

# A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: O CASO DA REDE MUNICIPAL DE MESQUITA/RJ

ISAAC GABRIEL GAYER FIALHO DA ROSA

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte de requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dra. Ana Maria Cavaliere

Rio de Janeiro  
Abril de 2009

Rosa, Isaac Gabriel Gayer Fialho da Rosa.

A Gestão escolar democrática: o caso da rede Municipal de Mesquita/ Isaac Gabriel Gayer Fialho da Rosa.

- Rio de Janeiro: UFRJ/ Pós-Graduação em Educação, 2009.  
xi, 133 f.: Il.; 2.1 cm.

Orientador: Ana Maria Cavaliere

Dissertação (Mestrado) – UFRJ/ Centro de filosofia e Ciências Humanas/ Programa de Pós-graduação em Educação, 2009.

Referências Bibliográficas: f. 133-138.

1. Gestão Escolar democrática. 2. Baixada Fluminense.

I.Cavaliere, Ana Maria. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pós-graduação em Educação. III. A gestão escolar democrática: o caso da rede municipal de Mesquita/RJ

A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: O CASO DA REDE MUNICIPAL DE  
MESQUITA/RJ

ISAAC GABRIEL GAYER FIALHO DA ROSA

Orientador: Prof. Dr. Ana Maria Cavaliere

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Educação,  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos  
necessários á obtenção de título em Mestre em Educação.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof.

---

Prof.

---

Prof.

---

Prof.

---

Prof.

Rio de Janeiro

Abril de 2009

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Prof. Dra. Ana Maria Cavaliere, pelos conselhos e ensinamentos sobre o afazer científico e pela paciência que teve por orientar um mestrando que atua como professor em várias escolas.

Agradeço minha mãe Alzira do Amparo e meu irmão João Lucas pelo incentivo ao ingresso no curso de mestrado e permanência nesse, mesmo quando nem mais eu acreditava que terminaria.

Agradeço a minha namorada Gabriella Jorge Teixeira pelas cobranças para concluir a presente dissertação e pela paciência que teve pelas horas que me dediquei ao presente escrito.

Agradeço a minha amiga Priscilia Dias de Araújo pela “força” em ingressar e continuar no curso e por transmitir confiança nos momentos mais complicados dessa caminhada.

Agradeço a minha amiga do mestrado Vânia Cláudia, pelos “fortes argumentos” que me convenceram a continuar no curso e apresentar essa dissertação.

Agradeço aos professores do curso de mestrado por semear reflexões importantes para a minha formação como pesquisador.

Agradeço a todos os colegas do mestrado pelos momentos agradáveis e pelas discussões que auxiliaram na construção dessa dissertação.

## EPÍGRAFE

Papo de surdo e mudo  
(Música da banda O Rappa)

“o nascimento  
de uma alma  
é coisa demorada  
não é partido ou jazz  
em que se improvise  
não é casa moldada  
laje que suba fácil  
a natureza da gente  
não tem disse me disse”

(...)

Andrea doria

(Música da banda Legião urbana)

“Às vezes parecia que, de tanto acreditar  
Em tudo que achávamos tão certo,  
Teríamos o mundo inteiro e até um pouco mais:  
Fariamos floresta do deserto  
E diamantes de pedaços de vidro.  
Mas percebo agora  
Que o teu sorriso  
Vem diferente,  
Quase parecendo te ferir.  
Não queria te ver assim -  
Quero a tua força como era antes.  
O que tens é só teu  
E de nada vale fugir  
E não sentir mais nada.  
Às vezes parecia que era só improvisar  
E o mundo então seria um livro aberto,  
Até chegar o dia em que tentamos ter demais,  
Vendendo fácil o que não tinha preço.”

(...)

## RESUMO

### A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: O CASO DA REDE MUNICIPAL DE MESQUITA/RJ

ISAAC GABRIEL GAYER FIALHO DA ROSA

Orientador: Prof. Dr. Ana Maria Cavaliere

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Educação.

O estudo relata um caso de persistência da cultura política conservadora, a despeito de mudanças partidárias e legais. O foco é o município de Mesquita, no Rio de Janeiro, criado no ano de 1999, desmembrado de Nova Iguaçu. Por localizar-se em uma região marcada pelo histórico político de fisiologismo e escassez de serviços públicos, o interesse em focalizar o município é captar as possibilidades efetivas de mudanças a partir do rompimento com a política partidária localmente predominante. Em 2004, o Partido dos trabalhadores ganhou a eleição para prefeito com uma plataforma de mudanças na administração municipal, prometendo uma gestão mais democrática da máquina pública como um todo, e nas escolas em particular. O estudo descreveu e analisou a construção dos trâmites dessa gestão escolar - que se autodenomina democrática - no cotidiano da rede municipal de Mesquita, no período de 2005 a 2008, a fim de perceber se as características básicas de um processo de gestão democrática foram fortalecidas. Observou-se alguns avanços, como a realização do primeiro concurso público para provimento de profissionais de educação e o crescimento relevante da abrangência da rede no município. Em contrapartida, percebeu-se que muitos traços da cultura política anterior ainda se mantêm e que há pouca participação dos segmentos escolares na gestão das unidades. É quase inexistente o processo eletivo para diretores e predomina a pouca importância conferida aos espaços de participação como os grêmios, conselhos escolares e reuniões com responsáveis e professores.

Palavras-chave – Gestão escolar democrática; Mesquita/RJ; Baixada Fluminense; Políticas públicas em educação.

Rio de Janeiro

Abril de 2009

## ***ABSTRACT***

### THE DEMOCRATIC SCHOLASTIC MANAGEMENT: THE MESQUITA/RJ MUNICIPAL NETWORK CASE

ISAAC GABRIEL GAYER FIALHO DA ROSA

Orientador: Prof. Dr. Ana Maria Cavaliere

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Educação

The survey relates the culture bureau, persistence conservative policy, political party shifts & laws changes. The hub is the county of Mesquita, in Rio de Janeiro, bred on the year of 1999 separating from The county of Nova Iguaçu. located in a region that is known as the political history of physiology & scarcity of public services, the interest in focus the county is captivate the possibilities of effective changes from the breaking with the political policy locally predominant. In 2004, the Partido dos trabalhadores, a political party created by the industrial workers, has win the election for mayor with a campaign of changes on municipal administration, it promises a more democratic management of the government as a whole, and on the scholastics bureau particularly. The survey described and analyzed the construction from the beginning of that scholastic administration - that it claims itself democratic - on the day by day from mesquita's municipal schools network, from the period of 2005 to 2008, to check if the basic properties of the process of a democratic administration have been strengthen. It has been observed some improvements, like the realization of the first public bidding for the hiring of professionals in the educational area and the relevant growth from scholastics bureau networking into the county. On the other hand, in has been sensed that a lot of from the previous culture policy traces keeps there and there is few participation from the scholastic segments on administration of the units. Is about not existent the process that selects the directors and is predominant the few importance conferred to areas like the communities, scholastic council and meetings with parents and professors.

keywords – scholastic democratic management ; Mesquita RJ ; Baixada Fluminense;  
educational public policies

Rio de Janeiro  
Abril de 2009  
**SUMÁRIO**

	página
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1- A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
1.1)A Construção da Gestão Escolar Democrática.....	17
1.2)A Gestão Escolar Democrática na Constituição Nacional de 1988.....	20
1.3)A Gestão Democrática na Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990 e no Plano Decenal de Educação para Todos (1993).....	25
1.4)A Gestão democrática na LDB de 1996.....	28
<b>CAPÍTULO 2- A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO BRASIL.....</b>	<b>34</b>
2.1)O FUNDEF.....	41
2.2)O FUNDEB.....	47
<b>CAPÍTULO 3 – A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E OS MECANISMOS FORMAIS DE SUA EDIFICAÇÃO.....</b>	<b>51</b>
3.1)Mecanismos formais de construção da gestão escolar democrática.....	59
<b>CAPÍTULO 4 – O MUNICÍPIO DE MESQUITA.....</b>	<b>70</b>
4.1)A Baixada Fluminense.....	70
4.2)O Município de Mesquita.....	76
<b>CAPÍTULO 5 - A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MESQUITA..</b>	<b>83</b>
5.1) Os caminhos da gestão escolar dita democrática na rede municipal de Mesquita.....	93
<b>CAPÍTULO 6 – A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA SEGUNDO OS DIRETORES.....</b>	<b>111</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>139</b>

## LISTA DE QUADROS



	página
<b>QUADRO 1) Horas de aula por dia e distorção série-idade nas séries iniciais do ensino fundamental na rede municipal de Mesquita, na rede pública de Mesquita e na rede pública do Brasil.....</b>	<b>85</b>
<b>QUADRO 2) Horas de aula por dia e distorção série-idade nas séries finais do ensino fundamental na rede municipal de Mesquita, na rede pública de Mesquita e na rede pública do Brasil.....</b>	<b>86</b>
<b>QUADRO 3) Distribuição relativa e absoluta das unidades educacionais, matrículas da educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial por tipo de administração no território do município de Mesquita.....</b>	<b>86</b>
<b>QUADRO 4) Número de professores, de matrículas e rateio aluno/professor na rede municipal de educação de Mesquita e rateio aluno/professor nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro nos anos de 2001 e 2006.....</b>	<b>87</b>
<b>QUADRO 5) Percentual do tipo de formação dos docentes na rede municipal de Mesquita – 2006.....</b>	<b>88</b>
<b>QUADRO 6) Percentual e número de escolas da rede com presença ou não de equipamentos físicos.....</b>	<b>89</b>
<b>QUADRO 7) Número e Percentual de escolas da rede com presença ou não de mecanismos de gestão escolar democrática.....</b>	<b>111</b>

## LISTA DE FOTOS

	Página
<b>FOTO 1)</b> Escola Municipal Dr. Deoclécio Dias Machado Filho.....	<b>90</b>
<b>FOTO 2)</b> Escola Municipal Rotariano Arthur Silva.....	<b>90</b>
<b>FOTO 3)</b> Escola Municipal Expedito Miguel.....	<b>91</b>
<b>FOTO 4)</b> Escola Municipal Santos Dumont.....	<b>91</b>
<b>FOTO 5)</b> Escola Municipal Prof. Marcos Gil.....	<b>100</b>

## INTRODUÇÃO

*“Se o capital divide os homens entre si e os torna estranhos e agressivos com o próprio mundo em que vivem, a democracia reconcilia os homens entre si e com o mundo onde vivem, e nesse sentido é a maior das utopias”*

(Herbert de Souza)

Antes de iniciar o desenvolvimento do trabalho aqui apresentado, relatarei brevemente o meu percurso profissional para que o leitor entenda as razões que me motivaram a escrever este texto.

Minha formação escolar/profissional se iniciou ao cursar o ensino médio na escola técnica Oscar Tenório, pertencente à rede FAETEC (Fundação de Apoio à Escola Técnica), do governo do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1999 e 2001. Nesse estabelecimento de ensino, tornei-me técnico em contabilidade, profissão que nunca exerci, mas que teve a utilidade de me mostrar que não gostaria de praticar ofício algum que fosse destinado à rotina de atividades meramente burocráticas e/ou ao cotidiano de escritórios. Portanto, acabei optando, à época da escola, por prestar vestibular para o curso de geografia, pois se tratava de uma disciplina que me chamava atenção devido às discussões sociais e econômicas travadas em sala de aula. Somava-se a isso a possibilidade de vir a trabalhar como professor, o que me parecia um contraponto positivo aos afazeres de gabinete, que não me interessavam.

Sendo assim, em 2002, ingressei no curso de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em que me formei, em 2005, com o título de bacharel e licenciado. Logo no primeiro ano, o curso me encantou, pois comecei a inserir-me em um espaço que estimulava as discussões teóricas sobre os diversos assuntos ligados ao campo disciplinar da geografia e a outras áreas de conhecimento, como, por exemplo, a educação.

Foi esse encantamento que me incentivou a procurar um grupo de pesquisa do Departamento de Geografia para realizar o aprofundamento em algum tema de meu interesse. Dessa forma, participei do grupo de investigações denominado “Espaço e sociedade da África”, em que tive a oportunidade de conhecer um pouco melhor a realidade desse continente periférico no contexto global. Essa oportunidade, apesar da inexperiência no trato com a pesquisa acadêmica, tornou-se muito rica, pois tive a chance

de travar um maior contato com bibliografias científicas, discussões teóricas, organização e análise de dados, elaboração de textos acadêmicos, fazendo com que eu avançasse no procedimento de aprender a teorizar.

No ano de 2004, ao iniciar-me na carreira de professor, tive, como profissional da educação, meu primeiro contato com alunos de um pré-vestibular comunitário, situado no bairro de Bento Ribeiro, na cidade do Rio de Janeiro. Do ponto de vista pedagógico, essa passagem me foi extremamente instigante, pois pude perceber que o magistério me agradava muito, sobretudo naquele contexto - em que lecionava para pessoas que possuíam toda a sorte de problemas, mas que se mantinham motivadas a ingressar em uma faculdade. Em 2005, já em uma instituição escolar privada, lecionei geografia na educação de jovens e adultos a nível médio e fundamental. Atividade que me foi interessante por ter de lidar com alunos de idades díspares e históricos escolares diferentes - assim, tínhamos idosos ao lado de jovens, estudantes regulares próximos a outros que não entravam em sala de aula há mais de dez anos. Em 2006, ingressei, por concurso, na rede municipal de Mesquita, onde trabalho como professor do ensino fundamental e, em 2007, também por concurso, na rede municipal do Rio de Janeiro.

Em síntese, a minha curta carreira como professor demonstra que atuei/atuo junto a educandos que, em geral, pertencentes as classes populares, cuja renda familiar é bastante reduzida. E, ao contrário do que alguns colegas colocam, penso - tal qual Giroux (1997) - que a escola não é apenas um aparelho ideológico destinado à reprodução do sistema capitalista, ela pode se converter, por ajudar a formar valores mais democráticos e cidadãos atuantes em uma sociedade mais justa, em um dinamismo potente da mudança social.

Portanto, no ano de 2006, com o objetivo de aumentar os meus conhecimentos sobre o funcionamento geral da educação escolar e sobre como este espaço-tempo pode se configurar em um processo privilegiado na construção da democracia, através da adoção de uma gestão que valorize a participação de todos, entrei na pós-graduação *lato senso* em Educação Básica – modalidade Gestão escolar, curso oferecido pela Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FFP-UERJ).

Como uma continuação de minha formação e para problematizar a realidade profissional que vivencio no Município de Mesquita, decidi, em 2007, cursar o Mestrado em Educação oferecido pela UFRJ, ampliando, assim, os meus conhecimentos no campo pedagógico a fim de desdobrá-los futuramente no exercício da gestão escolar e na minha

atuação profissional. É, por isso, que a presente dissertação se debruça sobre a rede municipal de Mesquita - localizado na Baixada Fluminense, esse Município foi desmembrado de Nova Iguaçu em 1999 - , região marcada pela dificuldade de acesso a serviços públicos e histórico de clientelismo e fisiologismo políticos.

No ano de 2004, essa municipalidade viu a ascensão, à Prefeitura, de uma nova força política representada por Arthur Messias que, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), prometeu uma gestão marcada pela democratização do acesso e da gestão de serviços públicos para se contrapor ao histórico de corrupção e centralização de decisões político-administrativas que marca a região da Baixada Fluminense.

No bojo dessas promessas de reforma, elaborou-se uma série de projetos que se colocam como indutores de transformações nas unidades de ensino mesquitenses, sob a perspectiva de possíveis caminhos de construção da gestão escolar democrática.

Na presente dissertação, temos por objetivo geral a descrição e a análise da construção dos trâmites da gestão escolar - dita democrática - no cotidiano daquela rede municipal, com o intuito de perceber se as características básicas de um processo de gestão democrática estão sendo implantadas. E, para caracterizar o tipo de gestão escolar nela praticado, identificaremos a sua realidade no que diz respeito à autonomia financeira das escolas, à formação de grêmios e conselhos, à elaboração de projetos político-pedagógicos e à eleição de diretores nas escolas da rede.

Para cumprir a meta supracitada, definimos os seguintes objetivos secundários: a) caracterizar o processo histórico da gestão escolar no Brasil; b) caracterizar os principais elementos da rede escolar municipal de Mesquita, por meio da utilização de leis e documentos municipais, Censo Escolar e Prova Brasil; e c) conhecer os processos internos às escolas, através da aplicação de questionários a diretores e de observações do cotidiano escolar.

Para justificar a escolha do tema “gestão escolar democrática”, duas posições - presentes ao longo de todo o trabalho - precisam ser explicitadas: a) a educação não é uma atividade como outra qualquer, não podendo, portanto, ser entendida como uma mera mercadoria nem compreendida de forma simplista; e b) os sujeitos que atuam na escola têm a possibilidade de semear mudanças sociais, e não apenas repetições.

Em relação ao primeiro posicionamento, vale destacar que a construção educacional não é “casa moldada, laje que suba fácil” (citação à canção do Rappa, colocada na epígrafe), se não processo permanente e árduo, que se faz no cotidiano, e, por isso, deve ser analisado com cuidado. Mudanças políticas, intenções, projetos, nada disso

tem efeitos imediatos. O processo educacional não é uma tarefa simplista e mecânica, está longe de ser “algo que se improvise“ (v. epígrafe), que se faça depressa. Sendo assim, urge a construção de práticas educativas que consigam abarcar e desenvolver processos à altura dos desafios colocados.

Pelo segundo posicionamento, imagina-se que os atores presentes no cotidiano escolar (especialmente o professor) possuam a capacidade de elaboração de inovações. Muitos, porém, são os casos em que esses sujeitos - desanimados - desistem daquilo que faria “florestas no deserto” (canção da Legião Urbana, na epígrafe). Nesse sentido, este trabalho pretende, mesmo que indiretamente, incentivar esses sujeitos a não deixarem de acreditar na capacidade de transformação da educação, para que não “vendam fácil o que não tinha preço” (Legião Urbana, epígrafe), a saber: a capacidade de se indignar e de ter esperança de um futuro mais justo e igualitário.

Além das convicções colocadas, a presente dissertação se justifica por um estudo de caso (a rede municipal de Mesquita) ainda não focado na bibliografia acadêmica. Essa situação pode estar relacionada à vocação cosmopolita da antiga capital (ENDERS, 2002), já que, em geral, os próprios intelectuais fluminenses voltam-se mais para os planos nacional e internacional do que para a dimensão local.

A pesquisa também contribui à reflexão dos diversos atores envolvidos na construção de um projeto - em curso - de gestão escolar democrática no Município, ademais de ampliar o estudo da realidade educacional fluminense. Para tanto, desenvolvemos os seguintes procedimentos:

a) Elaboração de uma revisão bibliográfica acerca da temática de gestão escolar e dos demais temas correlatos nas bibliotecas dos programas de pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, bem como nos acervos de periódicos disponíveis na internet.

b) Levantamento de documentos e Leis municipais na Prefeitura e Secretaria de Educação do Município de Mesquita, para auxiliar na caracterização da rede de ensino.

c) Aplicação de questionários a diretores de todas as unidades escolares do Município (25 escolas no total), com o intuito de captar a percepção e a participação desses gestores em um possível processo de construção dos mecanismos da gestão escolar democrática, a exemplo dos conselhos escolares, grêmios, autonomia financeira, elaboração de projetos político-pedagógicos e processos eletivos.

d) Observação das unidades de ensino para conhecer as condições físicas dos prédios e para estabelecer aproximações com os demais atores do espaço escolar - alunos, funcionários e professores.

Para melhor orientar o leitor, o texto do trabalho se organiza da seguinte maneira:

a) no primeiro capítulo, enfoca-se a construção da gestão escolar democrática no Brasil, realizando-se um levantamento histórico de como esse conceito penetrou na pauta da comunidade escolar e como foi incorporado aos documentos oficiais (Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e o Plano Decenal de Educação de 1993); b) no segundo capítulo, abordou-se o processo de municipalização da educação pública no país à luz do papel dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB) no aumento da abrangência das redes municipais; c) no terceiro capítulo, pretendeu-se discutir, com base em várias fontes bibliográficas, os conceitos de administração escolar, gestão escolar e gestão democrática, com destaque aos possíveis mecanismos de construção de processos de gestão no cotidiano escolar; d) no quarto capítulo, apresentou-se uma caracterização histórica e socioeconômica da Baixada Fluminense e do Município de Mesquita para que se entenda o contexto da rede educacional estudada; e) no quinto capítulo, caracterizou-se a rede escolar municipal; e f) no sexto e último capítulo, foram descritos e analisados os principais Projetos de mudança da realidade educacional e do funcionamento dos diversos mecanismos de democratização da gestão escolar.

## **CAPÍTULO 1- A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

O objetivo central do presente capítulo é relatar a recente história do processo de construção da gestão escolar democrática no Brasil, perpassando pela sua sistematização nos documentos oficiais, como a Constituição Nacional de 1988, o Plano Decenal de Educação de 1993 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

### 1.1) A Construção da Gestão Escolar Democrática

A discussão acerca da possibilidade de uma maior participação da comunidade escolar nos trâmites de gestão da unidade escolar pública brasileira, de educação básica, é um processo relativamente novo, tendo acontecido basicamente a partir dos anos 80. Ainda que isso não nos permita dizer que anteriormente não tenham ocorrido movimentos no sentido de uma gestão escolar mais democrática, é a partir desse período que tal processo se instala de maneira mais significativa.

Spósito (1993) cita projetos educacionais que se encaminharam em direção a um sentido mais democrático de construção dos processos educacionais. Um exemplo é o ideário da Escola Nova de 1920 e 1930, com propostas educativas explícitas de desenvolvimento, nas crianças, de sentimentos comunitários e de vida democrática, além de participação da família no cotidiano escolar, ainda que apoiada por programas escolares de caráter predominantemente assistencial. Outras experiências importantes, citadas pela autora: a reforma da instrução pública em São Paulo, na década de 30, empreendida por Lourenço Filho, e a de Fernando de Azevedo no Distrito Federal - ambas consideradas marcos introdutórios importantes para a inserção das associações de pais e mestres na organização escolar. A partir de 1950, temos ainda a introdução dos órgãos de Cooperação escolar que determinavam a instituição de auxílio à escola, congregando pais e mestres, e visavam amainar as dificuldades de alunos carentes.

Ademais dos processos históricos acima descritos, a defesa da democratização da supracitada gestão aparece em algumas obras de importantes autores brasileiros. A exemplo de “Educação não é privilégio”, de Anísio Teixeira, lançada em 1957, cujo trecho – em que se defende o fortalecimento do papel dos municípios, na educação, e dos Conselhos, na administração das verbas e direção das escolas – fazemos questão de destacar:

Primeiro que tudo teremos criado com o novo plano cerca de 3 000 unidades administrativas escolares em todo o país, que tanto são os municípios, com os seus conselhos de administração escolar,



representativos da comunidade, paralelos aos conselhos municipais ou câmaras de vereadores, com poderes reais e não fictícios de gestão autônoma do fundo escolar municipal e direção das escolas locais. (TEIXEIRA, 1994, p. 69)

Para compreender a natureza do processo de gestão escolar democrática, que se estabelece nos anos de 1980 com uma marcante luta pela sua instauração, busquemos os diferentes fatores que o influenciaram.

O primeiro deles, de uma importância estante, é associado à mudança amplamente sofrida pelo contexto sócio-político da sociedade brasileira durante o período da ditadura militar (1964-1985), em que a idéia de práticas democráticas de gestão foi abafada, uma vez que a administração pública do Brasil se dava de maneira autoritária, com pouca participação popular e sem os mecanismos próprios da democracia representativa. Conseqüentemente, a escola também sofreu uma gestão centralizadora, sem um maior envolvimento da comunidade local. É a partir dos anos 80 que, de maneira marcante, certos segmentos da sociedade passam a contestar essas características da gestão pública e a lutar por uma prática mais democrática e inclusiva. Assim é que, no bojo do movimento de renovação política pelo qual o Brasil passava, a escola começa a estruturar uma abertura à participação da sociedade em sua administração.

Cabe lembrar, no entanto, que, mesmo durante o regime militar, existiram experiências de gestão de escolas com maior participação dos seus usuários. São exemplos as gestões municipais – ambas assinaladas por Cunha (2005) – de Boa Esperança (ES) e Lages (SC), durante os anos 70 e 80.

O segundo fator, decorrente do primeiro, foi a postulação, devido à consolidação da abertura política, pelos segmentos da comunidade escolar – como professores, funcionários, responsáveis e alunos –, de uma modificação nas relações sociais e políticas tecidas no interior da escola. Argumentava-se, para tanto, que a instituição seria o local privilegiado da diversidade de opiniões e pensamentos e, assim sendo, não seria coerente que a gestão ocorresse de modo a valorizar apenas uma concepção de mundo. Dessa maneira, colocava-se a necessidade de se criar meios para que outras vozes pudessem participar da execução e das decisões a serem desenvolvidas no espaço escolar, surgindo, destarte, a demanda por uma gestão escolar compartilhada (PARO, 2005).

O terceiro fator a favorecer a adoção da gestão democrática, principalmente nos anos 90, foi a disseminação das idéias de cunho neoliberal com ênfase na diminuição do tamanho e das atribuições do Estado.

Esse receituário se baseia fundamentalmente na idéia do mercado possuir uma

auto-capacidade de se regular e, em função disso, do Estado ter que apegar a sua participação na economia. Para tanto, o aparelho estatal deve “diminuir”, com o fortalecimento de processos de privatização, as reformas econômicas estruturais – que se alinham com as regulamentações de organismos multilaterais (como FMI e Banco Mundial) –, e o oferecimento de serviços em conjunto com a sociedade civil – que passam a ser exercidos em muitas ocasiões pelas ONGs (Organizações não-governamentais) (ANTUNES, 2001).

Situação esta que se fortalece, então, no país, a partir do final dos anos 80, como uma resposta ao Estado “centralizador” que tínhamos durante a vigência do regime militar, visto que, sobretudo a partir da Constituição de 1988, tivemos uma descentralização das funções do Governo Federal – com os municípios e estados oferecendo e promovendo efetivamente os serviços públicos – e, também, uma aproximação maior do Estado com entidades civis, como as próprias ONGs (ABRANCHES, 2003).

Dentro da ótica neoliberal, a gestão democrática pode ser considerada muito eficaz na fuga do controle majoritário da escola pelo Estado – já que seriam os próprios usuários, oriundos da sociedade civil, que estabeleceriam como ocorreria a administração da escola, e não o aparelho estatal, visto como refratário das dinâmicas sociais positivas.

Pode-se perceber, por todo o exposto, que ocorreu uma defesa em favor da construção da gestão escolar democrática por dois caminhos bem distintos: o primeiro diz respeito a uma concepção “de esquerda” – pela qual esse mecanismo seria eficiente para aproximar a sociedade de um serviço essencial e para construir um ambiente de valorização da democracia em detrimento de um autoritário – e o segundo, “direitista” – que enfatizaria a importância da gestão democrática como um mecanismo de diminuir o Estado, acarretar uma seletividade dos gastos públicos e descentralizar os conflitos, que não mais ocorreriam no seio do aparelho estatal (ABRANCHES, 2003).

## 1.2) A Gestão Escolar Democrática na Constituição Nacional de 1988

Com a abertura política no Brasil, fez-se necessária a elaboração de dispositivos legais para que ocorresse a gestão escolar democrática. Tem-se, então, a própria Constituição de 1988, que incorpora, em seu texto, a necessidade da ocorrência dessa gestão nas escolas públicas<sup>1</sup>, através da obrigatoriedade de acesso ao ensino fundamental

<sup>1</sup> Colocação presente no inciso VI, do artigo 206, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

gratuito, inclusive para os estudantes que não o completaram em idade própria, e da progressiva universalização do ensino médio gratuito.<sup>2</sup>

A situação descrita, todavia, não pressupõe que as Constituições e Leis de Educação anteriores não versassem sobre a democratização do acesso ao ensino público. A Constituição de 1946, por exemplo, fixou a obrigatoriedade do ensino primário, com duração de quatro anos, e a sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais. A Lei de diretrizes e bases de 1961 dispunha que essa obrigatoriedade se daria a partir dos sete anos de idade. Por sua vez, a Constituição de 1969 estabeleceu o ensino primário obrigatório a todos, dos sete aos quatorze anos, sendo gratuito nos estabelecimentos oficiais. A Lei de nº 5.692, de 1971, que reformou a LDB de 61, entendeu ser o ensino primário, o referido na Constituição de 1969, correspondente ao primeiro grau, dobrando o tempo de obrigatoriedade e gratuidade de quatro para oito anos (MENDONÇA, 2000, p. 79).

Dessa maneira, cabe aqui reconstruir como ocorreu a incorporação dessa gestão escolar democrática do ensino público na atual Constituição brasileira. O processo de luta pela democratização do ensino, segundo Cunha (2005), se inicia com algumas experiências, ocorridas entre os anos de 1977 e 1987, em administrações municipais – como Boa Esperança (ES), Lages (SC), Blumenau (SC) e Piracicaba (SP) –, nas quais a gestão educacional foi marcada pela implantação de mecanismos de participação e descentralização. O mesmo autor ainda aponta as experiências de governos estaduais – eleitos em 1982, com ênfase nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná –, cujas Secretarias de Educação foram ocupadas por educadores, com experiências participativas, identificados com as lutas pela democratização do ensino público. Uma dessas experiências, citada pelo autor, diz respeito à reação dos Secretários – que formaram o “Fórum de Secretários Estaduais”, depois transformado em Conselho Estadual – contrária aos mecanismos impositivos do Ministério de Educação. Nos Estados, os Conselhos Estaduais eram apontados como possíveis referências, em termos de processo de mudança, para os sistemas de ensino; pois, à medida que os mandatos dos antigos membros iam terminando, novos educadores, mais comprometidos com um ensino público mais democrático, foram sendo nomeados. O governador Leonel Brizola do Rio de Janeiro, por exemplo, fez uma dissolução de todo o Conselho, nomeando novos membros para a construção de outro colegiado. Para os casos de democratização de

---

<sup>2</sup> Artigo 208, incisos I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

gestão nesses governos estaduais, nos fazemos valer da reflexão de Saviani:

[...] em nível estadual, diversos governos de oposição ao regime militar, eleitos em 1982, ensaiaram medidas de política educacional de interesse popular, destacando-se: Minas Gerais, com o Congresso Mineiro de Educação, o combate ao clientelismo e a desmontagem do privatismo; São Paulo, com a implantação do ciclo básico, o estatuto do magistério, a criação dos conselhos de escola e a reforma curricular; Paraná, com os regimentos escolares e as eleições para diretores; Rio de Janeiro, com os CIEPs, apesar de seu caráter controvertido; e mesmo Santa Catarina, onde a oposição não conquistou o governo do estado, mas realizou um congresso estadual de educação que permeou todas as instâncias político-administrativas da educação catarinense. (SAVIANI, 1997, p.34)

As mudanças nos sistemas públicos de ensino ocorreram concomitante às Conferências Brasileiras de Educação (CBE)<sup>3</sup> – capazes de aglutinar educadores de todo o país, que, através de uma participação política, promoviam uma gestão democrática. A “IV CBE”, realizada em 1986, em Goiânia (GO), obteve um dos maiores efeitos sócio-políticos já vistos em relação à democratização da gestão educacional, posto nela ter havido a elaboração, em sua plenária final, de uma carta que incluía, dentre outros pontos: a defesa do funcionamento autônomo e democrático das universidades, a descentralização da gestão do governo federal para os municípios e estados, e a garantia de: a) controle das políticas de educação pela sociedade civil; b) formas democráticas de participação; c) acesso à educação pelos alunos que não completaram sua formação na idade apropriada; d) laicidade (MENDONÇA, 2000). No total, a carta apresentava vinte e uma preposições para a educação; destas, destacaremos as que possuem uma relação maior com a gestão democrática:

1) A educação é um direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino.

