

SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO OESTE CATARINENSE

Elton Luiz Nardi – UNOESC
Durlei Maria Bernardon Rebelatto – UNOESC

Eixo Temático: Organização e gestão da educação básica

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar as condições estabelecidas institucionalmente para a promoção da gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino da mesorregião oeste de Santa Catarina. A pesquisa da qual resulta teve como campo empírico um conjunto de 99 municípios da mesorregião com sistemas de ensino e, como estratégia metodológica, o exame das leis municipais que institucionalizam estes sistemas, através do qual foram levantados os princípios da gestão democrática do ensino público e mapeados os espaços e mecanismos de participação. A partir dos resultados da pesquisa ressalta que a relação entre os princípios e os mecanismos e espaços de participação revela-se fragilizada nos documentos legais, principalmente pela ausência de critérios claros de operação dos mecanismos e espaços. Considerando que no conjunto de documentos examinados prepondera a reprodução das normas e indicativos gerais definidos na LDB, conclui que as opções municipais não sinalizam para uma maior observância às peculiaridades locais e, principalmente, para posições políticas que denotem alargamento de condições favoráveis à democratização da gestão educacional.

Palavras-chave: Ensino público. Gestão democrática. Sistemas municipais de ensino.

1. INTRODUÇÃO

Como campo de formulação e implementação de políticas de educação e de organização do trabalho educativo, a gestão é um processo que ocorre de acordo com determinada orientação política.

Sob uma orientação democrática, a gestão educacional implica a participação das pessoas nos processos decisórios na perspectiva da construção e do exercício da autonomia, em um contexto de relações e interdependências. Como campo de forças que se confrontam e se equilibram (BARROSO, 2000), a autonomia não é um fim em si mesma, mas um processo de aperfeiçoamento das condições educativas.

Consoante esta perspectiva de gestão educacional, a participação traduz o envolvimento das pessoas na construção da realidade político-social. Como acentua Bordenave (1985), essa participação deve compreender a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a história da sociedade.

Como expressão de condições favoráveis à participação, a constituição de espaços e mecanismos institucionalizados vem se destacando nos últimos tempos. Dentre estes espaços e mecanismos destacam-se os conselhos municipais (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004), a escolha de dirigentes escolares (PARO, 2000) e a realização de fóruns e conferências de deliberação sobre assuntos de interesse público (STRECK; ADAMS, 2006).

Vale observar que a inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição de 1988¹ foi influenciada pelo clima do movimento pela democratização do país, movimento este ocorrido na década de 1980. Esta Constituição Federal consagrou o atual modelo federativo brasileiro e ascendeu o município à condição de ente federado, entidade com autonomia política, administrativa e financeira, com direito de organização do sistema próprio de ensino.² Com este sistema foi-lhe atribuída a incumbência de definir normas da gestão democrática, conforme define a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 3º, inciso VIII.

Na condição de sistema de ensino, o município passa a se constituir em referencial de organização da educação local. Contudo, considerando o papel que lhe fora reservado em matéria educacional, no qual se inscreve o da regulamentação da gestão democrática do ensino público, há de se observar as condições e opções de implementação deste princípio, haja vista a influência de diferentes fatores.

A partir dos resultados parciais da pesquisa intitulada “Mapeamento da Gestão Educacional dos Sistemas Municipais de Ensino do Oeste de Santa Catarina”, o presente trabalho focaliza princípios e espaços/mecanismos de gestão democrática formalizados nas leis municipais do conjunto de municípios da região. Tem por objetivo analisar as condições estabelecidas institucionalmente para a promoção da gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino da mesorregião oeste de Santa Catarina.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: O ÂMBITO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

Como demanda da sociedade democrática, a participação tem na Constituição Federal uma importante referência. Entretanto, são ainda pertinentes e atuais questionamentos como: de qual participação falamos? Que vantagens à democratização da gestão das políticas sociais são efetivamente creditadas à participação operada? Quais são os equívocos comuns em relação à participação e sua promoção?

