promulgada em clima de democracia. Depois de mais de 20 anos de regime autoritário e de vigência de leis de exceção, a nação legitimava suas normas através de um processo constituinte, que produziu um novo estatuto jurídico para o país. Bastante enfática nos direitos coletivos e sociais, desde logo ela será problematizada na efetiva garantia dos mesmos. É pertinente a observação do senador Afonso Arinos quando da promulgação do texto constitucional: “Direito social assegurado, direito social sem garantia: eis a questão”. A assinalação desses direitos deve-se, em parte, à mobilização popular que punha esperanças renovadas em uma constituição democrática e aberta a sua participação, pela maneira com que se revestiu o seu processo de elaboração. Inovando em relação a qualquer outro processo já havido, a Constituinte de 1987-88 incorporou a participação da sociedade civil organizada através de consulta a entidades coletivas representativas de interesses diversificados. E disto não se alheou o campo relativo à educação.

A implementação de políticas concretas de descentralização na área social, no âmbito de um país tão amplo e heterogêneo como o Brasil, era dificultada pelos fortes resquícios de autoritarismo e centralização nas normas e procedimentos. Na educação, urgia aprovar um novo marco legal e construir novos procedimentos para viabilizar o recente cenário e implementar a Reforma.

Em 1995, o Programa de Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso no que concerne à educação se estabelece e após uma série de seminários de planejamento estratégico em torno do consenso<sup>9</sup> na avaliação da falta de participação no País e seus reflexos no funcionamento do sistema educacional, conclui-se:

Centralismo e autoritarismo são marcas antigas do Estado brasileiro, que resultaram na imposição de práticas politicamente elitistas e socialmente excludentes, facilitando a corrupção e alimentando o clientelismo, sem

---

<sup>9</sup> Trecho contido no documento POLÍTICA E RESULTADOS 1995 – 2002 Descentralização e Participação . Brasília.

considerar as diferenças regionais, locais e as necessidades específicas de cada grupo social que caracterizam o nosso país. Centralismo decisório, burocracia excessiva, práticas clientelistas, desarticulação de programas e políticas findam por agravar o funcionamento do sistema educacional brasileiro, perdido em uma tecnocracia soberba e pouco eficaz. (MEC. 2002 p.13)

Alegava-se que as instâncias burocráticas se tornaram obstáculos para que os benefícios das ações resultantes das políticas públicas nos diferentes governos atingissem a população, especialmente os mais carentes, que mais dependem da ação do Estado. Os problemas, ainda hoje vivenciados pela sociedade, acumulam-se e dificultam a existência de um país socialmente desenvolvido, capaz de atender às necessidades de sua população e possibilitar a construção de uma sociedade mais justa.

De acordo com os dados do IBGE, o perfil de distribuição de renda que se delineia para o Brasil, em 1990 – em que os 10% mais ricos se apropriam de quase a metade (48%) do total de rendimentos –, inscreve-se, certamente, como um dos mais perversos, senão o mais, em qualquer comparação que se estabeleça.<sup>10</sup>

Devido a sua heterogeneidade e à dimensão continental e, porque não dizer, em termos gerais, dado o desamparo em que se encontrava o cidadão das classes trabalhadoras, constante usuário dos serviços públicos, o Brasil ressentia-se de uma ação promotora de mudanças. Na educação, urgia aprovar um novo marco legal e construir novos procedimentos para viabilizar o recente cenário, no qual o cidadão passa da condição de usuário da escola pública à condição de co-produtor dos serviços que a escola oferece, em consonância com os documentos oficiais que balizavam a Reforma do Estado.

Contrariando as tendências centralizadoras, os governos de alguns estados da federação como Minas Gerais e São Paulo, desde meados dos anos 80, iniciaram pela concepção e desenvolvimento de experiências de descentralização nas ações da política educativa. O governo paulista municipalizou a merenda escolar e as construções escolares; posteriormente descentralizou para as diretoras de escola as verbas de material didático e das pequenas despesas de manutenção das escolas. O Estado de Minas Gerais, durante o período 1990 – 1994, inovou no processo de escolha dos diretores e iniciou o fortalecimento da autonomia da escola. Tais medidas tiveram repercussão nacional e, pode-se dizer, iniciaram o processo de mudanças, no que tange à política de descentralização na educação pública no País e, por conseguinte, nos Estados e Municípios.

A retórica da descentralização e participação tem estado entre as principais bandeiras no processo de construção da democracia no País. Não por acaso, tornaram-se emblemáticos princípios, sempre presentes em várias políticas e programas sociais de governos. Na política pública educacional, em termos de proposta, afirma-se no nível do discurso, que a descentralização e a participação tornam as ações mais eficazes, porque mais condizentes com as necessidades da população; mais transparentes, porque submetidas ao seu controle social; mais inovadoras, porque suscitam a criatividade dos envolvidos e possibilitam uma nova concepção de cidadania aos que se engajam, por se ampliarem as oportunidades de ter voz ativa nas suas comunidades, sejam governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, diretores e outros gestores escolares, professores, pais de alunos ou outros cidadãos.

---

<sup>10</sup> O traço da desigualdade social no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 1993. p.33.

Esta análise, que vem evidenciando as relações entre o processo de descentralização de recursos financeiros, a política de democratização da gestão na escola e a participação da comunidade escolar nesta proposta, tem como um de seus pressupostos, a noção de que a educação precisa ser compreendida em determinado contexto histórico. Por isso, convém registrar que a esta época (anos 80/90), existe uma nova racionalidade que se configura nos mais diversos aspectos, entre estes, a formação do conceito de Estado representativo, que se sustenta nas noções de cidadania e participação, oposto ao do absolutismo. Essas idéias levam ao anseio de ampliar as noções de liberdade, igualdade e eqüidade, fundamentais aos ideais democráticos, e conduzem ao surgimento e à organização de movimentos sociais no Brasil.

De tal modo, por sua vez, no novo cenário mundial que se configura, a ampliação dos mercados se fez com prejuízo dos chamados países periféricos ou semiperiféricos, que se encontram à margem dos benefícios oferecidos pela nova ordem econômica global.

No Brasil, essa desigual distribuição de riquezas, se por um lado condena à exclusão dos benefícios do progresso parte significativa da sociedade, por outro faz com que emerjam esforços de grupos minoritários, fazendo valer suas reivindicações e lutando por novas exigências de ordem democrática. Vale refletir sobre o que diz Coutinho (2002, p.23) em relação à democracia no Brasil de então:

Emergimos da ditadura militar com uma estrutura social e política muito mais complexa do que quando nela ingressamos, complexidade que se manifesta particularmente no fato de que, já a partir do último período da ditadura, cresceu e se complexificou uma sociedade civil no Brasil. [...] Paradoxalmente, uma sociedade civil extremamente ativa cresce e se

consolida, no Brasil, no final dos anos 1970 e na primeira metade dos anos 1980.

Nesta linha de reflexão, acrescenta Frigotto (2002, p.54):

Após um período de 20 anos de ditadura aberta, uma vez mais, a sociedade brasileira tentou construir uma travessia. Não é difícil, olhando no retrovisor de nossa história recente, perceber que a sociedade brasileira, paradoxalmente, experimentou na década de 80 um rico processo de luta pela redemocratização, no sentido forte de democracia, cuja direção confrontava o ideário neoliberal já em franca experimentação na Inglaterra, EUA e Chile. A organização de parte da sociedade civil – novo sindicalismo, movimentos sociais, emergência de um partido popular de massa (Partido dos Trabalhadores – PT) – comprometida com as lutas históricas pela superação das relações sociais de cultura escravocrata, do latifúndio e da perversa distribuição de renda, que vêm mantendo o Brasil como uma das sociedades mais injustas e desiguais do mundo, logrou ganhos significativos na afirmação de direitos econômicos, sociais e subjetivos no texto da Constituição de 1988. É neste contexto que se afirma a perspectiva da ampliação do espaço público e da escola pública, gratuita, laica, unitária e universal.

No processo de redemocratização do Brasil, em termos de política educacional, a descentralização vinha sendo pensada pelo poder público como ampliação do papel dos governos estaduais e, sobretudo municipais, na definição e na execução de políticas públicas educativas. Contudo, no interior dessas instâncias de governo, Estados e Municípios acabam por transferir poderes de decisão e de execução para níveis administrativos mais próximos dos beneficiários das políticas públicas.

A proposta de ampliar a participação da sociedade na definição e na execução de políticas públicas pressupõe a criação de mecanismos que incentivem o envolvimento organizado dos diversos atores sociais na busca para a solução de seus problemas, tornando possível, assim, captar as aspirações da população em relação às políticas.

A participação teria também o papel de possibilitar uma significativa expansão dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas, exigindo-lhes eficiência e cobrando-lhes maior transparência. Todavia, descentralização e participação vão muito além dos aspectos práticos, concernentes à organização social. Nesta reflexão, parte-se da premissa de que na construção da democracia brasileira estes mecanismos estão ao longo da trajetória de cada um e do coletivo, enquanto seres políticos em atividade explícita. Por sua vez, toda atividade política emerge comprometida com o que cada indivíduo se auto-institui e em condições estruturais as mais diversas. Para efeito de compreensão nesta análise, considera-se também, segundo Castoriadis (2002, p.260):

[ ... ] a política como um trabalho que diz respeito a todos os membros da coletividade em questão, pressupondo a igualdade de todos e visando a torná-la efetiva – um trabalho, portanto, também de transformação das instituições desejáveis, e a democracia como o regime de auto-instituição explícita e lúcida, na medida do possível, das instituições sociais que dependem de uma atividade coletiva explícita.

A descentralização de recursos financeiros acaba por servir de estratégia para alavancar a proposta de participação da sociedade na definição e na execução das políticas públicas. Quanto ao financiamento e à gestão da Educação sob os aspectos legais, a Constituição de 1988 instituiu a vinculação de 25% das receitas dos Estados e Municípios e 18% das receitas da União à Educação, porém esta reserva legal de recursos não foi capaz, por si só, de resolver os problemas de financiamento da educação. A Lei reservara, em parte, os recursos, mas não introduzira mecanismos de fiscalização e controle eficientes. Governos estaduais e municipais realizavam verdadeiros malabarismos para incluir no orçamento da educação outros gastos da administração. A legislação contábil permitia encobrir a existência de artifícios, por onde escoavam os recursos que deveriam ser investidos na educação.

A ausência de uma clara atribuição de responsabilidades das esferas de governo, por nível de ensino, impedia cobranças e estimulava a duplicidade de ações e a evasão de recursos. A qualidade de ensino era extremamente variada e, inclusive, entre as várias localidades de uma mesma região. Isto dependia da capacidade de investimento de cada Prefeitura e da situação, historicamente configurada, quanto à divisão de atribuições entre Estados e Municípios no Ensino Fundamental.

No que tange aos aspectos legais e seus efeitos, a mudança no sistema educacional brasileiro iniciou-se, como já visto, com a aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em dezembro de 1996. A partir dela, União, Estados e Municípios tiveram definidas as suas responsabilidades. Além disto, a Lei propunha que as escolas tivessem mais autonomia, que os conteúdos curriculares se tornassem mais flexíveis e que se estimulasse a qualificação dos professores através de cursos de capacitação. Todavia, com a alegação de pôr em prática as propostas da nova LDB, alteraram-se os mecanismos de financiamento da educação.

O provimento do ensino fundamental continuou compartilhado entre Estados e Municípios, mas criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), um novo sistema de financiamento que organizou a contribuição de cada uma das instâncias de governo, na manutenção deste nível de ensino. O Fundef, fundo de natureza contábil, foi implantado, automática e obrigatoriamente, a partir de 1º de janeiro de 1998<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Em setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 14 ( EC 14 ), que, entre outras disposições, obriga Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicarem, até 2006, pelo menos 60% do percentual

A realização anual do Censo Escolar, a partir de 1996, foi o primeiro passo para a criação do Fundef. O Censo tornou possível o levantamento de dados sobre o número de alunos do ensino fundamental público, bem como apontou onde estavam matriculados – se em escolas estaduais ou municipais. Com esses dados, foi possível instituir-se um fundo de natureza contábil, no âmbito de cada Estado, com distribuição automática de recursos, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental.