[...]

7) É dever do Estado prover o ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos os jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, provendo os recursos necessários ao cumprimento desse dever

[...]

12) As universidades e demais instituições de ensino superior terão funcionamento autônomo e democrático.

[...]

14) A lei regulamentará a responsabilidade dos estados e municípios na administração de seus sistemas de ensino e a participação da União para assegurar um padrão básico comum de qualidade dos estabelecimentos

---

<sup>3</sup> Reuniões de educadores, promovidas por entidades nacionais, como a ANPED (Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em educação), a ANDE (Associação Nacional de Educação) e o CEDES (Centro de Estudos Educação & Sociedade) (MENDONÇA, 2000, p. 85).

educacionais.

[...]

19) O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e município), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20) O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino.

[...]

As concepções presentes nessa carta foram de fundamental importância para a elaboração, na Constituinte que se realizaria, de propostas para a educação. Nas palavras de Cunha:

Estas duas reivindicações [laicidade e dinheiro público em instituições públicas] foram de grande importância para a montagem da plataforma das entidades populares no Fórum por elas criado para elaborar um documento de unidade que expressasse uma plataforma democrática para a nova constituição. (CUNHA, 2005, p.98)

Nesse contexto, instalou-se a Constituinte para a elaboração da Carta Magna de 1988, que se caracterizou pelo embate das forças políticas que compunham a Assembléia com o movimento organizado dos educadores. Este último, como processo reivindicatório que era, assentava-se sobre dois vetores distintos. O primeiro dizia respeito a uma preocupação com o significado social e político da educação, com a conquista de uma escola pública aberta e democrática a toda a população, sendo representado pelas organizações de caráter acadêmico-científico, como a ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação, fundada em 1977 –, o CEDES – Centro de Estudos Educação & Sociedade, de 1978 – e a ANDE – Associação Nacional de Educação, de 1979. E o segundo vetor se caracterizaria pelas preocupações econômicas e corporativas, tendo grande força nas greves dos educadores e sendo representado pelos sindicatos locais e regionais, em torno da CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – e da ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (SAVIANI, 1997).

Dessa maneira, a Assembléia Nacional Constituinte era o espaço político apropriado à defesa das novas concepções de gestão escolar defendidas no movimento organizado pelos profissionais de educação.

Os parlamentares eram distribuídos, na Assembléia Constituinte, em Comissões temáticas; estas, por sua vez, eram divididas em subcomissões. A Comissão número oito –

que continha “Família, Educação, Cultura, Esportes, Ciência, Tecnologia e Comunicação” – se dividiu em três subcomissões; dentre elas, a de “Educação, Cultura e Esporte”. Como o texto constitucional previa audiências com as entidades representativas, surge o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito<sup>4</sup>. Cunha (2005) inclusive nos traz a informação de que as organizadoras das Conferências Brasileiras de Educação, influenciadas pela ANDES e tendo por base a Carta de Goiânia, se juntaram a outras entidades, por meio do Fórum, na tentativa de formar uma carta com preposições comuns para a criação de um capítulo da Constituição. Nas palavras de Cunha (2005, p. 432): “A Carta de Goiânia foi posta como elemento de discussão, e forneceu um quadro geral a que foram acrescentados os pontos específicos de cada uma das entidades do fórum.”

Esse Fórum, fundado em 1987, foi instalado, a partir da necessidade de organização de várias entidades educacionais, com o intuito de propor uma plataforma única de reivindicações, na área da educação, a ser amparada pela Constituição. Com a possibilidade de apresentação de emendas populares no processo constituinte, o Fórum protocolou uma, assinada por 279.103 eleitores de todo o Brasil, cujo teor englobava a democratização do acesso e da gestão do ensino (TAVARES, 1990). Mas o nível de pressão das entidades que o formavam não foi suficiente para garantir a permanência do princípio de gestão democrática a todos os tipos de ensino, à exceção do público; sobre isso Tavares se coloca:

As entidades não atribuíram ao fórum suficiente importância no momento das votações em Congresso, deixando de comparecer às reuniões - o que ocasionou falta de quorum para se aprovar encaminhamentos. Não havendo reuniões, não havia fórum e nem condições de trabalho. (TAVARES, 1990, P.23)

Junto a essa dificuldade de mobilização, também a reação de grupos políticos contrários, dentro do Congresso Nacional, entravava a eficaz implantação da gestão democrática (MENDONÇA, 2000).

Após sucessivas discussões, recebe a Assembléia Nacional Constituinte o projeto de Constituição que incluía a defesa explícita dos “princípios de democratização do

<sup>4</sup> O Fórum foi composto pelas seguintes entidades: ANDE, ANDES, ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais de administração da Educação), ANPED, CPB (Confederação dos professores do Brasil), CEDES, CGT (Central geral dos Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades brasileiras), OAB (Ordem dos advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de estudos e atividades filosóficas), UBES (União Brasileira de estudantes secundaristas), UNE (União nacional dos estudantes), FENOE (Federação nacional de orientadores educacionais) (MENDONÇA, 2000, p. 101).

acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade” (TAVARES, 1990, p. 28). Ocorreu que um grupo de lideranças suprapartidário – que se auto-denominou “Centrão”, por julgar o projeto de Constituição muito “socializante” e de “esquerda” – conseguiu “propor uma mudança regimental que assegurou preferência automática aos substitutivos e emendas que contassem com mais de 280 assinaturas” (MENDONÇA, 2000, p. 104). Nesse sentido foi proposto um projeto de Constituição muito mais conservador; nas palavras de Tavares:

[...] naquele momento um projeto de Constituição alternativo, substancialmente diferente e conservador do que estava em discussão, onde o capítulo da educação foi um dos principais alvos das modificações ocorridas. (TAVARES, 1990, p. 32)

Essa mudança promovida pelo “Centrão” excluiu as escolas privadas de alguns avanços educacionais ganhos, tão reclamados pelas entidades de educação, tais como: plano de carreira, piso salarial e a própria gestão democrática. Esse grupo político circunscreveu somente ao ensino público a “gestão democrática”, substituindo ainda este termo pela expressão “*função participativa dos mestres, pais e comunidades*”. No entanto, a despeito do expurgo do termo “gestão democrática” da Constituição, o texto constitucional final acabou incorporando o conceito, mesmo que limitado apenas ao ensino público (MENDONÇA, 2000).

Cury (1989) aponta como incongruente essa limitação da gestão democrática ao ensino público, sob a seguinte reflexão: já que a escola privada tem a possibilidade de receber verba pública, também deveria ser passível de receber uma gestão nos moldes democráticos.

### 1.3) A Gestão Democrática na Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990 e no Plano Decenal de Educação para Todos (1993)

Importante também se fez, na defesa da construção da gestão escolar democrática no Brasil, o Plano Decenal de Educação, elaborado pelo Governo Federal em 1993, embasado na Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990. Esta ocorreu em Jontiem (Tailândia), com cerca de 1.500 participantes de 155 países, incluindo autoridades nacionais, especialistas em educação, representantes de organismos intra-

governamentais, técnicos, organizações não-governamentais. Essa Conferência analisou os principais pontos da educação mundial e foi um marco importante para a elaboração de novas diretrizes educacionais no mundo<sup>5</sup>, como a lógica de cooperação dos países na administração educacional e a participação de órgãos multilaterais nos serviços educacionais de diversas nações (ABRANCHES, 2003). Corroborando essa afirmação, Viera:

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos estabelece um quadro mais amplo para a definição de vários compromissos no âmbito das políticas internacionais, regionais e nacionais para a Educação. Através da Declaração Mundial sobre Educação para Todos firma-se o compromisso de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. (VIEIRA, 2001, p.63)

Como resultado dessa Conferência: a produção de documentos que representavam tanto um consenso dos países participantes sobre a situação da educação mundial, quanto compromissos para garantir a necessidade de educação a crianças, jovens e adultos. Esses documentos, ao final, foram compilados, recebendo o nome de “*Declaração Mundial sobre Educação para Todos*” – esta, composta por 10 artigos que traziam as metas principais de educação básica. Nesses artigos, claros se fazem a necessidade de democratização da escola com o aumento de seu acesso (artigos 3 e 5 *infra*) e o compartilhamento da gestão escolar, com a participação de outros atores no cotidiano da escola que não o Estado (artigos 7 e 9 *infra*). Abaixo, os artigos:

**Art. 3-** A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto é necessário universalizá-la e melhorar a sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.

Os grupos excluídos (...) não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais.

**Art. 5-** O principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar é a escola fundamental. A educação fundamental deve ser universal, garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, e levar em consideração a cultura, necessidades e as possibilidades da comunidade [...].

**Art. 7-** As autoridades responsáveis pela Educação em nível nacional, estadual ou municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar a educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais

---

<sup>5</sup> Embora, antes dessa Conferência já existissem outros encontros que geraram impactos na educação mundial. Vieira (2001) cita alguns exemplos, como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) ou o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, instituído em 1979.



necessários a essa tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis [...]. Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica.

**Art. 9-** Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, políticos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar [...].

Definidas as prioridades globais para a educação básica, a tentativa de viabilizar a implementação dessas propostas nas diversas nações se daria, então, pela efetivação de um plano de ações, que deveria servir de base aos governos nacionais. De acordo com ele, cada país poderia estabelecer suas próprias metas para a década de 90, já corrente. A participação dos representantes brasileiros na Conferência Mundial teve por consequência a elaboração de um documento que definiu as metas educacionais do país no período compreendido entre 1993 e 2003<sup>6</sup>. Segundo Abranches:

Esse documento caracterizava iniciativas que concretizassem os discursos e colocassem no papel propostas de como efetivar experiências educacionais no país em busca da democratização do ensino, da ampliação do acesso a educação [...]. (ABRANCHES, 2003, p.33)

Assim, com a assunção de tal documento, foi elaborado, pelo Governo Federal Brasileiro, no ano de 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos, indicando os principais compromissos da educação brasileira e estabelecendo as diretrizes essenciais para que os estados e municípios elaborassem seus próprios planos decenais. Nas palavras de Cunha Pinto, o plano tinha as seguintes características fundamentais:

[...] equivale a uma agenda mínima da política educacional brasileira, com alguns pontos consensuais: a) professor melhor remunerado e melhor formado; b) elevação do investimento em educação; c) modelo de articulação estado/município; d) sustentação das políticas educacionais; e) qualidade dos serviços educacionais. (CUNHA PINTO, 1995, p.8)

Ao analisarmos o Plano brasileiro, observamos a reverberação das idéias do Plano da Conferência de Jontiem e a demarcação de uma escola que deveria ser mais flexível e, portanto, possuir uma gestão mais próxima a seus usuários, além de mais descentralizada. Abaixo, trechos, do Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, que comprovam a assertiva acima:

---

<sup>6</sup> Esse plano só vigorou com força até o fim do mandato presidencial de Itamar Franco (1992-1994), pois a partir de 1995 assumiu a presidência Fernando Henrique Cardoso que não valorizou esses objetivos.

As diferentes clientelas a serem atendidas trazem consigo necessidades de aprendizagem igualmente variadas, exigindo das escolas grande flexibilidade e capacidade de adaptação em seus planos de ensino e métodos de gestão (p. 47).

[...] faz-se necessário uma redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional, buscando descentralizar e integrar suas ações e possibilitar a gestão articulada dos programas de educação fundamental (p.46).

Houve, paralelo à defesa do aumento da autonomia e descentralização dos processos educacionais, o fomento dos mecanismos de gestão democrática nas escolas, para que estas instituições entrassem em consonância com as transformações políticas pelas quais o Brasil estava passando. Assim, no capítulo denominado “*Estratégias para a Universalização do Ensino Fundamental e Erradicação do Analfabetismo*”, amparou-se os espaços políticos de modo a propiciar a participação de outros atores sociais; versava o Plano (1993, p. 40) sobre o fortalecimento da “(...) gestão democrática da escola mediante a contribuição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar, que participam ativamente da definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados.”

Ainda existia, no Plano, uma lista de metas a serem alcançadas em 10 anos; destas, destacamos uma: “implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (p.49).

Pode-se perceber que o Plano em análise abarcava os vários aspectos consentâneos à gestão democrática. Concomitante às idéias expressas nesse documento, houve, ainda, nos anos 90, uma discussão acerca da legislação educacional nacional vigente: argumentava-se que esta já não estava mais em consonância com a nova realidade política do Brasil (redemocratização) nem com a do mundo (globalização). Sendo assim, no ano de 1996, aprovou-se a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que – como não poderia deixar de ser – também continha referência à gestão democrática.

#### 1.4) A Gestão Democrática na LDB de 1996

Sobretudo a partir das lutas pela promulgação da nova Constituição de 1988, foi aberta a possibilidade de elaboração de um novo arcabouço jurídico para a educação

nacional.<sup>7</sup> No bojo desse processo, ocorreram vários encontros nacionais com o intuito de pensar e refletir sobre uma nova Lei para regular o funcionamento dos sistemas educacionais. Como exemplo, podemos citar a Reunião Anual da ANPED de 1988, que se realizou em Porto Alegre/RS, cujo tema central tinha por título: “*Por Novas Bases e Diretrizes da Educação Nacional*”. De igual forma, nesse mesmo ano, tivemos ainda, em Brasília, a “V Conferência Brasileira de Educação”, cujo tema foi também a possibilidade de uma nova LDB.

O primeiro movimento marcante na tentativa de construção da Lei foi desenvolvido pelo Deputado Octávio Elísio (PSDB/MG), que apresentou à Câmara um Projeto de Lei tomando por base artigo publicado pelo professor Dermeval Saviani na revista da ANDE (nº. 13, de 1988). O Projeto do Deputado foi composto quase que pela totalidade dos 68 artigos propostos no escrito, ocorrendo apenas a substituição de sete artigos, que versavam sobre recursos, por outros dezenove, que apresentavam um maior nível de detalhamento (MENDONÇA, 2000).

Tavares (1990), no entanto, crê que essa estratégia pode ter sido um desserviço às discussões acerca do conteúdo da nova Lei, uma vez que se trata de um processo vertical de imposição de um projeto a partir das concepções de um único sujeito. A autora acredita que seria mais interessante a formação de um espaço de discussão com a presença de várias representatividades para formar um documento base com pontos consensuais.

Faz-se mister demarcar que o referido artigo de Saviani não tem alguma referência explícita à defesa da gestão escolar democrática, pois se constrói sob o argumento de que os desafios centrais dessa nova Lei deveriam ser a expansão da rede de ensino e o aumento de sua qualidade. Nas palavras do próprio autor, os maiores desafios da educação nacional seriam:

1º) Considerando-se que sequer conseguimos ainda universalizar a educação básica, este é o primeiro desafio a ser vencido;

2º) Considerando-se que buscamos, como o texto da nova Constituição indica em vários dos seus dispositivos, construir uma sociedade em que estejam superadas as desigualdades, cabe vencer o desafio de se construir um sistema nacional de educação unificado que garanta a todos os brasileiros uma educação com o mesmo padrão de qualidade. (SAVIANI, 1988, p.07)

---

<sup>7</sup> Mendonça (2000) coloca que, mesmo antes da promulgação da nova Constituição, já existiam movimentos pela formação de uma nova LDB.

A esse projeto original foram incorporadas outras contribuições<sup>8</sup>; o que gerou um processo de discussão na “Comissão de Educação, Cultura e Desporto”, na Câmara Federal, presidida por Ubiratan Aguiar (PMDB/CE). Instalada a subcomissão sobre a nova LDB, foi reativada a sistemática do processo Constituinte, sendo organizado, para tanto, um calendário de audições públicas com representatividades do segmento educacional e tendo, como um importante mobilizador, o Fórum em Defesa da Escola Pública, que reeditou o mesmo papel desempenhado na Constituinte (SAVIANI, 1997).

Em 1990, o substitutivo do relator, em sua terceira versão, constituído por 172 artigos, foi aprovado por unanimidade pela Comissão. O substitutivo Jorge Hage, como ficou conhecido, apresentou avanços significativos no campo da gestão democrática em relação ao projeto original, proposto pelo Deputado Octávio Elísio – que continha só um capítulo com os princípios da educação escolar, no qual se demarcava a necessidade daquela gestão. Assim é que o dito substitutivo defendia a criação de um Sistema Nacional de Educação – com a presença de um espaço institucional de diálogo e consulta à sociedade por meio da figura do Fórum Nacional de Educação – e previa maior grau de liberdade às unidades escolares – garantindo que os órgãos que administrassem os sistemas de ensino assegurassem às escolas autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, além de garantir que os sistemas descentralizassem as decisões e os controles de caráter também pedagógico, administrativo e financeiro (MENDONÇA, 2000).

Esse substitutivo, aprovado em 1990, pela Comissão de Educação, só foi ratificado pelo Plenário da Câmara Federal em 1993, uma vez que houve uma resistência de setores conservadores, sobretudo dos privatistas, ao avanço desse documento nas diversas Comissões da Casa. Nas palavras de Saviani (1997, p.127): “Nesse período a correlação de forças políticas se alterou, imprimindo a tramitação do projeto características bastante distintas da fase anterior.”

Aprovado o projeto pelo Plenário da Câmara, seguiu ele para o Senado para fins de revisão. Só que em 1992 – antes, portanto, da aprovação do projeto da LDB pelo Plenário da Câmara –, o Senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ) apresenta um projeto alternativo de Lei de Educação ao Senado que limitava as contribuições referentes à democratização da gestão escolar, pois omitia a presença do Sistema Nacional de Educação e do espaço de consulta à sociedade, e reeditava a organização do ensino

---

<sup>8</sup> Saviani (1997) aponta que ao projeto original foram incorporados 7 novos projetos completos de LDB, 17 projetos de temas específicos correlacionados à LDB e 978 emendas de deputados.

primário e do ginásial, passando a cinco anos de duração cada nível. Segundo Saviani, ocorria uma diferença de concepção de democracia em cada Projeto de Lei:

Com efeito, diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação na sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. (SAVIANI, 1997, p.120)

O projeto do Senador Darcy Ribeiro foi aprovado pela Comissão de Educação do Senado em 1993; mas como membros do Plenário requereram a apreciação desse Projeto, o Senado foi obrigado a apreciar também o Projeto enviado pela Câmara. A relatoria de ambos os Projetos ficou a cargo do Senador Cid de Carvalho, que adotou também, para tal, a estratégia de consultas públicas, inclusive a do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Após encaminhado à Comissão de Educação do Senado, na forma de substitutivo, e aprovado em 1994, o Projeto [do Senador] foi ainda levado à apreciação do Plenário do Senado no mesmo ano (MENDONÇA, 2000).

Esse substitutivo só seria apreciado no ano seguinte, já sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso<sup>9</sup>, cujo Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, fez retornar ao quadro do Ministério vários intelectuais e técnicos que haviam participado da gestão presidencial de Collor de Mello<sup>10</sup>. E muitos desses funcionários tinham trabalhado na elaboração do substitutivo proposto, no Senado, por Darcy Ribeiro. Dessa maneira, fortalecia-se o movimento no Executivo para abafar o Projeto proposto pela Câmara, ao mesmo tempo em que se tentava fortalecer o projeto aprovado pelo Senado. Como exemplo desse movimento, temos a manobra de retorno do substitutivo Cid de Carvalho à “Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”, com relatoria assumida pelo próprio Darcy Ribeiro que, alegando uma série de inconstitucionalidades, apresentou substitutivo próprio – aprovado, ao final, pela Comissão (SAVIANI, 1997).

Em função da reação da comunidade educacional, sucessivas revisões foram incorporadas ao Projeto, de maneira que a versão final só foi aprovada no Plenário do Senado em 1996. Na sua volta à Câmara de Deputados, o substitutivo Darcy Ribeiro, em

---

<sup>9</sup> Presidente eleito pelo PSDB; teve o primeiro mandato se estendendo de 1995 a 1998, e conseguiu a reeleição no mandato posterior, de 1999 a 2002.

<sup>10</sup> Primeiro presidente eleito por voto direto após a instalação da Nova República; ele representava o PRN e teria direito a um mandato de 1990 a 1993, mas renunciou no ano de 1992 para fugir a um processo de impeachment motivado por denúncias de corrupção.

17 de dezembro de 1996, foi aprovado com algumas modificações, além de sancionado e promulgado, sob o número 9.394/96, pelo Presidente da República, em dezembro do mesmo ano (OLIVEIRA, 1997).

Destarte, encerrou-se a luta para a construção de uma nova LDB. Todavia, as entidades educacionais – representadas, sobretudo, no Fórum em Defesa da Escola Pública – desenvolveram uma forte mensagem de rechaço à nova Lei aprovada e continuaram a pleitear uma significativa materialização dos ganhos previstos no corpo da Lei para a construção de uma instituição escolar mais democrática. Um exemplo desse discurso situa-se no trecho de um documento oficial do próprio Fórum:

Todo o trabalho político realizado ao longo dos últimos oito anos na construção e tramitação democrática da LDB, principalmente na Câmara Federal, foi autoritariamente desconsiderado, o que exigirá, mais do que nunca, das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública o trabalho de denúncia, resistência e organização na defesa dos princípios historicamente construídos para a Educação brasileira. (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1996, p.2)

Sendo assim, temos na LDB, aprovada em 1996, poucas referências diretas à execução da gestão democrática. A primeira delas ocorre ao nominar os princípios da educação nacional, numa tentativa de se aproximar da determinação constitucional. O inciso VIII, do artigo 3º (LDB), ressalta os princípios que dão base ao ensino público e fixa que a sua gestão democrática se dá na forma da própria LDB e da Legislação dos sistemas de ensino; amplia-se, assim, aquela determinação. Dessa forma, são caminhos possíveis para a democratização da escola as Leis aprovadas pelas Assembléias Legislativas e as regras estabelecidas pelos Conselhos estaduais ou municipais de Educação (MENDONÇA, 2000).

A segunda referência à gestão democrática é a do artigo 14 e seus dois incisos<sup>11</sup> (LDB):

**Art. 14.** Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
I) Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.  
II) Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

---

<sup>11</sup> Outros artigos presentes na LDB também possuem relação com a gestão escolar democrática, sendo exemplos os de número 4, 13 e 67.

Mendonça (2000) aponta uma lacuna importante nesse trecho da Lei: a falta de obrigatoriedade de gestão democrática em todas as instituições que recebem verba pública. Outra questão trazida pelo autor é a inexistência tanto da incorporação, na Lei, da necessidade de elaboração do Planejamento anual escolar, em consonância com a experiência da comunidade, quanto da limitação da possibilidade de votos da comunidade escolar em dirigentes das instituições. Essas colocações encontravam-se presentes no projeto da LDB proposto pela Câmara Federal.

Outra referência explícita à presença da gestão democrática se situa no artigo 56 (LDB) e versa sobre o ensino superior público, com delimitação da presença de colegiados e definição de sua composição:

**Art. 56.** As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

**Parágrafo único.** Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Além dos trechos citados, temos as referências indiretas a mecanismos de construção da gestão democrática. Um exemplo é o inciso IV, do artigo 9º, da LDB, que dispõe sobre a organização da educação nacional, estabelecendo que a União elabore um Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, Municípios e Distrito Federal. Existe aqui uma obrigação de compartilhamento da decisão de elaboração das diretrizes centrais para a política educacional do país. Nesse quesito, Mendonça (2000) nos informa que no texto aprovado pela Câmara – que não acabou efetivamente como Lei – existiria uma obrigatoriedade de reunião com o Fórum Nacional de Educação, antes da elaboração desse Plano Nacional, para que um espaço – responsável pelo diálogo com a sociedade – fosse aberto. Como no texto promulgado não existia a previsão desse processo, dificultou-se a participação de outros atores sociais na construção das metas anuais para a educação.

O artigo 12 (LDB), que fixa as incumbências dos estabelecimentos de ensino, trata, em seu primeiro inciso, da obrigatoriedade de “elaborar e executar sua proposta pedagógica”. Situação que demarca a defesa por autonomia de cada instituição escolar na elaboração de seu próprio caminho.

Nessa linha de construção, ainda temos o artigo 15 (LDB):

**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.

Por fim, temos no parágrafo 3º, do artigo 75, da LDB, uma possibilidade de repasse direto de recursos para os estabelecimentos de ensino, fato que pode corroborar o quadro de aumento da autonomia escolar. Segue a citação: “Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.”

## **CAPÍTULO 2- A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO BRASIL**

Com o objetivo de estabelecer uma reflexão sobre os processos de descentralização e municipalização de parte da educação pública brasileira, desenvolveremos aqui uma análise dos mecanismos formais que engendraram a sua execução, como os impactos das Constituições ao longo da história, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – criado em 1996 – e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – criado no



ano de 2007.

No capítulo anterior, vimos que a gestão escolar democrática se fortaleceu, sobretudo a partir da década de 80, com a descentralização de funções e atribuições do Governo Federal – possibilitada que fora pela Constituição de 1988 que, ao colocar o município como um ente do pacto federativo, municipalizou vários serviços essenciais. Destarte, formaram-se redes públicas de ensino administradas pelas municipalidades.

Por descentralização entende-se:

[...] uma transferência de autoridade legal e política, para planejar, tomar decisões e gerir as funções políticas, de um governo central para outras unidades de governo ou corporações semipúblicas, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil, etc. [...]. (ABRANCHES, 2003, p.15)

Pode o processo de descentralização se dar por dois caminhos distintos, a depender do deslocamento do poder de decisão, em que pese este partir: a) de um governo central para outras esferas de menor abrangência geográfica e mais próximas à sociedade; ou b) do Estado para a sociedade civil, incumbindo o cidadão de tarefas que *a priori* seriam estatais (ABRANCHES, 2003).

O conceito de municipalização se adstringe a esse compartilhamento de atribuições entre as diversas esferas do Governo, justamente por ser:

[...] a passagem progressiva de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente (em princípio) pelos municípios. Considera o município como a unidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública [...]. (ABRANCHES, 2003, p. 17)

Segundo Lobo (1990), a municipalização aproximaria, em tese, a sociedade civil do Estado, uma vez que fortalece as esferas governamentais mais próximas à população, ao mesmo tempo em que as articula, permitindo, assim, que os serviços prestados se distribuam de maneira mais equânime pelo território.

Para situar historicamente como se processaram, a partir de 1980, a descentralização e a municipalização de parte da educação pública brasileira, faz-se necessário revê-las sob a perspectiva das Constituições Nacionais.

Com a independência do Brasil, em 1824, ocorre a promulgação da primeira Constituição – Carta Imperial esta que manteve a organização, herdada da época colonial, de divisão do Brasil em vilas e cidades, garantindo-lhes alguma autonomia ao tornar imperativa a instalação de Câmaras responsáveis pelas suas administrações econômicas.

Segue o artigo 167 da Carta de 1824:

Art. 167. Em todas as cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas<sup>12</sup>.

Cabe ressaltar, no entanto, que essa autonomia das cidades e vilas era bem limitada em função da existência de um Poder moderador, que delegava ao Imperador pesada influência sobre a administração daquelas. Se por um lado, havia a instalação das Câmaras; por outro, a restrição de suas ações a questões administrativas simples (SILVA, 2005).

No que tange à educação, não se observa – tendo em vista as poucas citações específicas sobre o seu funcionamento – uma grande preocupação em delimitá-la. Apesar disso, existia defesa do ensino primário como direito do cidadão (artigo 179), sob a forma de prestação estatal gratuita; além de uma lógica centralista de sua gestão, pois o Império não abriu mão do caráter oficial dos diplomas e certificados (FÁVERO, 1996).

Em 1891, promulgou-se a primeira Constituição republicana; nela se introduz, pela primeira vez, o termo “município” e alguma prescrição – embora generalista – sobre as atribuições municipais (SILVA, 2005). Segue o trecho relativo à função do município: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”<sup>13</sup>

Especificamente quanto à educação, essa Carta impõe a laicidade como característica inerente a todas as escolas reconhecidas como públicas – mantendo, desta forma, o Governo Federal como detentor da validade dos diplomas e certificados –, mas retira de seu texto a gratuidade, que fica por conta do regime autônomo dos estados (CURY, 2001).

O financiamento da educação, por via da União, em benefício dos Estados, é regulamentado, nos ordenamentos jurídicos, de modo pontual e precário. É o caso, por exemplo, da iniciativa do Governo Federal em apoiar o desenvolvimento de escolas na zona rural nos estados, sob a forma de adesão e de contrapartida (CURY, 2007).

Assim é que a Reforma João Alves/Rocha Vaz, por meio do Decreto de n.º 16.782/A, de 13 de janeiro de 1925, atribuía à União a difusão do ensino primário. De acordo com o artigo 25, a União deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores

<sup>12</sup> Constituição do Império do Brasil de 1824, art. 167.

<sup>13</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, artigo 68.

primários em exercício nas escolas rurais; cabendo, por outro lado, aos Estados membros pagar o restante do salário, oferecer residência aos docentes, construir ou arranjar prédio escolar e fornecer o material didático (CURY, 2007).

Um maior detalhamento das atribuições dos atuais entes federativos em relação à área educacional só é estabelecido com a Constituição de 1934, que fixou – para todos eles, e não apenas para a União – a gratuidade e a obrigatoriedade do (então) ensino primário, um Plano Nacional de Educação sob Diretrizes e Bases, e uma vinculação porcentual para a educação advinda da arrecadação dos impostos. O que se torna claro no seguinte artigo:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.<sup>14</sup>

Cabe ressaltar que houve ocasiões em que esses mínimos elencados não foram respeitados, existindo assim muitas políticas públicas em educação que padeceram por falta de verbas. Apesar disso, essa delimitação por esferas do Governo se consubstanciou em um importante marco para a definição de futuras redes de ensino distribuídas pelas esferas do Estado (CURY, 2007).

A Constituição outorgada de 1937 retira, por sua vez, a obrigatoriedade de aplicação das verbas públicas na educação pelas esferas governamentais; fato que demarca tanto a centralização da ditadura comandada por Getúlio Vargas, quanto o abafamento do início da descentralização dos serviços educacionais na organização do Estado brasileiro.