Estes questionamentos refletem o campo complexo em que se situa o tema da participação. A despeito de uma firme e tranquila relação com a democracia, há possibilidade

de uma participação perdida em canais de poucos resultados e de visões simplificadas e instrumentalizadoras de lógicas diversas, inclusive autoritárias. Por conta destes perigos corre-se o risco da constituição de democracias sem cidadania (STRECK; ADAMS, 2006).

Como lembra Le Boterf (1982), a expressão que assume a participação na gestão das políticas educacionais, desde o seu caráter até os mecanismos através dos quais ela se materializa, situa-se em um contexto de possibilidades e limites que implicam sua significação. Nesse sentido, o autor defende a ideia da construção de condições para o desenvolvimento de um projeto democrático de educação e de sua gestão.

Como essas relações dependem de meios e de condições que as promovam, é imperativo que se considere, no âmbito das políticas educacionais, a dimensão da gestão destas políticas. Seguindo Bordignon e Gracindo (2000), entendemos a gestão da educação como um “processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (p.147).

Podemos dizer que a perspectiva democrática de gestão educacional radica um sentido de relevância social e, concretamente, traduz-se na forma de organização e de gestão que tem a divisão do poder decisório como uma de suas mais expressivas marcas. De acordo com Dourado (2000), a gestão democrática é um

processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a criação de canais de efetiva participação e aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (p.79).

No âmbito normativo-legal, o princípio da “gestão democrática do ensino público” foi estabelecido pela Constituição de 1988 (art. 206, inciso VI). Elaborada no contexto dos movimentos pela democratização do país, na década de 1980, esta Constituição tendeu ao acolhimento dos anseios da sociedade pela superação dos marcos do período autoritário.

Também a atual LDB corrobora o princípio da gestão democrática, como podemos ler nos seguintes dispositivos desta Lei:

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

[...]

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

[...]

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

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Com efeito, conforme o inciso VIII do art. 3º da LDB, a gestão democrática do ensino público deverá ser processada na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino, o que amplia o ordenamento constitucional. Ficou determinado que as normas de gestão democrática estabelecidas pelos sistemas de ensino devem atender às peculiaridades locais, sem perder de vista a participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola e em conselhos escolares, formados pela comunidade escolar.

É neste contexto, com bases legais que afirmam a gestão democrática do ensino público, que cada vez mais ganha força a defesa da participação da comunidade nas decisões sobre a vida institucional da escola. Há uma crescente aceitação de que a gestão deve ser descentralizada, com a participação efetiva da população nos processos decisórios.

Observe-se que a Carta de 1988 conferiu ao município a titularidade de sistema de ensino, cabendo sua institucionalização efetiva em seu *modus operandi*, de modo que o seu funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino que constituem campo de sua atuação.

Desde a promulgação da atual LDB, com a qual o sistema municipal de ensino foi reafirmado, muitos municípios brasileiros têm buscado organizar-se como tal, embora a mesma lei assinala as possibilidades de integração ao sistema estadual ou mesmo de composição de um sistema único de educação básica. De acordo com o Conselho Nacional Educação (BRASIL, 2000), qualquer escolha em termos de organização não ocorre sem a existência prévia do sistema municipal de ensino, já definida pela Constituição Federal.

Por outro lado, mesmo considerando a contexto legal e as incumbências creditadas às esferas quanto à organização e oferta do ensino público, é preciso que se considere que os governos, dentre eles o municipal, também engendram ideologias próprias e são influenciados pela cultura política local e pelas expectativas da sociedade civil em relação à ação do Estado (MENDONÇA, 2000).

PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E ESPAÇOS/MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

A partir do levantamento de elementos que caracterizam os sistemas municipais de ensino do oeste catarinense, os dados e informações referentes à institucionalização destes sistemas permitem traçar, inicialmente, o panorama geral representado no Gráfico 1.