Os dados do Censo Escolar do ano anterior passaram a determinar os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para cada Estado e seus Municípios. Calculadas as quotas de cada um, o valor devido é redirecionado para contas próprias e específicas do Fundo.

Tendo a União como instância coordenadora da política nacional de educação no Brasil, em sistema colaborativo com os Estados e Municípios, foram surgindo no cenário educacional sucessivos marcos normativos, estabelecendo princípios e diretrizes aos sistemas de ensino. Observe-se a declaração de Saviani (1997, p.223) sobre isto:

A lei que cria esse “Fundo” teve o inegável mérito de chamar os municípios ao cumprimento de suas responsabilidades constitucionais no tocante ao ensino fundamental. No entanto, limitou-se a regular a aplicação dos recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de financiamento. Ao contrário, através de emenda constitucional aprovada previamente, liberou a União da obrigação que lhe havia sido fixada [ ... ]

Neste sentido, acrescenta ainda, Davies (2001, p.16):

---

constitucional mínimo de 25% ( ou seja, 15% ) de impostos no ensino fundamental, e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Um primeiro ponto que chama a atenção na Emenda Constitucional 14 e na criação do Fundef é que o governo federal, embora responsável pela iniciativa, contribui com poucos recursos para o financiamento do ensino fundamental e em particular para o Fundef, bancado quase que exclusivamente por Estados e Municípios.

Esta priorização dada ao ensino fundamental deve-se às orientações dos organismos representativos do capital internacional hegemônico, em especial do Banco Mundial, preocupado em garantir o pagamento da dívida pública e seus juros. A referida medida combina-se com a redução de gastos públicos no setor social e no redirecionamento de gastos para outros setores; inclui, ainda, a proposta de participação da sociedade através de contribuições financeiras ou trabalho voluntário, o incentivo à iniciativa privada e às organizações não- governamentais.

Com a política do Fundef, o Governo Federal reduz a sua participação na responsabilidade financeira constitucional com o ensino fundamental e não incrementa com recursos a educação básica como um todo, enfraquecendo e desarticulando o sistema de ensino público, excluindo desta política as matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio.

O ensino fundamental público tem ainda, além do Fundef, como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação. Esta contribuição é recolhida pelas empresas na forma da lei e está prevista na Constituição Federal, permitindo às três instâncias de Governo investirem em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem a permanência de alunos em sala de aula. O valor arrecadado diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim como o arrecadado pelo INSS, são somados, constituindo a arrecadação bruta. Deste total,

1/3 constitui a Quota Federal, fonte de recursos para diversas atividades no ensino fundamental, implementadas pelo FNDE, segundo diretrizes do MEC. Como exemplos pode-se citar: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Convênios diversos, que recebem a codificação de Fonte de Recursos 12.

A Quota Estadual, correspondente a 2/3 da arrecadação bruta, é repassada mensalmente à SEE, codificando-se como Fonte de Recursos 05 – Salário de Educação no Estado do Rio de Janeiro. Tem sido aplicada na manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, além do Fundef e do FNDE, outras receitas de impostos próprias do Estado financiam os gastos com a educação infantil, com o ensino fundamental, com o ensino médio, com o ensino de jovens e adultos e com a educação especial. As receitas provenientes de impostos são as chamadas Fonte de Recursos 00 – Ordinários Não Vinculados, enquanto a do Fundo de Participação do Estado codifica-se por Fonte de Recursos 06 –FPE.

Na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, a descentralização de recursos financeiros se dá através da Associação de Apoio à Escola (AAE), unidade executora em cada escola, conforme será detalhado mais adiante neste estudo.

Lembramos que entre as políticas sociais básicas e permanentes de um governo, está a educação. O provimento de serviços educacionais põe-se, neste

sentido, não apenas como resposta às demandas da sociedade mas como necessário a uma cidadania fundamental que concretize uma eficácia social; entretanto, Atila Lira, então Secretário de Educação Média e Tecnológica do MEC (1997), em prefácio de texto sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Carneiro, 1998) afirma:

O texto da 9.394/96 oferece um espaço de flexibilidade para que os sistemas de ensino operem, criativamente, os seus ordenamentos. A lei respalda a prática da autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira como condição para a escola executar, realmente, o seu projeto pedagógico. Por outro lado, a União, instância coordenadora da política nacional de educação, vai-se guiar pelo princípio colaborativo com Estados e Municípios, desaparecendo, assim, o histórico comando vertical da educação nacional.

O programa do governo federal para a educação em seu discurso, objetivava a busca da igualdade de oportunidades, pautava-se nos princípios da universalização, descentralização, municipalização, equidade, participação da comunidade na gestão das escolas e maior controle social do gasto público e do desempenho, diretrizes já contempladas na LDB e seguidas, também, pelos Estados em suas propostas para a educação pública. Sobre isto, pondera Saviani (2003, p.190):

Os objetivos proclamados indicam as finalidades gerais , as intenções últimas, ao passo que os objetivos reais indicam os alvos concretos da ação. Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal onde o consenso, a convergência de interesses é sempre possível, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo.

Com a intenção de regulamentar o Inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal, que preceitua sobre as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, a LDB, em seus Artigos 12, 13,14, 15 e 75, estabelece as diretrizes para efetivar o processo de gestão democrática na escola, conferindo-lhe a incumbência de elaborar e executar a sua própria proposta pedagógica, administrar

seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros e, articular-se com as famílias e a comunidade, conforme já relatado. Sobre a LDB e seus artigos referentes à democratização da gestão, Paro (2002, p.81) esclarece:

Na verdade, era mesmo de esperar que uma lei que pretendesse estabelecer as diretrizes e bases da educação no país contivesse normas bem definidas e com validade nacional a respeito da maneira de se concretizar um princípio inerente à própria natureza civil (Gramsci, 1978) da atividade educativa. Mas isso ficou muito longe de acontecer. Ao estabelecer os princípios que nortearão “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, esse Art.14 é de uma pobreza sem par. O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a “elaboração do projeto pedagógico da escola” pudesse dar-se sem a “participação dos profissionais da educação.”.O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes,” sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, [...]

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que são admitidas, hoje, nas escolas.

Em vez disso, ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de Estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão [...]

Ainda sobre a LDB, na área financeira, o Art. 75 estabelece que a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola. Nesta legislação, aponta-se que as responsabilidades deixam de ser de cada um, para ser de todos. A ação do professor deixa de ser solitária para ser solidária, tornando-o componente da centralidade do ato pedagógico, havendo de veicular através de sua disciplina, conteúdos e formas de integração escola/família/comunidade. De acordo com a Lei, cabe ao professor trabalhar esta relação no espaço da sala de aula e no cotidiano escolar e, não somente, em

programações episódicas, como de hábito em nossas escolas, de forma descontextualizada em cada disciplina e, portanto, fora do foco da construção coletiva do conhecimento (CARNEIRO, 1998).

Pela Lei, cabe aos docentes a elaboração do projeto pedagógico da escola, além da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A Lei assegura, ainda, às unidades escolares públicas de educação básica, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, calcadas nas normas gerais de direito financeiro público.

Outra observação no texto legislativo, refere-se à concretização da utopia da gestão democrática escolar através da participação dos docentes e especialistas na elaboração do projeto pedagógico da escola, ou seja, as decisões antes centralizadas no diretor cedem lugar a um processo de resgate da efetiva função social da escola, através de um trabalho de construção coletiva entre todos os seus agentes e, destes, com a comunidade. Dessa forma, percebe-se uma nítida orientação legal de confiar à escola, a responsabilidade de se autoconduzir, iniciando pela tarefa de produzir sua proposta pedagógica e administrar seu pessoal, seus recursos materiais e financeiros.

A construção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira tem sido assunto de discussão em todos os fóruns nacionais de educação, pois não se constrói apenas através de condições objetivas que possam viabilizar as metas, mas consolida-se gradativamente pela existência e manutenção na escola de

mecanismos efetivos de participação dos diferentes atores sociais envolvidos no processo de gestão escolar.

As escolas vêm conquistando espaços de autonomia, com ênfase, a partir dos anos 90, por meio de mecanismos de representação social através das Direções Colegiadas, dos Conselhos Escolares, dos Grêmios Estudantis e, no caso do Estado do Rio de Janeiro, através das Associações de Apoio à Escola – AAE (s). Em relação à gestão financeira, as escolas não desenvolveram ainda, uma cultura burocrática adequada à prestação de contas de recursos recebidos, já que nunca foram ordenadoras de despesas, como agora. Complementando, Gracindo (1995, p.150) esclarece:

[...] a administração democrática é aquela que desenvolve processos e objetivos democráticos, tanto na delimitação de suas políticas como na elaboração de seus planejamentos e no desenvolvimento de sua gestão. Seus pontos constitutivos básicos referem-se principalmente:

a) a escolha de dirigentes; b) a forma colegiada e descentralizada de administração; c) a relação entre a escola e a comunidade, com a decorrente participação popular; d) a liberdade que é propiciada aos estudantes e professores para a organização de associações e grupos representativos.

No que diz respeito ao projeto político pedagógico, também citado na LDB como premissa básica à construção da gestão democrática na escola, Oliveira (2001, p.110) informa:

Aprofundando aspectos que dizem respeito ao projeto político pedagógico entende-se que sua construção deve dar-se através da reflexão, escolha e adoção coletivas, pela comunidade escolar, dos norteadores ontológicos e epistemológicos para o seu fazer cotidiano. Coloca-se para sua materialização em documento escolar, a participação como uma condição da sua existência. Perpassam a construção documental as normas e regulamentações emanadas do Estado.

Considera-se como projeto político pedagógico não apenas o documento – síntese escrito no início de cada ano letivo, mas todas as intenções caracterizadas em sub projetos em andamento, em contratos verbais ou escritos acordados em reuniões pedagógicas, administrativas e de coletivos instituintes, que geraram ou tendem a gerar ações participativas. Entendido de uma forma mais ampla deve constituir-se em indicador de processos participativos dos diversos segmentos da comunidade, manifestos na sua concepção, execução e papel na vida escolar.

Cabe considerar que, todo processo de mudança não é um problema que afeta exclusivamente a escola. Dele deveriam participar a administração educacional do nível central, as coordenações regionais, corporações locais, associações, instituições, organizações, enfim os atores sociais internos e externos de cada unidade escolar. A questão que se apresenta, é saber como articular as medidas de descentralização com os ideais de democratização e operacionalizar os desafios de uma gestão efetivamente participativa no interior e no entorno da escola.

Citamos Saviani (2003, p.193), para concluir esta alusão à LDB:

[...] diante dos enunciados relativos às diretrizes da educação, não basta levar em conta a forma que assumem mas é preciso examinar o seu conteúdo. E o conteúdo emergirá do confronto entre o que é proclamado e o que se realiza através das bases em que se assenta o sistema educacional.

A LDB contempla a reorganização dos sistemas de ensino com base na simplificação das estruturas burocráticas. A descentralização dos processos de decisão e execução e o fortalecimento das unidades escolares deverão ter como base a constituição de conselhos escolares, a obrigatoriedade de prestação de contas e a elaboração de planejamento anual da escola de forma participativa, valorizando a experiência da comunidade e contemplando os seus anseios.

As diretrizes legais são referências sobre as quais a escola deve fundamentar sua prática político-pedagógica e desenvolver sua concepção de gestão, priorizando a dimensão democrática e incentivando a participação e a responsabilidade social.

Nessa discussão, constitui um ponto importante a necessidade de se pensar a gestão do público a partir de uma concepção democrática. A concepção de

gestão da esfera pública, com base em pressupostos democráticos e com a participação da sociedade, fortalece o caráter público do Estado e de suas instâncias. Nessa perspectiva, contrapõe-se a privatização da esfera pública e a apropriação do público pelos interesses privados.