A Constituição de 1946 – por ser promulgada em um contexto de abertura política, após o fim da ditadura varguista – volta a atribuir uma maior importância às outras esferas governamentais, que não apenas o Governo Central. Por essa Carta entender que o município é parte de uma divisão político-administrativa – embora não o inclua como um participante efetivo do pacto federativo –, as questões relacionadas à autonomia municipal avançam, principalmente no que diz respeito à repartição de receitas federais; o que, por pressuposto, gera uma eclosão de processos de emancipações, que só vai

---

<sup>14</sup> Constituição da República de 1934, artigo 156.

arrefecer na ditadura militar a partir de 1964 (SILVA, 2005). Abaixo, a delimitação dessa autonomia pela defesa da não-intervenção do estado no município (artigo 23) e pelos seus elementos de efetivação (artigo 28):

Artigo 23 - Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes regularizar as finanças, quando:

I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

Artigo 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.<sup>15</sup>

Logo, a Constituição Federal (promulgada) de 1946 retoma, em boa parte, princípios da Constituição de 1934 – a exemplo da vinculação de impostos ao financiamento da educação como direito de todos, da distinção entre a rede pública e a privada, da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário – e repõe, em termos federativos, a autonomia dos estados na organização dos sistemas de ensino. Para marcar essa importância dos estados e do Distrito Federal na organização da educação, observemos o seguinte artigo:

Art. 171. Os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

§ único: Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.<sup>16</sup>

Na vigência dessa Constituição, deu-se, em 1961, a Lei de n.º 4.024, das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nela, aquela vinculação não só permanece, como se amplia em virtude do estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas – estipuladas em um Plano Nacional de Educação –, em que cada nível de ensino passaria a

---

<sup>15</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

<sup>16</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, artigo 171.

contar com um Fundo, cuja elaboração estaria a cargo do Conselho Federal de Educação (CURY, 2007).

Para cumprir a disposição dessa Lei de Diretrizes e Bases, tivemos o Plano Nacional de Educação – aprovado pelo Conselho Federal de Educação no período de 1962/1970 – que determinava à União o investimento de 12% dos recursos arrecadados no desenvolvimento da educação. O referido Plano estabelecia metas concretas a serem cumpridas pelo Governo, entre as quais: a matrícula de 100% da população escolar dos 7 aos 11 anos, e a matrícula, nas 5ª e 6ª séries, de 70% da população escolar entre 12 e 14 anos (RIBEIRO; FERREIRA, 1999).

No entanto, o golpe militar de 1964 bloqueia a supracitada autonomia de todas as esferas do Governo, desenvolvendo um processo de concentração de poder na esfera central. Como reflexo, a Constituição de 1946 foi bastante emendada, seja para instaurar um novo sistema tributário, seja para incrementar um centralismo econômico e político da União, revogando assim o esquema de vinculação adotado. Ademais, foram impostos à nação os Atos Institucionais, os quais, na prática, suspenderam as garantias constitucionais vigentes.

Dentro deste contexto, o Congresso elabora nova Constituição – aprovada em 1967 e adaptada ao modelo político centralizador vigente –, em que, no capítulo referente à educação, são contempladas alterações significativas, como a extensão da faixa etária – dos 7 aos 14 anos – para o ensino primário, gratuito e obrigatório, nos estabelecimentos oficiais. Cai também a vinculação de impostos ao financiamento da educação escolar; passa-se, com isso, a falar apenas em prestação de assistência técnico-financeira da União para os estados (CURY, 2007). Vejamos o que dispõe a Carta:

Art.65, III. Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes.<sup>17</sup>

A Constituição de 1967, entretanto, se transforma profundamente com a chamada

---

<sup>17</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, artigo 65, inciso III.

Emenda Constitucional n.º 1 da Junta Militar de 1969, que, na prática, refez a Carta à luz dos Atos Institucionais. A desvinculação de verbas permanece, conquanto ela reapareça apenas para os municípios e fora do capítulo da Educação. Os municípios, já levados em consideração no sistema tributário vigente, poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes (RIBEIRO; FERREIRA, 1999).

No contexto pós-ditadura militar, com a reabertura democrática, ocorre um movimento de redistribuição do poder, como uma crítica à centralização dos afazeres na esfera estatal; desejava-se, assim, a existência de espaços políticos, mais próximos à sociedade, com poderes e deveres garantidos. Dessa maneira, na Constituição de 1988, pela primeira vez, o município é galgado a membro do Pacto Federativo, possuindo responsabilidades e deveres, mas também se tornando beneficiário de direitos e status de poder. Dispõe o art. 1º, da Constituição: “A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal [...]”<sup>18</sup>

O Município, então, se fortalece economicamente por conta de sua elevação política e do aumento de seu Fundo de Participação<sup>19</sup> - cujo objetivo era transferir receitas para a manutenção dessas novas entidades, mesmo as que contassem com uma base de arrecadação de pequeno volume (NORONHA, 1993).

O reconhecimento do município como unidade político-administrativa autônoma propiciou o surgimento de novas municipalidades – tanto que, entre 1980 e 2001, foram criados 1.570 municípios no país (BREMAEKER, 2001) –; razão pela qual o fortaleceu, também, como administrador de redes públicas de ensino.

Esse surto de emancipações só foi estancado com a Emenda Constitucional n.º 15, de 1996, que impingiu algumas limitações ao desmembramento de municipalidades, tais como: o período para iniciação do seu processo de emancipação, os critérios para estudo de viabilidade municipal, os requisitos para sua autorização, e a consulta plebiscitária (SILVA, 2005).

A “Constituição Cidadã”, ao ampliar os direitos existentes e determinar outros – pressupondo sua materialização em serviços –, provoca, pelo menos textualmente, uma

---

<sup>18</sup> Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, artigo 1º.

<sup>19</sup> Fundo de Participação do Município (FPM)

elevação de gastos públicos. Ademais, essa Carta dispôs, pela primeira vez, sobre a organização do sistema municipal de ensino – situando este ao lado dos sistemas federal e estadual (já existentes) – e deliberou, ainda, sobre o Regime de Colaboração, matéria que veio a ser regulamentada pela Lei de nº 9.394, de 1996 – a nova LDB (SOUZA; FARIA, 2004). Para exemplificar esse processo, o art. 8º da LDB:

**Art. 8º.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

[...]

**§ 2º.** Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.<sup>20</sup>

Logo, com a Constituição de 1988, foi facultado aos Municípios o direito de emitir normas e estabelecer políticas educativas; viabiliza, assim, a implantação do Regime de Colaboração e não mais a manutenção, nesse quesito, de relações hierárquicas, pelo menos em âmbito legal, entre as três esferas políticas (União, Estados e Municípios). Em que pese à importância da Carta Magna nessa matéria, vale sublinhar que a definição clara de competência dos Municípios – para a instituição de seus próprios sistemas de ensino – decorre mais das definições prevista na nova LDB (Lei nº 9.394/96) do que propriamente na Constituição (SAVIANI, 1999).

Tendo em vista a competência de cada ente federado na área educacional, suas atribuições são distribuídas da seguinte maneira: a) para os estados e municípios, os encargos de financiamento, além da possibilidade de regulação própria de seu sistema de ensino; e b) para a União – por conta do texto constitucional reformado e da Lei de Diretrizes e Bases –, a articulação, a coordenação e a avaliação do sistema de educação básica, ademais do exercício de função supletiva e redistributiva, mediante assistência técnica e financeira aos outros entes (DUARTE, 2005).

De igual forma, quanto às diversas etapas do ensino, cabe, em decorrência da LDB: a) ao município, a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental – podendo oferecer outras etapas, desde que atendidas as anteriores –; b) ao estado, o ensino fundamental e, com prioridade, o ensino médio; e c) ao Governo federal, a supervisão e o auxílio aos outros entes.

---

<sup>20</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, artigo 8º.

De todo modo, face à maior autonomia dos Municípios, estes se viram diante de desafios, tais como: a participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; a previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOs); a elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); e a constituição de seus Conselhos de Educação (SOUZA; FARIA, 2004)

Com a Constituição de 1988, como ocorreu uma elevação no status político e econômico do município, aumentou-se quantitativamente o número de municipalidades e qualitativamente o de responsabilidades e deveres desse agora ente federado. Essa situação desencadeou a eclosão de diversas redes municipais que, em colaboração com as outras redes já existentes, se muniram de mecanismos de financiamento muito importantes – o FUNDEF e o FUNDEB (*infra*).

## 2.1)O FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e, posteriormente, regulamentado pela Lei 9.424 do mesmo ano, sendo previsto para durar 10 anos e entrar em vigor no início de 1998, à exceção – por força de Lei estadual – do Estado do Pará (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Esse Fundo foi criado com o objetivo de modificar o sistema de financiamento do ensino público fundamental, subvinculando, de maneira específica, as verbas destinadas a esse nível de ensino a partir da distribuição de recursos – realizada automaticamente em função do número de alunos matriculados em cada rede (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Davies (2001) infere que essa propalada ênfase no ensino fundamental se enquadra apenas em um prisma retórico, não se consubstanciando em um conjunto eficaz de políticas públicas nem em respeitável montante de verbas para esse nível de ensino. Seguem as palavras do próprio autor:



Por isso, a prioridade ao ensino fundamental alegada pelo Governo Federal é mais retórica que qualquer outra coisa, pois sua contribuição para o FUNDEF é ínfima e o percentual da sua receita destinada ao ensino fundamental foi diminuído drasticamente pela Emenda Constitucional 14. Na verdade, em consequência da sua política fiscal/econômica, o Governo Federal tirou bilhões de reais da Educação de estados e municípios durante a vigência do FEF (março de 1994 a dezembro de 1999) e da Lei Kandir (desde setembro de 1996), o que mostra a fragilidade do seu discurso de valorização do ensino fundamental através do FUNDEF. (DAVIES, 2001, p.18)

O Fundo possuiria, ainda, um rol taxativo de possíveis destinos para essa verba – posto esta se destinar exclusivamente à “manutenção e [ao] desenvolvimento do ensino fundamental público, particularmente na valorização de seu magistério” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004, p. 16) –, reservando um mínimo de 60% à remuneração dos profissionais da Educação em efetivo exercício no ensino fundamental público, com a ressalva de que nessa percentagem poderia ser incluída, até o ano de 2001, a habilitação de professores leigos. A outra parte (40%) poderia se destinar a despesas diversas que teriam relação com a “manutenção e o desenvolvimento” da supracitada faixa de ensino.

Davies (2001) ainda observa que, de uma maneira geral, não faz surtir os efeitos esperados essa previsão de destinar percentual para a remuneração dos empregados do ensino fundamental público. Isso porque os estados e municípios, mesmo os que receberam uma boa parcela do FUNDEF, não a repassaram na mesma medida àqueles trabalhadores; ademais, a fiscalização sobre o uso dessas verbas se mostrou muito precária. Como exemplo, o mesmo autor (p. 30) nos traz a informação de que a própria “Subcomissão Especial do FUNDEF”, do Congresso Nacional, enumerou várias redes que não aplicaram, mesmo com a entrada de verbas, os 60% em remuneração, havendo inclusive casos de atraso de salários.

Lúcio e Carneiro (2005) apontam outra questão passível de discussão: a verba utilizada para a remuneração da formação de profissionais leigos – que deveria ser financiada pelo próprio Estado – drena as dos profissionais habilitados, fazendo com que os trabalhadores capacitados deixem de receber para “pagar” a capacitação de seus colegas.

Em razão do Fundo havia dois tipos básicos de vinculação de verbas: a) um que previa, até o ano de 2006, a aplicação, pelos estados, Distrito Federal e municípios, de no

mínimo 60% da verba obrigatória, oriunda de 25% da destinada à Educação no ensino fundamental, ou seja, de 15% desta. b) outro que reunia, em um fundo comum, 15% dos impostos arrecadados por estados e municípios ou a eles transferidos, a exemplo do IPI-exp (Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados), do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); bem como da compensação financeira pelas perdas provocadas pela desoneração de ICMS das exportações prevista na Lei Complementar de nº 87/1996 (a chamada Lei Kandir); além do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) (DAVIES, 1998).

Previa-se ainda que o Presidente da República fixasse um valor anual mínimo por matrícula, no ensino fundamental, válido em todo o país; e se, no âmbito de cada rede de ensino, o valor anual não alcançasse o mínimo nacional, o Governo Federal faria a complementação necessária. Essa parcela de verba Federal podia variar de estado para estado, uma vez que era calculada dividindo-se a receita do FUNDEF – estadual ou do Distrito Federal – pelo número de matrículas no ensino fundamental regular – nas redes estaduais e municipais (se estados) ou na rede do Distrito Federal. Só que, na maioria dos casos, a previsão de receita por matrícula, nos estados, ultrapassava o mínimo nacional; situação que engendrava uma pequena participação de verba federal na constituição dos fundos estaduais (DAVIES, 2001).

Muitas vezes esse cálculo (do mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental) era desenvolvido de maneira a não suprir necessariamente as demandas pedagógicas, as dos profissionais de educação e dos estudantes; ao contrário, estimava-se aquém das suas reais necessidades. No ano de 2003, por exemplo, o Governo Federal deixou de enviar para o FUNDEF um montante – que lhe era devido – próximo a três bilhões de reais (DAVIES, p.154).

A participação do Governo Federal na constituição das verbas do supracitado Fundo é considerada deveras limitada; exemplificando: no ano de 2000, a receita total do FUNDEF foi de R\$ 13.273 bilhões, porém o Governo Federal só contribuiu com R\$ 486,6 milhões, ou seja, 3,7% do total. Em 1999, tivemos novamente uma contribuição irrisória, já que o Governo Federal arcou com R\$ 579,9 milhões, i.e., 3,8% do total do Fundo (DAVIES, 2001, p.17).

Observamos, com isso, que o Governo Federal introduziu pouco “dinheiro novo” no sistema nacional de educação pública fundamental como um todo; pois, como ele prevê apenas a redistribuição de verba, uma determinada rede acaba por angariar um fundo maior para o “desenvolvimento” de seu ensino fundamental do que outras, que o perdem em igual medida. Dessa maneira, a sistemática do FUNDEF estimula a permanência das desigualdades (já existentes) entre as redes; uma vez que somente as que ganham com o Fundo têm condições de melhorar o seu ensino, enquanto as que perdem verba podem até piorar o seu cotidiano educacional. Ademais, as redes que ganharam um maior montante não necessariamente investiram de fato em mudanças no ensino fundamental (DAVIES, 1998). Temos, para tanto, o exemplo da Prefeitura do Rio de Janeiro (RJ) que, no ano de 1998, angariou com o FUNDEF R\$ 250 milhões, mesmo apresentando, em relação ao ano anterior, uma diminuição de matrícula. Em situação similar, o município de São Gonçalo (RJ) angariou, no mesmo ano, com o Fundo, R\$ 14 milhões, embora tenha ocorrido um pífio acréscimo de 1 215 matrículas (DAVIES, 2001, p.25).

Logicamente, na nossa atual conjuntura, investimentos em educação não pressupõem uma expansão do número de vagas, pois o crescimento demográfico não é hoje parâmetro que justifique a evolução do quantitativo de matrículas. Mas, na década de 90, momento de implantação do FUNDEF, esperava-se que as redes contempladas com essa verba apresentassem um crescimento no atendimento aos alunos – ainda fora da escola.

O FUNDEF acabou estimulando também a desigualdade entre os diferentes níveis de ensino; uma vez que, ao só contemplar o ensino fundamental, as matrículas de educação infantil, do ensino médio e de jovens e adultos não entraram no rateio desse investimento público, sendo, portanto, alijados de um possível processo de melhoria propiciado por essa verba extra. Conseqüentemente, diversas redes tenderam a não mais investir no aumento de vagas nesses níveis de ensino preteridos, já que não conseguiriam um aumento de verbas por isso. Situação que pode ter tanto gerado um prejuízo na qualidade da educação pública nesses níveis, quanto ajudado a desencadear um fortalecimento, em alguns locais, das escolas privadas no oferecimento desses serviços (DAVIES, 1998).

A despeito de todas as críticas tecidas, pode-se dizer que o FUNDEF induziu o

processo de municipalização do ensino fundamental; fenômeno este primordialmente de “transferência das matrículas estaduais para as prefeituras” (DAVIES, 2001, p. 27) e não de criação de mais vagas para atender a população. Os municípios se responsabilizaram pelas matrículas dos estados, incentivados que foram em angariar o repasse automático de verbas do Fundo. Para se ter uma idéia, as redes estaduais teriam, como um todo, perdido, para as redes municipais, cerca de 1,5 milhão de matrículas no ensino fundamental, de 1997 para 1999 (Idem, 2001, p. 27). O Estado de São Paulo, por exemplo, em 1995, tinha 72 municípios com ensino fundamental, o equivalente a 11,3% das matrículas públicas; já em 2003, pulou para 550 municípios, 39,3% do alunado público (SICCA, 2005, p. 2).

Gomes (2008) nos informa que nos dispositivos legais que regulamentaram o FUNDEF não aparece, em momento algum, um incentivo à municipalização do ensino fundamental; mas, aponta que ela, mesmo de maneira indireta, era esperada e incentivada pelo Governo Federal. Para tanto, cita como evidência a declaração do então Ministro da Educação, Paulo Renato<sup>21</sup>, no ano de 1999, que – ao explicar porque não compensaria com verba federal os municípios que perderam com o Fundo – diz: “não compensamos os municípios [...] porque queremos municipalizar a educação, não estadualizar” (In GOMES, 2008, p. 58).

A municipalização era vista como um processo positivo por vários membros da própria Câmara Nacional que apreciaram o Projeto de Emenda Constitucional criador do Fundo. Segue discurso do Deputado Federal Osvaldo Bionchi (PTB/RS) na discussão, em 2º turno do plenário, sobre o FUNDEF:

[...] esta PEC, além de tudo isto, quase que obriga a se municipalizar o ensino, e a municipalização do ensino fundamental é de extrema importância para o país [...]. Por isso senhores deputados, é importante o incentivo a municipalização do ensino, que é uma das conseqüências dessa PEC. Muito inteligente foi o Sr. Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, ao obrigar o incentivo à municipalização do ensino. (GOMES, 2008, p.58)

Gomes (2008) reflete também que esse incentivo à municipalização do ensino fundamental se inscrevia em uma conjuntura maior de tentativa de tornar o Estado “mais

---

<sup>21</sup> Paulo Renato de Souza foi ministro da Educação, no Governo Fernando Henrique (PSDB), de 1995 a 2002.

leve” com reformas em toda a gestão pública, visto que se valorizava o município por ser um recorte político mais próximo à sociedade civil e, portanto, mais propício a trazer soluções que o Governo Central não conseguiria. Segue comentário da própria autora:

Do ponto de vista do Governo federal, a descentralização na oferta desse serviço era um objetivo congruente com a agenda da reforma da gestão pública. Naquele momento estava em voga a percepção, não só no Brasil, de que a descentralização era a solução para os problemas de qualidade e eficiência dos serviços públicos. (GOMES, 2008, p.59)

Apesar do entusiasmo pela municipalização do ensino fundamental, algumas críticas devem ser feitas: a) a acelerada transferência de milhares de alunos de estados para municípios fez com que muitas Prefeituras, com poucos recursos em infra-estrutura, tivessem que construir redes educacionais precárias e improvisadas; e b) a municipalização, por não representar necessariamente um aumento na oferta de vagas, senão a transferência de alunos, não gera obrigatoriamente uma maior abrangência do ensino fundamental em relação à população. Sobre esse tema Davies tece alguns comentários:

Provavelmente um dos maiores problemas da municipalização é que ela não significa a criação de novas vagas para as crianças e adolescentes que estão fora da escola, sendo apenas a transferência de matrículas da rede estadual para a municipal e não- conduzindo, pois, a universalização do ensino fundamental [...]. (DAVIES, 2001, p. 28)

O FUNDEF não foi o único fator explicativo, na década de 90, do processo de municipalização do ensino fundamental, contribuíram também: a) a situação das contas públicas dos municípios, pois municipalidades mais abastadas tinham maior chance de investir em redes de ensino; b) a relação política entre Governadores e Prefeitos, possibilitando a ocorrência da transferência de alunos; e c) a própria pré-disposição dos Governadores em cederem suas matrículas aos municípios, agindo legalmente e respeitando as relações políticas entre os entes federados (GOMES, 2008).

Posteriormente ao FUNDEF, tivemos a construção de outro Fundo, o FUNDEB,

que também foi muito importante para a municipalização do ensino fundamental e para a relação entre as diferentes esferas que administram a Educação nacional.

## 2.2) O FUNDEB

---

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) – aprovado no início de 2006, trazido pela Emenda Constitucional n.º 53 e prescrevendo em 14 anos a contar de sua implantação – tem por objetivo substituir e ampliar a abrangência do FUNDEF – que só contemplava o ensino fundamental –, levando investimento a toda educação básica: educação infantil, educação de Jovens e Adultos, ensino médio e, inclusive, fundamental (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2007),

Assim como o FUNDEF, esse novo Fundo é formado a partir de subvinculações de impostos, municipais e estaduais, com progressividade de taxas mais recursos federais. Dessa maneira, permaneceram as vinculações já existentes no FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI-exp, Compensação por desoneração pela Lei Kandir), que começam na faixa de 15% – acrescentando 1,66% de vinculação por ano, a partir de 2007 – e atingem o máximo de 20% no ano de 2009. E passam a existir novas vinculações – começando, em 2007, com 6,66% e atingindo, em 2009, também o teto de 20% – relacionadas aos seguintes tributos: Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Competência Residual dos Estados, Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) (DAVIES, 2006).

Além das supracitadas vinculações, compõem o Fundo os ganhos financeiros oriundos do montante do FUNDEB, mais a complementação da União – que foi de R\$ 2 bilhões, no ano de 2007, atingirá R\$ 4,5 bilhões, no ano de 2009, e será de 10% do Fundo a partir de 2010. Observa-se que, agora, o Governo federal tem uma cota fixa de contribuição, diferentemente do FUNDEF, em que a União só direcionava recursos se o mínimo de aluno por no ano não fosse atingindo (CALLEGARI, 2004).

O FUNDEB, tal qual o FUNDEF, merece crítica por não injetar um percentual significativo de “verba nova” no sistema de educação básica pública; a maioria de suas

verbas pauta-se em montantes que já existiam nos municípios, estados e Distrito Federal. Fato que mantém a lógica da compensação – para uma rede ganhar, outra perde em igual medida – e promove as desigualdades entre as diversas redes do país (DAVIES, 2006).

Observa-se que o FUNDEB não contemplou de imediato todas as matrículas da Educação Básica, tendo-o feito gradualmente: em 2007, a verba se destinava ao ensino fundamental mais um terço das demais matrículas; este percentual sobe, em 2008, para dois terços; e, a partir de 2009, contemplará todos os níveis e modalidades de ensino previstas (DAVIES, 2006).

Nesse Fundo, foi previsto um mínimo de investimento em remuneração – que, como no FUNDEF, é de 60% do montante das verbas –, cujo destino – demarcado por seu termo conceitual, previsto legalmente – se aplica aos “*profissionais do magistério da Educação Básica*” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2007). Conceito este passível de crítica por beneficiar apenas trabalhadores com um afazer pedagógico, preterindo outros sujeitos do espaço escolar que não estão, *a priori*, ligados a esse cotidiano pedagógico, mas que desempenham papéis fundamentais no trabalho escolar – e, por isso, mereceriam uma política pública de valorização profissional (DAVIES, 2006).

A Emenda Constitucional que criou o FUNDEB previu o estabelecimento, por Lei federal, de piso salarial nacional tanto para os profissionais da educação escolar pública quanto para os do magistério público da educação básica. O intuito de tal fixação seria combater os baixos salários desses sujeitos e, por conseguinte, atrair e fixar professores e funcionários nas redes públicas do país (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2007).

Mas, não se pode garantir que com o FUNDEB existirá de fato uma política de melhoria salarial dos “profissionais do magistério”, pois inexistente no Brasil a prática de se fiscalizar as entidades estatais e civis na aplicação dessas verbas – que acabam por desviadas. Sobre esse fato Davies se coloca:

A fragilidade é maior quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não são plenamente confiáveis para essa tarefa, o que impõe o desafio do controle social sobre

o uso das verbas da educação, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, sendo pouco provável que os do FUNDEB sejam bem sucedidos, a não ser que a sociedade e, em especial, os profissionais da educação básica se organizem, se mobilizem e adquiram uma formação adequada para este controle social. (DAVIES, 2006, p. 771)

A distribuição da verba do FUNDEB se ampara em um valor anual mínimo por matrícula, de acordo com o nível e modalidade do aluno, extensão de horário escolar e se dá pelo total de estudantes na rede – o que é medido pelo censo escolar do ano anterior. E o dinheiro só é distribuído para o ente que ofereça matrículas na sua área de atuação prioritária; situação que privilegia a municipalização. Por exemplo, um aluno de educação infantil da rede estadual não é contabilizado para receber verba do Fundo (pois a atuação prioritária do estado é o ensino médio e fundamental), assim como um aluno de ensino médio da rede municipal também não é contado para cálculos de recebimento de verbas (já que o município tem como prioridade o ensino fundamental e a educação infantil).

Dessa maneira, reforça-se, com o FUNDEB, o compartilhamento de responsabilidades entre os diversos entes federativos, já que estes tendem a não manter, em suas redes, matrículas que não sejam contabilizadas para o recebimento do Fundo; inflando as redes municipais, que continuam recebendo dos estados os alunos da educação infantil e do ensino fundamental (CALLEGARI, 2004).



### **CAPÍTULO 3 – A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E OS MECANISMOS FORMAIS DE SUA EDIFICAÇÃO**

O atual capítulo tem como objetivo apresentar uma discussão sobre os diversos significados que os conceitos de administração escolar, gestão escolar e gestão escolar democrática adquirem em diferentes fontes bibliográficas. Além disso, enfocaremos os mecanismos formais utilizados no cotidiano para a construção da gestão escolar dita democrática, tais como: autonomia de gestão financeira, projeto político-pedagógico, conselhos escolares, eleição para diretores, grêmios estudantis e associação de pais.

Para Hora (2002), o termo gestão escolar se fortaleceu, sobretudo na década de 70, a partir de um movimento reacionário à concepção de administração escolar da época, que pressupunha um caráter de saber aparentemente neutro e objetivo, sendo, no entanto, uma aplicação dos princípios da administração empresarial à realidade da escola, sem que se levasse em conta os elementos próprios deste último ambiente. Dessa maneira, a idéia de gestão escolar defenderia uma prática, por parte dos atores da escola, mais política e menos técnica dos seus afazeres; o que exigiria reflexão específica sobre as suas questões particulares e impediria que o setor educacional importasse práticas mecanicamente de serviços da área empresarial.

Já Luck (2006) acredita que o termo gestão escolar só angariaria grande difusão na literatura e nas postulações de vários educadores no final dos anos 80 e, sobretudo, no início dos 90. Época em que houve no país uma reabertura democrática e a promulgação da nova Constituição (1988); o que propiciou a adoção, nas escolas, de um cotidiano administrativo mais próximo a seus usuários. Em contraposição essa autora define o conceito de administração escolar como um afazer linear e mecanicista, em que as ordens eram emitidas, em nível hierárquico, do alto para o baixo, de forma unidirecional e sem grandes discussões. Seguem as próprias palavras da autora:

A administração é vista como um processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de recursos, de forma mecanicista e utilitarista, para que os objetivos institucionais sejam realizados. O ato de administrar corresponderia a comandar e controlar mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a realidade, de maneira distanciada e objetiva. (LUCK, 2006, p.58)

Contrapondo-se ao supracitado conceito de administração escolar, aparece o de gestão. Este olha o ambiente da escola de maneira integrada - e não fragmentada, como o outro -, valorizando pois a participação de diversos atores na tomada de decisões e, conseqüentemente, fazendo com que a primazia do “diretor”, no encaminhamento dos rumos da escola, seja superada. Segue a reflexão de Luck:

Gestão Educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios de democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educativo autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados). (LUCK, 2006, p.35-36)

Hora (2002) além de concordar com essa diferenciação entre administração e gestão, elenca uma série de marcos que definiriam quando um ou outro processo acontece:

- a) Na administração, existiria um isolamento das partes entre si e com o todo, por falta de comunicação entre as sub-unidades de uma escola, como se estas tivessem vida própria e fossem independentes. Na gestão, ocorreria uma visão de conjunto, que estabeleceria um diálogo entre as sub-unidades para que o seu funcionamento fosse interdependente.
- b) Na administração, em função da fragmentação do olhar, ocorreria uma artificialização da realidade, pois, ao se tentar analisar qualquer processo, fá-lo-ia de maneira descontextualizada. Na gestão, teríamos uma visão mais próxima da realidade, já que sempre se analisaria o contexto e a sua inter-relação com o fato em estudo.
- c) Na administração, ocorreria a definição de tarefas por sujeito, independente do resultado final a ser alcançado pela totalidade do grupo. Na gestão, orientar-se-ia os indivíduos - que decidiriam quais as tarefas e os procedimentos necessários ao cumprimento das metas - a obterem resultados .
- d) Na lógica administrativa, valorizar-se-ia procedimentos e tarefas tópicas, descritos em manuais. Na gestão, teríamos uma valorização dos princípios da coletividade e de resultados, para que a reflexão sobre os procedimentos fosse feita pelo grupo de trabalho.
- e) A orientação, na administração, pauta-se na obtenção de interesses individuais tópicos (como aumento de salário por gratificação de desempenho) ou, até mesmo, corporativos, mas também isolados, como diminuição da repetência em alguma disciplina, sem necessariamente se preocupar em entender as causas profundas desse processo. Na gestão, a orientação se dá pela consciência da responsabilidade coletiva no que se refere ao ato educacional, preocupando-se com resultados mais objetivos (como a própria questão da repetência) que possuam relação intrínseca com a edificação de uma Educação de qualidade.
- f) No pensamento administrativo, a autonomia (seja coletiva, seja individual) é entendida como uma dádiva concedida por uma entidade superior e, por isso, é vista tal qual um “direito” simplório impassível de ser solapado. Na gestão, ela é uma conquista, fruto de um processo de luta e reivindicação, sendo, portanto, uma condição circunstancial que deve ser construída no cotidiano.
- g) Na administração, teríamos uma hierarquia verticalizada, com a valorização da subordinação dos sujeitos a seus superiores. Valorizar-se-ia também a uniformidade das partes para não comprometer a homogeneidade do todo. Na gestão, observaríamos uma horizontalização dos relacionamentos na escola, valorizando a coordenação entre as partes, cuja diversidade serviria para formar um todo mais “rico” e plural.
- h) No pensamento administrativo, ocorreria uma univocidade na determinação dos rumos, pois apenas um sujeito traçaria as metas principais da escola. Nessa lógica, as pessoas estariam a serviço da organização como se fossem “peças” que não poderiam “quebrar” nem comprometer a engrenagem. Na gestão, ao contrário, a organização estaria a serviço das pessoas; existiria aqui uma diversidade de vozes a traçar os rumos da escola.