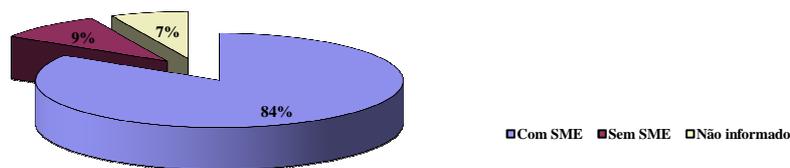


Gráfico 1: Institucionalização dos sistemas municipais de ensino na mesorregião oeste de Santa Catarina até o mês de maio de 2011

Fonte: Legislação municipal

De acordo com estes dados, ainda que os 7% dos municípios que não disponibilizaram as informações solicitadas pelos pesquisadores declarassem a inexistência de sistema de ensino próprio, o percentual deste conjunto se manteria baixo quando comparado aos demais.

Outro aspecto focalizado na leitura do processo de institucionalização dos sistemas de ensino foi o ano da aprovação das leis específicas. Em relação a isto os dados colhidos retratam, ao menos, duas situações: a) aprovação de boa parte das leis nos primeiros cinco anos após a aprovação da atual LDB (1997-2001); e b) aprovação das leis ao longo do período pesquisado.

De modo geral, é muito provável que estas características se devam a possíveis movimentos de articulação no interior das associações de municípios das microrregiões do oeste catarinense. Através destes movimentos podem ter sido forjadas condições para que, em determinados períodos, um número maior leis fosse aprovado.

No entrecruzamento das situações descritas constatamos que 66% dos municípios da mesorregião oeste institucionalizaram seus sistemas nos primeiros cinco anos da aprovação da LDB (1997 a 2001). Constatamos, também, que 21% dos municípios optaram por aprovar suas leis em data compreendida nos últimos cinco anos e os demais em período intermediário aos já referidos, ou seja, de 2002 a 2005, numa média de três novos sistemas ao ano.

Através do exame dos documentos, seguimos com o levantamento dos princípios da gestão democrática, bem como os espaços institucionalizados e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino da mesorregião.

O primeiro levantamento – os princípios da gestão democrática – revelou um quadro distinto de opções políticas relacionadas à democratização da gestão educacional nos municípios. O panorama dos princípios da gestão democrática do ensino público constante das leis está sistematizado no Quadro 1.

Princípios	Frequência
1. Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	78 (78,8%)
2. Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	69 (69,7%)
3. Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola.	60 (60,1%)
4. Participação da comunidade escolar, na tomada de decisão no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino.	15 (15,2%)
5. Transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.	14 (14,1%)
6. Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.	14 (14,1%)
7. Realização de eleição direta para diretores de escola.	13 (13,1%)
8. Ação coletiva de planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais.	12 (12,1%)
9. Descentralização do processo educacional.	11 (11,1%)
10. Participação na elaboração do orçamento do município.	7 (7,1%)
11. Funcionamento de conselhos	7 (7,1%)
12. Participação da comunidade escolar na escolha dos dirigentes das escolas.	6 (6,1%)
13. Participação de entidades representativas no planejamento de atividades culturais.	5 (5%)

Quadro 1: Síntese dos princípios da gestão democrática do ensino definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios da mesorregião oeste catarinense

Fonte: Legislação municipal.

De acordo com o Quadro 1, a participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes e progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola são os três princípios mais frequentes nas leis examinadas.

Contudo, é importante destacar que estes princípios figuram na legislação nacional e sua ausência nas leis dos sistemas municipais de ensino soaria estranha. Porém, ainda que a constituição de um conjunto de princípios mais alargado do que o definido em nível nacional fosse a atitude esperada dos municípios, esta situação não foi constatada nas leis examinadas.

De forma análoga podemos analisar o conjunto de princípios menos frequente (de 4 a 13). Embora alguns deles tenham sido citados como princípios relacionados à gestão democrática do ensino público e sua inclusão figure como opção local, conforme determinou a LDB, os baixos percentuais de frequência destes princípios nas leis municipais acusam que as opções dos municípios tenderam ao mínimo.