Nas instituições públicas, a exemplo da escola, a gestão com base em princípios democráticos traz à discussão a natureza do poder, suas formas e a possibilidade concreta de exercê-lo no processo de ação coletiva. Assim, afirma Fonseca (2001) que setores progressistas da educação buscam um redimensionamento do conteúdo e da prática educacional para torná-los instrumentos de construção de uma nova cidadania. Esse enfoque pedagógico coloca em questão as formas de organização da escola e contrapõe-se à visão conservadora de educação, baseada no centralismo das decisões, na concepção burocrática, nos esquemas formais de preservação e reprodução de poder.

A política de gestão democrática da escola está intimamente relacionada a sua natureza social e à democratização das relações de poder no interior da escola, não restringindo-se aos processos transparentes e democráticos ligados aos aspectos administrativos. Ocorre que, em muitos casos, a concepção de gestão democrática não tem sido interpretada em seu significado político-social e sob a totalidade do processo educativo, mas realizada de forma parcial, isto é, considerando-se fatos e situações isolados do processo de gestão como determinantes democráticos.

Outro equívoco comum a ocorrer quando se trata de participação diz respeito à preocupação de quantificar o grau de participação sem que haja um

conceito consensual que defina este ato. Sobre isto, Gutierrez (1998, p.61) esclarece:

Em primeiro lugar é muito complexo dar conta da consciência individual do ator chamado a participar, sua verdadeira e íntima vocação, compreendida aqui como a disposição pessoal para engajar-se no processo. Outro problema é que esta situação permite associar o grau de participação ao número de pessoas consultadas; ou seja, induz a acreditar que muitos indivíduos, interferindo fortemente em muitas decisões, constitui um sistema bastante participativo. [...] A consulta individual aos atores envolvidos não garante, por si só, a participação consciente.

Esses equívocos acabam por comprometer um processo de gestão efetivamente democrático, com caráter dinâmico e dialético, que se constrói no movimento político-administrativo da escola, na correlação de forças entre o instituído autoritariamente e o construído democraticamente.

Nesse sentido, a escola torna-se democrática por sua proposta pedagógica, por seu caráter público, pelas relações sociais que estabelece, pela democratização do poder e, dessa forma, essencialmente, pela formação para a cidadania ativa através do ato de participação de sua comunidade em processos decisórios.

Em relação à discussão em torno do processo de descentralização e a proposta de gestão democrática através da participação da comunidade, pode-se assinalar que se fundamenta na defesa da democratização do processo decisório como um caminho para a participação popular na gestão do sistema de ensino público, conforme propõe a Constituição de 1988, consubstanciada nos diplomas legais posteriores apontados ao longo deste capítulo.

Acrescenta-se ainda, que para os fins deste estudo, participação na gestão escolar consiste na possibilidade de construção coletiva de um consenso que define os rumos da educação pública que a comunidade escolar deseja protagonizar. Acerca deste assunto, assim, se manifesta Nóvoa (2001, p.46):

[...] para melhor conhecer a escola é necessário considerá-la em parte como fruto das circunstâncias sociais e institucionais e em parte como resultado da ação, deliberada ou não, de seus integrantes.”

## **CAPÍTULO IV**

### **NORMAS E INSTITUIÇÕES NA ESCOLA: O DISCURSO E A PRÁTICA NA GESTÃO**

Inicialmente, esta análise recuou no tempo além do que se propunha pelo exercício da curiosidade e, também, por pertinência, pois a primeira convoca a imaginação, a intuição, as emoções, a capacidade de conjecturar, de comparar, na busca da perfilização do objeto ou do achado de sua razão de ser (FREIRE, 2002).

Assim posto, levantou-se informações que vão desde a criação da primeira Caixa Escolar em 1928, no antigo Distrito Federal e se atualizam ao se reportar às legislações vigentes hoje no Estado do Rio de Janeiro. Ao longo desse percurso, atente-se que tanto a antiga Caixa Escolar como a atual Associação de Apoio à Escola tratam da captação e da administração de recursos financeiros na escola pública.

Portanto, neste capítulo, objetiva-se mapear as normas contidas na descentralização e na autonomia e as condições em que foram desenvolvidas pela Rede Escolar, focando a democratização da gestão através da participação da comunidade.

O processo de autonomia da escola pública na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, é apresentado referindo-se às legislações pertinentes e às

instituições que, de certo modo na escola, corroboraram para o desenvolvimento e a implementação da política de democratização da gestão escolar no Estado, valendo-se sempre do discurso de participação da comunidade para o desempenho do papel que, pressupostamente, caberia à escola pública. Finalizando este capítulo, apresentamos a análise das entrevistas realizadas com os decisores que atuaram na SEE, contextualizando as informações e as situações retratadas sobre a política de democratização da gestão nas escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro.

#### 4.1 NORMAS E INSTITUIÇÕES

Várias Constituições estaduais posteriores à Constituição de 1891 previam a escolarização primária gratuita e obrigatória em seus textos. Quanto aos princípios de obrigatoriedade e gratuidade, Oliveira (2002, p.18), declara:

Mesmo não tendo sido consagrada no texto federal, a garantia do direito à educação não era matéria estranha ao debate educacional, de modo que, ao longo da República Velha, torna-se hegemônica a idéia de se garantir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, o ensino fundamental de então.

Mesmo com a previsão de escolarização gratuita e obrigatória nos textos constitucionais, pode-se notar, no que se refere à legislação a ser apresentada, que embora a gratuidade do ensino fizesse parte do discurso oficial do poder público vigente, desde então, necessitava-se contar com a colaboração da população para que a garantia do ensino público se concretizasse na prática. Esta hipótese se confirma à medida que novas regulamentações vão surgindo e

sistematizam a forma de captar e administrar recursos financeiros com vistas à manutenção da escola pública, como pode-se observar adiante.

Em 1928, instituiu-se e regulamentou-se através do Decreto nº 2940 as Caixas Escolares nas escolas públicas do RJ, então Distrito Federal, com a finalidade de auxiliar alunos carentes de recursos financeiros com vestuário, calçado etc. A Caixa Escolar Carlos Porto Carreiro, no Instituto de Educação, foi a primeira a se constituir em Pessoa Jurídica de Direito Privado em 15 de junho de 1933, contando com a contribuição da comunidade escolar para prestar auxílio aos alunos carentes.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024/61, oferecia pela primeira vez na história da educação brasileira um arcabouço onde se podiam divisar, com relativa clareza, a organização da educação nacional. Seu artigo 115, apresenta-se como o primeiro documento legal a estabelecer que a escola deve estimular a formação de associações de pais e professores.

Em 1963, também através de decreto, regulamenta-se as Caixas Escolares dos estabelecimentos de ensino de nível médio mantidas pelo Estado com a finalidade de prestar assistência aos escolares delas necessitados, despertar e estimular o espírito associativo, sentimento de solidariedade humana e hábitos de preservação do bem comum. Observa-se, que nessa época, as Caixas Escolares estão sujeitas à orientação normativa e à fiscalização específica do Conselho Fiscal das Caixas Escolares do Departamento de Educação Média e Superior da Secretaria de Educação e Cultura. Em suma, as Caixas Escolares recebiam determinação sobre os percentuais de alocação de recursos que elas próprias

geravam e, funcionavam com suas Diretorias Executivas nos moldes das atuais Associações de Apoio à Escola – AAE(s).

Já em 1976, a Resolução nº 42, prescreve que os diretores de escola deverão envidar esforços no sentido de serem criadas as Associações de Assistência ao Educando (AAE), de acordo com o Estatuto em seu Anexo.

A composição das AAE (s), nesta ocasião, assemelha-se à das atuais Associações de Apoio à Escola (AAE), no que concerne aos seus membros. O Estatuto destaca entre as suas finalidades: o entrosamento entre a missão educativa do lar e da escola, procurando colaborar no desenvolvimento integral da personalidade do educando; a promoção do entrosamento entre a escola e a comunidade; o estímulo ao espírito associativo, ao sentimento de solidariedade humana e aos hábitos de preservação do bem comum. O referido Estatuto aponta ainda a necessidade de promover atividades culturais, cívicas, artísticas e recreativas, que facilitem a confraternização de pais, professores e alunos no interesse da ação educativa e, além disto, a participação na resolução dos problemas referentes à assistência aos alunos carentes. Cita, ainda, dentre as suas finalidades, a manutenção da higiene e limpeza do imóvel escolar e cria a possibilidade de contratação de pessoal técnico, mantendo vínculo empregatício com a Associação de Assistência ao Educando (AAE).

Quanto à captação de recursos, na sistemática de funcionamento das AAE (s), solicita-se a contribuição dos alunos como sócios efetivos, ainda que a Lei

Estadual nº 783 em 1984 proibisse os estabelecimentos oficiais de ensino de cobrarem taxas e contribuições.

A Associação de Assistência ao Educando, a despeito de argumentos de cunho assistencialista e solidário, conforme observa-se no enunciado das finalidades contidas em seu Estatuto, expressa o desejo de um modelo de escola que mais se assemelha às empresas e a sua estrutura e funcionamento organizacional do que propriamente a um perfil de caráter educativo para a instituição e seus alunos.

Decorridos onze anos, a Resolução nº 1415 em 1987, dispõe sobre a cobrança de contribuições pela Associação de Assistência ao Educando e considera que seu objetivo maior é promover o entrosamento entre a escola e a comunidade, além de prestar assistência a alunos carentes e promover o aparelhamento escolar. Nessa Resolução, conclui-se não se estenderem às contribuições às AAEs as proibições estabelecidas pela Lei nº 783/84. A participação de alunos na AAE é facultativa e veda-se a cobrança de contribuições no período de matrículas, inclusive para a AAE.

Cabe aqui, não desconsiderar que a regulamentação dessas unidades executoras (Caixa Escolar, Associação de Assistência aos Educandos e Associação de Apoio à Escola – que citaremos mais adiante), se estrutura por normas cada vez mais voltadas para uma linha procedimental única que se estende a todas as escolas públicas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.

Tal procedimento único desconhece que as unidades escolares estão localizadas em diversas regiões do Estado, o que apresenta, por si só, diferenças nas especificidades e demandas das suas comunidades, exigindo portanto um diferencial em seu ser e fazer pedagógicos. Sobre isto, explicita Sacristán (1997, p.37):

A educação tem que considerar peculiaridades culturais, lingüísticas e sociais que não podem ser previstas em todos os seus termos nas decisões centralizadas [...]. Toda uma corrente de investigação e de experiências tem manifestado que os estabelecimentos melhoram a qualidade de ensino se têm um projeto desenhado e sentido como próprio por todos os membros da comunidade educativa.

Com o objetivo de se alterar o Estatuto Padrão das AAE (s), cria-se em 1989 a Resolução nº 1529, que considera a existência dessas Associações instituídas como entidades beneficentes sem fins lucrativos, visando o entrosamento entre o lar, a comunidade e a escola, na missão educativa e de assistência a alunos carentes, bem como a melhoria do ambiente e equipamento escolares. O texto explicita, ainda, que as AAE (s) existentes e as que venham a ser criadas devem ser estimuladas a funcionar, com vistas à consecução de seus objetivos, sem constrangimento de quem quer que seja. Sua finalidade maior é a alteração do Estatuto, o que ocorre de forma substancial para os fins que se apresenta, haja vista o que diz em seu Artigo 3º, inciso V:

Manter, sempre que possível e conveniente, em dependência da unidade escolar, serviços de cantina, reprografia, encadernação, plastificação, centros de ciências, de artes e de línguas estrangeiras, estacionamento de veículos e cooperativa escolar para atender aos associados, seus familiares, professores e funcionários, observando que os recursos provenientes serão aplicados na consecução dos objetivos da AAE.

O referido Estatuto concede também em seu Artigo 5º, inciso V, parágrafo 2º, a possibilidade de parcelamento da contribuição anual aos alunos, justificando-se esta contribuição pelo fato de os alunos serem sócios efetivos da Associação de Assistência aos Educandos. Então, a norma não abre mão da

contribuição dos alunos na escola pública, apenas facilita que eles paguem em prestações.