Dessa maneira, a definição de gestão escolar abarcaria:

[...] novas possibilidades de gerir os sistemas educacionais, que incluam concepções e práticas democráticas, nas quais os sujeitos possam ter garantia de ampla participação nas decisões e cumprimento de finalidades e objetivos educacionais. (HORA, 2002, p. 39)

Segundo Mendonça (2000), o conceito de gestão escolar não pode ser entendido como o “fim da cadeia”, ou seja, uma mera aplicação de planejamentos maiores no cotidiano escolar ou nas redes escolares, e sim como um todo permeado pelas várias facetas que influenciam a organização escolar, desde os planos nacionais de Educação até os fenômenos de “menor escala”, a exemplo da relação entre professores e diretores. Segue o argumento do autor:

A separação entre política e administração, planejamento e implementação é uma derivação da concepção tecnicista que compreende o planejamento como processo do qual devem tomar parte apenas aqueles que detêm conhecimento e técnicas que os credenciam a essa participação, critério que leva, obviamente a excluir dos processos decisórios a imensa maioria da sociedade. Considerando restrita essa visão, entendo ao contrario que a gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, ate as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos. (MENDONÇA, 2000, p.96)

Há, no entanto, controvérsias conceituais sobre esse assunto; Hora (2002) e Luck (2006) acreditam que a idéia de gestão já pressupõe intrinsecamente a democracia, não existindo, portanto, a necessidade de se cunhar o termo: “gestão democrática”. Mas, para Mendonça (2000), como “gestão escolar” pode ser confundido com a aplicação de ditames maiores em certos cotidianos educacionais, torna-se necessário utilizar a expressão “gestão democrática”, já que apenas este conceito conseguiria demarcar a necessidade da participação de todos e a construção da inter-relação entre as várias facetas da Educação.

Vitor Paro (2005) já problematiza de outra maneira a questão. Ao não conferir um significado fechado à idéia de administração escolar - como se esta já fosse de início refratária da lógica democrática -, concebe-a como “uma utilização racional de recursos para alcançar determinados fins” (PARO, 2005b, p.18), ou seja, não se partindo da premissa de que a administração seja necessariamente servil à reprodução do *status quo*, a sua atividade, ligada ao objetivo traçado pelos atores sociais, pode ter por meta contribuir para a transformação da sociedade, e não dificultar esse processo. Dessa forma, por ser a administração uma atividade marcadamente humana, ela não se sujeita a determinismos simplistas que lhe atribuem um fim único. Faz-se necessário, então, entender os processos administrativos como passíveis de apropriação por quaisquer grupos sociais. Sendo assim, desloca-se o sentido dado à administração, que passa de tecnicista - constituída unicamente de conhecimentos de linhas de montagem - à política - formada pelos conflitos de diferentes grupos humanos que visam ao alcance de uma meta. Ratificando essa afirmação, a assertiva de Paro:

A administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Por isso para melhor compreender sua natureza, é preciso examiná-la, inicialmente, independentemente de qualquer estrutura social determinada. Isso implica examinar o conceito de administração em geral, ou seja, a administração abstraída de seus determinantes sociais que, sob o capitalismo, por exemplo, configuram a chamada administração capitalista. Mas, aí, não se trata, já, de administração em seu sentido apenas geral, e sim administração historicamente determinada pelas relações econômicas, políticas, sociais, que se verificam sob o modo de produção capitalista. **Não que a administração possa existir concretamente a não ser determinada historicamente** [grifo nosso]; apenas que, sob outras relações de produção, outros serão os determinantes e outra será a forma como se apresenta concretamente a administração. (PARO, 2005b, p. 18)

A administração escolar é tomada, segundo Paro (2005b), por dois entendimentos equivocados. O primeiro a associa a uma reprodução dos encaminhamentos oriundos das empresas capitalistas, cujo enfoque são os princípios gerais da administração, que vislumbram o controle eficaz do trabalho humano e os elevados índices de produtividade. O segundo a tem por inibidora dos processos democráticos necessariamente, por limitar o surgimento de acontecimentos espontâneos e participativos, uma vez que abole qualquer

processo de gestão e se pauta no binômio hierarquia/burocracia - erroneamente associadas de forma determinista aos processos de administração.

Contudo, o equívoco de ambas as visões reside no fato de não se entender o processo administrativo como passível de se sujeitar aos mais variados objetivos e possuir multi-significações, pois ele não precisa seguir o encaminhamento “normal” da primeira forma de pensamento, nem limitar a democracia, aprisionando-a em trâmites burocráticos, como no segundo prisma (PARO, 2005b).

Assim, Vitor Paro dissocia a administração escolar pública da administração das empresas; nesta há o interesse na construção do lucro financeiro, naquela, de uma Educação de qualidade perpetrada por diretrizes político-pedagógicas, e não apenas por ditames oriundos das teorias clássicas da administração. Seguem as próprias palavras do autor:

[...] administrar uma escola pública não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada têm a ver com os objetivos educacionais. A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para realização de fins determinados, administrar a escola é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los. (PARO, 2005a, p.7)

A gestão democrática também pode ser entendida como um conjunto de instrumentos formais e de práticas sociais, que, articulados, conseguem determinar uma escola mais democrática. Para Luce e Medeiros (2004, p.5), ela corresponde à:

[...] conjunção entre instrumentos formais – eleição de direção, conselho escolar, descentralização financeira – e práticas efetivas de participação, que conferem a cada escola sua singularidade, articuladas em um sistema de ensino que igualmente promova a participação nas políticas educacionais mais amplas.

Minayo-Gomez e Barros (2002) defendem que, para construir um processo de gestão democrática nas escolas, as lógicas gestacionais não podem ser traduzidas em

meras atividades burocráticas que se limitem, por exemplo, aos dias de eleição para diretoria e concatenem os afazeres diários à perpetuação da ordem e do “bom andamento das atividades”. As ações gestacionais devem ser encaradas como atividades que lidam com a variabilidade, a imprevisibilidade e a construção do novo, ou seja, que organizam o funcionamento das instituições sem recorrer a procedimentos previamente idealizados e descontextualizados, preocupando-se com a criação e o desenvolvimento de dinâmicas instituintes, e não meramente repetitivas.

Além disso, para que esse processo ocorra, é necessário - segundo Saldanha (2006) - que todos os atores que participam da dinâmica escolar sejam vistos como sujeitos capazes de inovar, i.e., portadores de capacidades de elaboração, fiscalização e controle - e não como executores passivos. Logo, sendo uma construção coletiva, não é *a priori* determinada e, com isso, desenvolve-se por caminhos menos previsíveis, que - justamente por esta razão - podem ser mais interessantes na edificação de processos inovadores.

Essa participação, todavia, só se efetivará de fato - de acordo com Paro (2005a) - com a valorização da atuação de vários sujeitos em todas as etapas do processo de gestão; tendo em vista que, de uma maneira geral, os pais e os alunos só participam das fases executórias, ou seja, dos momentos de desenvolvimento de algum procedimento, e não das fases decisórias - nestas continua a existir o monopólio do gestor, considerado o mais apto para tal. Sendo assim, torna-se necessário, no espaço escolar, o estabelecimento de um diálogo horizontal - através da construção de um processo comunicativo que respeite todos os pontos de vista - em substituição ao do tipo vertical - caracterizado, segundo critérios hierárquicos, pela valoração desigual das opiniões. Assim, com o intuito de fortalecer essa participação, Paro (2005a) defende, por exemplo, o incentivo à presença dos pais nas reuniões escolares, garantindo-lhes ausentar-se do trabalho, sem descontos financeiros, respaldados por Lei Federal, a fim de que esse ator possa se inserir de maneira mais forte no dia-a-dia da gestão escolar.

Paro (2002) e Bastos (2002) argumentam que a construção dos processos de participação dos sujeitos tem de ser consolidada para que se possa haver um controle social e democrático do Estado e, assim, evitar que ele se transforme em máquina totalitária que disciplina e controla os membros da sociedade. Para tanto, uma das ações cabíveis seria diminuir a importância da burocracia e das relações hierárquicas na

organização dos trabalhos, substituindo-as por processos de democracia direta e, com isso, suscitando a decisão e a ação dos diretamente interessados nas atividades educacionais.

Nesse sentido, para a eclosão da gestão democrática, alguns pré-requisitos se configuram como necessários; são eles:

Transparência das informações, dos controles e das avaliações; debate e votação das decisões coletivas; normas de gestão regulamentadas e/ou legitimadas pela maioria; coerência da gestão com o processo democrático mais amplo da sociedade; e, vigilância e controle da efetividade das ações. (FORTUNA, 2000, p. 19)

Corroborando Fortuna (2000), Gadotti (1980) estende à gestão democrática, para além das definições teóricas, uma faceta prática. Segue o pensamento do autor:

A gestão democrática deve estar impregnada por uma certa atmosfera que se respira na escola, na circulação das informações, na divisão do trabalho, no estabelecimento do calendário escolar, na distribuição das aulas, no processo de elaboração ou de criação de novos cursos ou de novas disciplinas, na formação de grupos de trabalho, na capacitação dos recursos humanos, etc. A gestão democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho. (GADOTTI, 1980, p.4 )

Já Libâneo (2004) dispõe que os profissionais da Educação devem possuir formação para desenvolver a edificação da gestão escolar democrática e, assim, apresenta as seguintes competências esperadas: a) desenvolver capacidade de interação e comunicação entre si e com o aluno, de modo a saber participar ativamente de um grupo de trabalho e/ou de discussão; b) desenvolver capacidade de liderança; c) compreender os processos envolvidos nos trâmites da organização escolar, nos âmbitos pedagógicos e curriculares; d) ter a capacidade de tomar decisões sobre temas da organização escolar e dos dilemas da sala de aula; e) conhecer e ter domínio dos temas da Educação como um todo para poder participar ativamente das discussões sobre gestão escolar; f) saber elaborar planos de ação; g) utilizar métodos de pesquisa para problematizar seu cotidiano; e h) aprender sobre métodos da gestão de sistemas de ensino, como avaliações de redes,



avaliações de professores, etc.

É grande a diferença que existe entre o conceito de gestão escolar democrática e a tentativa de conciliar a sua aplicação à realidade vivida pela maioria das escolas (PARO, 2001). Muitas vezes, tal termo se configura como um mero chamariz para um pacote de ações que na prática pouco transformam a realidade escolar; mesmo assim, investir em um projeto que visa construir uma escola estatal mais política e pública é uma grande possibilidade de melhoria na formação dos estudantes e, por isso, um caminho que deve ser trilhado pelas instituições educacionais brasileiras segundo Saldanha (2006).

Para que ocorra a efetivação, na prática, da gestão escolar democrática, há que se analisar uma série de instrumentos formais, que podem representar os caminhos traçados pelos diversos atores do espaço escolar.

### 3.1) Mecanismos formais de construção da gestão escolar democrática

Desenvolveremos, a seguir, uma breve reflexão acerca dos mecanismos de gestão escolar democrática supostamente presentes no cotidiano das escolas públicas. São eles: a autonomia de gestão financeira, o projeto político-pedagógico, os conselhos escolares, a eleição para diretores, os grêmios e a associação de pais. Cabe aqui ressaltar que, em função da extensão bibliográfica do tema, a apresentação desses mecanismos se fará de maneira resumida. Temos, então, como meta apresentar uma caracterização básica de cada ferramenta de gestão democrática e seus principais elementos.

Outra observação prévia importante é que não partimos da idéia de que os mecanismos tecidos pelo Estado para estruturar a gestão democrática se configurem como suficientemente fortes para garantir a efetivação na prática de tal processo. Até porque não se deve cair em um tecnicismo ingênuo de postular que as ferramentas (que são as Leis e as normas, nesse caso) engendram modificações sem atores que estejam engajados nesse intento. Mas, por outro lado, também não se pode negar a importância desse espaço de atuação garantido juridicamente, pois, sem ele, ocorrerá uma dificuldade de ações dentro da instituição. Em síntese, postula-se que a simples presença de mecanismos legais não necessariamente desenvolve as práticas democráticas, ao mesmo tempo em que se argumenta que a presença desses mecanismos podem ser fundamental para o aumento da

participação dos diversos atores do espaço escolar nos trâmites de gestão. Sobre essa discussão destacamos a seguinte afirmação:

[...] A gestão democrática é um processo em constante construção, que tem na sala de aula seu embrião, oportunidade primeira de vivência democrática do aluno, professor, dos pais, da direção e dos funcionários. Trata-se de um processo que se faz no dia-a-dia da escola. Por mais que esteja posta na Lei, se não houver pessoas preparadas para o seu exercício, ela não acontecerá na prática. (SCHUCH, 2007, p.56)

#### A) Autonomia de gestão financeira

Baseia-se na idéia de que uma parte fundamental da construção da autonomia administrativa da instituição escolar tem por base a discussão e a escolha dos melhores usos das verbas, já que, em muitas ocasiões, sem a menor participação dos sujeitos atuantes no espaço escolar, estabelecem-se metas e objetivos homogeneizantes por instâncias hierárquicas superiores, que - justamente por não dividirem a capacidade de decisão de como, quando, por que e quanto gastar com o restante da comunidade escolar - acabam por tomar decisões sem conhecer a realidade de cada instituição (FARENZENA, 2004).

Vale dizer que o supracitado conceito se distingue do de autonomia financeira, este pressupõe a prerrogativa ou a obrigação, por parte da instituição escolar, de desenvolver seu auto-financiamento, buscando parcerias com empresas, organizações não-governamentais, cobrando taxas de estudantes, etc. Dessa maneira, observa-se que, enquanto o conceito de autonomia de gestão financeira pode fortalecer a democratização da gestão, ao permitir que a própria comunidade decida sobre alguns, ou até todos, os usos da verba pública, o conceito de autonomia financeira pode enfraquecer a gestão democrática, ao permitir que uma empresa ou qualquer outro financiador que aporte muitos recursos à escola possa influenciar demasiadamente os rumos dessa instituição e afastar outros membros da comunidade escolar. Além disso, a busca de financiamentos fora do Estado pode aumentar as disparidades educacionais entre as diversas escolas, já que algumas unidades - dependendo de localização, tipo de aluno, nível de ensino, características da direção, etc. - podem conseguir muitas parcerias (e assim ter maiores

condições de desenvolver uma educação de qualidade), enquanto outras podem não conseguir apoio algum, gerando assim um aprofundamento da desigualdade entre redes e, até mesmo, entre escolas de uma mesma rede (SCHUCH, 2007).

## B) Projeto Político-Pedagógico (PPP)

Gandin (2004) afirma que este processo é de suma importância para a construção de uma escola que produza transformações sociais, e não apenas lógicas reprodutivas; uma vez que é por meio dele que se esquadrinham os objetivos que se pretende alcançar e os possíveis caminhos para tanto. No rol de intenções do Projeto deve haver, como meta principal, a definição das práticas que se almeja para que a escola realize uma educação de qualidade. E a luta para que esta ocorra deve se dar, sobretudo, de maneira política, com o trabalho ativo de todos os atores envolvidos no cotidiano escolar. Nesse sentido, todos devem participar de sua elaboração; e não há que se argumentar que pais e alunos não possuam o conhecimento técnico suficiente para tal trabalho.

Além disso, o projeto político-pedagógico demarca de “maneira coletiva a competência principal esperada do educador e de sua atuação na escola” (BUSSMANN, 1995, p.38). Sendo assim, estabelece e explicita o tipo de educação que a escola pretende oferecer, para poder, inclusive, ser cobrada pelos seus usuários. Tem a importância também de particularizar a escola em relação ao sistema como um todo, já que cada escola possui necessidades e características específicas. A elaboração do projeto político-pedagógico define o espaço escolar como a principal arena de discussão sobre a maneira como será realizada a atividade educacional.

Dessa forma, por concentrar as principais reflexões e objetivos esperados por todos os atores da unidade escolar, o PPP integra os diferentes anseios desses sujeitos. Em consonância com essa reflexão, Teixeira traz a seguinte conceituação:

[...] o projeto político-pedagógico da escola pode ser visto como a proposta educativa da unidade de ensino capaz de mobilizar, orientar e dirigir todas as ações no âmbito da instituição em consonância com as concepções básicas dos elementos envolvidos, com as suas reais possibilidades e as necessidades da comunidade atendida. (TEIXEIRA, 2002, p.95)

Veiga (2003), ao analisar como um projeto político-pedagógico se constrói, acredita que ele possua duas características básicas: a regulatória e a emancipatória.

Dentro da lógica regulatória, o PPP seria encarado como um motivador de processos que teriam uma única função bem demarcada: confeccionar um produto pronto e acabado, ou seja, o documento final. Ocorreria, portanto, uma negação da ênfase da participação coletiva, pois a presença de vários atores pressupõe um constante refazer de caminhos e concepções que acabam engendrando um processo de infundáveis reformulações e readaptações dos rumos da escola e do próprio PPP.

Logo, nesta concepção, o PPP se caracterizaria pela padronização, uniformidade e controle burocrático. Ele seria encarado como um documento técnico que se incumbiria de resumir os possíveis conhecimentos didáticos e pedagógicos destinados à solução dos problemas do cotidiano escolar. Assim, o projeto político-pedagógico seria conceituado como “um documento programático que reúne as principais idéias, fundamentos, orientações curriculares e organizacionais de uma instituição educativa ou de um curso.” (VEIGA, 2003, p.271).

Nesses moldes, o PPP seria entendido não como uma nova força ou um conciliador das já existentes, mas somente como uma tarefa técnica. Conseqüentemente, quem deteria a primazia sobre a sua elaboração seriam os sujeitos com a devida capacidade técnica, como professores e equipe diretora. Esse processo acabaria impedindo a participação de outros atores, como funcionários, responsáveis e alunos, que por mais que não tenham o conhecimento pedagógico dos docentes, poderiam dele participar por vivenciarem o mesmo cotidiano e por serem capaz de oferecer outras interpretações para essa realidade. Sobre essa idéia temos a colocação de Veiga:

[...] o projeto é concebido como um instrumento de controle, por estar atrelado a uma multiplicidade de mecanismos operacionais, de técnicas, de manobras e estratégias que emanam de vários centros de decisões e de diferentes atores. (VEIGA, 2001, p. 47)

Em oposição à concepção regulatória, a emancipatória enfatizaria o PPP como um processo, cujas práticas de reunião e discussão em si mesmas seriam mais valorizadas do

que o próprio produto acabado (VEIGA, 2003). Assim, o resultado final é sempre provisório, pois como o cotidiano escolar se transforma constantemente, deve ocorrer, em paralelo, a discussão dessas mudanças pelos sujeitos que vivenciam o espaço escolar a fim de que se repense e reformule sua prática.

Essa postulação não anularia a importância dos conhecimentos técnicos no dia-a-dia da administração de uma escola, mas apenas obrigaria a uma efetiva associação entre escolhas políticas e escolhas técnicas. Sobre isso afirma Bicudo (2001, p. 16) que o grande ponto do Projeto reside “no seu poder articulador, evitando que as diferentes atividades se anulem ou enfraqueçam a unidade da instituição”.

Ainda com base na ótica emancipatória, o PPP poderia contribuir para uma mudança nas relações de poder na escola; pois, como a meta do Projeto de uma unidade de ensino é estabelecer os objetivos e as maneiras de alcançá-los, se todos os atores efetivamente participarem dessa discussão, poderá ocorrer uma maior horizontalização das relações. A partir dessa reflexão, Veiga conceitua o PPP:

Sob esta ótica, o projeto é um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável, para que a ação coletiva produza seus efeitos. (VEIGA, 2003, p.275)

### C) Conselhos Escolares

Outro mecanismo de muita relevância na construção do processo democrático nas escolas são os conselhos escolares, que deveriam respaldar e incentivar práticas participativas de todos os segmentos da escola, justamente por possuírem uma composição representativa de todos os atores da comunidade, como professores, alunos, pais, funcionários, etc. Para tanto, torna-se necessário que todos os membros possuam acesso a informações e dados necessários para o entendimento da realidade escolar. Deseja-se, ainda, que essa entidade possua atribuições deliberativas, consultivas e fiscalizadoras, de modo a se tornar uma importante peça das atividades político-administrativas, e não funcionar como um mero órgão de consultas (LUCE e

MEDEIROS, 2004).

As funções deliberativas se assentam sobre a tomada de decisão acerca das diretrizes e linhas de ação que serão desenvolvidas na escola. O viés consultivo possui relação com a emissão de pareceres sobre situações duvidosas e problemáticas das ações pedagógicas, administrativas e financeiras que tenham ocorrido no cotidiano escolar. Já a ação fiscalizadora se baseia no controle social que esse espaço poderia desenvolver sobre os procedimentos administrativo-financeiros da escola (como uso de verbas) e pedagógicos (como o desempenho dos professores em sala de aula) (ABRANCHES, 2003).

Portanto, de uma maneira geral, observa-se que as discussões dentro dos conselhos escolares se referem basicamente a três tipos de assuntos: a) financeiro – como decisões sobre a aplicação de verbas da escola, controle da prestação de contas, administração de alguma verba que a escola possa ter por meio de parcerias com empresas ou ONGs; b) administrativo – como eleição de equipe diretora, administração e reivindicação de intervenções na infra-estrutura da escola, decisão sobre convênios ou parcerias com a escola, elaboração de regimento interno da escola, organização de eventos e festas; e c) pedagógicos – como apresentação e aprovação de projetos pedagógicos, elaboração de projeto político-pedagógico e resolução de conflitos entre professores, alunos e responsáveis (ABRANCHES, 2003).

Destarte, os órgãos colegiados devem ser entendidos como um espaço de interação ou uma arena onde ocorre a emergência de conflitos. Inevitavelmente, neles haverá choque de opiniões entre os vários integrantes da comunidade escolar sobre os problemas que lhes tocam. Vejamos o que diz Martins a respeito:

Qualquer um dos mecanismos de participação, no entanto, traz em seu bojo o campo de conflitos instaurado em função dos diferentes interesses que se entrecruzam no contexto das organizações. O contexto organizacional, nesse sentido, adquire características peculiares em função da capacidade que a própria organização demonstra ao administrar esse campo de tensão. É preciso ressaltar, também, que são poucos os estudos sobre conflitos gerados em processos de negociação que ocorrem em reuniões de órgãos colegiados. A discussão sobre conflitos no contexto escolar está quase sempre associada à questão da violência entre os alunos, entre estes e os professores, entre a direção e os alunos etc. [...] (MARTINS, 2008, p. 200)

Essa emergência de conflitos permite a eclosão de um tipo de gestão que privilegia a administração compartilhada, na qual todos os atores, em tese, exercem influência direta nos rumos da escola. Entretanto, esse modelo não pode ser confundido com a idéia de co-gestão, pois ainda temos o diretor, que, embora conte com a colaboração e fiscalização desse órgão que reúne os demais atores, continua sendo a autoridade responsável pela escola. Sobre esse tema temos a contribuição de Abranches:

Os órgãos colegiados tem possibilitado a implementação de novas formas de gestão por meio de um modelo de administração coletiva, em que todos participam dos processos decisórios e do acompanhamento, execução e avaliação das ações nas unidades escolares, envolvendo as questões administrativas, financeiras e pedagógicas. Não se trata de co-gestão. O diretor ainda é a autoridade responsável pela escola e tem o apoio do colegiado nas decisões essenciais das atividades e projetos da unidade escolar em seus vários níveis. (ABRANCHES, 2003, p.54)

Todavia, há ocasiões em que não ocorre o funcionamento dos conselhos nos sentidos elencados acima, isto é, com a efetiva participação de todos os membros da comunidade; muitas vezes, os órgãos colegiados apenas ratificam, sem grandes discussões e questionamentos, as decisões tomadas pela equipe diretora.

Como exemplo dessa afirmação, Abranches (2003), ao desenvolver pesquisa nos conselhos das escolas estaduais de Minas Gerais, observou que, na maior parte dos casos, sem uma marcante participação de pais e alunos, as questões eram suscitadas por professores e funcionários, mesmo assim eram baseadas em uma pauta de discussão já pronta, trazida pelo diretor, e havia, nessas listas de pontos, um mínimo de reivindicações dos usuários a serem abordados. Quanto às questões financeiras, mesmo que ocorresse a prestação de contas dos gastos, as planilhas já eram apresentadas prontas, provocando uma baixa participação dos demais componentes da escola na elaboração e controle das decisões sobre verbas. E, na questão pedagógica, usava-se o espaço do conselho para discutir punições em relação a estudantes. No tocante a elaboração de projeto político-pedagógico e regimento interno, observou-se também uma participação rarefeita de pais e alunos.

#### D ) Eleição para diretores

Um tema que permeia com grande ênfase as discussões sobre a gestão escolar democrática é a presença de eleições para diretores, chegando mesmo a ocorrer uma confusão, em certos segmentos, entre esse mecanismo e a ocorrência da democracia nos processos gestacionais, como se um termo fosse quase que sinônimo do outro (MENDONÇA, 2000).

Existem várias maneiras de provimento de cargos para a equipe de diretoria nas escolas. Mendonça (2000) delimita basicamente quatro formas de acesso para diretores no Brasil: a) indicação - livre nomeação por autoridade do Estado, podendo existir, para tal, pressão político-partidário; b) concurso público de provas e títulos; c) eleição - por manifestação, através do voto, dos vários segmentos da comunidade escolar; e d) seleção e eleição - habilita o candidato por meio da realização de provas ou obrigatoriedade em participar de algum curso.

No que tange o provimento do cargo de diretor por indicação, existe uma forte pressão de políticos locais para exercer domínio sobre esse braço do Estado (a escola pública), que possui contato direto e diário com a comunidade. Assim, o diretor passa a ser, em muitos casos, uma espécie de “correia de transmissão” dos objetivos e desejos dos políticos que o colocaram naquela função. Mendonça realiza uma reflexão acerca da importância política de se ter o “controle” sobre esses agentes:

[...] Ter um diretor escolar como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto e sistemático. O diretor pode convocar a população a estar presente na escola pelos mais diferentes motivos, pode atender, solicitar, cobrar, pressionar, algumas vezes impor [...]. (MENDONÇA, 2000, p. 181)

A possibilidade de ascensão ao cargo de diretor por meio de concurso público é apontada como um possível contraponto a práticas muitas vezes clientelista de indicação. Nesse caso, a seleção é desenvolvida por meio de um processo supostamente objetivo, em que o candidato angaria o cargo através de seus méritos pessoais, demonstrando *a priori* possuir conhecimento técnico suficiente para exercer esse papel profissional (MENDONÇA, 2000). O que gera uma ambigüidade, muito bem refletida por Paro (1992), pois ao mesmo tempo em que acaba permitindo, por se tratar de um processo



democrático, que qualquer sujeito com a devida titulação possa se inscrever para o concurso, não permite que o restante da comunidade escolar se posicione sobre a sua equipe diretora - o que é anti-democrático.

Também o provimento de cargo por eleição foi apresentado como um possível contraponto a prática de indicação. O processo eletivo, em tese, fortalece as relações democráticas no espaço escolar, pois permite que os diversos sujeitos possam emitir a sua opinião por meio do voto sobre a formação da equipe diretora; ademais, a função diretiva não seria ocupada apenas com base na formação técnica, mas também pela habilidade política do candidato - já que o sujeito eleito teria que angariar a maior parte dos votos, situação que, a princípio, geraria um respaldo frente à comunidade escolar (MENDONÇA, 2000). No entanto, o sistema de eleição para diretores se estruturou das mais diferentes maneiras nas redes de ensino, existindo assim uma necessidade de análise de cada caso para entender o seu funcionamento específico. Para lista algumas maneiras:

a) eleição uninominal ou de lista plurinominal para escolha pelo poder executivo; b) exigência ou não de quorum mínimo para legitimação do processo eletivo; c) o universo de pessoas elegíveis e a presença ou não de pré-requisitos para os candidatos (diploma em habilitação específica de administração escolar, exercício em docência, tempo de magistério, aprovação prévia em concurso, etc); d) a lista dos eleitores, considerando alternativas como a eleição por meio de um colégio eleitoral restrito como o conselho de escola, por meio de voto proporcional dos vários setores envolvidos (docentes, funcionários, alunos e pais) ou através de voto universal; e) a articulação ou não do cargo de diretor eleito com uma carreira de magistério; f) a duração do mandato do diretor eleito e as normas relativas à recondução a novos mandatos. (PARO, 1994, p.98)

Por fim, a provisão por seleção e eleição, na qual se fixam os pré-requisitos (normalmente questões relativas à formação profissional, habilitação específica, vinculação à carreira, ao tempo e ao local de exercício) para que um sujeito possa concorrer ao cargo de direção.

A partir da promulgação da Lei 5.692/71, que reformou as bases do ensino de 1º e 2º graus, a habilitação em administração escolar, obtida em cursos de graduação em Pedagogia ou de pós-graduação, passou a ser a condição necessária para a ocupação do cargo de diretor. Essa necessidade de habilitação para o exercício da direção escolar começou a ser fortemente questionada a partir da década de 80, quando o movimento

docente incorporou na luta pela eleição de diretores o direito do professor regente (sem a titulação específica) de candidatar-se ao cargo (MENDONÇA, 2000), sob o argumento da desnecessidade de se cursar uma formação específica para ser um bom diretor. O que pautava-se no fato dos currículos da maioria desses cursos se afastarem da realidade profissional e dos saberes supostamente ensinados terem pouca importância para o cotidiano dos diretores. Sobre esse tema Paro reflete:

A exigência da formação em pedagogia como habilitação de administração escolar supõe que esta habilitação forneça conhecimentos necessários para capacitar o profissional a bem dirigir uma escola. Entretanto, o que se tem verificado é a quase total inadequação dos currículos e programas dessa habilitação às necessidades de formação do diretor. A unanimidade das centenas de diretores com os quais tenho contato afirma quase nada ter aprendido, nesses cursos, que sirva para resolver seus problemas de direção. (PARO, 1996, p. 90)

Fortuna (2000) enfatiza as vantagens do processo eletivo, não só pela sua importância democrática, mas por nele se depositarem novos projetos, se renovarem os anseios da comunidade; o que pressupõe uma participação mais ativa dos grupos escolares. Portanto, a ocupação de cargos para diretores por concurso pode ser considerada um desserviço à construção da gestão democrática, pois os concursados escolhem seus locais de trabalho sem respeitar a opinião da comunidade escolar e não podem ser retirados por esta. Há ainda a colocação do diretor por indicação político-fisiológica, que, de uma maneira geral, explicita o desejo de se territorializar uma parte do Estado (neste caso, a escola) para postular desejos privados (como a construção de plataforma de votos para outros políticos) ao invés de se trabalhar por objetivos públicos (como a melhoria das condições físicas da escola e o ensino) (FORTUNA, 2000).