Relativamente aos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino, espaços estes entendidos como canais de efetiva participação e aprendizado do “jogo” democrático (DOURADO, 2000), o panorama dos municípios da mesorregião está demonstrado no Quadro 2.

Espaços/Mecanismos de participação	Frequência
1. Conselho municipal de educação	99 (100%)
2. Projeto pedagógico (construção)	92 (92,9%)
3. Conselhos escolares ou equivalentes	78 (78,8%)
4. Conferência, Fórum ou Seminário municipal de educação	17 (17,2%)
5. Outros conselhos (CAE/FUNDEB)	16 (16,2%)
6. Eleição de diretores	10 (10%)
7. Escolha de diretores (participação no processo)	6 (6,1%)
8. Orçamento participativo/municipal	2 (2%)

Quadro 2: Síntese dos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios da mesorregião oeste catarinense

Fonte: Legislação municipal.

Conforme consta do Quadro 2, temos os conselhos municipais de educação como espaços de participação contemplados em todas as leis de sistema municipal de ensino. Trata-se de uma instância em ascensão desde a Constituição Federal de 1988 (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004), destacada como espaço de livre fluxo de ideias (APPLE; BEANE, 1997).

Já em relação ao projeto pedagógico (destacadamente sua elaboração) e aos conselhos escolares ou equivalentes, o quadro sofre algumas importantes alterações, embora sejam mecanismo e espaço derivados de dois princípios mais recorrentes na legislação examinada, além de estarem consagrados na LDB (art. 14, I e II).

Em relação ao projeto pedagógico, causa estranheza a ausência deste mecanismo em algumas leis examinadas, a despeito do disposto na LDB. O exame apontou, também, que apenas 11% das leis consultadas trazem algum grau de detalhamento acerca do projeto pedagógico, como o processo de construção, estratégias e instâncias envolvidas na construção, aprovação e acompanhamento, em nível de escola e de sistema.

Já em relação aos conselhos escolares ou equivalentes a situação é ainda mais grave. Embora esta instância também conste da LDB, não recebeu equivalente atenção por parte das leis dos sistemas municipais de ensino da mesorregião pesquisada. Menos frequentes nos documentos examinados, os conselhos escolares ou equivalentes também não receberam maior atenção em 89% das leis, ou seja, não há detalhes que evidenciem maiores compromissos quanto à organização, composição, atribuições e grau de autonomia desta instância. Constatamos, também, que em apenas 11% das leis há indicativos de que os conselhos não são meras intenções.

Tomados no seu conjunto, cabe destacar outros dois espaços/mecanismos de participação referidos com alguma frequência nas leis examinadas. Trata-se da conferência, fórum ou seminário municipal de educação e da eleição de diretores.

O primeiro caso – conferência, fórum ou seminário – teve uma ou mais referências em leis municipais de sete das oito microrregiões pesquisadas. Comemorado como avanço, a realização de eventos como estes costumam ser associados a processos decisórios coletivos acerca de questões centrais à educação. Daí a necessidade de existirem regras claras que possibilitem garantias de assimilação, pelos gestores públicos, das decisões alcançadas nestes espaços. Retornando às leis examinadas, encontraremos em apenas 14% dos documentos consultados algum detalhamento sobre a realização de eventos com tal propósito. Destaque-se que municípios de duas microrregiões sequer mencionam tais espaços.

Já a eleição de diretor, referida ao menos uma vez em seis microrregiões, não contou com qualquer detalhamento nas leis do sistema. Uma análise geral permite inferir que este mecanismo, quando consta das leis, figura muito mais como uma possibilidade do que uma decisão consagrada. Esta inferência é reforçada pela opção alternativa adotada por alguns municípios ao fazerem constar o direito à participação dos membros da comunidade escolar em processos de escolha dos diretores, processos estes não necessariamente pela via de eleições diretas. No Quadro 2 esta alternativa consta como “Escolha de diretores (participação no processo)”.