Ainda que a assistência aos educandos permeasse as diversas atribuições que compunham a AAE, observa-se em seu Estatuto, inequivocamente, a tendência a compelir o aluno a contribuir para o efetivo funcionamento das AAE (s) e, por conseguinte, para o real trabalho da escola pública e para a sua manutenção.

Não obstante as dificuldades de governança do sistema educativo sejam imperativas, em função do cenário que se apresenta – descontinuidade nas políticas públicas, projetos compensatórios, rede escolar bastante extensa, qualidade duvidosa de ensino-aprendizagem, professores desmotivados, etc - para que a escola cumpra a sua tarefa, ou seja, realize a política educacional de um governo atendendo as demandas da sociedade, faz-se necessário também que essa escola capte e administre recursos financeiros advindos de sua comunidade. Resumidamente, seus usuários, oriundos das classes trabalhadoras com seus poucos recursos, necessitam agora contribuir para manter o funcionamento dessa escola, garantindo assim a educação básica para si e para a sua comunidade.

A partir de 1995, com a publicação da Resolução nº 1929 e seu Anexo, altera-se o Estatuto Padrão das Associações que se compõem como sociedade civil, em função da necessidade de se adequar os seus objetivos às novas diretrizes da SEE para o desenvolvimento do processo de autonomia da escola, segundo a justificativa da equipe gestora do recente governo. Logo em seu artigo 1º, a referida Resolução modifica o antigo nome de Associação de Assistência ao Educando para

o nome de Associação de Apoio à Escola, permanecendo como entidade beneficente, sem fins lucrativos e de personalidade jurídica de direito privado.

A recém-criada Associação de Apoio à Escola (AAE) tem como finalidade a integração comunitária, procurando participar na busca de solução de problemas da escola referentes à melhoria da qualidade do ensino e melhoria do funcionamento da escola. A atual AAE inclui na constituição de sua Diretoria Executiva a presença de dois sócios efetivos, ou seja, dois alunos e acrescenta que os recursos serão também provenientes de contribuições e transferência provenientes do Estado.

Para requerer a autonomia e, assim, receber, captar e administrar seus recursos financeiros, a escola deveria de ter um quantitativo mínimo de alunos estabelecido pela SEE (a proposta inicia-se pelas maiores escolas), criar a Associação de Apoio à Escola (AAE), apresentar um projeto contendo “objetivos e metas para as ações pedagógicas, culturais, administrativas e orçamentário-financeiras, bem como as estratégias para atingí-las e avaliá-las” (SEE/RJ 1995<sup>a</sup>).

Esta estratégia de implantação faria parte de mecanismos para o Estado se desobrigar das escolas maiores e, portanto, mais onerosas, mas que também têm meios para a obtenção de recursos? Embora esta questão permeasse as reflexões, julga-se que procurar respondê-la será desviar do eixo da discussão que encaminha o desenvolvimento do texto.

A AAE compõe-se por representantes da comunidade escolar como alunos, direção, professores, orientadores pedagógicos, orientadores educacionais e profissionais de apoio que deveriam ser eleitos através de uma assembléia na comunidade escolar. Além dos membros efetivos e seus suplentes, a AAE possui também um Conselho Fiscal que atuará ratificando ou não a prestação de contas dos recursos captados e/ou recebidos e administrados.

Através da AAE, as unidades escolares recebem recursos visando a manutenção de suas atividades, a realização de pequenas obras e a compra de materiais, de acordo com o quantitativo de alunos que a escola possui. Tais recursos são geridos pelas equipes de gestão das escolas, sob a responsabilidade do diretor, já que o mesmo acumula a função de presidente da AAE, conforme determina o seu Estatuto-Padrão.

De tal modo, é válido observar que há uma mudança no foco sobre o papel da Associação, pois se a mesma tinha antes entre os seus propósitos prestar assistência ao educando, agora cabe-lhe também a tarefa de apoiar a escola, valendo-se inclusive das contribuições dos alunos para o efetivo funcionamento desta, configurando assim uma nova racionalidade no tratamento para com a educação pública no Estado do Rio de Janeiro.

A fim de cumprir a medida citada, isto é, a descentralização dos recursos financeiros, repassando-os às AAE (s), o Decreto nº 21 514 de 22/06/95 autoriza a SEE a auxiliar financeiramente as Associações de Apoio à Escola. Entre as suas disposições, o Decreto aponta a necessidade do Estado manter e desenvolver o Ensino Fundamental nas Escolas Estaduais e Municipais,

considerando que é dever do Estado assegurar a Educação mediante garantia da liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos. O processo de autonomia das escolas inserido na política de democratização da gestão escolar através da AAE, tinha como premissas básicas:

- a educação é tarefa de todos; do Estado, da sociedade, da família, da escola;
- a gestão centralizada tem se caracterizado pelo desperdício; pela desmotivação e pela ineficiência, levando a educação a perder sua função social;
- na gestão descentralizada cabe ao nível central traçar as diretrizes que unifiquem e democratizem o ensino e avaliar os resultados, cabendo ao nível regional acompanhar todo o processo.
- no sistema educacional é a escola quem melhor conhece as expectativas, necessidades, interesses e potencialidades da comunidade escolar;
- o processo de autonomia deve ser conquistado e desenvolvido.

A Resolução nº 1986 de 14/02/96 dispõe sobre a transferência de recursos do Estado (SEE) às AAE (s). São recursos oriundos das Fontes 05, 12 e 00, já citadas no capítulo anterior, correspondentes ao quantitativo de alunos com destinação específica a ser informada pela SEE. Observa-se que é a SEE que vai dizer como a escola vai aplicar os recursos, embora, como já registrado, seria uma premissa básica o entendimento de ser a escola que melhor conhece as expectativas e necessidades de sua comunidade.

Em 1997, o Decreto nº 22 937 dá nova redação ao parágrafo único do artigo 1º do Decreto citado anteriormente, dispondo que o auxílio da SEE às AAE (s) far-se-á através de Convênio ou Termo de Compromisso. O Decreto refere-se às AAE (s) como entidades representativas da comunidade escolar.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 3067 de 25/09/98 dispõe sobre a Autonomia das Unidades Escolares da Rede Pública do Estado. A referida Lei considera que a autonomia das escolas se traduz e se implementa pelo conjunto de

práticas integradas nas esferas administrativa, financeira e pedagógica com a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar, através da Associação de Apoio à Escola (AAE). A citada AAE, na Lei, se institui sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos. Ao referir-se à autonomia pedagógica o texto legislativo diz: “compreende a adequação e o desenvolvimento local da proposta educativa, com o estabelecimento de formas próprias de organização do ensino-aprendizagem, observadas as diretrizes legais unificadoras do sistema de ensino e as da SEE”.

Embora a autonomia da unidade escolar se expresse por sua necessidade e caráter potencialmente transformadores, observa-se na Lei, uma tendência a uniformizar determinados procedimentos, independentemente do perfil e percurso de cada escola, como havíamos sinalizado nas legislações anteriores. Dessa forma, a autonomia pensada para as escolas da Rede Estadual de Ensino não se constrói em termos de pressupostos filosóficos, políticos, administrativos e pedagógicos instituídos por cada uma e por seus sujeitos. Nesse sentido, Gadotti (1992, p.66), assim, se expressa:

Afirmar a autonomia da escola significa afirmar que não existem duas escolas iguais. Cada escola é o resultado do desenvolvimento de suas próprias contradições. Toda tentativa de uniformização desse processo significa diminuição da qualidade da escola.

Ainda, sobre a legislação que alicerça a descentralização de recursos financeiros, finalmente, a Resolução nº 2246 e seu Anexo em 1999 estabelece procedimentos para a aplicação dos recursos descentralizados destinados ao funcionamento das unidades escolares.

A referida Resolução prescreve que a gestão democrática da escola resulta em responsabilidades crescentes para os gestores de valores e bens

públicos, considerando também a transparência, a economicidade, a efetividade e a racionalização das rotinas administrativas, observando ainda que se deve incentivar e orientar o controle social do gasto, dentro da perspectiva de um governo participativo. A Resolução e seu Anexo estabelecem os procedimentos para a aplicação de recursos financeiros destinados ao atendimento das Unidades Escolares, de qualquer natureza e as normas para a prestação de contas. O cálculo dos valores é estabelecido de acordo com o número de matrículas, com o projeto pedagógico e as possibilidades orçamentárias e financeiras da SEE. Esta é a legislação que ainda vigora nos procedimentos da política de descentralização e autonomia da Secretaria de Estado de Educação.

As orientações que nortearam a ação dos diretores de escola, em torno do processo de descentralização de recursos financeiros, sobre a política de democratização da gestão e a participação da comunidade escolar, se consolidaram através de reuniões, cursos de curta duração, cartilhas e documentos que continham as diretrizes emanadas da SEE e das equipes gestoras da política educacional nos diferentes governos a partir de 1995.

É importante ressaltar que coloca-se a descentralização da gestão escolar sob os aspectos administrativo, financeiro e pedagógico como um dos objetivos principais nas políticas educacionais nos três últimos períodos de Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Embora com enfoques diferenciados, o discurso de participação da comunidade escolar permeava as discussões que norteavam as ações para a

democratização da escola pública, tanto no nível central (SEE), como no nível intermediário (Coordenadorias Regionais) e também no nível local (escolas). As linhas teóricas para a consecução da política pública que se propunha, supõe-se apresentarem diferenças muito tênues acerca dos temas, seus pressupostos, seus conceitos e definições. Pode-se, com certa cautela, afirmar que o debate e a ação dos gestores variavam mais em função de um certo empirismo do que em função de princípios teóricos.

A autonomia escolar tem entre seus objetivos transferir poderes e funções do nível central para o nível local, indicando à escola e à comunidade como co-responsáveis na tomada de decisão. Vimos que diretrizes centrais colocavam a escola na função de executora de decisões já tomadas. Nessa cadeia de relações entre os níveis central, intermediário e local, o diretor de escola serve como elo de ligação entre a execução e os níveis hierárquicos superiores. Sua posição estratégica de articulador entre as aspirações e a realidade, muitas vezes, encaminha a coordenação e a integração de esforços humanos dentro e fora da escola para que os objetivos maiores da educação possam se concretizar.

A necessidade de fortalecer a escola, a reivindicação por crescente autonomia que se construa através da participação e dos sujeitos de seu projeto político pedagógico e não pela tutela do Estado, constituem expectativas e exigências em relação à concepção e à gestão da política educacional, repensando seus limites e suas possibilidades.

## 4.2 A FALA DOS DECISORES

A contextualização das informações e situações retratadas ao longo deste estudo sobre a política de democratização da gestão escolar na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, orientou-se previamente por alguns conceitos julgados essenciais ao entendimento desta análise. Procurou-se, sempre que possível, aproximar as falas dos entrevistados aos conhecimentos de base teórica, ainda que simples, buscando formular categorias que expressassem núcleos de sentido essenciais à compreensão da realidade em estudo.

Esta análise orienta-se pelas categorias de *Descentralização, Participação, Democratização e Autonomia*, apresentadas aqui, didaticamente, cada uma por si. Todavia, observa-se que se relacionam intrinsecamente como parte de um todo – a democratização da gestão escolar.

### 4.2.1 Descentralização

As reformas educacionais implantadas nos últimos tempos na América Latina, e o Brasil inclui-se nesse contexto de mudanças, tendem a levar mais responsabilidades aos níveis mais imediatos da ação pedagógica, através de medidas de descentralização.