Pode-se observar que é muito importante a maneira pela qual um diretor consegue o seu cargo, o que inclusive influencia nas características e escolhas tomadas durante o mandato em relação à escola. O diretor, que é eleito, tem maiores condições de ajudar a construir uma escola que se alinhe aos interesses coletivos do que um outro profissional que alcance a função por meio de indicação político-partidária. Sobre essa questão Paro se posiciona:

O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante – ao lado de múltiplos outros fatores – seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos. (PARO, 1996, p. 08)

Mas, a mera eleição não garante a presença da democracia nas escolas; esta é construída no dia-a-dia - através da participação nos conselhos, da circulação de informações, da aceitação dos diferentes posicionamentos - e não em um momento isolado, como no caso da votação (DOURADO, 2005).

#### E) Grêmios estudantis e associação de pais

As organizações no interior das escolas, como os grêmios estudantis e a associação de pais, têm o mérito de poderem se constituir em um espaço privilegiado de formação política, permitindo aos estudantes e responsáveis a participação em reuniões, processos eletivos e decisões coletivas (GRÁCIO e AGUIAR, 2002).

Sobretudo na atualidade, os grêmios podem desempenhar um importante papel de formação política, fomentando a luta por direitos coletivos (MOURA, 2005). O movimento estudantil, como um todo, se encontra enfraquecido. Mas, com o grêmio, é possível estimular a conscientização social e até ajudar a fortalecer outros movimentos mais abrangentes (como as próprias lutas estudantis). Todavia, percebemos a atuação de muitas redes que estimulam a formação de grêmios como um mero complemento burocrático da gestão democrática, propiciando muitas organizações artificiais e tuteladas.

A associação de pais ou similares pode se configurar como um espaço de estímulo à discussão sistemática sobre as questões da escola e sobre o próprio papel dos responsáveis na Educação, fortalecendo assim a participação desses atores, que - em muitas ocasiões, principalmente nos momentos abertos pela instituição escolar (como reuniões com professores ou conselhos colegiados) - são meros coadjuvantes, se configurando como simples ratificadores de processos que já vêm prontos e acabados pelo grupo da escola. Mas, nas associações, pelo fato dos pais serem os protagonistas, os

responsáveis pelas reuniões e temas, um ambiente favorável a uma participação mais potente dos mesmos no cotidiano da gestão escolar conseqüentemente é gerado (FREITAS, 2005); muito embora também exista a tutela das associações pela direção da escola.

## **CAPÍTULO 4 – O MUNICÍPIO DE MESQUITA**

O objetivo desse capítulo é desenvolver uma descrição acerca dos principais elementos da municipalidade mesquitense, tais como histórico de emancipação e atuais características sociais e econômicas.

### **4.1) A BAIXADA FLUMINENSE**

O Município de Mesquita localiza-se na Baixada Fluminense, região do Estado do Rio de Janeiro. Para que posteriormente melhor se entenda o processo de construção dessa municipalidade, optamos por desenvolver inicialmente uma breve caracterização do contexto regional em que se insere a realidade mesquitense.

Geograficamente, a Baixada Fluminense corresponderia à região de planícies que se estendem do litoral à Serra do Mar, indo do Município de Campos, no extremo norte, até o de Itaguaí, próximo à cidade do Rio de Janeiro (GEIGER e SANTOS, 1955). Outro conceito geográfico também recorrente é o de Baixada ou Recôncavo da Guanabara, restrito à região do entorno da Baía de Guanabara, que vai de Cachoeira de Macacu a Itaguaí. Já a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), usando critérios como o grau de urbanização e a densidade populacional, restringiu a Baixada àquilo que ela denominou de Unidades Urbanas Integradas de Oeste (UUIO). O que fica evidente, portanto, é que de acordo com os

objetivos da análise, mesmo no estrito campo de localização geográfica, as fronteiras da região ora se ampliam ora se encurtam. E a introdução do elemento social e político na análise produz mais um fator de definição de fronteiras (ALVES, 1998).

Dessa maneira, observa-se que na definição dos municípios que compõem a Baixada Fluminense não são levados em conta apenas elementos de localização espacial, observa-se também a presença de características socioeconômicas comuns, como precariedade de acesso a serviços públicos, dificuldade de inserção social, precariedade da paisagem urbana, dentre outras.

Portanto, pela definição da FUNDREM, a região conhecida como UUIO (o que chamaremos de Baixada Fluminense) é composta dos seguintes municípios: Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Queimados e Japeri. Cabe ressaltar que essa classificação não é consensual, pois alguns pesquisadores ainda incluem outras municipalidades, tais como: Magé, Paracambi, Seropédica, etc (ALVES, 1998).

A atual região da Baixada Fluminense começou a ser ocupada ainda no período colonial por ser uma área de produção de cana-de-açúcar, o que provocou uma devastação da cobertura florestal (antecipando os muitos impactos ambientais que hoje marcam essa região) para o plantio e abastecimento de lenha aos engenhos. Para tal atividade, os colonizadores que chegavam transformaram os membros da tribo Jacutinga presente no território em mão-de-obra escrava barata.

Com as Freguesias, montou-se a base de ocupação inicial da região no período colonial. Seus núcleos, invariavelmente às margens de um rio, eram formados por uma Igreja Matriz, por pequenos comércios e oficinas e por um porto responsável pelo transbordo da via terrestre para a fluvial, e vice-versa, das mercadorias que circulavam entre o litoral e o planalto. Pela religião se justificava desde o nome da Freguesia até as

relações escravistas existentes. Assim, Nossa Senhora do Pilar de Iguaçu, São João de Meriti, São Nicolau de Sururuí, Santo Antônio de Jacutinga, Nossa Senhora da Piedade de Iguaçu e Nossa Senhora de Marapicú, mais do que a mistura de nomes de santos católicos com nomes de lugares indígenas, constituíram a sede administrativa, social e ideológica demandada pela produção escravista (ARAÚJO, 1945).

Nas terras da Baixada, a produção de açúcar e de aguardente para exportação predominava como forma central de atividade econômica; já a de farinha, milho, arroz e feijão e a extração de madeira tinham um caráter de subsistência, mas também se destinavam ao abastecimento da cidade carioca.

Contudo, o posicionamento geográfico dessa região - enquanto zona intermediária entre o porto do Rio de Janeiro e a zona de produção de ouro e pedras preciosas de Minas Gerais -, marcadamente a partir do século XVIII, definiu a Baixada sobretudo como uma região de passagem. Tropeiros, mercadores, comissários e viajantes atravessavam os caminhos, compartilhando-os com varas de porcos e extensas boiadas. Já nesse momento a importância dos caminhos se anunciava. Tendo que contornar a orla pantanosa e evitar os trechos marítimos da desembocadura dos rios, eles formavam um verdadeiro corredor não encharcado. É ao longo desses caminhos que se dispersavam os estabelecimentos, próximos aos pequenos embarcadouros (ALVES, 1998).

No século XIX, a zona de produção cafeeira adentrou o território da Baixada. Mesmo que a entrada do café na economia local se desse muito mais em função da posição geográfica da região - como área intermediária - do que como zona de plantio, apenas as encostas da Serra do Mar foram utilizadas para o seu cultivo, principalmente em Tinguá e Estrela. Assim, o impacto do café se deu principalmente na reativação do circuito fluvial da Baixada - através da produção que vinha de São Paulo, Minas, Espírito Santo, Bahia e interior do Estado - e se dirigia ao porto do Rio de Janeiro para a

exportação. No orçamento da Província, as taxas sobre o café desses Estados significavam uma elevação razoável da receita. Nos portos e Freguesias da Baixada, as fortunas se faziam com o simples transacionar do café e com as suas compra, venda, armazenagem e transporte, fazendo surgir uma elite de grandes atravessadores (PEREIRA, 1977).

Na busca de soluções para o problema de transporte do café de maneira veloz e barata, os comerciantes se mobilizaram para que se construísse uma estrada de ferro ligando a vila de Iguazu à Baía de Guanabara, tendo por base a justificativa da exportação diária de cinco mil arrobas de café e gêneros alimentícios que ocorria na vila. Apesar do apoio do Imperador, o capital necessário não foi obtido. Articulando interesses mais poderosos, o Barão de Mauá, ao perceber o crescimento do uso do caminho - mais curto e seguro - que cruzava a serra na altura de Petrópolis e chegava ao porto de Estrela, faz seu grande empreendimento, construindo a primeira estrada de ferro do Brasil que ligaria o porto de Mauá à fazenda de Fragoso e depois à Raiz da Serra, em 1854 (ALVES, 1998).

A obra ferroviária do Barão de Mauá rendeu-lhe o suficiente para atrair a atenção do Imperador, ao mesmo tempo em que diminuía a importância de todos os que tinham no porto de Estrela seus negócios. Com a continuidade da linha até Petrópolis e para além dela, a passagem de mercadorias por Iguazu também sofrera um duro golpe. O sucesso do empreendimento reforçava as intenções do Imperador que, em 1852, havia sancionado a construção de uma ferrovia. Cortando a região de leste a oeste, da ponte do Pavuna até o rio Guandú, a Estrada de Ferro D. Pedro II, hoje Central do Brasil, começara a ser construída em 1855. Em 1858, o primeiro trecho ligando Maxambomba (hoje Nova Iguaçu) a Queimados foi concluído e no mesmo ano os trilhos chegaram a Belém (hoje Japeri) (ALVES, 1998).

Com a construção dessa estrada de ferro até a cidade do Rio de Janeiro, ocorreu

uma decadência econômica em muitas áreas da Baixada, pois aquele emaranhado de caminhos, que serviam aos comerciantes e viajantes, não teria mais utilidade em função da possibilidade de utilização do transporte ferroviário. Dessa maneira, a região deixa de ser uma área de importância de caminhos fluviais e de portos para se transmutar em uma região de passagem rápida onde os sujeitos não mais desenvolveriam relações. Sobre esse tema Alves coloca:

O eixo econômico e comercial que em três séculos se constituiu ao longo das ramificações fluviais entrou em rápida decadência, acelerada pela velocidade dos trens que passaram a ligar diretamente o litoral ao planalto. Nas vilas, casas eram demolidas para a venda dos materiais ou simplesmente eram abandonadas. Enquanto o Rio de Janeiro crescia junto com os capitais drenados para o seu porto, a Baixada tornava-se uma região não mais necessária, pois a circulação das mercadorias não dependia mais de seus portos, transformando-a numa zona de passagem rápida. (ALVES, 1998, p. 39)

Entre o fim do século XIX e o início do século XX, a Baixada Fluminense começou a receber obras de drenagem, de forma a habilitá-la à grande leva de imigrantes vindos de outras áreas do país que moravam nessa região e, utilizando sobretudo o transporte ferroviário, trabalhavam basicamente na então capital federal, a cidade do Rio de Janeiro. Além disso, o fomento a essas obras permitiu a instalação de domicílios de vários trabalhadores nessa área periférica e tinha por intuito diminuir os graves problemas de saúde, marcadamente os surtos de malária, que assolavam a região (ALVES, 1998).

De 1844 a 1900, obras de drenagem e dragagem são realizadas pela Comissão de Estudos e Saneamento da Baixada. Em 1910 é criada a Comissão Federal de Saneamento e Desobstrução dos Rios que Deságuam na Baía de Guanabara, cujos trabalhos vão até 1916, através de um contrato com a firma alemã *Gebrueder Goedhart Ag.*, de *Dusseldorf*. As retificações, canalizações e drenagens nos principais rios da Baixada transformaram seus canais meândricos e, com presença de vida em grandes valas retas e estéreis,



ajudaram a gerar o quadro que vemos de desastre ambiental na Baía de Guanabara e nos principais rios da Baixada, como o Sarapuí (ALVES, 1998).

A esse processo específico de drenagem tivemos um outro conjunto de fenômenos, em meados do século XX, que contribuiriam para a grande atração da população para a Baixada Fluminense, são eles: as obras do DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento), a partir da década de 30, através do Serviço de Saneamento da Baixada Fluminense; a eletrificação da Estrada de Ferro Central do Brasil a partir de 1935; a tarifa ferroviária única no Grande Rio; a construção da Avenida Brasil em 1946; a criação do Serviço de Malária da Baixada Fluminense em 1947; e a abertura da Rodovia Presidente Dutra, em 1951. Destaca-se, ainda, a construção da Avenida Presidente Vargas em 1944. Todos associavam-se às medidas de valorização das áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro e a sua conseqüente expulsão dos mais pobres (ABREU, 1988; ALVES, 1998).

Para exemplificar esse grande incremento demográfico na Baixada Fluminense, podemos observar a sede do Município de Nova Iguaçu, que em menos de duas décadas, de 1922 a 1940, viu sua população passar de 6.000 para 22.382 habitantes, registrando um aumento de 273%. Já em 1950, nele havia 90.749 pessoas, um crescimento de 305%. Neste último período, a cidade do Rio de Janeiro teve um índice bem menor de aumento populacional, 53%. Entre 1940 e 1950, outros distritos da Baixada também apresentaram altos índices: Inhomirim, com 423%; Vila de Cava, com 306%; Queimados, com 372% e Duque de Caxias, com 226%. Belford Roxo triplicaria sua população, passando de 7.434 para 23.7506. A população da Baixada, como um todo, havia saído - de 1940 a 1950 - de 140.600 para 360.800 habitantes. Um salto maior ainda seria dado entre 1950 e 1960, em que se chegou aos 891.300 habitantes, num crescimento de quase 150% (ALVES, 1998, p. 62-63).

Esse crescimento populacional marcante foi acompanhado de um parco investimento em infra-estrutura pública, gerando uma situação social muitas vezes caótica. No ano de 1950, dos 78.042 domicílios da região, apenas 19% possuíam abastecimento de água a partir de uma rede geral. Dez anos depois, menos de 1/3 (26%) dos domicílios tinham acesso à água encanada. É só a partir de 1960 que os domicílios passam a ser servidos por uma rede geral de esgoto na região, representando apenas 10% do total. Os índices do Município de Duque de Caxias, entre todos da Baixada, eram os piores. O abastecimento de água que atendia, em 1950, apenas 8% dos domicílios, reduzia-se ainda mais em 1960, restrito a apenas 4% dos domicílios. A rede de esgoto simplesmente inexistia (ABREU, 1988, p. 124).

Em relação à renda da população que habitava a Baixada, também tínhamos um marcante quadro de pauperismo e dificuldades financeiras. Em 1970, 45% dos que trabalhavam e residiam na Baixada recebiam até um salário mínimo, podendo-se inferir que nas décadas anteriores a média de renda ainda era menor (ALVES, 1998, p. 68).

Esse quadro de dificuldade de acesso à infra-estrutura pública e de problemas sociais marca, até hoje, as muitas regiões da Baixada. Embora, nelas tenham ocorrido, nos últimos tempos, investimentos que geraram alguns avanços socioeconômicos.

#### 4.2) O MUNICÍPIO DE MESQUITA

O Município de Mesquita localiza-se na Baixada Fluminense, região que - como já comentado - possui um histórico de pobreza e insuficiência de serviços públicos. Ele foi constituído, em 1999, por um processo de separação do Município de Nova Iguaçu ao qual pertencia; sendo, por isso, o Município mais novo do Estado. Possui uma população de 182.546 habitantes e área territorial de 41,6 quilômetros quadrados<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Dados de 2005 extraídos do levantamento de amostras por domicílio realizado pelo IBGE.

Antes da chegada dos portugueses no Brasil, o que hoje é Mesquita, era habitado por Jacutingas, índios que se enfeitavam com penas de uma ave chamada jacu branco. A decadência dos Jacutingas começou principalmente ao participarem, junto a outras nações indígenas, da Confederação de Tamoios, em razão da revolta sentida diante da ação violenta dos portugueses aos índios. A luta entre estes sujeitos, seguida de doenças contraídas pelo contato com o branco, dizimou centenas de índios que lutaram para resistir à escravidão (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007). Em sua homenagem, temos um bairro na cidade com o nome de Jacutinga.

Por volta de 1700, já funcionava um engenho na descida da Serra da Cachoeira, que produzia açúcar e aguardente com mão-de-obra escrava. Nos arredores do engenho, cresceu um arraial para fazer frente à demanda de tropeiros e carroceiros que por ali passavam e abasteciam-se na cachoeira que havia nas cercanias. O engenho, situado onde é hoje o Parque Municipal, tinha por proprietário o Capitão Manoel Corrêa Vasques. Suas terras passaram por vários donos, até que foram parar nas mãos de Jerônimo José de Mesquita, o primeiro Barão de Mesquita (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007). Por isso, em 1884, quando aí chegou a Estrada de Ferro, a parada de trem passou a chamar-se pelo nome do Barão.

Nessa época, as fazendas começaram a não mais dar lucros, principalmente por conta da abolição dos escravos. A fazenda da Cachoeira, por exemplo, foi vendida e transformada em chácaras de plantio de laranjas. No início do século XX, surgiram as olarias, atraídas pela qualidade do barro e pelas áreas alagadas da região. E, com a expansão do sistema ferroviário, foram nela implantadas várias estações de trem, a que ficou localizada no centro do antigo arraial da Cachoeira, logo mudou de nome para Jerônimo de Mesquita, reduzido posteriormente a Mesquita.

A vinda dos primeiros habitantes resultou na transformação do barro das regiões

alagadas em tijolos e telhas, servindo de base para a instalação da Companhia Material de Construção *Ludolf & Ludolf*. Por volta de 1940, a população atingia cerca de nove mil habitantes, mas a decadência na produção de laranjas provocou a venda das chácaras e começaram a surgir os primeiros loteamentos; assim, em 1950, a população triplicou. No final da década de 40 e início da de 50, começaram a estabelecer-se, em Mesquita, fábricas que ajudaram a impulsionar a economia da região (inaugurava-se então o período de industrialização); ademais, estava aí localizada a sede da única Estação Aduaneira (Porto Seco) da Baixada Fluminense.

Mesquita, quinto Distrito do Município de Nova Iguaçu, teve o início do seu movimento de emancipação a partir dos anos 50, no bojo do processo de aparecimento de novos municípios no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1946.<sup>23</sup>

As primeiras reuniões em prol dessa autonomia aconteceram em meados da década de 50, culminando na ocorrência de uma assembléia, em 1957, considerada como um marco no processo pela emancipação. O argumento apresentado pelo movimento emancipacionista era o de que o até então Distrito possuía uma relevante produção industrial de fábricas e olarias, gerando assim uma forte arrecadação, sem receber, no entanto, a devida contrapartida em termos de investimentos da prefeitura iguaçuana.

Logo, visando a criação do Município de Mesquita, é encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e ao Governo do Estado um processo de emancipação para ser sancionado, que acaba por desaparecer - fato que até o presente momento não possui uma explicação cabal. Segundo Silva (2005), muitos entrevistados que vivenciaram o episódio atribuem tal desaparecimento ao - à época - deputado estadual José Montes Paixão, que teria interesses na continuação da ligação de Mesquita à Nova Iguaçu.

---

<sup>23</sup> O relato sobre a história do processo de emancipação de Mesquita se baseia sobretudo na obra de Silva (2005).

José Paixão começou a sua vida política nos anos 50, quando se elegeu para vereador pelo Município de Nova Iguaçu, exercendo mais de um mandato, até se tornar deputado estadual. Com isso, participou desse primeiro movimento de emancipação de Mesquita, atuando contra o processo de maneira não-explicita (SILVA, 2005).

Logo, a primeira tentativa de emancipação fracassou, e só voltaram a acontecer novas tentativas a partir dos anos 80, já que durante a vigência da ditadura militar (1964-1985) não existiu no país incentivo para a criação de novas municipalidades. Confirma essa afirmação, o fato de que durante a vigência dessa realidade política não houve a criação de nenhum outro município novo no estado do Rio de Janeiro (SILVA, 2005).

Na década de 80, dentro do contexto de reabertura democrática no Brasil, houve em Mesquita um fortalecimento da organização comunitária. Um exemplo é o Movimento de Associações de Bairros (MAB), que desenvolveu ação reivindicatória em prol de melhorias para os serviços públicos urbanos. Temos também a presença do Partido dos Trabalhadores (PT), das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e da Associação de Mulheres de Mesquita. Todas essas organizações apoiavam o movimento de emancipação.

A retomada oficial da emancipação aconteceu no ano de 1983 com a coleta de assinaturas de habitantes do então Distrito de Mesquita para o envio de uma representação à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando o desmembramento do território mesquitense. Esse processo iniciado, sobretudo, por um grupo de advogados, passa a ser engrossado por lideranças políticas locais e por frações do movimento comunitário.

Dessa maneira, no ano de 1987, ocorre a primeira consulta plebiscitária para decidir sobre a emancipação de Mesquita. O plebiscito, entretanto, não conseguiu êxito,

pois não alcançou o *quorum* necessário. Silva (2005) relata que muitos fatores contribuíram para isso, tais como: falta de uma campanha forte de incentivo à ida às urnas, fortes chuvas no dia da votação e campanha de lideranças políticas de Nova Iguaçu contrárias à emancipação.

Nos anos de 1990, houve novo fortalecimento do movimento pró-emancipação, agora de uma maneira mais organizada, com a presença de um Conselho de Emancipação. Nesse espaço político, volta à cena José Paixão (PMDB), que nos anos 50 era um crítico ao desmembramento do território iguaçuano, mas que, nesse momento, torna-se um ferrenho defensor do movimento emancipacionista. Para Silva (2005), essa mudança de rumo pode ter sido desencadeada pela perda de influência por parte de Paixão na política de Nova Iguaçu, sobrando assim a arena política de uma nova municipalidade, que seria Mesquita.

Nesse contexto de retomada, ocorre, em 1993, outro plebiscito que também não alcançou *quorum*. Em contrapartida, com a entrada de políticos influentes (como José Paixão), houve o aumento de verbas para financiar as estratégias de propaganda pró-emancipação.

Após mais um fracasso, abriu-se novo processo, no ano de 1994, com vistas a marcar a data (marcada para 1995) de um novo plebiscito; existindo agora uma forte campanha para o comparecimento da população no dia da votação. Esse processo plebiscitário novamente não alcançou o mínimo de 50% mais um do eleitorado.

Como consequência do insucesso desse último plebiscito, iniciou-se uma campanha que teria a incumbência de tentar mostrar que Mesquita já estava emancipada. Tal processo foi liderado pelo Conselho de Emancipação, sob os auspícios de José Paixão, tendo a frente seu sobrinho, “Waltinho” Paixão, que era o presidente do Conselho. O objetivo da campanha era demonstrar que o número de votantes, traçado como *quorum*

mínimo, estava incorreto em função da presença de muitos nomes na lista de votantes que deveriam ser excluídos por corresponderem a indivíduos já falecidos ou simplesmente inexistentes.

Dessa maneira, em 1999, após um trâmite judicial de quatro anos envolvendo várias instâncias, como a Câmara de Vereadores iguaçuana, a Prefeitura de Nova Iguaçu, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro e o Supremo Tribunal Federal, foi decidido pela emancipação do até então quinto Distrito de Nova Iguaçu. Em 15 de novembro do mesmo ano, foi votado o Projeto de Lei da Emancipação e a 25 de setembro, o então governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho sancionou a Lei, criando o Município de Mesquita.

A despeito das prometidas melhorias com a emancipação em termos de acesso a serviços públicos, ainda se observa uma situação de precariedade no atual Município, já que, segundo o Censo de 2000, apenas 60.8% das moradias mesquitenses tem acesso à rede de esgoto e 48.1%, à pavimentação. Não existe também cobertura completa, para a população, de rede de água (86.7%), luz (88.3%) e coleta de lixo (79.9%).

Destarte, no ano de 2000, José Paixão candidata-se à Prefeitura da cidade com a alcunha de “pai da emancipação” e se elege prefeito, vindo, no entanto, a falecer no ano de 2004, vítima de um derrame cerebral. Assumiu o cargo o vice-prefeito, “Dr. Framínio”, que ao longo do mandato já havia rompido politicamente com Paixão.

No ano de 2004, ocorreram novas eleições para a Prefeitura e, assim, a partir de 2005, Arthur Messias<sup>24</sup> ocupa o topo do Poder Executivo municipal. O político assume o cargo, representando o Partido dos Trabalhadores (PT), com uma plataforma de mudanças na gestão municipal, prometendo ser um contraponto à história de autoritarismo e clientelismo da Baixada Fluminense. Para tanto, desenvolve um discurso de construção de

---

<sup>24</sup> Messias é jornalista por formação e se destacou na política local por atuar no movimento de associações de bairros, situação que permitiu uma ascensão a uma cadeira de deputado estadual do Rio de Janeiro antes de assumir o posto de Prefeito.

práticas de gestão democrática na máquina municipal, criando para isso uma coordenadoria municipal de gestão participativa ligada diretamente ao seu gabinete, tendo ainda por símbolo o *slogan*: “Mesquita - Uma cidade para todos”.

No ano de 2008, Messias tenta a reeleição e consegue conquistar um novo mandato, e a figura de “Waltinho” Paixão, como seu componente de chapa, ocupa a posição de vice-prefeito.

Dentro desse contexto de promessas de projetos de participação popular na administração pública, surge um conjunto de ações e intenções que se colocam como importantes para desencadear mudanças no sistema de educação municipal e implementar uma gestão escolar dita mais democrática.

Sendo assim, frente a um conjunto de mudanças na rede municipal de educação do Município de Mesquita, propusemos analisar esses processos em andamento, visando captar justamente o seu desenrolar, seus embates e procedimentos, suas dificuldades. A autonomia do Município chega ao seu décimo ano e o governo do Partido dos Trabalhadores a um segundo mandato. Existem indícios de que a construção de espaços escolares mais democráticos se deu em contrapartida à cultura escolar anterior e que algumas ações tiveram impacto na gestão escolar como um todo? É isso que veremos nesta dissertação ao desenvolver, nos próximos capítulos, uma caracterização e análise da implantação da gestão escolar que se denomina democrática nas escolas da rede municipal de Mesquita.

## **CAPÍTULO 5 - A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE**



## MESQUITA

O objetivo desse capítulo é apresentar uma caracterização geral da rede municipal de Mesquita, composta por 25 unidades de ensino, através de uma descrição das características físicas dos prédios, das Leis e decretos municipais que versem sobre a educação, da análise de dados extraídos de Censos escolares e de questionários aplicados aos diretores das unidades escolares. O texto se assentará em dados extraídos de documentos oficiais como levantamentos estatísticos fornecidos pela Prefeitura de Mesquita, alguns projetos político-pedagógicos fornecidos pela Secretaria de Educação (três no total) e atas de reuniões ocorridas no ano de 2008 com pais e professores de três unidades de ensino.

Realizamos também visitas exploratórias a todas as unidades de ensino da rede (total de 25) durante o ano de 2008, fazendo observação da estrutura física das escolas e estabelecendo contato com os atores do espaço escolar, como professores e funcionários.

Aplicamos questionários<sup>25</sup> a todos os 25 diretores da rede municipal durante o ano de 2008, com questões que versavam sobre a formação do profissional, características gerais da escola, mecanismos da gestão democrática e opinião pessoal acerca do processo de gestão.

Essas questões foram respondidas oralmente pelos diretores e transcritas por nós na frente dos entrevistados.<sup>26</sup> Ressaltamos que todos os diretores responderam aos questionários, mas que não existiu uma efetiva colaboração de todos eles na elucidação das dúvidas referentes ao cotidiano estudado, pois vários diretores responderam muito sucintamente aos questionamentos e abriram poucas áreas da escola para visitação, alegando receio de que alguma repercussão da pesquisa os fizessem perder seus cargos,

---

<sup>25</sup> Questionário em anexo.

<sup>26</sup> A apresenta o dos dados desses questionários preservar  a identidade dos diretores, porque esses fizeram tal pleito.

pois essa função na rede é fruto de indicação e não de eleição.<sup>27</sup>

Dessa maneira, observa-se que a rede do Município de Mesquita possui 25 unidades escolares, oferecendo atendimento a cerca de 15.000 estudantes. Segundo dados do quadro 3 (*infra*), observa-se uma participação muito grande da rede municipal no atendimento aos estudantes mesquitenses, fato que se torna relevante pelo pouco tempo de existência daquela rede. Para confirmar tal afirmação, pode-se observar que na educação infantil apenas a rede municipal oferece esse atendimento no âmbito público. No ensino fundamental regular, o Município atende cerca de 10.000 alunos, enquanto o Estado atende cerca de 6.500 estudantes. Na educação de jovens e adultos para o ensino fundamental, observa-se novamente uma primazia do Município, pois aproximadamente 59 % do total de alunos de Mesquita estudam em escolas municipais. Por fim, se olharmos a educação especial, percebemos quase uma exclusividade da rede municipal, já que cerca de 94 % dos alunos são da rede do Município de Mesquita.<sup>28</sup>

Os dados acima reafirmam a importância e a necessidade do desenvolvimento de estudos na rede municipal mesquitense, já que esta, a despeito de seu pouco tempo de existência, apresenta uma participação relevante no total de alunos do Município de Mesquita.

Outro dado geral da rede, observado nos quadros 1 e 2 (*infra*), diz respeito à taxa de distorção série-idade. Observamos que, nas séries iniciais do ensino fundamental, o Município tem taxa de 28.1% e, nas séries finais, de 42.4 %, bem maiores do que a média nacional, sendo esse, portanto, um problema marcante da rede em estudo.

Ainda na análise dos quadros 1 e 2, pode-se observar a média de horas de aula por dia, percebendo-se que no início do ensino fundamental a média é de 4.3 horas e nos anos

---

<sup>27</sup> À pedido dos diretores, que manifestaram receio de terem suas opiniões registradas, as entrevistas não foram gravadas, mas registradas por escrito.

<sup>28</sup> Para ilustrar a participação da rede municipal na educação especial cabe destacar que existe uma escola municipal que oferece atendimento exclusivo a estudantes com necessidades especiais.

finais é de 5.0 horas. A média de tempo de estudo do 6º ao 9º do ano do ensino fundamental é, portanto, alta, sendo maior que a média nacional. Esse dado torna-se mais interessante se observamos que, segundo dados do censo escolar de 2007, nenhuma escola particular do Município oferece mais do que 5 horas de estudo diárias e na rede estadual presente em Mesquita apenas 3 CIEPs oferecem um tempo maior de estudo, com o horário integral.

### Quadro 1

#### Horas de aula por dia e distorção série-idade nas séries iniciais do ensino fundamental na rede municipal de Mesquita, na rede pública de Mesquita e na rede pública do Brasil

	Rede municipal de Mesquita	Rede pública de Mesquita	Rede pública do Brasil
Horas de aula por dia em média	4.3	4.5	4.4
Distorção série-idade	28.1	29.3	14.7

Fonte: Prova Brasil 2007

### Quadro 2

#### Horas de aula por dia e distorção série-idade nas séries finais do ensino fundamental na rede municipal de Mesquita, na rede pública de Mesquita e na rede pública do Brasil

	Rede municipal de Mesquita	Rede pública de Mesquita	Rede pública do Brasil
Horas de aula por dia em média	5.0	4.7	4.5
Distorção série-idade	42.4	46.9	23.2

Fonte: Prova Brasil 2007

### **Quadro 3**

Distribuição relativa e absoluta das unidades educacionais, matrículas da educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial por tipo de administração no território do município de Mesquita

	Unidades educacionais		Educação infantil		Ensino fundamental regular		EJA no ensino fundamental		Educação especial na educação infantil e ensino fundamental	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Município	25	36	1477	45.5	10294	49.4	2697	58.7	253	94
Estado	13	18.5	0	0	6556	31.5	1871	40.7	3	1.1
Privado	32	45.7	1765	54.4	3965	19	22	0.5	13	4.8

Fonte: Censo escolar 2007

OBS. No território do município de Mesquita não existe unidade educacional federal.