De modo geral, os dados e informações colhidos nas leis dos sistemas municipais de ensino, acerca dos princípios da gestão democrática do ensino público e dos espaços e mecanismos de participação, nos permitem constatar que a regulamentação da gestão democrática não obteve avanços significativos nas leis municipais examinadas. A partir desta constatação, poderíamos levantar duas possibilidades: tal regulamentação continua sendo questão em aberto ou os municípios pesquisados têm buscado realizá-la através da edição de outras normas, posteriores às leis dos sistemas municipais de ensino.

Outra constatação viabilizada pelo estudo, com forte aproximação à primeira das possibilidades referidas, é que existe considerável semelhança no conteúdo das leis, vezes entre sistemas da mesma microrregião, sugerindo modelos ou mesmo matrizes, vezes entre sistemas de microrregiões diferentes, por onde parece ter transitado modelos de textos. Constatamos, ainda, que esta forte aproximação coincide, frequentemente, com aqueles períodos em que houve picos de aprovação de leis em algumas microrregiões.

Em síntese, os dados e informações nos levam a problematizar a ação governamental em relação à regulamentação e implementação da gestão democrática do ensino público e, por extensão, as complexas relações entre projetos públicos e mudanças sociais. A questão se situa na aproximação entre intenções democratizantes anunciadas e práticas político-educativas (KRAWCZYK, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como procuramos sublinhar ao longo do trabalho, no mesmo contexto em que emerge a organização dos sistemas municipais de ensino, sobressaem questões sobre o traçado dessa normatização complementar relativa à gestão democrática do ensino público. De modo geral, tal medida esperada dos sistemas municipais de ensino tem sido referida com preocupação, haja vista que iniciativas afins demonstram-se pontuais e tímidas.

Em relação à região oeste catarinense, a pesquisa possibilitou constatar que a grande maioria dos municípios já possui sistema de ensino próprio, organizado por lei municipal. Porém, os princípios de gestão democrática do ensino público conformados nestas leis não representam maiores avanços em relação ao que já firmou a atual LDB, na medida em que não traduzem o esperado alargamento em relação ao que já define a legislação nacional.

Em relação aos espaços e mecanismos de participação, foi possível constatar que nos documentos figuram, basicamente, aqueles espaços e mecanismos referidos na LDB, embora sejam identificadas características distintas quando consideradas individualmente as microrregiões que compõem o oeste catarinense. Em comum, as leis evidenciam pouco detalhamento acerca das atribuições, dos envolvidos e da forma de operar desses espaços e mecanismos de participação.

A constatação de que a regulamentação da gestão democrática não obteve avanços significativos nas leis municipais examinadas, embora reconhecida a existência de sintonia entre determinados princípios e espaços/mecanismos de participação, constitui aspecto preocupante deslindado pela pesquisa.

Ao concluir que as opções municipais não sinalizam para uma maior observância às peculiaridades locais e, principalmente, para posições políticas que denotem alargamento de condições favoráveis à democratização da gestão educacional, somos convidados a problematizar a ação governamental no campo da regulamentação e implementação da gestão democrática do ensino público. O que está em causa é o sistema de autoridade, na medida em que parecem preponderar valores autoritários no tratamento das questões educacionais.

¹ Partimos do pressuposto que a ordem jurídica tem por fundamento valores emanados da própria sociedade, os quais são consolidados em codificações ou leis. Esses valores são os *princípios*, em cujo conjunto, atualmente presente na Constituição Federal, consta o da gestão democrática do ensino público.

² Sistemas de ensino “são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes.” (BRASIL, 2000, p. 13).

REFERÊNCIAS

APPLE, Michael W.; BEANE, James. **Escolas democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). 2. ed. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 11-32.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** E. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 jul. 2011.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de dez. 1996.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 30/2000**. Brasília, DF, 30 jan. 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 67, p. 112-149, ago. 1999.

LE BOTERF, Guy. A participação das comunidades na administração da educação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n.1, p. 107-142, jan./mar. 1982.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: LaplanE/FE/Unicamp, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Org.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p.11-56.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun.2006.