A descentralização, às vezes confundida como um dos recursos das reformas, por vezes, tornando-se o objetivo maior das políticas implantadas e por

outras vezes, entendida como um processo na política educacional, tem sido o principal instrumento utilizado nas políticas públicas da contemporaneidade. Entretanto, algumas pesquisas apontam como erro as reformas educacionais que apostaram na descentralização como seus epicentros, incumbida da solução para os problemas da qualidade de ensino nos sistemas públicos de educação. Porém, em determinados casos, isto parece ser contestável, pois a descentralização como um processo que transfere responsabilidades e funções à escola, constitui-se também em uma oportunidade para que o nível mais próximo da população se manifeste e oriente as suas ações para concretizar os fins de uma educação de qualidade que aquela comunidade requer. Possivelmente, se caracteriza o impasse sobre a descentralização mais pela forma como se realiza, do que pela essência que traduz.

Ao que parece, a descentralização entendida como desregulamentação ou desconcentração, por si só, não resolve a questão das reformas educacionais, pois em seu modelo concebido e normatizado, como no caso do Estado do Rio de Janeiro, atua mais na implementação daquilo que está previamente decidido pela SEE e que se mantêm sob a sua tutela.

O pressuposto teórico da descentralização aproxima-se dos princípios clássicos da democracia liberal. Nas reformas educacionais atuais, incluem-se também, com certa ênfase, a idéia de participação, mas isto é feito sob uma perspectiva mais operacional da ação do que propriamente em função de sua construção política nas relações acerca da gestão da escola.

Sacristán (1997, p.36), ao considerar a questão, explicita que um movimento mais amplo e, por vezes, contraditório, permeia o discurso da descentralização:

Os movimentos que têm lugar nesta grande dimensão podem apreciar-se em quatro aspectos fundamentais: a) a distribuição do poder de decisão e controle entre as autoridades centrais e locais. [...]; b) o surgimento e reconhecimento dos estabelecimentos escolares como as verdadeiras unidades de inovação, elementos estratégicos para centrar as políticas de mudança e reforma; c) os movimentos e propostas que afetam a autonomia dos docentes [...], d) os movimentos de reivindicação dos pais para uma maior intervenção, junto a outros agentes sociais, no controle do desenvolvimento dos estabelecimentos escolares.

De todo modo, as políticas de descentralização na educação e seus mecanismos descentralizadores apresentam-se com objetivos diversos, mas há outros termos para classificar as práticas de transferência de recursos e responsabilidades do nível central para o nível local.

Sobre isto, já existem entendimentos acerca da *desconcentração*, forma de execução da *descentralização*, em que o órgão gestor central repassa funções e recursos para os órgãos locais, que por sua vez, dependem diretamente de um poder central, não sendo livres para decidirem. Já a efetiva descentralização caracteriza-se pelo grau significativo de poder de decisão sobre o financiamento, a elaboração de currículo local, a administração e a gestão educacional (RIVAS, 1991).

No Estado do Rio de Janeiro, ao se iniciar a introdução de uma política de democratização da gestão escolar, em 1995, com a criação da Associação de Apoio à Escola (AAE), a descentralização financeira era o foco de atenção dos

gestores decisores na SEE, devido ao alto grau de corrupção encontrado, fato confirmado por todos os entrevistados. De acordo com um dos depoimentos:

[...] era um esquema muito viciado [...] não vou fazer a autonomia que eu gostaria de fazer no sentido de trabalhar a comunidade, acho que é uma questão emergencial, a gente tem que acelerar essa autonomia pra tirar o recurso de dentro da Secretaria, porque tirando o recurso de dentro da Secretaria, o foco de corrupção muda [...].

Dessa forma, o repasse de recursos do nível central para as escolas, ao que parece, funcionou mais como mecanismo para barrar a corrupção do que, propriamente, como etapa ou processo de uma política de democratização. Vale registrar que a proposta de autonomia caracterizava-se mais pelo seu cunho de descentralização financeira do que pela transferência de responsabilidades sobre os aspectos administrativos e pedagógicos da escola. Esta situação acaba, de um certo modo, comprometendo o real entendimento da política de democratização da gestão por parte dos decisores, formuladores da política pública, e também, por parte dos gestores escolares, fato ratificado na fala de um dos entrevistados, ao declarar que não se fez a autonomia desejável.

Foi lembrada a ênfase na concentração por parte do Estado, como afirma um dos entrevistados:

[...] o Estado concentra quando ele é o único responsável pela contratação, o Estado concentra quando ele é o único responsável pelas diretrizes curriculares e o Estado concentra quando ele é o único responsável pela avaliação, então são três aspectos que eu considero assim contraditórios com o conceito, com a concepção de descentralização política, na verdade a gente desconcentra e concentra decisões, eu acho que isso acontece nas orientações liberais e atualmente neoliberais de uma maneira geral e na educação pra mim está muito claro.

Ainda que, se tenha concebido a política pública com a intenção de democratizar as relações de gestão com e na escola, até que esta concretizasse a

sua autonomia, percebe-se ao longo da construção desta análise, que as contradições discursivas dos textos normativos reproduzem-se nas ações da SEE e das escolas, o que confirma a distorção no pensar e fazer da descentralização. Pois, para Costa (1997, p.21), a descentralização assim, se concebe:

Redistribuição – entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a Sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema.

#### 4.2.2 Participação

A participação constitui-se em premissa básica ao desenvolvimento de todo processo democrático, conforme já sinalizamos no decorrer desse estudo. Constitui-se ainda, como fundamento necessário a toda ação política emancipatória e, principalmente, por isso, seja elemento indissociável de uma educação que se pretenda transformadora, conforme afirma Demo:

[...] educação que não leva à participação já nisto é deseducação, porque consagra estruturas impositivas e imperialistas, transformando o educador manipulador em figura central do fenômeno, em vez de elevar o educando a centro de referência (2001, p.53).

Ao apresentar referências explícitas sobre a necessidade de cada escola elaborar e executar o seu projeto político-pedagógico, a LDB avança significativamente, no sentido de que cada unidade escolar, ao exercitar a sua autonomia, elabore e execute a sua proposta pedagógica, a ser construída e vivenciada coletivamente.

No processo decisório, que permeia o desenvolvimento das atividades cotidianas da gestão escolar sob seus aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, a busca de um consenso na definição de uma “política de gestão” em cada escola, apontará os rumos que aquela instituição deseja para si em função das expectativas e demandas de sua comunidade. Todo este processo, democrático em sua concepção e essência, evidentemente, não pode prescindir da efetiva participação dos atores sociais envolvidos na gestão escolar (Diretores, Orientadores, Coordenadores, Professores, Funcionários, Pais e Alunos).

[...] o projeto político-pedagógico, construído mediante processos de ação-reflexão-ação co-participada, deve determinar os parâmetros da relação da escola com o sistema, em cujo quadro normativo-legal-institucional se insere, e das relações interpessoais de poder que se desenvolvem no cotidiano escolar, nos eixos administrativo, financeiro e pedagógico. Por este modo, compreende-se a exigência de uma reestruturação organizacional capaz de proporcionar as condições favoráveis para a implementação de mecanismos efetivos de participação, distribuição e descentralização do poder de decisão e controle das ações [...] (Garcia, 2001, p.270).

Como já vimos antes, o estar em transformação é o estado natural da democracia e, também, princípio inerente à essência da educação. Ambas (a democracia e a educação), enquanto elementos básicos à emancipação do indivíduo, trazem consigo como já dito, as condições estruturais necessárias e fundamentais, sem as quais não se realizam em sua plenitude. Dentre essas condições, está o direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito em qualquer que seja o espaço de decisão.

Neste sentido, no Estado do Rio de Janeiro, conquanto a política de democratização da gestão escolar estivesse impregnada do discurso de participação da comunidade na gestão, na prática isto pouco se realiza e, quando ocorre, não

atende aos pressupostos que poderiam resultar numa ação emancipatória. Isto se evidencia, de acordo com a fala de um dos entrevistados, ao constatar que:

Essa questão de participação sempre foi uma preocupação muito grande, como a gente não tem uma cultura participativa, o nosso discurso de participação muitas vezes se distancia um pouco do que seja de fato a participação democrática e isso não era muito bem entendido, as pessoas tinham muitas dificuldades de compreender como é que organizava a escola para essa participação.

Embora os gestores decisores da política pública tivessem clareza na formulação de seus objetivos, como se observa nos depoimentos, a construção do processo de democratização da gestão escolar se faz por vias transversas, diferenciada entre as escolas da Rede, no pensar e fazer de cada equipe de gestão e de cada comunidade escolar, ambas influenciadas por interesses de natureza diversa. E assim se expressa um dos entrevistados: “[...] a democratização do ensino, está articulada com a democratização da educação, do conhecimento, do saber escolar [...]”

E acrescenta, complementando:

A gente pode fazer o projeto pedagógico, mas se você analisar, muito pouco sobra pra gente decidir no projeto pedagógico, a legislação já amarrou tudo, como você não pode desobedecer a legislação e isso faz parte também da democracia... Eu não estou me colocando contra ter uma legislação mas nós temos que pensar como essa legislação foi construída, a partir de que interesses essa legislação foi construída [...].

Ao pensarmos nos níveis micro e macro-institucionais da gestão da política educacional, de modo que a escola pública possa construir e gerir coletivamente o seu projeto pedagógico, de forma factível e, por si só inconclusa, parece-nos que esta política tenderá mais ao avanço se tiver como uma de suas premissas, o entendimento de que a autonomia da escola constrói-se, consolida-se

e conquista-se através das ações, ou seja, interagindo com o sistema e a sociedade, em processo de constante democratização. Sobre isto, Paro (1998, p.40) observa:

[...] parece haver pouca probabilidade de o Estado empregar esforços para a democratização do saber sem que a isso seja compelido pela sociedade civil. No âmbito da unidade escolar, esta constatação aponta para a necessidade de a comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado. E isso só terá condições de acontecer “na medida em que aqueles que mais se beneficiarão de uma democratização da escola puderem participar ativamente das decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los” (Paro et al., 1988, p.228). Não basta, entretanto, ter presente a necessidade de participação da população na escola. É preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade.

#### 4.2.3 Democratização

Para se alcançar a democratização da gestão escolar, muitos são os caminhos a serem percorridos, conforme já vimos, alguns com certo grau de dificuldade, como podemos observar no desabafo contido no depoimento de um dos entrevistados:

[...] falamos da vontade política, sair do palanque, isso é fundamental, [...] a democratização, descentralização, com a efetiva participação da sociedade civil e sem cargos fortes que se defendam dos fisiologismos, clientelismos, dessa politicagem que domina o Estado do Rio de Janeiro [...].

Demo (1985), ao conceituar democracia diz que na realidade concreta, não encontramos o conceito técnico, mas sua versão histórica, factual e particular. Diz ainda, que por não sabermos medir diretamente a democracia, isto não a faz de modo algum, menos relevante. E é por sua relevância, que avaliamos neste estudo a concepção de uma política de democratização da gestão escolar, percebendo-a enquanto vivência de um processo, pela via da percepção dos formuladores e executores de tal política.

Ao comparar a escola que funciona hoje com a escola de outrora, sob a perspectiva de democratização em seu projeto educativo, um dos entrevistados declara:

[...] não faltava professor, não faltava merendeira, não faltava funcionário, a escola tinha decência, tinha dignidade, o tempo em que era de classe média, era para branco, era para poucos, não era para todos, então... aquela escola que era boa, era maravilhosa, a questão é de que era boa para quem? [...] essa escola pública que está aí tem essa questão do acesso que é boa, que é positiva, democratização do acesso, agora, no que você joga na quantidade, você abandonou totalmente a qualidade [...] é a lógica da privatização, que é a lógica de atender aos ditames dos organismos internacionais [...].

Outro entrevistado, ao falar sobre o desenvolvimento da autonomia escolar - o antes e o depois - na relação do nível central com o diretor de escola no processo de democratização que envolvia todo o sistema educativo, declara:

[...] a crítica que eu tenho às secretarias de educação que na minha época brigava muito com meu pessoal em, é que eu achava que eles, aquele controle que eles exerciam sobre as escolas, muitas vezes eles faziam de maneira destrutiva, quer dizer, era um controle não para desenvolver a escola, mas um controle baseado na autoridade de que um papel que eles tinham de exercer superior à vontade da escola. Muitas vezes internamente eu brigava e dizia assim, "olha, se não pode ajudar a escola, não atrapalha", entendeu? [...]. [...] você não tem um quadro de gestores qualificados, com domínio de política educacional ...[...].