Observando-se a evolução de matrículas no transcorrer do tempo, pode-se perceber que existiu um aumento do número de atendimentos da rede municipal, pois em 2001 havia cerca de 6.300 alunos na rede e, no Censo de 2006, esse contingente passou para cerca de 10.000 estudantes, chegando à casa dos 15.000 no censo de 2007. O número de professores também subiu consideravelmente, passando de cerca de 200 para quase 450, de 2001 para 2006. Dessa maneira, a relação do rateio professor/aluno diminuiu, pois era de 27,1 em 2001 e passou para 22,8 em 2006 (quadro 4), fato que pode suscitar uma melhoria de qualidade no ambiente de aprendizagem, já que turmas menores facilitam - em tese - a ação dos educadores. Essa média de rateio ainda é maior do que a média das

redes municipais do Estado do Rio de Janeiro.

#### **Quadro 4**

#### **Número de professores, de matrículas e rateio aluno/professor na rede municipal de educação de Mesquita e rateio aluno/professor nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro nos anos de 2001 e 2006.**

Ano	Número de professores	Número de matrículas	Rateio aluno/professor na rede municipal	Rateio aluno/professor nas redes municipais do estado
2001	235	6 378	27.1	22.1
2006	448	10 194	22.8	20.5

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2007

No tocante à formação dos professores que trabalham na rede municipal, percebemos uma diferença marcante entre os profissionais que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental e os docentes que trabalham nas séries finais. Nos primeiros anos do fundamental, a maioria dos educadores possui o ensino médio como formação máxima (cerca de 75%) e, nos anos finais, observa-se a primazia da formação superior (cerca de 98%).

#### **Quadro 5**

#### **Percentual do tipo de formação dos docentes na rede municipal de Mesquita - 2006**

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
Séries iniciais do Ensino Fundamental	0	73.4%	26.6%
Séries finais do Ensino Fundamental	0	2.4%	97.6%

FONTE: Censo escolar 2006

No que diz respeito ao número de unidades escolares da rede, nota-se que, no ano de formação do Município, a rede absorveu 14 unidades de Nova Iguaçu. No mandato de José Paixão/ “Dr. Framínio” (2000-2004), houve a incorporação de 3 novas unidades, sendo duas construídas pela Prefeitura e uma advinda da rede privada. Já no mandato de Messias (2005-2008), oito novas unidades passaram a integrar a rede, totalizando as vinte e cinco da atualidade. Dessas oito novas escolas, quatro foram construídas pela Prefeitura para serem creches (já que não havia esse serviço na rede municipal) e quatro foram municipalizadas da rede estadual, sendo duas delas CIEPs.

Em relação à estrutura física das escolas, prevalece uma situação de precariedade (quadro 6 - *infra*), pois apenas seis escolas possuem biblioteca e o mesmo número de unidades, no caso as mesmas, têm laboratório de informática. As unidades que possuem esses equipamentos são as maiores da rede e se localizam nas áreas mais centrais, de maior visibilidade. Já os prédios localizados em áreas mais distantes não têm os mesmos recursos.

#### **Quadro 6**

#### **Percentual e número de escolas da rede com presença ou não de equipamentos**

**físicos**

	Percentual de escolas que possuem o equipamento	Número de escolas que possuem o equipamento	Percentual de escolas que não possuem o equipamento	Número de escolas que não possuem o equipamento
Biblioteca	24 %	6	76 %	19
Laboratório de informática	24 %	6	76 %	19
Quadra de esportes	16 %	4	84 %	21
Cozinha e refeitório	96 %	24	4 %	1

Fonte: Questionários

No tocante à presença de quadra de esportes, observa-se que um menor número de unidades, apenas quatro, possuem-nas, sendo as mesmas que dispõem de laboratórios e bibliotecas. Assim, percebe-se que quatro escolas possuem os três equipamentos, enquanto a maioria das unidades não tem uma infra-estrutura mínima.

Destarte, o único equipamento que se encontra presente em quase todas as unidades (24 escolas) é o refeitório, acompanhado de uma cozinha. Há, portanto, preparo de merenda diária em todas as unidades, com exceção de uma delas que recebe alimentação pronta.

Em relação à conservação dos prédios das unidades escolares, observa-se uma certa desigualdade entre as unidades da rede. As escolas maiores e mais centrais e as creches construídas durante a gestão 2005-2008 (Messias/PT) apresentam melhores condições físicas de trabalho, com salas mais limpas, equipamentos de esporte, maior abundância de material pedagógico, dentre outros; enquanto que as escolas menores encontram-se em pior estado de conservação. Algumas salas de aula visitadas não possuíam sequer mesa de professor e quadro negro, os docentes escreviam com giz na

própria parede pintada de verde.

**Foto 1**



Escola Municipal Dr. Deoclécio Dias Machado Filho – Unidade de grande tamanho e posição central no município

**Foto 2**



Escola Municipal Rotariano Arthur Silva - Unidade de grande tamanho e posição central no município

**Foto 3**





Escola Municipal Expedito Miguel – Escola de pequeno tamanho e de posição mais periférica no município

**Foto 4**



Escola Municipal Santos Dumont– Escola de pequeno tamanho e de posição mais periférica no município

Na questão da divisão de turnos, não existe nenhuma unidade com presença de horário integral (mesmo com a incorporação de CIEPs) nas turmas de ensino fundamental, existindo apenas essa oferta nas quatro creches da rede, para algumas turmas de educação infantil. O turno noturno só é oferecido pelas escolas com Educação de Jovens e Adultos de ensino supletivo, sendo nove no total.

Ainda nesse esforço de caracterização da rede de ensino municipal de Mesquita, cabe mencionar a presença do Conselho Municipal de Educação que foi fundado no ano de 2001. Esse Conselho, segundo o decreto 004 de 2 de janeiro de 2001, seria um “*órgão consultivo do Poder Executivo Municipal, responsável pelo planejamento, acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação da Política de Educação de 1º grau (sic); creche; pré-escolar(sic) e das ações do Fundo Municipal de Educação*”<sup>29</sup>. Os objetivos desse Conselho seriam:

- a) promover estudo junto à Comunidade do Município, visando a adequação e à elaboração da Política Municipal de Educação de 1º grau; creche e pré-escolar;
- b) zelar pela preservação e o aprimoramento da qualidade de ensino no Município;
- c) definir critérios para a conservação e a ampliação da rede pública de ensino do Município;
- d) estabelecer metas e prioridades para a aplicação de recursos financeiros na melhoria da área de educação;
- e) opinar sobre a concessão de auxílio, subvenção, convênios, acordo, ajuste e contratos com quaisquer órgãos na área da educação;
- f) implementar normas destinadas à implantação do programa de material didático; transporte, alimentação e de assistência à saúde aos alunos da rede escolar do Município;
- g) adotar medidas que visem a adoção, a alteração e o aperfeiçoamento do currículo escolar no Município;
- h) aprovar e fiscalizar a aplicação trimestral dos recursos financeiros destinados a manutenção e ao custeio do ensino no Município;
- i) elaborar sugestões e enviá-las à Secretaria Municipal de Educação, visando à melhoria da qualidade da Política de Educação adotada pelo Município.<sup>30</sup>

Esse Conselho será sempre presidido pelo Secretário de Educação do Município e sua composição é de cinco membros designados pelo Poder Executivo, tendo dois anos de mandato cada um deles.

Pelas características do Conselho de Educação, este pouco contribui com a construção de uma política de gestão democrática na rede municipal. Trata-se de um órgão somente consultivo, ou seja, que apenas emite opiniões ao Executivo, sem ter poder

---

<sup>29</sup> Decreto Municipal nº 004, 2 de janeiro de 2001, artigo 1.

<sup>30</sup> Idem, art. 2.

de decisão algum. Além disso, seus membros são indicados pelo Prefeito (sem garantia da presença de representantes de alunos, funcionários e professores), através da presidência obrigatória do Secretário de Educação; fato que pode alijar das decisões do processo educacional representantes dos usuários da rede. Essa situação contraria a lógica da gestão democrática ao não permitir a participação das vozes dos diversos atores do cotidiano escolar.

Características do Conselho que acabam ratificando as considerações de Teixeira (2004) de que no Brasil esse espaço que deveria ser uma intermediação entre Estado e sociedade, funcionando, portanto, como um mecanismo de abertura de espaços públicos, e permitindo uma ampliação da esfera de participação da sociedade civil, acaba se transformando em órgão do governo, prestando serviços de consultoria e assessoria. Seguem as palavras da autora:

[...] Em contrapartida, a idéia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX. Essa concepção conferiu-lhes a marca de órgãos normativos do sistema, atuando, como mostra Cury (2000, p.44), na interpretação e resolução do emprego da legislação educacional no país, segundo suas competências e atribuições. (TEIXEIRA, 2004, p. 693).

## 5.1) OS CAMINHOS DA GESTÃO ESCOLAR DITA DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE MESQUITA

O objetivo desse sub-item é analisar os projetos que estão em curso na rede com vistas, supostamente, a implementar mudanças no cotidiano da gestão escolar das unidades de ensino.

Como já vimos, surge no Município uma nova força política a partir do ano 2005, em função da promessa de desencadear mudanças na gestão municipal e, por conseguinte,

nas unidades escolares.

Para ilustrar a pretensa importância que a nova gestão municipal confere à educação, observa-se que o Prefeito ostenta o título de “Prefeito amigo da criança”. Utiliza esse *slogan* por incluir Mesquita no programa da Fundação Abrinq (Associação Brasileira dos fabricantes de brinquedo), que visa monitorar as mudanças que são desenvolvidas na rede de ensino dos municípios para gerar impactos no cotidiano escolar, melhorando a qualidade da gestão e do ensino.

Além disso, foi criada a “Coordenadoria Municipal da Juventude”, no ano de 2006, no âmbito do gabinete da Prefeitura, com os seguintes objetivos:

- I – propor e coordenar ações governamentais relacionadas aos jovens;
- II – elaborar de forma participativa, planos, projetos e programas subsidiados na Política Municipal para os jovens, bem como propor as providências necessárias à sua completa implantação e seu adequado desenvolvimento, inclusive as pertinentes a recursos de caráter legislativo;
- III – acompanhar e orientar a execução, pela Administração Pública Municipal dos planos, programas e projetos mencionados no inciso anterior;
- IV – manifestar-se sobre adequação à Política Municipal para os jovens dos projetos municipais a ela conexas.
- V – manter com as administrações Estadual e Federal e com o Ministério Público, estreito relacionamento, objetivando a concorrência de ações destinadas à integração social dos jovens;
- VI – emitir opinião sobre acordos, contratos ou convênios firmados pelo demais órgãos da Administração Pública Municipal, no âmbito da Política Municipal para os jovens.<sup>31</sup>

Esse conjunto de promessas e de ações podem demonstrar como - pelo menos no plano do discurso - a nova Prefeitura tenta construir uma imagem de valorização e investimento no setor educacional municipal e na juventude e infância. Dessa maneira, ocorrem processos novos nas mais diferentes facetas da gestão escolar e na educação municipal como um todo, os quais serão analisados a seguir:

## A) GESTÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

<sup>31</sup> Decreto nº 415, 29 de agosto de 2006, art. 3.

Um projeto que visava gerar impactos na gestão da rede de Mesquita foi o de “Alimentação Escolar”, implantado a partir do ano de 2006, pois objetivava construir nas escolas cozinhas e refeitórios para que essas unidades produzissem sua própria merenda. Tal modelo tinha como meta substituir o até então vigente procedimento de compra de refeições já prontas por firmas terceirizadas. Logo, o objetivo do projeto seria:

Fornecimento de alimentação em quantidade e qualidade adequadas, destinada a atender às necessidades nutricionais dos alunos da Rede Municipal de Ensino durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.<sup>32</sup>

A estratégia, para tanto, seria elaborar cardápios balanceados de forma a suprir minimamente 15% das necessidades nutricionais diárias dos estudantes e promover hábitos alimentares mais saudáveis.

Para ilustrar essa questão da produção da merenda escolar, cabe ressaltar que já existia no Município, desde o ano de 2001, um Conselho de Alimentação Escolar, espaço que teria, segundo o seu Decreto de criação, um caráter consultivo e seria responsável pelas seguintes atribuições:

- I - organizar os serviços de Alimentação Escolar para as Escolas de 1o grau do Município de Mesquita;
- II - planejar e fiscalizar a aplicação de recursos financeiros destinados à Alimentação Escolar;
- III - estabelecer e encaminhar ao Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, medidas consideradas essenciais ao cumprimento da Política de Alimentação Escolar no âmbito do Município de Mesquita e participar da elaboração do Plano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, respeitando-se os hábitos alimentares da Comunidade;
- IV – elaborar através de nutricionista e aprovar os cardápios dos programas de alimentação escolar, promovendo a sua execução sob a responsabilidade

---

<sup>32</sup> Projeto “Alimentação Escolar”, elaborado pela Secretaria de Educação e fornecido pela Prefeitura, p.3.

da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

V – acompanhar e promover a avaliação da execução e do controle da boa qualidade e das condições nutrientes da Alimentação Escolar no Município;  
VI – promover estudo visando a melhoria da qualidade da Alimentação Escolar no Município;

VII - efetivar pesquisas para a elaboração de planejamento sobre o impacto e a influência da Alimentação Escolar na rede de ensino do Município.<sup>33</sup>

Esse Conselho é composto por dez membros, com mandato de dois anos, e apresenta a seguinte distribuição: dois representantes da área de Educação da Administração Pública, dois da Secretaria Municipal de Saúde, dois professores da rede, dois representantes de responsáveis de alunos, dois representantes da sociedade civil organizada.<sup>34</sup>

Fácil se faz observar que a função estabelecida para o Conselho encontra-se limitada, posto ser ele considerado apenas como um espaço consultivo, quando também deveria ser enquadrado como deliberativo e fiscalizador, para poder possuir uma abrangência maior. Apresenta, entretanto, uma composição de membros mais afeita às características do processo de gestão democrática, já que prevê a participação de responsáveis, professores, sociedade civil, e não apenas membros ligados diretamente às Secretarias ou ao Gabinete do Prefeito.

Assim, no bojo do projeto de “Alimentação Escolar”, é promulgada a Lei municipal nº 245 no ano de 2006, que obriga a elaboração e divulgação do cardápio escolar em todas as Unidade de Ensino administradas por Mesquita. Nesse texto também é estabelecido que o espaço responsável por essa elaboração de cardápios seria a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, fixando que o Conselho de Alimentação Escolar, em conjunto com associações de pais e mestres e/ou grêmios, participaria do processo de maneira apenas fiscalizadora.<sup>35</sup>

O texto da Lei diz que os cardápios deverão corresponder a 15% das necessidades

<sup>33</sup> Decreto municipal nº 005 de 02 de janeiro de 2001, art. 2.

<sup>34</sup> Idem, art. 3.

<sup>35</sup> Lei Municipal nº 245 de 28 de março de 2006, art. 2.

calóricas diárias do alunado (estando, portanto, de acordo com o texto do Projeto de Alimentação Escolar) e deverão ser compostos prioritariamente por produtos presentes na produção municipal.<sup>36</sup>

Em consonância com essa valorização da produção agrícola local, cabe demarcar que existe, segundo a Lei Municipal nº 244 de 2006, no Município de Mesquita, a semana do agricultor, a ser realizada todo mês de abril. Nessa semana deve ocorrer, nas escolas municipais, apresentação sobre os métodos de trabalhos dos agricultores locais e campanha de incentivo ao consumo de produtos oriundos da própria municipalidade.<sup>37</sup>

No contexto da discussão sobre a questão da alimentação escolar, o seu respectivo Projeto apresentou impactos na gestão escolares, pois conseguiu que quase todas as escolas da rede possuíssem cozinha e refeitório (24 de um total de 25 unidades), situação que fortalece - ao contrário do recebimento de “quentinhas” já prontas - a escola no controle do preparo da merenda.

Mas, ao mesmo tempo, esse processo foi construído em desacordo com o incentivo à participação de diversos atores do espaço escolar, já que a elaboração do cardápio fica a cargo da Secretaria de Educação, que apenas o repassa para as escolas; não existindo, portanto, o respeito à especificidade de cada unidade. O Conselho de Alimentação escolar, que possui uma composição mais plural, não participa dessa elaboração, cabendo a ele apenas uma fiscalização do processo, o que o enfraquece.

## B) A RELIGIÃO E A GESTÃO DAS ESCOLAS

No que diz respeito ao currículo, observa-se a obrigatoriedade do ensino de “Orientação Religiosa”, constituindo-se em disciplina dos horários normais da rede

---

<sup>36</sup> Idem, arts. 3 e 4.

<sup>37</sup> Lei Municipal nº 244 de 14 de março de 2006, art. 3 e 4.

municipal, mas de matrícula facultativa. Essa matéria *“terá caráter ecumênico, alicerçada sobre princípios humanistas, vedada a sua implementação de forma confessional.”*<sup>38</sup>, e sempre ocorrerá nas dependências da unidade de ensino.

Para ministrar tais aulas, os educadores teriam que possuir formação superior e sua contratação se daria por meio de concurso público de provas e títulos<sup>39</sup>. Esse curso objetivaria *“aproximar a Infância, a Adolescência e a Juventude da dimensão transcendental da existência humana, de maneira a fazer frente à onda de materialismo do qual decorre o desequilíbrio social, caracterizando quadros de violência.”*<sup>40</sup>

Fica claro que o ensino religioso é visto como um possível remédio à violência que envolve os jovens. Dessa maneira, tal conhecimento é entendido como um mecanismo de controle social para diminuir a “impulsividade” dos alunos da rede municipal. O entendimento das razões pelas quais ocorrem as situações de violência parece ficar em segundo plano.

A situação descrita acima reafirma a reflexão de Cavaliere (2006), pois, em muitas ocasiões, o Estado - pressionado pelas dificuldades no processo de socialização escolar dos grandes contingentes de estudantes oriundos das classes populares - acaba imaginando poder dividir parte dessa responsabilidade com a religião. Abaixo as próprias palavras da autora:

A grande maioria das justificativas para a presença do ensino religioso na escola se vale de raciocínios que o caracterizam como um recurso para que se apaziguem os ânimos, se enfrentem os problemas de ordem psicopedagógica, se orientem os jovens do ponto de vista moral, ético, e para a solidariedade social (CAVALIERE, 2006, p. 4)

Existe interferência das concepções religiosas na gestão da rede de escolas,

---

<sup>38</sup> Lei municipal nº 238 de 14 de março de 2006, art. 1.

<sup>39</sup> *Idem*, arts. 2 e 5. Até meados de 2009, não ocorreu concurso para esse professor.

<sup>40</sup> Lei Municipal nº 238 de 14 de março de 2006,, art. 6.



situação que fere a lógica da laicidade do Estado, que deveria pautar a administração pública. Um exemplo de tal fato se deu no programa de capacitação para os profissionais da rede, ocorrido no ano de 2007, que exigia presença obrigatória. Nessa ocasião, foram convidados os palestrantes Leonardo Boff e Frei Beto, destacados pensadores da teologia da libertação, viés progressista da doutrina católica.

Essa influência da teologia da libertação nos cursos de formação pode ter relação com a própria formação do atual partido que se encontra no poder, pois este teve como um fundamental espaço para a sua eclosão, na municipalidade de Mesquita, as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), espaços que se notabilizam pela discussão desse viés teológico.

Outra influência da doutrina religiosa católica se encontra na prática de se desenvolver um trabalho transversal, em todos os anos de escolaridade, com o tema proposto pela Campanha da Fraternidade. Esta se realiza anualmente sob o comando da Igreja Católica, sendo coordenada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Nas escolas de Mesquita, o tema proposto pela Campanha deve ser enfocado pelos professores de todas as séries e disciplinas, possuindo, portanto, muita interferência no currículo, já que não se restringe a apenas um momento isolado, mas acaba perpassando todo o conjunto de saberes ministrados pela escola.

### C) REPRESENTAÇÃO DE SEGMENTOS DA SOCIEDADE E A GESTÃO ESCOLAR

A cultura negra, presente no currículo da rede escolar de Mesquita, é oriunda da Lei municipal nº 085 de 25 de Abril de 2002<sup>41</sup> que versa sobre o combate ao racismo. Ela dispõe sobre a obrigatoriedade de se ensinar, em todo o ensino municipal, a respeito da

---

<sup>41</sup> Posteriormente foi promulgada Lei Federal de nº 10 639 de 2003 com conteúdo parecido.

contribuição do negro na cultura brasileira e da história da África, além de versar sobre a necessidade periódica de formação de todos os funcionários de creches e escolas nos aspectos que possuam relação com o combate ao racismo.

Outro segmento presente na legislação municipal são os portadores de necessidades especiais; sobre seus direitos versam Leis municipais, apresentadas adiante, o que gera impactos na rede de educação. Como exemplo, há uma escola destinada exclusivamente ao aluno portador de necessidades especiais (vide foto 5).

**Foto 5**



Escola Municipal Prof. Marcos Gil – Unidade destinada exclusivamente a alunos portadores de necessidades especiais

Ademais, para tal, existe, desde o ano de 2001, no Município, um Fundo contábil denominado “Fundo Municipal de Apoio aos portadores de Deficiência”, que é composto pelos seguintes recursos:

- I – 5% (cinco por cento) da receita bruta anual proveniente dos Contratos de Estacionamento da Cidade;
- II – Transferências de recursos Federais, Estaduais e Municipais, especialmente consignados ao Fundo;
- III – Doações e contribuições;
- IV – 0,5% (meio por cento) do orçamento da secretaria Municipal de Saúde e assistência Social;
- V – 0,5% (meio por cento) do Orçamento da Secretaria Municipal de Governo e Obras;<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Lei Municipal nº 055 de 13 de dezembro de 2001. Art. 2.

Uma das funções definidas para esse Fundo é justamente *“promover a efetiva inserção do aluno com deficiência na rede municipal de ensino”*.<sup>43</sup> Dessa maneira, pode-se perceber que essa destinação de verba do Fundo para fins educacionais pode favorecer a alta abrangência da rede em relação aos alunos com deficiência, atingindo portanto 94% desses alunos, segundo a tabela 3.

Outra presença na organização municipal que diz respeito à política para deficientes é a criação, a partir do ano de 2001, do “Departamento de Inclusão Social”, no âmbito da Secretaria de Educação. Uma das atribuições desse Departamento seria justamente: *“promover ações educativas para a inserção de alunos com deficiência”*<sup>44</sup>. Pode-se fazer uma crítica a respeito da pouca clareza, no texto da Lei, dos métodos para tal “inserção”; mas, cabe destacar que a presença da questão do deficiente, nesse Departamento, pode auxiliar no direcionamento das ações desse espaço para a elaboração de políticas para aquele tipo de estudante.

No bojo dessas ações, temos a LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), reconhecida, em 2006, como uma linguagem oficial do Município. A Lei prevê a utilização de intérpretes de LIBRAS em todos os níveis de ensino oferecidos pelo Município, segue o próprio texto da Lei:

A rede municipal de ensino através da Secretara Municipal de Educação, deverá garantir acesso à educação bilíngüe (LIBRAS e Língua Portuguesa), no processo de ensino-aprendizagem, desde a educação infantil até os níveis mais elevados do sistema educacional do Município, a todos dos alunos portadores de deficiência auditiva.<sup>45</sup>

Destarte, a Administração Pública, por meio da Secretaria de Educação, deverá ter, no seu quadro de funcionários, intérpretes de LIBRAS para trabalharem na ajuda ao

---

<sup>43</sup> Idem, art. 4.

<sup>44</sup> Lei Municipal nº 149 de 28 de maio de 2004, art. 4.

<sup>45</sup> Lei Municipal nº 283 de 10 de maio de 2006, art. 2.

processo de ensino-aprendizagem.<sup>46</sup> Apesar da importância da garantia legal da presença desses profissionais, não ocorre uma demarcação clara de que eles serão contratados por concurso público, ou por qualquer outro meio. Há previsão na Lei de cursos de formação de LIBRAS para os professores interessados, com ênfase nos profissionais da rede. Segue o texto da Lei sobre o oferecimento de cursos:

[...] cursos periódicos de Língua Brasileira de Sinais – C – em diferentes níveis, para surdos e seus familiares, professores, professores de ensino regular e comunidade em geral.<sup>47</sup>

Outra manifestação da política de inclusão do deficiente é a promoção da semana oficial de “Conscientização da Luta das Pessoas com Deficiência”, realizada todo mês de abril. Uma das propostas da semana é a exibição de manifestações artísticas dos alunos com deficiência e o trabalho da questão da própria deficiência, como tema transversal, por todas as escolas municipais.<sup>48</sup>

Podemos ressaltar que a Lei municipal que insere no currículo a cultura negra é anterior à Lei Federal, o que revela indício de protagonismo do poder municipal na elaboração de Legislação.

#### D) RELAÇÃO ESCOLA-COMUNIDADE E A GESTÃO ESCOLAR

“Escola Aberta”<sup>49</sup> é outro Projeto da nova gestão municipal, que é desenvolvido em conjunto com os Ministérios da Educação, dos Esportes e da Cultura, e com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). Ele

---

<sup>46</sup> Idem, art. 3.

<sup>47</sup> Idem, art. 4.

<sup>48</sup> Lei Municipal nº 255 de 10 de maio de 2006, art. 4 e 5.

<sup>49</sup> Esse Projeto é desenvolvido em outras redes públicas do Brasil, não sendo, portanto exclusividade de Mesquita. É coordenado nacionalmente pela Secretaria de Educação Continuada, alfabetização e diversidades – Secad/MEC

ocorre em sete escolas da rede e se constitui em oficinas abertas à comunidade durante os fins de semana. As oficinas abrangem as seguintes atividades: esporte de quadra, capoeira, artesanato, violão, pet/jornal, teatro, biscoito, reforço escolar, etc.<sup>50</sup> O objetivo desse Projeto, de acordo com seus documentos, é:

[...] a inclusão dos cidadãos nas várias atividades promovidas pela prefeitura [...] visa abranger a integração entre escola e comunidade, criando mecanismos para uma melhor formação dos indivíduos. Tal projeto também possui como característica a redução da ociosidade e, conseqüentemente, dos índices de violência entre jovens, sobretudo àqueles com baixa condição social.<sup>51</sup>

Os diretores entrevistados, que administram escolas com a presença do “Escola Aberta”, foram questionados sobre o funcionamento das oficinas. Todos afirmaram que participam muito pouco da organização das atividades, pois apenas “entregam” a escola para a Secretaria de Educação, a qual organiza essas atividades, trazendo inclusive outros educadores para desenvolver as ações, que não os profissionais da própria rede. Assim, pode-se perguntar se o objetivo do Projeto de desenvolver uma integração entre escola e comunidade está sendo atingido, pois se os profissionais que trabalham no cotidiano da escola, como diretores e professores, participam muito pouco da organização das oficinas, como ocorrerá uma aproximação destes com os membros da comunidade?

Demonstra-se, nesse caso, a dependência, ou inércia, da rede municipal em relação à esfera federal, pois esse Projeto é apontado como um dos mais importantes em termos de extensão de horário escolar e, mesmo assim, enquadra-se como uma iniciativa federal, com pouca ingerência do Poder municipal e dos profissionais das escolas em sua execução e realização.

Dentro dessa idéia de aprofundamento da relação entre as unidades escolares e a comunidade, pode-se destacar a criação, pela Lei nº 251 de 2006, do Programa “Escolinha

<sup>50</sup> Projeto “Escola Aberta” Elaborado pela Secretaria de Educação e fornecido pela Prefeitura, p.2.

<sup>51</sup> Idem, p.2.

Municipal de Futebol”, que é apresentado como uma atribuição da Secretaria de Educação e destina-se prioritariamente aos alunos da rede, podendo também ser estendido a toda a comunidade. A finalidade principal desse Programa, de acordo com a Lei municipal, é:

[...] a motivação, através da prática esportiva, em direção a um melhor aproveitamento dos conteúdos ensinados nas unidades de ensino, e a revisão de comportamentos considerados inadequados, tais como falta da observância de limites, da hierarquia, da disciplina e de comportamentos indesejáveis de agressividade.<sup>52</sup>

As aulas de futebol seriam ministradas para o público feminino e masculino, prioritariamente em espaços municipais (com ênfase nas escolas) ou outras dependências que a Secretaria aprove. Os educadores são profissionais de Educação física que trabalham na rede municipal. O aluno irá ingressar no Programa por meio de avaliações desenvolvidas na escola em que esteja matriculado e com permissão de seu responsável.<sup>53</sup>

Esse programa tem a capacidade de se aproximar mais dos profissionais atuantes no cotidiano da escola do que as oficinas desenvolvidas pela “Escola Aberta”, já que ele se faz com professores da rede e, preferencialmente, nas dependências da escola. Contudo, um problema para a sua eficaz realização é a falta de dependências esportivas nas unidades, já que apenas quatro escolas têm quadra esportiva. Logo, a Lei não é clara sobre as “outras dependências” aplicáveis, podendo colocar em risco a eficácia das próprias atividades.

Além disso, a prática esportiva não é entendida como uma faceta da formação do alunado, mas sim como um mecanismo de controle, para que esse estudante não desrespeite hierarquias nem cometa ações de violência.

Dessa maneira, o esporte, de acordo com essa Lei, e a religião - nas aulas de

---

<sup>52</sup> Lei Municipal nº 251 de 14 de março de 2006, art. 1.

<sup>53</sup> Idem, arts. 4,5 e 6.

“Orientação Religiosa“ - são concebidos como os meios pelos quais se domará o ímpeto violento dos estudantes, e não como esferas da formação humana, que, como tais, deveriam ser discutidas e trabalhadas pela escola.

Parecido com o Programa de escolinha de futebol, há também a criação, pela Lei nº 293 de 2006, da “Escola Municipal de Dança e Dramaturgia”, outra atribuição da Secretaria de Educação, destinada prioritariamente aos estudantes da rede, podendo ser estendida aos demais integrantes da comunidade.