Evidentemente, os relatos dos entrevistados são esclarecedores em suas evidências, pois retratam como se procedeu na prática ao longo de diferentes governos, a equalização de uma política pública. Conforme se supunha, com suas dificuldades, distorções e contradições, esta equalização ultrapassa os limites dos documentos oficiais e dos textos normativos. Todavia, temos também a clareza de que a coerência entre o discurso e a prática torna-se imprescindível na construção do consenso e, pelo que verificou-se na investigação dos documentos e nas falas dos decisores, nem sempre isso se confirmou no trabalho desenvolvido pela SEE junto às escolas da Rede Estadual de Ensino.

Como é possível observar e constatar, não existe formulado um conceito único de democratização; cada um traz internalizado o seu próprio conceito e, o gestor decisor não foge à regra. Em seu sentido restrito, a democratização designa o processo em uma sociedade rumo à efetiva democracia, onde se acredita que cada indivíduo tem direito a participar livremente da criação dos valores dessa sociedade, decidindo em qualquer campo, individual ou coletivamente.

Para Sander (1982), participação e democracia são conceitos estritamente associados. Não ocorre um sem que o outro se veja igualmente praticado. A democratização é o processo que se estabelece nessa correlação de forças, através de ações mais ou menos democratizadoras por parte de cada indivíduo, de cada sistema, em cada momento, na construção da História.

#### 4.2.4 Autonomia

Em sentido restrito, autonomia é governar-se por si mesmo, ter direito ou faculdade de reger-se.

No Estado do Rio de Janeiro, a legislação acerca da autonomia não contempla as diferenças nas condições objetivas de gestão das escolas públicas, igualando-as nas situações diversas de funcionamento, como já sinalizado, respeitando o quantitativo de alunos. Portanto, de certo modo, não promove a

autonomia da escola em função de uma proposta pedagógica diferenciada ou de um plano curricular distinto.

Todavia, o argumento mais categórico a favor da autonomia está relacionado à ampliação das competências, ao poder de decisão e à escolha do modelo de gestão de uma instituição; porém, no estudo em foco, isto não acontece, o que nos leva a concordar com Amaro (1996, p.18):

Há caminhos de desenvolvimento, não há um caminho de desenvolvimento. Isso tem que ver, justamente com as questões da descentralização e com a valorização da participação e da autonomia, entendida não como auto-suficiência, mas como capacidade de integrar o exógeno, aquele vem de fora, como um adubo para o endógeno. Trata-se de valores que as sociedades industriais não fomentaram: a participação cedeu o lugar à representação política; a solidariedade ficou para os moralistas, porque a competitividade e a concorrência foram julgadas mais interessantes e eficientes. [...] A autonomia também não foi fomentada, porque o que se criou foram relações de dependência, num quadro de hierarquização, sem uma relevante participação de cada um na tomada de decisões.

A política pública em estudo, através de suas ações, repassou às escolas dotação orçamentária para que pudessem se auto-gerir, mas manteve o controle destes recursos no âmbito do nível central. Entretanto, a descentralização financeira traz em seu bojo a idéia de perda de poder por parte do nível central, pois embora possa manter o controle das verbas, caberá à escola a autoridade sobre o emprego dos recursos, ainda que necessite de aprovação para tal e, este discurso foi previamente trabalhado junto aos diretores de escola nas reuniões e capacitações que se sucederam.

A transferência de recursos financeiros traz consigo uma série de questões que a acompanham, dentre essas, se destaca por sua incoerência, a que coloca sobre o diretor de escola a responsabilidade e o dever de suprir as

necessidades e solucionar todas as pendências da unidade escolar que dirige, pois muito embora seja orientado a convocar a participação da comunidade para decidir, somente ele, responderá civilmente por qualquer incorreção ou deslize.

Na fala de um dos decisores da SEE, observa-se que a descentralização (em realidade a desconcentração) pela via da autonomia outorgada, favorece o controle dos recursos que não podem ser descentralizados, além de diminuir significativamente a margem de perda da dotação orçamentária:

[...] em termos de perder recurso acho que não chegava a 2 nem 3%, isso aí é uma coisa importante. [...] você consegue controlar melhor os recursos que não podem ser descentralizados, porque além disso tudo você tinha um problema sério, quando a SEE fazia as compras, tinha um problema sério na distribuição, você perdia na distribuição. Você perdia recursos na distribuição e na estocagem, entendeu? [...] a autonomia da escola, você ganha diminuindo a corrupção e você ganha na distribuição, aí eu ainda acho que tem um outro fator que é de maior importância que é o desenvolvimento do comércio local [...]

A percepção geral entre os gestores entrevistados, da educação pública no Estado do Rio de Janeiro (nível central, nível intermediário e nível local) é que a autonomia da escola se fez através da descentralização dos recursos financeiros e, constata-se nas visitas às escolas e às coordenadorias regionais, que estas, de modo geral, estão mais bem equipadas e supridas quanto aos recursos materiais, qualidade da merenda escolar, pequenos reparos etc, embora quanto às avaliações do sistema público de ensino, as estatísticas apontem na direção de uma qualidade educativa duvidosa, como já relatado ao início desta investigação.

A autonomia das escolas pela via desse modelo de descentralização de recursos, faz com que as decisões fundamentais permaneçam centralizadas (como a política educacional definida pelos interesses do governo vigente, a criação

e determinação das normas legais sem muitas vezes, consultar a sociedade, a alocação dos recursos de maior vulto), e prevê a descentralização da execução da política pública para os níveis hierarquicamente inferiores. Nesse sentido é que se desenvolve a gestão pedagógica, administrativa e financeira nas escolas, que de certo modo, reproduzem na prática em seu cotidiano, a correlação de forças, nem sempre coesas do nível central.

Quando as ações provenientes da SEE chegam à escola, entre elas, a descentralização e suas decorrências, com o propósito de uma política de democratização da gestão escolar, anunciam a autonomia das unidades escolares, não sob a perspectiva de uma construção coletiva ou política-relacional, que se institua no cotidiano da escola e de suas vivências, mas apresenta-se a autonomia vinculando-a ao aumento de tarefas e atribuições que a escola terá, para tornar-se autônoma, ou melhor dizendo, a fim de que lhe seja concedida a autonomia.

Neste sentido, a democratização da gestão é entendida e assimilada, por seus procedimentos de organicidade. Dessa forma, pensa a escola ser livre e autônoma o suficiente, pois se esforça para reunir as condições que possibilitem-na organizar as suas atividades, conforme lhe convêm, desde que cumpra com os regulamentos e determinações da SEE.

Por este caminho, desconsiderando-se os pressupostos básicos, a construção da democracia desde a escola, como princípio e procedimento no desenvolvimento de uma política pública, compromete, significativamente, um projeto de educação que se pretenda transformador e emancipatório.

Permitamo-nos pensar, talvez os passos estejam alinhados – descentralização, participação e democratização - rumo à autonomia, mas as vias de acesso se constróem por caminhos tortuosos, nem sempre coesos.

Na escola, a realização de uma política de democratização da gestão acaba por não se concretizar na prática, para frustração de muitos. Todavia, traz muitas dúvidas e interrogações àqueles que, em sua trajetória de educadores, se comprometeram, acreditando este ser o caminho. Porém, para muitos, isto não os desmotiva, pois através de sua práxis e estudo, prosseguem discutindo em grupo, pesquisando, movidos pelo desejo de que em suas reflexões e investigações futuras encontrem outros caminhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leituras de mundo iniciadas por mim na escola pública, às quais se acrescentaram outras descobertas, evidenciam um profundo sofrimento. A constatação de que a humanidade mal se reconhece em razão dos estigmas do ódio e da intolerância, leva-nos a pensar em um novo curso para a História, que nas duas últimas décadas, vem sendo construída sob uma lógica econômica implacável, baseada no poderio da força e subordinada às exigências de um neoliberalismo perverso.

No Brasil, em função de movimentos políticos-ideológicos, vivenciamos um processo de redemocratização, no qual transitamos do medo à esperança, esperança essa, que para muitos, se esvai a cada dia. Nesse contexto, urge instituir-se, necessariamente, uma tomada de consciência associada a uma postura ética frente à questão social agravada pelo aumento das desigualdades no mundo, principalmente nos países periféricos.

Sendo a educação uma tarefa eminentemente social, que resulta tanto no fortalecimento da autonomia pessoal como na construção de uma alteridade solidária, temos clareza que as questões que permeiam a vida nacional acabam por influenciá-la, com suas contradições e adversidades.

Como objetivo central, esta investigação buscou analisar a política de democratização da gestão na escola pública no processo de descentralização de recursos financeiros, concebida como política pública no contexto das reformas

educacionais, a partir de 1995, na Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.

As estratégias promovidas pela SEE se engajam no bojo das mudanças necessárias em função da Constituição Federal, primeiramente e, em seguida, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os propósitos focalizavam, principalmente: a descentralização financeira em função das dificuldades existentes, a democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira e a criação de canais de participação livres e representativos com o objetivo maior de autonomia da escola pública da Rede Estadual de Ensino.

A forma como isso se sucedeu, as legislações pertinentes, as expectativas geradas e as repercussões desta política pública, em busca de soluções para a democratização da gestão escolar, são algumas das indagações, que perpassam este objeto de estudo.

Ao longo de muitos anos, a escola se encaminhou para outros propósitos, acabando por encontrar-se despreparada para reconhecer seus interesses dentro de uma política de maior participação e representatividade, de acordo com o que se propunha no novo modelo. Embora a gestão se estruture em bases democráticas, com a eleição de diretores pela comunidade, a participação comunitária não ocorre nas demais atividades da escola.

Percebe-se, que além disso, havia e ainda há, um certo sentimento de distanciamento por parte de alguns diretores, docentes, funcionários, alunos e seus pais, em relação aos dirigentes da educação pública no Estado quanto aos destinos

desta. Este distanciamento ocorre, talvez, por receio da herança demagógica que os discursos políticos quase sempre encerraram, ou ainda, pela ausência e abandono em que se encontra a educação pública oferecida aos filhos das classes trabalhadoras. Este sentimento, por certo, dificulta o envolvimento das pessoas e, de tal modo, envolver-se era uma das premissas básicas na consecução desta política.

Identificou-se que a trajetória da educação pública no Estado do Rio de Janeiro tem-se caracterizado pela mudança freqüente em seu secretariado. Do alto ao médio escalão, sem que razões objetivas existam, mudam-se as ideologias, as pessoas, as políticas, as ações e as posturas, em uma efemeridade que oscila entre a coerência e a arbitrariedade. Isto, certamente, compromete a realização plena de qualquer trabalho em educação pois, esta transitoriedade remete ao campo onde a política se concretiza na prática, uma sensação de incerteza e, conseqüentemente, de insegurança.

Nesta perspectiva, fica difícil para a comunidade escolar criar os laços de pertencimento com a escola pública, essenciais à factibilidade de realização de toda e qualquer política. Somado a isto, os gestores escolares, seja na SEE, nas Coordenadorias Regionais ou nas Escolas, ressentem-se de um espaço e de um momento de reflexão que subsidiem suas práticas, para que possam exercitar-se e se construírem enquanto sujeitos mediante processos de ação-reflexão-ação.

A competência técnica dos gestores de educação é uma exigência reclamada, inclusive, na LDB; falta-lhes conhecimento para o exercício da função com efetividade e relevância. Desorientados em um quadro normativo-legal-

institucional, buscam, cada um a seu modo, um empirismo que dê conta de solucionar os problemas que surgem a cada novo dia, em “um apagar de incêndios” que se repete rotineiramente.

A falta de correlação entre as aspirações e a realidade da instituição escolar, a deficiência na interação entre os esforços humanos e a pressão exercida pelo nível central, através de engessamentos legais e de procedimentos, impediram que os objetivos maiores da política pública de democratização fossem alcançados, salvos algumas iniciativas isoladas.