Esse Projeto também funcionaria preferencialmente nas dependências das unidades de ensino, ou em qualquer outro lugar que a Secretaria aprove. Para tal, ao poder municipal caberá a realização de concurso público<sup>54</sup> para a provisão de educadores ou a contratação de profissionais temporários. A seleção para a participação nas atividades também ocorrerá na escola onde o aluno interessado esteja matriculado, por meio de critérios objetivos e demonstrados claramente a estudantes e responsáveis.<sup>55</sup>

Um dos problemas da “Escola Municipal de dança e dramaturgia” é a possibilidade de contratação de educadores temporários, pois estes normalmente não pertencem à rede, desenvolvendo assim pouco contato com os outros atores do cotidiano escolar. Ademais, no Município, os critérios para a escolha desses profissionais podem se assentar sobre a prática de apadrinhamentos e clientelismo, desconsiderando a competência ou formação adequada para o desempenho da função.

Percebe-se que a maior parte dos Projetos de aumento de horário de atendimento escolar não necessariamente prevê um fortalecimento da escola para que esta instituição desempenhe atividades educacionais diversificadas. Ao contrário, trabalha com a concepção de participação de outros educadores, que não os do cotidiano regular, e a utilização de outros espaços, que não o escolar.

---

<sup>54</sup> Até meados de 2009 não houve concurso para esse tipo de profissional

<sup>55</sup> Lei Municipal nº 293 de 21 de junho de 2006, arts. 2,4,5 e 6.

Dessa forma, e de um modo geral, o modelo escolhido é o de aluno em tempo integral em detrimento da escola de tempo integral (CAVALIERE, 2009), pois o primeiro modelo se baseia em uma diversificação de espaços e pessoas para a execução de atividades educativas, ocorrendo, na prática, uma ação complementar à escola; enquanto no segundo modelo, ter-se-ia um investimento no próprio espaço escolar e nos profissionais que aí trabalham com vistas à extensão do horário de atendimento escolar e à diversificação das responsabilidades escolares. As definições, nas próprias palavras da autora:

Os modelos de organização para a realização da ampliação do tempo de escola que vêm se configurando no país, podem ser sintetizados em duas vertentes: uma que tende a investir em mudanças no interior das unidades escolares, de forma a que possam oferecer condições compatíveis com a presença de alunos e professores em turno integral e outra que tende a articular instituições e projetos da sociedade, que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar e até, preferencialmente, fora dele. (CAVALIERE, 2009, p.2)

## E) A INICIATIVA PRIVADA E A GESTÃO DAS ESCOLAS

Outro projeto de extensão da formação do alunado, praticado na rede de Mesquita, é o “Turismo Educativo”, prescrito na Lei Municipal nº 233 de 2005. A finalidade de tal programa seria possibilitar o acesso dos estudantes da rede ao acervo cultural, artístico e turístico do Município. Para o financiamento dessas atividades ocorre claramente um incentivo a parcerias com a iniciativa privada, a fim de desonerar os cofres municipais. Seguem dois trechos da Lei que versam sobre esse tema:

O Projeto Turismo Educativo poderá ser patrocinado, total ou parcialmente, por empresas particulares, às quais será concedido o direito à ampla divulgação quanto à sua participação.

[...]



Independentemente dos patrocínios de que cuida o artigo anterior, fica o Poder Executivo autorizado a buscar parcerias com a iniciativa privada, com finalidade de favorecer o desenvolvimento do Projeto <sup>56</sup>

Vemos que o texto da Lei marca de maneira clara o sentido de desenvolver o Projeto com verbas da iniciativa privada, ficando os passeios como apêndices da formação dos estudantes, e que, por isso, não mereceriam ser custeados pelo Poder Público. Além disso, tamanha abertura à iniciativa privada pode direcionar a programação, principalmente se os “patrocinadores” determinarem o local de visita dos estudantes de acordo com interesses econômicos e não pedagógicos.

Outro exemplo de relação entre a Prefeitura e a iniciativa privada encontra-se presente na Lei nº 083 de 2002 que versa sobre a possibilidade de repasse de verba pública para as unidades de ensino comunitárias que atendam crianças de 0 a 6 anos. De acordo com essa Lei, o Poder municipal publicará lista anual com as instituições que receberão tal benefício, sem explicar claramente os critérios para estas escolhas. Versa também ela sobre a obrigatoriedade de subvenção para a alimentação escolar servida nessas unidades.<sup>57</sup>

O financiamento público de unidades não-estatais pode ser questionado pela pouca abrangência das creches municipais na rede (apenas quatro unidades), percebendo-se, segundo o quadro 3 (*supra*), que mais da metade dos alunos atendidos nesse tipo de ensino estão matriculados na esfera privada. Portanto, cria-se uma situação em que o Município não fornece suficientemente o serviço de educação infantil, estimulando a procura pelas instituições privadas e possibilitando o fornecimento de verbas públicas para essas instituições, recursos que poderiam ser investidos na expansão da própria rede

---

<sup>56</sup> Lei Municipal nº 233 de 14 de dezembro de 2005, arts. 3 e 4.

<sup>57</sup> Lei Municipal nº 083 de 19 de abril de 2002, arts. 2 e 3.

municipal.

Outro exemplo de relação da Secretaria de Educação com a iniciativa privada é o acordo de cooperação com a Sociedade de Ensino Superior de Nova Iguaçu (SESNI), representada na figura da Universidade de Nova Iguaçu (UNIG), para o oferecimento de vários serviços, como:

O presente instrumento tem por objetivo formalizar o convênio de cooperação técnica entre as partes, visando ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão de cursos de educação continuada em nível de graduação, pós-graduação, aperfeiçoamento, atualização e extensão, treinamento na área de recursos humanos, intercâmbio de informações e experiências, integração à sociedade, prestação de serviços, inclusive consultoria técnica.<sup>58</sup>

Observa-se que essa instituição privada de ensino superior foi escolhida, pela Secretaria de Educação, para o oferecimento de uma série de atividades, situação que pode gerar uma dependência indevida da instituição privada ao Poder Público municipal.

## F) RELAÇÃO COM OS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO

Anteriormente ao primeiro concurso para profissionais de educação, ocorrido no ano de 2006, a rede funcionava com dois tipos de profissionais: pessoal oriundo, antes da emancipação, do Município de Nova Iguaçu, sob o regime estatutário, e professores contratados em regime temporário.

O concurso acarretou uma série de impactos no cotidiano escolar, pois desencadeou a renovação da imensa maioria dos profissionais atuantes nas escolas (já que os temporários foram substituídos pelos novos estatutários). Entre outras mudanças, houve a eclosão de novas práticas ligadas à gestão escolar, como a elaboração de projetos político-pedagógicos e a construção de novas relações entre diretores, professores, pais e

<sup>58</sup> Lei Municipal nº 157 de 30 de junho de 2004, art. 2.

alunos.

Um exemplo das mudanças ligadas à modificação do contrato de trabalho dos profissionais foi a ocorrência de paralisações e manifestações em prol da melhoria de salários e condições de trabalho em fins de 2007 e início de 2008. Nunca antes havia acontecido tal processo na rede municipal de Mesquita. Provavelmente ele está relacionado à nova condição e à maior estabilidade do cargo dos profissionais concursados - diferente dos professores que trabalhavam por contrato temporário, que sempre corriam o risco de não terem seus contratos renovados se desenvolvessem críticas à remuneração ou às condições de trabalho. Esse movimento de paralisações conseguiu lograr algum êxito, como o reajuste do salário-base de 14% dos profissionais de Educação, em abril de 2008.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Lei Municipal nº 436 de 06 de abril de 2008.

## **CAPÍTULO 6 – A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA SEGUNDO OS DIRETORES**

Passaremos a analisar as características dos processos de gestão escolar nas escolas municipais de Mesquita, buscando reconhecer possíveis avanços em direção à gestão democrática. Para tanto, utilizaremos os dados obtidos com os questionários e com as observações de campo associadas aos Projetos e Leis municipais já apresentados. E desenvolveremos uma caracterização da ocorrência de cada um dos mecanismos de gestão democrática no cotidiano escolar, apresentados no capítulo 3 deste estudo. Segue, abaixo, quadro sobre a abrangência de cada mecanismo.

**Quadro 7**  
**Número e Percentual de escolas da rede com presença ou não de mecanismos de gestão escolar democrática**

	Número de escolas com presença do mecanismo	Percentual de escolas com presença do mecanismo	Número de escolas sem a presença do mecanismo	Percentual de escolas sem a presença do mecanismo
Conselho comunidade-escola	25	100 %	0	0 %
Grêmios escolares	12	48 %	13	52 %

Projeto político-pedagógico	15	60 %	10	40 %
Verba de livre utilização pela escola (*)	25	100 %	0	0 %
Eleição para diretores	2	8 %	23	92 %

(\*) A única verba de livre escolha de gasto é oriunda do Programa federal PDDE (Dinheiro Direto na Escola).

Fonte: Questionários

#### A) CONSELHO COMUNIDADE-ESCOLA

Um dos caminhos trilhados foi o Projeto “Participa Escola”, desenvolvido pela Secretaria de Educação, durante o ano de 2007, que visava estabelecer relação com todas as unidades de ensino e incentivar a criação de grêmios escolares e conselhos comunidades-escola. Esse projeto visava:

[...] aprofundar a implementação de mecanismos participativos diretos entre a Unidade Escolar e o órgão gestor da política educacional do município, contribuindo para um aprofundamento cada vez maior na busca de um ambiente de democracia na escola, onde a participação de todos os seus agentes é o fator principal.<sup>60</sup>

Os seus objetivos seriam:

- a) Promover uma aproximação maior entre a equipe da Secretaria e a Comunidade Escolar de cada Unidade de Ensino (alunos, responsáveis, profissionais da educação) com o intuito de ouvir, registrar e encaminhar in lócus os problemas que atingem as UEs;
- b) Debater os rumos da educação no país e no município;
- c) Valorizar as iniciativas administrativas e *pedagógicas de cada ambiente escolar*;
- d) Incentivar a criação do Grêmio Estudantil nas UES que abrigam os Anos Finais do Ensino fundamental e EJA;

<sup>60</sup> Projeto Participa Escola, elaborado pela secretaria de Educação e fornecido pela Prefeitura, p. 2.

e) Ajudar na construção do Conselho Escolar de cada UE.<sup>61</sup>

A estratégia do Projeto se baseava em visitas às unidades escolares, onde membros da Secretaria de Educação se fixavam nas escolas pelo período de uma semana com o objetivo de debater os seus rumos e de semear a construção de espaços representativos, como os grêmios e os conselhos.

O principal objetivo era promover a criação dos conselhos comunidades-escola, previsto em Lei municipal desde o ano de 2002. Esses conselhos seriam os órgãos coletivos e democráticos das escolas, com poder deliberativo, consultivo e fiscalizador.<sup>62</sup> Segundo a Lei, eles seriam eleitos por votação democrática e compostos por conselheiros, com mandato de dois anos, que são os representantes dos trabalhadores lotados na escola, dos alunos - com no mínimo quatorze anos - e dos responsáveis. Esse órgão terá as seguintes atribuições principais:

- I – Estabelecer normas para a estruturação e funcionamento do conselho;
- II – Primar pelo cumprimento da Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional, bem como a legislação estadual e municipal referente à educação;
- III – Divulgar o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº8.069 de 13 de setembro de 1990), especialmente o Capítulo IV do Título II referente à educação;
- IV – Assessorar a direção da escola nas questões administrativas e pedagógicas;
- V – Implementar e avaliar as diretrizes da política educacional da Secretaria Municipal de Educação;
- VI – elaborar, acompanhar e avaliar o plano anual de *ação da unidade escolar*;
- VII – Criar programas especiais com o objetivo de integrar escola, família e comunidade;
- VIII – Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros da unidade escolar;<sup>63</sup>

Ainda esse órgão terá o poder de deliberar sobre:

---

<sup>61</sup> Idem, p. 4.

<sup>62</sup> Lei Municipal nº 090 de 25 de abril de 2002, arts. 2 e 3.

<sup>63</sup> Idem, art. 12.

- a) Regimento interno do Conselho;
- b) Avaliação do plano anual de ação escolar;
- c) Programas especiais;
- d) Prioridades para a gestão financeira;
- e) Aprovação ou rejeição de relatórios dos setores pedagógico e administrativo;
- f) Projetos do Poder Executivo Municipal a serem aplicados na unidade escolar.<sup>64</sup>

Entretanto, segundo os questionários aplicados aos diretores, essas funções previstas na Lei - de deliberar, fiscalizar e servir como espaço de consultas - não ocorrem na prática. Constatou-se que todas as escolas visitadas possuem Conselhos e todos eles apresentaram processos eletivos para a sua formação. Mas, observa-se que, segundo as informações obtidas nos questionários, esse espaço se configura como um mero ratificador de decisões da equipe diretora e de tomada de decisões relacionadas ao cotidiano escolar, como queixas de má conduta de professores, ou problemas de indisciplina de alunos.

A seguir, uma diretora apresenta uma função diversa para o Conselho:

O Conselho para a gente aqui serve muito para os alunos, pois quando ele faz uma coisa muito grave, falamos: vou te levar para aquela reunião que tem todo o mês, que até o Prefeito pode vir, e normalmente o aluno fica com medo e sossega.<sup>65</sup> (diretor da escola 22)

No quesito financeiro, é quase inexistente a fiscalização das contas da escola, pois, em geral, nas reuniões do Conselho, o diretor expõe planilhas com os gastos e despesas, e os membros apenas ratificam tais tabelas, sem grandes questionamentos. Segue uma resposta de outra diretora:

Na parte financeira não temos muito problema não, mostramos as tabelas, mas aí ninguém olha muito não, os membros assinam e não temos mais dor de cabeça. (diretor da escola 20)

---

<sup>64</sup> Idem, art. 12

<sup>65</sup> Esclarecendo que o Prefeito normalmente não participa das reuniões, sendo essa colocação uma ameaça falsa ao aluno para que pare de cometer atos de indisciplina.

Outro dado presente nos questionários que pode revelar a pouca valorização dos Conselhos é o número de reuniões marcadas; quase todas as diretoras relataram que essa reunião só ocorre uma vez por mês (mínimo exigido pela Lei municipal). Apenas uma escola, em 25, relatou que acontecem duas ou até três reuniões mensais.

Nessa escola onde ocorre mais de uma reunião mensal, também encontramos um relato de decisões tomadas pelo Conselho, como a negação e a proposta de elaboração de um novo Projeto Político-Pedagógico e propostas de reformas na escola com as verbas disponíveis. Segue um trecho do relato da diretora:

Na escola os pais participam do Conselho, um exemplo foi o PPP; eles não gostaram dele e fizeram pressão para mudar, outra coisa foi a necessidade de rampa de acesso para as crianças, os pais falaram: vamos gastar o dinheiro que tem para fazer, ou vamos para o gabinete do Prefeito. (diretor da escola 12)

Cabe ressaltar que essa escola apenas atende a alunos portadores de necessidades especiais, e, dessa maneira, por inspirarem maiores cuidados, pode-se inferir que os responsáveis são mais presentes no cotidiano dos alunos. A condição especial dos alunos parece gerar uma maior participação desses pais no cotidiano escolar, conferindo maior importância ao Conselho como espaço de discussão e reivindicação.

## B) GRÊMIOS ESCOLARES

O Projeto “Participa Escola” também propõe a criação de grêmios. Todavia, tal proposta não atinge todas as unidades de ensino, pois apenas doze delas relataram que possuem grêmios estudantis.

Todas as unidades que relataram a presença de grêmios ressaltaram que este se



destina prioritariamente a estudantes dos 8º e 9º anos do ensino fundamental, pois consideram que esses alunos têm maior maturidade para participar do processo político.

No que diz respeito às atividades dos grêmios, observou-se basicamente duas ações: organizar eleições para representante de turma e para um novo grêmio e organizar festas na escola, como as de fim de ano e a junina. Segue outro trecho de resposta de diretor:

O grêmio nos ajuda, os meninos vão de sala em sala com a urna fazendo a eleição. [...] Também organizam as festas, chamam os outros alunos para cortar as bandeirinhas na festa junina e organizam o amigo oculto no fim de ano. (diretor da escola 22)

O depoimento minimiza as funções e o papel da organização dos alunos que vem a ser um elemento fundamental à gestão escolar democrática. O grêmio é visto como um reprodutor de ordens da direção, como organizador de festas e de eleições. Dessa maneira, esse espaço que é fundamental para formação política dos alunos e para a afirmação de uma gestão democrática, pois permitiria a discussão de questões coletivas, acaba sendo usado em tarefas que não ensejam marcantes processos de participação.

Uma possível explicação para essas características observadas nos grêmios pode ser o próprio Projeto “Participa Escola”, pois este colocou a criação de grêmios como meta a ser atingida, sem respeitar o tempo de discussão da própria comunidade escolar. Sendo assim, podem ter surgido grêmios “artificiais”, ou seja, representações que foram estruturadas para cumprir o objetivo do programa sem permitir o surgimento efetivo da representatividade dos estudantes.

### C) PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

Outro viés da gestão democrática aqui observado foi a questão dos Projetos

Político-Pedagógicos. Segundo os questionários aplicados, pode-se perceber que apenas 15 unidades, de um total de 25 escolas na rede, informaram possuir o documento.

Desses Projetos existentes, constatou-se, por meio dos questionários, que 10 datam do ano de 2008, três de 2005 e dois de 2007. A explicação para que a maioria dos PPPs tenham sido elaborados em 2008 pode ter relação com o concurso de professores de 2006. Estes profissionais começaram a trabalhar efetivamente na rede no ano letivo de 2007 e, com isso, não houve tempo hábil, no ano corrente, para a construção desse processo. Mas, no ano posterior, eles foram elaborados. Esse fato ajuda a demonstrar que o concurso modificou muitas facetas do cotidiano da gestão escolar, sendo a elaboração de novos PPPs um exemplo.

Dos PPPs existentes, percebeu-se, por meio dos questionários aplicados a diretores, que houve a participação de membros da direção e de professores em todos os processos de elaboração dos 15 PPPs. Porém, foi relatada a participação de alunos e responsáveis em apenas 3 casos. Dessa maneira, a construção da maioria desses documentos, que traçam os rumos das escolas, não chegou a envolver alunos nem responsáveis, caracterizando um processo limitadamente democrático, já que se privilegiaram as vozes que normalmente possuem muito peso no cotidiano escolar, professor e diretor, por serem considerados, na maioria dos casos, os detentores exclusivos dos saberes que resolveriam os problemas da unidade de ensino. A valorização de outros atores como alunos, pais e funcionários, não ocorreu de maneira marcante, impedindo esses segmentos de interferirem diretamente nos processos de gestão, como a elaboração de PPPs. Ademais, cabe ressaltar que apenas a participação de profissionais ligados à escola esteja respaldada pela LDB, o corpo da Lei não demarca de maneira explícita a necessidade de chamar à participação pais e alunos na construção desse documento.

Em relação aos conteúdos dos PPPs, cabe mencionar que nossa análise só pode contemplar três Projetos, dentre as 15 escolas que afirmaram ter esse documento. Não conseguimos ter acesso aos demais. As considerações abaixo não podem, portanto, ser extrapoladas para os PPPs de toda a rede, pois não foi possível essa análise mais abrangente. Esses três PPPs estudados serviram muito mais como um movimento exploratório do que como elementos para gerar uma caracterização final desse tipo de documento produzido pelas escolas de Mesquita.

A explicação para esse pequeno quantitativo de PPPs disponibilizados reside no receio dos diretores de possivelmente perder o cargo, ao colaborar cedendo documentos escolares - colocação dos próprios diretores, que argumentaram que responderiam o questionário, por não haver exibição de suas identidades, mas não forneceriam documento da escola por ser mais “perigoso” para a perda da função de gestão.

Dos três PPPs que tivemos acesso, todos foram elaborados no ano de 2008. Já tendo, portanto a participação de professores oriundos do concurso público. Mas, como já vimos, nenhum desses processos de elaboração teve a participação de pais, alunos ou funcionários, segundo os relatos dos diretores

O primeiro PPP analisado é oriundo de uma escola que atende a muitos alunos de ensino fundamental regular e supletivo noturno na modalidade de jovens e adultos, (sendo a segunda da rede em quantidade de matrículas), funcionando em três turnos, e em uma área central da municipalidade .

Esse documento se organiza no sentido de primeiramente fazer uma apresentação e caracterização da escola; depois desenvolve uma definição de concepções e conceitos pedagógicos, delimitando os seus eixos de ação; em seguida, arquiteta como ocorrerão as práticas do cotidiano escolar; e, por fim, traça os saberes que deverão ser trabalhados nas séries oferecidas pela unidade.

Nesse documento, a escola é definida como um espaço de socialização e estímulo às relações democráticas e de participação cidadã. Um exemplo dessa afirmação aparece na definição dos objetivos da escola:

A nossa Escola de Educação Básica objetiva sua ação educativa, fundamentada nos princípios da universalização de igualdade de acesso, permanência e sucesso, da obrigatoriedade da Educação Básica e da gratuidade escolar.

[...]

A proposta é uma Escola de qualidade, democrática, participativa e comunitária, como espaço cultural de socialização e desenvolvimento do/a educando/a visando também prepará-lo/a para o exercício da cidadania através da prática e cumprimento de direitos e deveres.(PPP 1, p. 1)

Outra idéia muito presente no documento diz respeito à conceituação da escola e da Educação como um espaço que pode e deve transformar a sociedade e o aluno. São exemplos dessas idéias as concepções de sociedade, de homem e de Educação, presentes no documento:

**De Sociedade:** Pertencente a uma sociedade capitalista, competitiva baseada nas ações e resultados, por isso faz-se necessário construir uma sociedade libertadora, crítica, reflexiva, igualitária, democrática e integradora, fruto das relações entre as pessoas, caracterizadas pela interação de diversas culturas em que cada cidadão/ã constrói a sua existência e a do coletivo.

**De Homem:** O ser humano, na atualidade, é competitivo e individualista, resultado das relações impostas pelo modelo de sociedade em vigor. No entanto, a luta deve ser por um homem social, voltado para o seu bem próprio mas, acima de tudo, para o bem estar do grupo do qual faz parte. [...]

**De Educação:** O processo educacional deve contemplar um tipo de ensino e aprendizagem que ultrapasse a mera reprodução de saberes “cristalizados” e desemboque em um processo de produção e de apropriação de conhecimento e transformá-lo, possibilitando, assim, que o cidadão torne-se crítico e que exerça a sua cidadania, refletindo sobre as questões sociais e buscando **alternativas de superação da realidade** (grifo nosso). (PPP 1, p. 4)

Dessa maneira, a despeito da definição de Educação como uma “superação da realidade”, cabe destacar que não temos nenhuma delimitação mais clara no documento de quais serão os meios utilizados para desenvolver uma transformação desse porte. Além disso, observa-se que as atividades e conteúdos propostos para as séries oferecidas pela escola também não enfatizam essa lógica de transformação, sendo compostas por temas escolares tradicionais.

Outra contradição que pode ser apontada diz respeito ao processo de construção do próprio PPP em estudo, pois esse documento menciona em vários momentos a necessidade do estímulo às decisões coletivas e à participação do estudante na transformação da realidade, mas a escola não ofereceu a oportunidade para que esse mesmo aluno participasse da elaboração do Projeto.

O segundo PPP a que tivemos acesso foi elaborado por uma escola de menor proporção, que nos turnos da manhã e da tarde possui turmas das séries iniciais do ensino fundamental e no turno da noite, turmas de supletivo na modalidade de Educação de Jovens e adultos, até o 9º ano do ensino fundamental.

Esse segundo PPP é mais “enxuto” que o primeiro e se organiza da seguinte maneira: faz uma caracterização da escola; depois define os objetivos e a “filosofia” da mesma; em seguida, expõe seus princípios e suas concepções; e, por fim, demarca quais são os Projetos que serão utilizados no cotidiano escolar. O objetivo da escola é apresentado como:

A proposta pedagógica está pautada na concepção filosófica e educacional do homem como ser social e tem como missão promover a formação do ser humano e a construção da cidadania, produzindo, sistematizando e socializando o saber científico, tecnológico e filosófico. [...] **Esta proposta pedagógica foi elaborada de forma participativa** (grifo nosso), em conformidade com os princípios éticos, políticos e estéticos, visando ser o instrumento de transformação na medida em que expressa o compromisso com a caminhada coletiva. (PPP 2, p. 1)

Na definição acima existe novamente a demarcação de que a escola deve estimular movimentos coletivos, sem uma definição mais clara de como isso pode acontecer. Aparece também a afirmação de que a proposta foi feita de maneira coletiva, embora apenas diretores e professores tenham participado da construção do PPP. A idéia de “coletivo”, no caso, contempla apenas aqueles que detêm o saber pedagógico, excluindo-se os demais atores da escola - alunos, pais e funcionários.

Ao estudar todo o documento, percebemos também a definição da escola e da Educação como um instrumento em potencial de transformação da sociedade e das pessoas. Mas essa transformação seria desenvolvida por meio do estímulo à bondade, caridade e convivência harmoniosa dos sujeitos, existindo em várias ocasiões a presença de argumentos com vernizes religiosos. Um exemplo disso é que temos uma referência explícita no corpo do texto a São Francisco de Assis. Segue abaixo:

Para além do campo pessoal, a crise da atualidade atinge dimensões sociais de vazio, solidão, medo, ansiedade e agressividade sem objetivos. Nesse contexto, a figura de Francisco de Assis surge como altamente significativa: a figuração mais cristalina daqueles sonhos e daquele modo de relacionar-se que, hoje, todos buscamos. O que mais impressiona o homem moderno, ao confrontar-se com a figura de Francisco é sua inocência, seu entusiasmo pela natureza, sua ternura para com todos os seres, sua capacidade de compaixão pelos pobres e de confraternização com tudo, incluindo a própria morte (PPP2, p.3)

Além dessa referência explícita, temos ainda trechos do texto com termos que lembram bastante um discurso que se coaduna com a concepção católica. Segue abaixo um trecho que pode corroborar a colocação acima:

Os valores que perpassam o processo de aprendizagem têm por objetivo formar cidadãos **dignos e justos**, capazes de ser livres (aprender a pensar) e de agir como verdadeiros **Irmãos (aprender a conviver)**. A sociedade espera um novo patamar de consciência em que predomine a liberdade no mundo de formação, igualdade no mundo jurídico e a **fraternidade** no

mundo econômico (grifos nossos). (PPP 2, p. 2)

A citação supracitada contém um discurso de certa conotação religiosa ao se referir a *irmãos, fraternidade, homens justos e dignos*, etc. Ressalte-se que, no corpo do PPP, temos a concepção de que o ensino deve ser laico e respeitar todas as manifestações religiosas; mas, a definição dos valores da unidade de ensino parece contradizer a idéia da laicidade da escola.

O último PPP que analisamos diz respeito a uma escola de pequeno porte, que foi municipalizada da rede estadual, oferecendo o ensino fundamental regular nos turnos da manhã e tarde.

Esse documento se estrutura da seguinte maneira: traz uma caracterização da escola; define as dimensões pedagógicas da unidade escolar; os objetivos da instituição; sua lógica de avaliação; e as regras de convivência.

Analisando esse PPP como um todo, temos também a afirmação da escola como um dinamismo de modificação da sociedade. O caminho apontado para essa realização também possui uma conotação religiosa (existindo inclusive citações bíblicas no documento), mostrando que deve existir na escola um trabalho em prol da fraternidade e da bondade para que os conflitos diminuam e a sociedade melhore. Essa conotação religiosa fere novamente a lógica da laicidade que deve pautar a gestão de uma unidade de ensino pública. Um exemplo desse discurso reside no seguinte trecho:

Segundo testemunho bíblico, a tarefa educativa vem de mãos dadas com a Proclamação do Evangelho. Esta assertiva pode ser confirmada com as palavras de Mateus 28,19-20:” Ide, portanto, fazei discípulos de todas as nações ... ensinando-os a guardar todas as coisas que vos tenho ordenado. (PPP 3, p.4)

Temos também nesse documento a presença de um discurso que valoriza certos termos muito próximos do discurso religioso. Segue exemplo:

O trabalho educacional tem uma visão do ser humano considera-o o binômio de Amor e Liberdade tendo como ponto de chegada a sabedoria. Como resultado do processo educacional as pessoas são desafiadas a constituir uma sociedade solidária, com igualdade de oportunidades e justiça. Uma sociedade na qual conflitos são superados pelo diálogo e pela negociação. Há, pois, a necessidade de investir na formação de pessoas autônomas. (PPP 3 , p. 2)

Outro ponto importante nesse PPP é a presença de deveres, direitos e possíveis sanções ao aluno. Uma sanção presente é a possibilidade de transferência de escola, caso o estudante seja reincidente em alguma falta grave.

Por fim, na questão dos PPPs, pode-se perceber que todos os documentos estudados enfatizam o papel transformador da escola e a necessidade de construções coletivas para esse fim. No primeiro PPP aqui analisado, a educação aparece como transformadora do mundo, como uma visão messiânica de que o processo educacional pode ser redentor de todos os males. Os outros dois PPPs trabalham com a concepção de que a escola tem o papel de construir a bondade e a fraternidade nos indivíduos. Dessa maneira, observa-se que nos três PPPs analisados são estabelecidas metas que provavelmente a escola não alcançará, e, ao mesmo tempo, não são contemplados objetivos mais pragmáticos e factíveis, como melhorar a prática pedagógica e o desempenho do alunos.

#### D) AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA

Outro aspecto constitutivo da gestão democrática, focado nos questionários, diz respeito à questão da autonomia de gestão financeira. Os diretores relataram que quase não possuem verba livre para gastos. Todos os 25 diretores afirmaram que o único recurso



nesses moldes é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Governo Federal.

O PDDE consiste no repasse anual de recursos do Governo Federal para escolas públicas do ensino fundamental e de educação especial mantidas por ONGs. Esses recursos são oriundos prioritariamente do salário-educação e são destinados à aquisição de material permanente e de consumo; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais de educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico, desenvolvimento de atividades educacionais e programas de extensão de horário escolar (DOURADO, 2007).

Todas as diretoras relataram que usam essas verbas de acordo com as atribuições do PDDE, destinando-a a pequenos reparos na escola ou à compra de algum material, como bebedouros e instrumentos para aulas de música. Nenhum diretor relatou ter um sistema organizado de discussão e compartilhamento de decisões sobre o destino dessa verba.

Podemos dizer que a utilização dessa verba possui uma relação com a existência dos conselhos escolares, pois se este espaço não existir, o Governo Federal não repassa os recursos. Destarte, a possibilidade de recebimento desse montante pode ajudar a explicar a existência do Conselho em todas as unidades de ensino. Existe também uma demarcação na formação do PDDE de que esse Conselho teria a obrigação de fiscalizar e decidir sobre os usos desses recursos, situação que, segundo os questionários, não se mostrou muito eficaz, já que não ocorre muita discussão sobre o uso dessa verba nesse espaço institucionalizado.

Dessa forma, percebe-se que a autonomia de gestão financeira quase inexiste na rede de Mesquita, sendo de cunho federal a única verba cujo emprego é da alçada da escola, ficando ainda a decisão sobre a sua utilização a critério basicamente do diretor.