As orientações teóricas não foram suficientes para deslocar o foco de poder, do centro para as bases do sistema educacional. Dessa forma, a comunidade escolar exerce uma participação simbólica na gestão da escola, que se resume a participar das assembleias, de grêmios e das associações, sem se inserirem nos problemas da escola em busca de soluções.

No entanto, observou-se nesta análise, que a delicadeza da tarefa de conciliar a sua práxis com as dificuldades, faz com que os educadores-gestores tentem corresponder aos anseios da comunidade, buscando incessantemente, através da gestão administrativa, pedagógica e financeira, oferecer as condições para que a escola possa construir sua autonomia e satisfazer as suas expectativas. Esta mediação no cotidiano do trabalho da escola e em sua relação com os níveis hierárquicos superiores, estabelece-se entre admitir limites e criar possibilidades.

O acompanhamento dos trabalhos realizados na SEE associado à pesquisa dos documentos, conduziram ao levantamento de uma bibliografia específica, que após ser comparada às discussões, não sugere um quadro teórico mais abrangente acerca dos assuntos subjacentes ao desenvolvimento da política pública, ficando mais no nível do discurso convincente por parte das autoridades. Não se depreende dos textos e documentos analisados, uma orientação teórica consistente fundamentando as ações.

O presente estudo observa que por sua natureza exploratória, não esgotou as possibilidades de entendimento acerca desta análise. Pelo contrário, outras questões foram sinalizadas no desenvolver deste estudo, que evidenciam a importância para que outras pesquisas se realizem e aprofundem tais aspectos.

Destacamos que existem iniciativas isoladas com um certo sucesso de democratização na escola. Tais casos poderiam ser objeto de uma pesquisa específica. Várias outras dimensões focalizadas poderiam gerar trabalhos significativos. Sem pretender indicar um leque dessas possibilidades, destaco um estudo sobre uma proposta - A escola de pais - definida aqui como um movimento de comunicação/articulação constante entre escola, governo e sociedade, por intermédio das famílias.

Nesta perspectiva, enquanto proposta (A escola de pais), penso que as escolas deveriam ser espaços de aprendizagem não somente para os alunos mas também para as suas famílias e para os docentes, transformando-se em uma *comunidade de aprendizagem*. Em uma comunidade de aprendizagem, todos

compartilham suas visões de mundo e se comprometem com a mudança e com o projeto educacional da escola. Uma comunidade que aprende se preocupa em obter informação e analisá-la coletivamente para a tomada de decisões, assim como gerar conhecimentos por meio de processos de avaliação, reflexão e pesquisa. A construção de comunidades de aprendizagem requer a geração de um ambiente de confiança propício, no qual se fortaleça a auto-estima e se tenham altas expectativas concernentes ao aprendizado e crescimento de todos.

O trabalho cooperativo entre os diferentes atores é fundamental para a conformação de comunidades de aprendizagem e de participação. A melhoria da prática educativa se faz necessária por meio de uma metodologia na qual se abordem os problemas a partir de diferentes perspectivas, onde interajam os diversos atores, estabelecendo-se uma relação de igualdade quanto ao nível de relação, mas complementar e diferenciada no que se refere aos aportes, experiência profissional e formação dos implicados.

Algumas pistas sinalizam também, a importância de se promover uma cultura inclusiva, ou seja, conseguir que as escolas sejam eficazes espaços de integração, e não reproduzam a segmentação social vigente. Para isto, torna-se necessário desenvolver políticas orientadas a criar as condições para que todas as escolas, e não somente algumas, acolham todas as crianças de sua comunidade eliminando qualquer forma de seleção e discriminação.

Da mesma forma, há que se semear a cultura de participação. A participação é um direito fundamental que se tem que exercer no âmbito da escola.

Assegurar esse direito implica que as escolas ofereçam múltiplas oportunidades para que todos participem o mais ativamente possível do currículo e das atividades escolares, assim como estabelecer canais de governo democrático, de forma que toda a comunidade educacional, incluídos os estudantes, esteja envolvida na tomada de decisões que a afeta, definindo ao mesmo tempo os deveres e responsabilidades de cada um.

A autonomia da escola pressupõe a flexibilidade organizacional e pedagógica. Oferecer uma variedade de opções equivalentes em qualidade, para que a educação seja pertinente às necessidades das diferentes pessoas e contextos, implica necessariamente maior flexibilidade organizacional nas escolas e, portanto, maior autonomia nas decisões curriculares, nas modalidades e nos métodos de ensino, nos horários, na contratação de pessoal, na aquisição de recursos materiais e nos procedimentos de avaliação e de credenciamento.

É fundamental também, o trabalho coletivo e comprometido de todos, docentes, dirigentes e famílias com os processos de inovação e mudança que redundam num melhor aprendizado de seus alunos. As políticas educacionais devem facilitar espaços e tempos que permitam às equipes docentes repensar sua prática e intercambiar experiências. Seria também desejável fortalecer os processos de formação centrados na escola, para transformar a prática e articular os docentes em um projeto educativo compartilhado que assegure a coerência e a continuidade do processo de aprendizagem dos alunos. Sem dúvida, essa modalidade implica maior tempo para chegar a todos os profissionais, mas, em termos gerais, tende a ser a mais efetiva para que se produzam mudanças significativas nas escolas.

A autonomia escolar não é um tema novo nas políticas educacionais. É possível constatar certo consenso acerca da necessidade ou conveniência de transferir às escolas competências para sua melhor gestão. Entretanto, ditas transferências nem sempre vão acompanhadas dos recursos e do desenvolvimento das capacidades necessárias para se elaborar de maneira efetiva as novas competências e as responsabilidades que se lhes atribuem. É uma mudança fundamental, porque na atualidade essas decisões estão muito determinadas desde as administrações educacionais centrais.

A oportunidade deste trabalho, deixa em seu investigador, a convicção de que a democratização da gestão escolar se constrói pelo processo de mediação contínua e necessária entre os formuladores das políticas, os gestores escolares, os professores, os funcionários, os pais e os alunos. Enfim, se realiza pela produção de um sentido, alicerçada em um sistema de valores. Isto significa, aperfeiçoar a prática democrática, aprimorando as regras de funcionamento do Estado de direito, aumentando-se a visibilidade do poder e reforçando os mecanismos de controle. Significa, também, se interrogar, manifestar dúvidas, cultivar a vida interior, em direção às fontes e aos limites da existência, vencendo as adversidades e atenuando o sofrimento (BETTO, 2004).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa.; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: \_\_\_\_ *Gestão Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-77.

AMARO, Rogério Roque. Descentralização e Desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: \_\_\_\_ *A Administração da Educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri. 1996.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação*. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Moderna, 1996. p. 15-16.

ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Administração da Educação, Poder e Participação. Educação & Sociedade. Cortez Editora / Autores Associados / Cedes. Ano I, n.2, jan.1979.

AZANHA, José Mario Pires. *Uma idéia de pesquisa educacional*. 1990. Livredocência. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar. Revista Portuguesa de Educação. Braga, Centro de Estudos em Educação e Psicologia do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, n.1, 1995.

BASTOS, João Baptista. (Org.). *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001, 2ª edição, p. 14-29.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002. p. 31

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ªed., 2002. p.324

BOURDIEU, Pierre. (Org.) *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989. p.18-24.

\_\_\_\_\_. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, nº191-A, de 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Lei Federal nº9.424/96.

\_\_\_\_\_. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei Federal nº9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão democrática e qualidade de ensino: o conselho de escola e a interdisciplinaridade nas escolas municipais de São Paulo (1989-1992)*. 1996. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTORIADIS, Cornelius. A ascensão da insignificância. In:\_\_\_\_\_ *As encruzilhadas do labirinto v.4*. Tradução de Regina Vasconcellos. São Paulo; Paz e Terra, 2002

CIAVATTA, Maria. A construção da democracia pós-ditadura militar. In: \_\_\_\_\_ *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

COSTA, Icléia Thiesen Magalhães. Memória Institucional do IBGE: em busca de um referencial teórico. IBGE – CDDI, 1992. p.23.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: \_\_\_\_ *Democracia e Construção do Público*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. (Org.) *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2.ed.Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. A nova Lei de Diretrizes e Bases e suas implicações nos Estados e Municípios: o Sistema Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, Papirus, ano XIII, n.41, 186-201, 1992.

\_\_\_\_\_. Categorias Possíveis Para Uma Aproximação do Fenômeno Educativo. *Educação & Sociedade*. Cortez Editora / Autores Associados / Cedes. Ano I, n.2, jan., 1979

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DELORS, Jacques. (Org.). *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. 5.ed., São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2001. p.60-61.

DEMO, Pedro. *Introdução a metodologia da ciência*. 2. ed. São Paulo, Atlas, 1985, p. 17.

\_\_\_\_\_. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 5. ed.- São Paulo, Cortez, 2001.

FÁVERO, Osmar; SAMERARO, Giovanni. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira. (Org.) *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil. In: \_\_\_\_ *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GADOTTI, Moacir. *Escola Cidadã*. São Paulo, Cortez- Autores Associados, 1992.

\_\_\_\_\_. *Concepção Dialética da Educação: um estudo introdutório*. 11 ed., São Paulo: Cortez, 2000.

GARCIA, Bianco Zalmora. Projeto político-pedagógico, autonomia e gestão democrática da escola: uma perspectiva habermasiana. In: \_\_\_\_ *Paulo Freire Y la agenda de la educación latinoamericana em el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, setiembre de 2001.

GRACINDO, Regina V. Democratização da educação e educação demo-Crática: Duas faces de uma mesma moeda. Ensaio, Rio de Janeiro: Cesgranrio, n. 7, abr./jun.1995.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. 4. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1981.

GUTIERREZ, Gustavo L. *Gestão comunicativa: Maximizando criatividade e racionalidade*. Rio de Janeiro, Qualytimark

HABERMAS, Jurgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo, Littera Mundi. 2001

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo; Companhia das Letras, 1995.

MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à Educação e Legislação do Ensino. In: \_\_\_\_ *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados; 2001.

\_\_\_\_\_.(Org.).*Política e Gestão da Educação: Dois Olhares*. Rio de Janeiro; DP&A, 2002.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MATTOS, Bráulio Tarcísio Porto de.; ROCHA, Maria Zélia Borba. Educação-Estado-Sociedade como pano de fundo da gestão do ensino. In: \_\_\_\_ *O Estado da Arte em*

*Política e Gestão da Educação no Brasil 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados; 2001.

MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 131

MOCHCOVITCH, Luna Galano. *Gramsci e a Escola*. São Paulo, Editora Ática. 2001

NÓVOA, António (coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa, Dom Quixote, 1992. p. 17-18.

NUNES, Eduardo Pereira. Vou te contar: a revista do censo 2000. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Centro de Documentação e Disseminação da Informação (CDDI) n.10, ago/2003.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Vieira; ALVES, Leila Maria. A Gestão da Escola: O Projeto Pedagógico enquanto indicador de avanços da gestão participativa. In: \_\_\_\_\_ *Comunicações*, Ano 8, n.1, junho 2001. Piracicaba, Universidade Metodista de Piracicaba.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO Theresa. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 7 -77.

PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. O Princípio da Gestão Democrática no Contexto da LDB. In: \_\_\_\_\_ *Gestão Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 81.

\_\_\_\_\_. *Reprovação escolar: renúncia à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gestão Democrática da Escola Pública*. 2. ed. São Paulo, Editora Ática. 1998.

\_\_\_\_\_. *Por dentro da Escola Pública*. São Paulo: Xamã, 1995.

PAZETTO, Antônio Elízio; WHITTMAN, Lauro Carlos. A produção de pesquisas em políticas e Gestão da educação no Brasil, de 1991 à 1997. Brasília: ANPAE, 1999.

SACRISTÁN, José Gimeno. *Docencia y cultura escolar: reformas Y modelo educativo*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1997.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora de relevância. Educação Brasileira. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), ano IV, n. 9, 2º semestre, 1982a

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 8. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

\_\_\_\_\_. *Escola e Democracia*. 35ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SILVA, Benedicto. *Dicionário de Ciências Sociais*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1987.

SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública: A re-humanização da escola*. Campinas, SP: Papirus, 1996. (Coleção Práxis). p. 36-45.

SIRVENT, Maria Teresa. Estratégias participativas em educación de adultos: sus alcances y limitaciones. Costa Rica, OEA/ PREDE, nov. 1984 (mimeo).

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo, Cortez, 2000.p. 17.

SOUSA, José Pedro Galvão de. (Org.) *Dicionário de Política*. T.A. Queiroz, Editor, Ltda. 1998.

TORRES, Carlos Alberto. (Compilador). *Paulo Freire Y la agenda de la educación latinoamericana em el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, setiembre de 2001.

TURNER, Bryan S. *Citizenship and Social Theory (Politics and Culture)*. London, Sage, 1993.

VALLE, Lílian do. *A escola e a nação*. São Paulo: Editora Letras & Letras, 1997.

WEBER, Max. Os três aspectos da autoridade legítima. In: \_\_\_\_ETZIONI, Amitai; org. *Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo, Atlas, 1967.

## **ANEXOS**

**QUADRO 1 HISTÓRICO DA ASSOCIAÇÃO DE APOIO À ESCOLA - AAE**

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>DISPOSIÇÕES</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>	<b>FINALIDADES</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Decreto nº 2940	Novembro de 1928		13 artigos dedicados à instituição e regulamentação das Caixas Escolares.		
Caixa Escolar Carlos Porto Carreiro	15/06/33	Primeira a se constituir em Pessoa Jurídica de Direito Privado.		Auxiliar alunos carentes de recursos financeiros com vestuário, calçado etc.	
LDB nº 4024	20/12/61		O Artigo 115 estabelecia que a escola deve estimular a formação de associações de pais e professores.		
Decreto nº 80 (Revogado pelo Decreto nº 623 de 27/02/76)	21/10/63	Regulamenta as Caixas Escolares dos estabelecimentos de ensino de nível médio mantidos pelo Estado da Guanabara.		Prestar assistência aos escolares dela necessitados, despertar e estimular espírito associativo, sentimento de solidariedade humana e hábitos de preservação do bem comum.	Sujeitas à orientação normativa e à fiscalização específica do Conselho Fiscal das Caixas Escolares do Departamento de Educação Média e Superior da SEC. Diretoria Executiva nos moldes das atuais AAE(s), determinação dos percentuais de alocação de recursos.
Decreto nº 600 (Revogado pelo Decreto nº 623 de 27/02/76)	02/05/66	Aprova o regulamento das atividades do Conselho Fiscal das Caixas Escolares			
Resolução nº 42	23/03/76	Resolve que os diretores deverão envidar esforços no sentido que sejam criadas Associações de Assistência ao Educando (AAE), conforme Estatuto anexo.			Composição semelhante às atuais AAE (s)

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>DISPOSIÇÕES</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>	<b>FINALIDADES</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Estatuto da AAE (Anexo à Resolução nº 42/76)	23/03/76			Entrosamento entre a missão educativa do Lar e da Escola, procurando colaborar no desenvolvimento integral da personalidade do educando, promover o entrosamento entre a Escola e a Comunidade, estimular espírito associativo, sentimento de solidariedade humana e hábitos de preservação do bem comum, promover atividades culturais, cívicas, artísticas e recreativas, que facilitem a confraternização de pais, professores e alunos no interesse da ação educativa, participar da resolução dos problemas referentes à assistência aos alunos carentes.	Além das finalidades da legislação anterior, acrescenta a manutenção, higiene e limpeza do imóvel escolar. Cria a possibilidade de contratação de pessoal técnico, mantendo vínculo empregatício com a AAE.
Resolução nº 85	06/12/77	Altera o Estatuto das AAE (s) para aprimoramento e por sugestão dos diretores.	Para aprimoramento e por sugestão dos diretores.		Além das finalidades da legislação anterior, acrescenta a manutenção da higiene e limpeza do imóvel escolar e a elaboração da merenda escolar supletivamente. Cria a possibilidade de contratação de pessoal técnico, mantendo vínculo empregatício com a AAE.

LEGISLAÇÃO	DATA	DISPOSIÇÕES	CONSIDERAÇÕES	FINALIDADES	OBSERVAÇÕES
Resolução nº 91	31/03/78	Dispõe sobre a criação das Associações de Assistência ao Educando Excepcional AAEX (s).			Em consonância com a Lei nº 5692/71 que “estabelece que o poder público estimulará a organização de entidades locais de assistência educacional constituídas de pessoas de comprovada idoneidade devotadas aos problemas sócio-educacionais, as quais em colaboração com comunidade, deverão incumbir-se de serviços de assistência educacional e assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”
Lei Estadual nº 783	05/10/84	Proíbe aos estabelecimentos oficiais de ensino, a cobrança de taxas e contribuições.			Em verdade a Lei em nada Alterou a sistemática do funcionamento das AAE(s), especialmente na captação de recursos oriundos das contribuições de alunos permitindo ao corpo discente ser sócio efetivo da AEE e contribuir com a mesma.

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>DISPOSIÇÕES</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>	<b>FINALIDADES</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Resolução nº 1415	15/12/87	Dispõe sobre a cobrança de contribuições pela AAE.	O objetivo maior destas Associações é promover o entrosamento entre escola e comunidade, além de prestar assistência a alunos carentes de recursos financeiros e promover a melhoria do aparelhamento escolar; concluiu não se estenderem às contribuições às AAE(s) as proibições estabelecidas pela Lei nº 783/84.	Para o desenvolvimento das atividades que lhe são específicas, podendo inclusive, recolher contribuições e aplicá-las de acordo com os respectivos estatutos.	A participação de alunos da AAE é facultativa; é vedada a cobrança de contribuições no período de matrículas, mesmo que para a AAE.
Resolução nº 1529	12/12/89	Altera o Estatuto Padrão das AAE (s)	Considera a existência de AAE (s), instituídas como entidades beneficentes sem fins lucrativos; que as AAE(s) existentes foram prejudicadas pela insuficiente divulgação dos Pareceres que concluíram pela não inclusão das contribuições e doações às AAE(s) entre as proibições constantes da Lei nº 783/84; que as AAE(s) visam o entrosamento entre o lar, a comunidade e a escola, na missão educativa e de assistência a alunos carentes de recursos financeiros, bem como a melhoria do ambiente e equipamento escolares; que as AAE(s) devem ser estimuladas a funcionar, visando sempre a consecução de seus objetivos, sem constrangimento de quem quer que seja.	Sua finalidade maior é a alteração do Estatuto, o que ocorre de forma substancial para os fins que se apresenta. Em seu art.3º, inciso V, “manter, sempre que possível e conveniente, em dependência da unidade escolar, serviços de cantina, reprografia, encadernação, plastificação, centros de ciências, de artes e de línguas estrangeiras, estacionamento de veículos e cooperativa escolar para atender aos associados, seus familiares, professores e funcionários, observando que os recursos provenientes serão aplicados na consecução dos objetivos da AAE.”	O Poder Público instituiu o “shopping Escolar” e lhe dá todo amparo legal para que funcione. Observa-se ao longo do Estatuto a mercantilização da ação educativa no espaço público, concedendo inclusive, a possibilidade de parcelamento da contribuição anual aos alunos, sócios efetivos (art.5º § 2º).

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>DISPOSIÇÕES</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>	<b>FINALIDADES</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Resolução nº 1929	10/04/95	Altera o Estatuto Padrão das Associações de Assistência ao Educando.	Considera a necessidade de se adequar os objetivos desta Associação às novas diretrizes da SEE para o desenvolvimento do processo de autonomia da escola. Logo no artigo 1º, altera o nome para Associação de Apoio à Escola, que permanece como entidade beneficente, sem fins lucrativos e de personalidade jurídica de direito privado		Se antes, em razão do nome as Associações tinham, entre outras, a função de prestar assistência ao aluno carente de recursos, agora seu papel maior é o de prestar apoio à escola, ou pelo menos, assim o novo nome sugere.
Estatuto da Associação de Apoio à Escola (Anexo à Resolução nº1929/95)	10/04/95	Compõe-se como sociedade civil, ainda que a Resolução que o altera, trate a associação como entidade beneficente.		Integração comunitária procurando participar na busca de solução de problemas da escola referentes à melhoria da qualidade do ensino, melhoria do funcionamento da escola.	Mantém o “shopping escolar”. Inclui no Capítulo dos Direitos e Deveres dos associados, o dever de “oferecer algum tipo de colaboração à escola, seja pecuniária ou não pecuniária, de acordo com a indicação de ficha de inscrição”
Decreto nº 21.514	22/06/95	Autoriza a SEE a auxiliar financeiramente as AAE(s).	Considera a necessidade do Estado manter e desenvolver o Ensino Fundamental nas escolas estaduais e municipais; que é dever do Estado assegurar a Educação, mediante garantia da liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos.	Autoriza a SEE a auxiliar financeiramente as AAE(s)	Do papel de provedor de recursos, o Estado passa ao papel de prestador de auxílio à Escola Pública. A liberdade é regulada por instrumentos legais (coercitivos).

LEGISLAÇÃO	DATA	DISPOSIÇÕES	CONSIDERAÇÕES	FINALIDADES	OBSERVAÇÕES
Resolução nº 1986	14/02/96	Dispõe sobre a transferência de recursos do Estado (SEE) às AAE(s).	Recursos oriundos das fontes 05, 12, e 00 correspondentes ao quantitativo de alunos, com destinação específica a ser informada pela SEE.		Autonomia da escola com regras específicas para quando e como utilizar os recursos?
Decreto nº 22.937	25/01/97	Dá nova redação ao parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 25.514/95	O auxílio dar-se-á através de Convênio ou Termo de Compromisso.		Refere-se às AAE(s) como entidades representativas da comunidade escolar. Quem autoriza a AAE a representar a comunidade? Terá a comunidade sido consultada?
Lei Estadual nº 3067	25/09/98	Dispõe sobre a Autonomia das Unidades Escolares da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro.	A autonomia das escolas se traduz e se implementa pelo conjunto de práticas integradas nas esferas administrativa, financeira e pedagógica com a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar, através da Associação de Apoio à Escola – AAE.	Institui-se sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos. Ao se referir à Autonomia Pedagógica diz: “compreende a adequação e o desenvolvimento local da proposta educativa, com o estabelecimento de formas próprias de organização do ensino-aprendizagem, observadas as diretrizes legais unificadoras do sistema de ensino e as da SEE.”	A regulamentação da Lei Estadual nº 3067/98 é objeto da Resolução nº 2248/99.

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>DISPOSIÇÕES</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>	<b>FINALIDADES</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Resolução nº 2246	17/09/99	Estabelece procedimentos para a aplicação dos recursos descentralizados destinados ao funcionamento das unidades escolares.	Considera que a gestão democrática da escola resulta em responsabilidades crescentes para os gestores de valores e bens públicos, considerando também a transparência, economicidade, efetividade e a racionalização das rotinas administrativas, considerando ainda que se deve incentivar e orientar o controle social do gasto, dentro da perspectiva de um governo participativo etc.	Estabelecer os procedimentos para a aplicação de recursos financeiros destinados ao atendimento das atividades das Unidades Escolares, de qualquer natureza.	O discurso de responsabilidade crescente para os gestores sugere uma abdicação por parte do Estado pela Educação Pública. O estudo das consecutivas legislações apontam uma tendência ao abandono da escola pública.
Resolução nº 2246 (Anexo)	17/09/99	Procedimentos Gerais e Prestação de Contas.	Cálculos dos valores de acordo com o número de matrículas, com o projeto pedagógico e as possibilidades orçamentárias e financeiras da SEE.	Orientação quanto aos procedimentos.	Observa-se a “dificuldade para os cálculos, pois como equacioná-los, segundo critérios estabelecidos.”