## E) ELEIÇÃO PARA EQUIPE DE DIREÇÃO

Outro elemento típico da gestão democrática, analisado por nós nas escolas de Mesquita, é a eleição para diretores. Observou-se que não existe um programa da Prefeitura para fomentar tal prática, sendo uma constante a indicação da Secretaria para o provimento desse cargo.<sup>66</sup> Apenas duas escolas relataram que organizaram eleições para diretor e que, posteriormente, a Secretaria acatou o nome escolhido.

Sabe-se que a mera presença de eleições não define uma gestão democrática e que a indicação de gestores com a utilização de critérios pouco claros caminha na direção contrária a uma administração pública mais participativa. Foram observados casos de presença de profissionais nesse cargo que não possuem uma história profissional ligada à área educacional, o que revela possíveis critérios externos aos interesses educacionais nas escolas, ajudando a colaborar o histórico político de clientelismo da região, em que muitos angariam cargos por indicação político-partidário em detrimento de capacidade e formação profissional.

Na configuração das equipes de direção, observou-se que todas as escolas possuem um diretor-adjunto, que também é indicado pela Secretaria. Outros membros previstos para participarem das equipes de direção são: o coordenador pedagógico (que desenvolve um trabalho com os professores) e o coordenador educacional (que desenvolve um trabalho com os alunos). Esses profissionais são escolhidos pelos diretores entre os membros do corpo de professores presente na escola.

Vinte unidades relataram possuir o coordenador educacional e dezesseis informaram que possuem o coordenador pedagógico. Os coordenadores são fundamentais

---

<sup>66</sup> A não ocorrência de eleição como política da Prefeitura é criticada pelo sindicato de profissionais de educação do município, mas a eficácia da crítica é limitada em algumas ocasiões pela proximidade do Prefeito com as lideranças sindicais, já que Messias foi um dos incentivadores da criação dessa agremiação em sua época de líder de associação de bairro.

na promoção do diálogo entre diretor-aluno-professor-responsáveis e sua ausência, significativa no conjunto das escolas, empobrece a tessitura de interações na escola.

#### F) REUNIÕES NAS ESCOLAS E PERCEPÇÃO PESSOAL DOS DIRETORES

Outro elemento observado nos questionários diz respeito aos objetivos e periodicidade das reuniões convocadas pela direção com professores e responsáveis. Com os professores observou-se que todas as unidades convocam reunião no início do ano letivo para realizar o planejamento e no fim de cada bimestre para formar o “conselho de classe”, momento em que os professores finalizam e entregam as notas de seus alunos. Já com os responsáveis observou-se que existem quatro reuniões por ano em todas as unidades, também ao fim de cada bimestre para entregar o boletim e discutir o caso dos alunos que são alvos de reclamações dos professores. Três escolas relataram ainda que pode ocorrer reunião extraordinária com os pais de turmas que apresentam problemas de indisciplina.

As reuniões que ocorrem nas escolas, em geral, não se inserem no processo de construção de mecanismos de gestão democrática. Os pais são chamados apenas para cobranças em relação aos seus filhos. Quanto aos professores, a maior parte das reuniões também são meramente burocráticas, havendo poucas oportunidades para a emissão de opiniões e efetivo trabalho coletivo.

Por fim, objetivamos perceber também qual seria a concepção de gestão democrática emitida pelos diretores. Separamos então algumas idéias recorrentes, presentes no discurso desses profissionais.

Vintes diretores afirmaram que estão de acordo com a gestão democrática e

defenderam a participação dos diversos atores do espaço escolar. Mas nenhum profissional chegou a explicitar os meios para a concretização dessa prática. Situação que parece indicar que o conceito de gestão democrática está muito presente no discurso dos atores escolares, mas sem enraizamento efetivo no cotidiano escolar. No exemplo que se segue, a diretora destaca da gestão democrática a menor responsabilidade individual do diretor:

A gestão democrática é um processo muito importante, porque tira essa responsabilidade toda que o diretor tem e permite que os alunos e pais também tomem conta da escola [...].(diretor da escola 17)

Outra idéia muito presente, que apareceu em dezessete questionários, diz respeito à percepção de que a gestão democrática não é formada apenas pelo processo eletivo, mas também por outros procedimentos. Essa idéia pode estar relacionada com a falta de eleição de diretores no Município. Ela apareceu como uma espécie de justificativa para a ocupação de seus cargos. Segue exemplo:

[...] Só que as pessoas pensam que a gestão democrática é apenas ter eleição, mas não é não, tem também a questão de abrir a escola para a comunidade, ter conselho, distribuir merenda e essas coisas todas. (diretor da escola 3)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a questão da gestão escolar democrática, intensificado sobretudo a partir da década de 80 no Brasil, imprimiu-se na realidade educacional brasileira basicamente por influência de duas variáveis que, a princípio, parecem antagônicas. A primeira relaciona-se à reabertura política pela qual o Brasil passava, situação que favoreceu a democratização das atividades de administração pública por gerar, nas unidades escolares estatais, um fortalecimento dos movimentos em prol de uma gestão mais democrática. A segunda, também política, mas com uma certa modernização conservadora, possui relação com a difusão do ideário neoliberal no país, que advogava por um enxugamento do aparelho estatal e por uma aproximação da administração pública à sociedade civil, pressupunha assim uma gestão democrática do ensino em função da interferência de atores múltiplos e comunitários na administração das escolas públicas.

Esse contexto suscita o aparecimento do princípio da gestão democrática da escola pública em alguns espaços da legislação nacional, a exemplo da Constituição de 1988, que o delimita como uma faceta da Educação nacional, e da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que demarca a importância desse conceito através da prescrição de alguns caminhos para a sua efetiva execução.

Dessa maneira, começa-se a articular uma série de mecanismos para o desenvolvimento da gestão democrática no cotidiano das escolas públicas, são eles: a) autonomia de gestão financeira - participação dos membros da comunidade escolar na decisão sobre os gastos que serão feitos com a verba destinada à escola; b) os conselhos escolares - formação de espaços que coadunem representantes de todos os grupos de atores das unidades escolares para tomar decisões coletivas, propor idéias e fiscalizar os gastos das escolas; c) eleição para diretores - posicionamento, através do voto, de todos os sujeitos ligados à escola sobre sua equipe diretora; d) Projeto Político-Pedagógico - discussão e elaboração de documento que versa sobre as principais metas a serem alcançadas pela escola; e) grêmios e associação de pais - organizações de responsáveis e

alunos para engendrar a tomada de posições coletivas e assim influenciar os rumos da gestão nas unidades de ensino.

A presente dissertação foi, portanto, elaborada com o intuito de observar o desenrolar do processo de construção de gestão democrática em uma rede de ensino municipal. O objetivo geral desse escrito foi desenvolver uma descrição e análise dos trâmites da gestão escolar - que se denomina democrática - no cotidiano da rede municipal de Mesquita, a fim de constatar se os elementos básicos desse processo de gestão estão sendo nele implantados. Buscamos também identificar a execução efetiva ou parcial dos mecanismos expostos (*supra*), bem como a direção em que se caminham as transformações propostas.

O Município de Mesquita, desmembrado de Nova Iguaçu em 1999 e localizado na Baixada Fluminense - região do Estado do Rio de Janeiro marcada pela dificuldade de acesso a serviços públicos e histórico de política de fisiologismo e corrupção -, viu, no ano de 2004, a ascensão, por meio das eleições, de uma nova força política, representada pela figura de Arthur Messias, que se sagrou prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em seu mandato, ele se pautou nas seguintes promessas: a de se contrapor ao histórico de coronelismo político e a de elaborar uma administração que se caracterizasse pela participação mais direta dos cidadãos, com uma maior democratização do acesso ao aparelho estatal. Assim é que houve o planejamento de uma rede escolar municipal mais democrática através da elaboração de projetos e das ações de incentivo a uma maior participação de todos os membros da comunidade escolar na gestão das unidades educacionais.

De pronto podemos perceber que, a despeito de seus poucos anos de existência, a rede municipal mesquitense oferece serviços educacionais a uma porção significativa dos estudantes residentes nessa cidade. Por isso, torna-se importante o estudo dos processos educacionais presentes nesse conjunto de unidades educacionais. E convém lembrar que a ampliação da rede iniciou-se na gestão anterior à aqui analisada.

Em contrapartida, observa-se que a infraestrutura das escolas ainda se configura como insuficiente; são poucas as unidades que possuem equipamentos básicos, como quadra de esportes, biblioteca e sala de informática. Essa situação pode ser reflexo da rápida construção da rede municipal, que há cerca de uma década teve que atender uma grande quantidade de estudantes do Município, corroborando assim com a reflexão, presente no capítulo 2, de que a municipalização do ensino público, em várias ocasiões, se deu de maneira açodada e com poucos cuidados.

Outra consequência dessa formação acelerada e improvisada é a extrema dependência da rede de ensino às verbas e aos Projetos de origem federal: como o PDDE e a “escola aberta“. Fato que se coaduna com a consideração, também feita no capítulo 2, de que muitos municípios se constituíram no país, no contexto pós-Constituição de 1988, sem recursos suficientes, gerando redes educacionais muito dependentes da esfera federal.

Na análise dos projetos de democratização da gestão escolar, percebemos alguns avanços relevantes, v.g., a presença de concurso para professores, já que no passado esses profissionais eram recrutados por meio de contratos temporários, em que não se existia clareza acerca dos métodos de escolha utilizados. E esse processo trouxe a possibilidade de posicionamento político dos profissionais de educação, como a elaboração de greves e paralisações em prol de melhores salários e condições de trabalho.

Outra questão importante foi o projeto de implantação de cozinhas e refeitórios nas escolas que, em substituição ao método anterior de compra de “quentinhas” produzidas por firmas terceirizadas, passaram a controlar o preparo de sua merenda, fortalecendo assim a instituição escolar e fazendo desse fato um aspecto primordial e pedagógico na vida de uma escola fundamental. Mesmo existindo uma extrema centralização de todo esse processo, impossibilitando a escola de implantar práticas inventivas e diversificadas, o sistema, de *per si*, foi um avanço para a rede. Apesar desses avanços, pode-se perceber que os mecanismos de gestão democrática ainda não foram aplicados em profundidade na rede, existindo, portanto, marcas de uma gestão do tipo centralizadora e não muito afeita à efetiva participação dos usuários.

No que diz respeito à autonomia de gestão financeira, observou-se que esta praticamente inexistente, ocorrendo apenas liberdade de decisão sobre gasto de verba de um pequeno montante federal e, mesmo assim, a decisão sobre tal gasto frequentemente não é compartilhada com os diversos atores do espaço escolar. Dessa maneira, nota-se que essa prática não se encontra em consonância com a própria LDB - analisada no capítulo 1 -, pois prevê esta Lei que “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”<sup>67</sup>. Destarte, o fortalecimento da autonomia de gestão financeira ainda encontra-se em fase embrionária na rede, situação que, como o foi discutido no capítulo 3, acaba por inibir a tomada de decisões coletivas, tão importantes para que os atores do espaço escolar possam deliberar sobre os usos das verbas destinadas à escola. Em contrapartida, temos em alguns Projetos (como o de turismo educativo) um

---

<sup>67</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, art. 15.

incentivo à autonomia financeira; muito embora ela se dê através de recursos privados, com os investimentos de patrocinadores que possam orientar as atividades pedagógicas - o que possibilita enfraquecer as relações democráticas.

Em relação aos conselhos escolares, embora existam em todas as unidades de ensino (o que pode significar um avanço), sua atuação, na maioria dos casos, se dá formalmente e com pouca participação efetiva de outros atores do espaço escolar, que não os professores e direção. Cabe lembrar que foi exigida a criação dos conselhos para que houvesse o recebimento de verbas federais, como o PDDE, o que justifica a sua alta ocorrência. Os conselhos das escolas da amostra, em geral, não se constituem em espaços estimuladores de discussões e de tomada de decisões coletivas; ao contrário, caracterizam-se como órgãos raramente consultivos e quase sempre ratificadores de decisões já tomadas pelas direções

Quanto à eleição para diretores, constatou-se que esse processo praticamente inexistente na rede (ocorrendo em apenas duas escolas, mas sem uma política de incentivo por parte da Prefeitura). Logo, não existe uma clareza marcante acerca de critérios para a escolha desses diretores, ocorrendo, na maior parte dos casos, indicações político-partidárias em detrimento de características de preferência da comunidade escolar ou de formação pessoal do gestor. Esse tipo de indicação dos cargos de direção pode levar a interferências indevidas de políticos locais, podendo, portanto, desencadear uma lógica de gestão muito mais propícia a privilegiar interesses pessoais do que interesses coletivos, como o da comunidade escolar. Nesse aspecto, o fisiologismo político não foi superado com as mudanças realizadas.

Na análise dos Projetos Político-Pedagógicos, verifica-se que a maioria das escolas possui o documento, mas a sua elaboração não se dá, via de regra, com uma participação efetiva dos diversos atores da comunidade; privilegiam-se vozes com “formação pedagógica”, excluindo-se as dos atores sem formação específica, como funcionários, alunos e pais. Ademais, percebe-se que, na rede como um todo, a LDB - que prevê ser uma das incumbências das unidades “elaborar e executar sua proposta pedagógica”<sup>68</sup> - não está sendo cumprida, pois existem muitas unidades sem a presença daquele documento.

Ainda no que diz respeito aos PPPs, estes se enquadram muito mais na ótica regulatória do que na emancipatória, pois mesmo que a própria LDB afirme que são os profissionais de ensino que devem elaborar o documento, a participação de todos os

---

<sup>68</sup> Idem, art. 12.



atores é que possibilitaria a tessitura do espaço de discussão para a reconfiguração das relações de poder no ambiente escolar, já que poderia permitir a eclosão de outros pontos de vista que não apenas os dos indivíduos com a “devida titulação”.

Quanto ao grêmio, verifica-se que somente cerca da metade das escolas o possui. O resultado dos questionários e as observações de campo mostraram que ele, em grande medida, desempenha funções muito mais de “execução” de tarefas do que auxilia na tomada de decisões, não se configurando assim como um espaço de aprendizado político para os alunos, visto que, na maioria dos casos, não é um local de discussões coletivas marcantes. Situação propiciadora do surgimento de um órgão que, diferente da sua função precípua, não representa o alunado, o que se consubstancia em um alerta contra as políticas de formação rápida de grêmios.

Concluimos, portanto, que, a despeito de todo o discurso de democratização da gestão do Município de Mesquita (com o *slogan* “cidade para todos”), no período de 2005 a 2008, e de ênfase retórica na proposta de democratização da gestão escolar, as persistências de um modelo conservador são muitas. Não se chegou, até aqui, à constituição de uma efetiva estrutura de gestão democrática, pois os instrumentos para a sua execução ainda se encontram, no geral, implantados de maneira precária e com pouca participação efetiva dos diversos atores da comunidade escolar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Mônica. *Colegiado Escolar – Espaço de participação da comunidade*, Ed. Cortez, 2003, São Paulo/SP.
- ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Iplan-Rio./Jorge Zahar Editor, 1988, Rio de Janeiro.
- ALVES, José Cláudio Souza. *Baixada Fluminense: A violência na construção do poder*, tese de doutorado, Programa de pós-graduação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), 1998, Rio de Janeiro.
- ANTUNES, Ricardo. *Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal* In DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs) *Políticas Públicas e Educação Básica*, 2001, Ed. Xamã, São Paulo/SP, p. 13-28.
- ARAÚJO, José de Souza Azevedo Pizarro E. *Memórias Históricas do Rio de Janeiro*, vol. 1º, 2º e 3º, Imprensa Nacional, 1945, Rio de Janeiro.
- BASTOS, João Baptista. *Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas* In BASTOS, João Baptista (org) *Gestão democrática*, Ed. DP & A, 3º edição, 2002.
- BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. *Reestruturação acadêmica e desenvolvimento regional* In Educação Brasileira, Brasília, 2001, DF, v. 23, n. 46, p. 11-22.
- BREMAEKER, François. *Evolução do Quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001, Série Estudos Especiais, n. 20.
- BUSSMANN, Antônio Carvalho. *O projeto político-pedagógico e a gestão da escola* In VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org) *Projeto político pedagógico da escola- Uma construção possível*, Campinas, ed. Papirus, 7º edição, 1995, p.37-52.
- CALLEGARI, Cesar. *Uma Nova supervisão para um novo mapa educacional paulista*, Revista AFASE, ano 2004, In [www.cesarcallegari.com.br](http://www.cesarcallegari.com.br) (acesso 02/01/2009)
- CAVALIERE, Ana Maria. *Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral*. Revista Em Aberto, 2009, INEP - MEC (no prelo)
- CAVALIERE, Ana Maria. *Quando o Estado pede socorro a religião* In Revista Contemporânea de Educação, v.1, nº 2, jul/dez 2006.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*, Ed. Cortez, 5º

edição, 2005, São Paulo/SP.

- CUNHA PINTO, Dolores. *A autonomia da Escola* In LIMA, Chopin Tavares (org) *Repensando a Autonomia da Escola*, Ed. Laser Press, 1995.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em Educação* In Revista Educação e Sociedade, vol. 28, n. 100, 2007, p. 831-855.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Cidadania republicana e educação: governo provisório do mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891*, Ed. DP&A, 2001, Rio de Janeiro.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação e a nova ordem constitucional* In Revista da ANDE, n. 14, 1989, São Paulo/SP, p.5-17.
- DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: A redenção da Educação Básica?* in Revista Educação e Sociedade, vol. 27, n.96, 2006, p. 753-774.
- DAVIES, Nicholas. *Financiamento da Educação: Novos ou velhos desafios?*, Ed. Xamã, 2004, São Paulo.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas da Educação*, Ed. Xamã, 2001, São Paulo.
- DAVIES, Nicholas. *Fundo do Ensino Fundamental: Valorização da Educação e do Magistério Público?* In 20º Reunião Anual da ANPED, 1998, Grupo de Trabalho do “Ensino Fundamental”.
- DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas* In Revista Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, out/2007, 2007, p. 921-946.
- DOURADO, Luiz Fernandes. *O conselho escolar e o processo de escolha do diretor de escola* In Boletim salto para o futuro – Tv escola, site [www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2005/tetxt5.htm](http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2005/tetxt5.htm), 2005, acesso 13/05/08.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. *Regulação sistêmica e política de financiamento da Educação Básica* In Revista Educação e Sociedade, vol. 26, n.92, p. 821-839, 2005, Campinas.
- ENDERS, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*, Ed. Gryphus, Rio de Janeiro, 2002, Ed. 1.
- FARENZENA, Nalu. *Espaços de democratização na gestão financeira da educação* In Boletim – Gestão da escola, (novembro de 2004), Ministério da educação, TV escola, 2004, programa salto para o futuro.
- FÁVERO, Osmar. (Org.) *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Ed. Autores Associados, 1996, Campinas.
- FORTUNA, Maria Lúcia A. *Gestão escolar e subjetividade*, Ed. Intertexto, 2000, São

Paulo/Niterói.

- FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Relatório das atividades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: dias 16, 17, 18 de dezembro de 1996*, Brasília, dez. 1996.
- FREITAS, Solange Rodrigues. *Gestão democrática na escola pública: Questões e possibilidades*, Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense/UFF, 2005, Niterói/RJ.
- GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*, Ed. Cortez, 1980, São Paulo/SP.
- GANDIN, Luís Armando. *Projeto político-pedagógico: construção coletiva do rumo da escola* In Boletim – Gestão da escola, (novembro de 2004), Ministério da educação, TV escola, 2004, programa salto para o futuro.
- GEIGER, Pedro Pichas e SANTOS, Ruth Lyra. *Notas Sobre a Evolução da Ocupação Humana da Baixada Fluminense* In Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, nº 3 - Ano XVI. jul/set, 1955, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- GIROUX, Henry A. *Os professores como intelectuais – Rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Ed. Artes médicas, 1997.
- GOMES, Sandra Cristina. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo- USP, 2008, São Paulo.
- GRÁCIO, Juçara da Costa; AGUIAR, Regina Célia Ferreira. *Grêmios estudantis: construindo novas relações na escola* In BASTOS, João Baptista (org) *Gestão democrática*, Dp&A editora, 3º edição, 2002, p. 73-82.
- HORA, Dinair Leal. *Gestão democrática na escola*, edição nº 10, 2002, Ed. Papirus.
- LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola – Teoria e prática*, Ed. Alternativa, 2004, Goiânia/GO.
- LOBO, Thereza. *Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental* In Cadernos de Pesquisa, FCG, n. 74, São Paulo, 1990, p. 05-10.
- LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso. *Gestão democrática escolar* In Boletim – Gestão da escola, (novembro de 2004), Ministério da educação, TV escola, 2004, programa salto para o futuro.
- LÚCIO, Roque; CARNEIRO, José Renato. *A municipalização do Ensino via FUNDEF: operacionalização, evidências, críticas e análise financeira* In Revista LOGOS, n.12,

2005, p. 73-91.

- LUCK, Heloisa. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*, 2006, Ed. Vozes.
- MARTINS, Ângela Maria. *O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas* In Revista Ensaio, 2008, v. 16, n. 59, p. 195-206.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo – Democracia e patrimonialismo na educação brasileira*, Ed. FE/UNICAMP, 2000, Campinas/SP.
- MINAYO-GOMEZ, Carlos; BARROS, Maria Elizabeth Barros de. *Saúde, trabalho e processos de subjetivação nas escolas* In Revista Psicologia: reflexão e crítica, n.03, V. 15, 2002, Porto Alegre.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Manual de Orientação para o FUNDEF*, Secretaria de Educação Básica, 2004, Brasília.
- MOURA, Marcilene Rosa Leandro. *Caminhando contra o vento, sem lenço sem documento ... O papel do grêmio estudantil na gestão da escola democrática*, Monografia do curso de Pós-graduação em Gestão e Organização Escolar pela Universidade da Cidade de São Paulo, 2005, São Paulo/SP.
- NORONHA, Rudolf. *Movimentos de emancipação municipal no estado do Rio de Janeiro a partir de 1985*, Monografia, Departamento de Geografia, 1993, Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ.
- OLIVEIRA, Maria Tereza Cestari de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos- 1988 a 1996*, tese de Doutorado, 1997, UNICAMP.
- PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*, Ed. Ática, 2005a, 3º edição.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*, Ed. Cortez, 13º edição, 2005b, São Paulo.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso?* In BASTOS, João Baptista (org) *Gestão democrática*, Ed. DP & A, 2002, 3º edição.
- PARO, Vitor Henrique. *Políticas Educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade* In DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs) *Políticas Públicas e Educação básica*, Ed. Xamã, 2001, São Paulo/SP.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a*

*democracia*, Ed. Papirus, 1996, Campinas/SP.

- PARO, Vitor Henrique. *Eleições de diretores na escola pública* In Revista Brasileira de Administração da Educação, nº 10 jan/jul 1994, p. 87-101.
- PARO, Vitor Henrique. *Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública* In Série idéias nº 12, São Paulo/SP, 1992, p. 39-47.
- PEREIRA, Waldick. *Cana, Café & Laranja. História Econômica de Nova Iguaçu*, FGV/SEEC-RJ, 1977, Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, Francina Maria Monteiro; FERREIRA, Sônia Emília do Altíssimo. *Federalismo e Educação: Uma relação delicada* In Revista do Legislativo, 1999.
- SALDANHA, Claudia Fernanda Assis. *Atores, tempos e processos de democratização nas políticas públicas de Educação no município de São Gonçalo – RJ (2001-2004)*, Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense/UFF, 2006, Niterói/RJ.
- SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de Ensino e planos de Educação: o âmbito dos municípios* In Revista Educação e Sociedade, 1999, n. 69.
- SAVIANI, Dermeval. *A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*, Autores Associados, 1997, Campinas/SP.
- SAVIANI, Dermeval. *Contribuição a elaboração da nova LDB: um início de conversa* In Revista da ANDE, 1988, n. 13, p. 5-14.
- SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. *Implementação da política da autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso*, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, 2007, Porto Alegre/RS.
- SICCA, Carlos Ivan. *A municipalização do ensino e suas implicações no município de Rio das Pedras (SP)*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba- UNINEP, 2005, Piracicaba.
- SILVA, Maria de Fátima de Souza. *Das terras de Mutambó ao município de Mesquita/RJ – Memórias da emancipação nas vozes da cidade*. Dissertação de mestrado do programa de Memória Social e Documento/ UNIRIO, 2005, Rio de Janeiro.
- SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo. *Reforma do Estado, Descentralização e municipalização do Ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de Ensino Pós-LDB 9394/96* In Revista Ensaio, v. 12, n.45, p. 925-944, 2004, Rio de Janeiro.
- SPÓSITO, Marília Pontes. *Educação, gestão democrática e participação popular* In

- BASTOS, João Baptista (org) *Gestão democrática*, Ed. DP & A, 2002, 3º edição.
- SPÓSITO, Marília Pontes. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*, Ed. HUCITEC, 1993, São Paulo/SP.
  - TAVARES, Maria das Graças Medeiros. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?*, dissertação de mestrado. IESAE/FGV, 1990, Rio de Janeiro/RJ.
  - TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*, Ed. UFRJ, 5º edição, 1994, Rio de Janeiro/RJ.
  - TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. *Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e democratização do ensino* In Cadernos de Pesquisa, v.34, n. 123, p. 691-708, set/dez 2004.
  - TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas*, Ed. Autores associados, 2002, São Paulo/SP.
  - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Cartilha do FUNDEB- Principais Mudanças em relação ao FUNDEF*, Assessoria técnica e Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2007, Recife.
  - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudo Socioeconômico – 2007 – Mesquita*, produzida pela Secretaria-Geral do Estado do Rio de Janeiro de Planejamento, outubro/2007.
  - VEIGA, Ilma Passos Alencastro. *Inovações e projeto político-pedagógico: Uma relação regulatória ou emancipatória?* In Revista Educação e Sociedade, v. 23, n. 61, 2003, p. 267-281.
  - VEIGA, Ilma Passos Alencastro. *Projeto político-pedagógico: novas trilhas para a escola*. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (Org.). *Dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola*, 2001, Campinas: Ed. Papirus.
  - VIEIRA, Sofia Lerche. *Políticas internacionais e Educação – Cooperação ou intervenção?* In DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs) *Políticas Públicas e Educação Básica*, Ed. Xamã, 2001, São Paulo/SP, p. 59-90.

## ANEXO

### Questionário destinado as diretoras da rede municipal de Mesquita/RJ

1) Qual é o nome da escola em que trabalha?

---

2) Qual é seu tempo de carreira na educação? \_\_\_\_\_

3) Como entrou no magistério da rede de Mesquita?

( ) Concurso público ( ) Outra maneira Qual? \_\_\_\_\_

4) Qual seu tempo de trabalho como diretor em Mesquita? \_\_\_\_\_

5) Como conseguiu o cargo de diretor?

( ) eleição ( ) Indicação ( ) outra Qual? \_\_\_\_\_

6) Qual é seu nível de formação?

( ) Ensino médio ( ) Graduação Qual? \_\_\_\_\_

( ) Pós-graduação Qual? \_\_\_\_\_

( ) mestrado/doutorado Qual? \_\_\_\_\_

7) Qual a sua idade? \_\_\_\_\_

8) Quantos alunos tem a escola no total? \_\_\_\_\_

9) Atende qual (is) nível(s)? (pode marcar mais de uma opção)

( ) educação infantil ( ) Ensino fundamental até o 5º ano ( )

( ) Ensino fundamental até o 9º ano ( ) Educação de jovens e adultos

10) Quais são os turnos oferecidos pela escola? (pode marcar mais de uma opção)

( ) manhã ( ) tarde ( ) noite ( ) Integral

11) A escola possui quadra de esportes? \_\_\_\_\_

12) A escola possui laboratório de informática? \_\_\_\_\_

13) A escola possui biblioteca? \_\_\_\_\_

14) A escola possui cozinha e refeitório? \_\_\_\_\_

15) Quando a escola foi fundada? \_\_\_\_\_

16) Quando a escola foi anexada a rede de Mesquita? \_\_\_\_\_

17) Como ocorreu a entrada da escola na rede de Mesquita?

( ) Foi construída e imediatamente entrou na rede de Mesquita

( ) Era da rede de Nova Iguaçu ( ) Era uma escola privada

( ) Era uma escola estadual ( ) outra Qual? \_\_\_\_\_

18) Existe presença de uma equipe para auxiliar o diretor? ( )sim ( ) não

Caso sim, marque a (s) opção (s) dos profissionais que atuam junto ao diretor (pode marcar mais de uma opção).

( ) diretor-adjunto Quantos atuam na escola? \_\_\_\_\_

Como foi escolhido? \_\_\_\_\_

( ) Coordenador pedagógico Quantos atuam na escola? \_\_\_\_\_

Como foi escolhido? \_\_\_\_\_

( ) Coordenador educacional Quantos atuam na escola? \_\_\_\_\_

Como foi escolhido? \_\_\_\_\_

19) A escola possui grêmio estudantil? ( )sim ( ) não

Caso sim, quando foi criado? \_\_\_\_\_

Faça um breve relato das funções do grêmio

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

20) A escola possui conselho escola-comunidade? ( )sim ( ) não



Caso sim, como foi o critério de escolha de seus membros?

---

---

Qual a periodicidade de reuniões desse conselho?

---

Faça um relato das funções desse conselho

---

---

---

---

**21) A escola possui projeto político-pedagógico?** ( )sim ( )não

Caso sim, quando foi elaborado? \_\_\_\_\_

Quais foram as pessoas que participaram da elaboração do projeto? (pode marcar mais de uma opção)

( ) membros da direção ( ) funcionários ( ) professores ( ) responsáveis ( ) alunos ( )outro Quem? \_\_\_\_\_

**22) A escola possui alguma verba que ela pode gastar de acordo com seus critérios?**

( ) sim ( ) não

Caso sim, faça um breve relato a que prioritariamente se destina essa verba

---

---

Caso sim, faça um breve relato de como ocorre a decisão do gasto dessa verba

---

---

De onde vem essa verba? (pode marcar mais de uma opção)

( ) município de Mesquita ( ) Estado do Rio de Janeiro ( ) Governo Federal  
( ) Entidade privada, ONG, etc

**23) A escola possui o programa “escola aberta”?** \_\_\_\_\_

Como esse programa funciona?

---

---

**24) Existe eleição para cargo de direção na escola?** ( )sim ( )não

Caso sim, faça uma descrição de como ocorre o processo de eleição explicitando seus critérios de participação

---

---

---

---

Qual é a periodicidade das eleições? \_\_\_\_\_

**25) Nos últimos doze (12) meses aconteceram quantas reuniões com os responsáveis?**

A que se destinam prioritariamente essas reuniões?

---

---

---

**26) Nos últimos doze (12) meses aconteceram quantas reuniões com os professores?**

A que se destinam prioritariamente essas reuniões?

---

---

---

**27) Qual é a sua opinião pessoal sobre a gestão escolar democrática?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---