



GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: UMA LEITURA DAS OPÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DO OESTE CATARINENSE

Durlei Maria Bernardon Rebelatto - Unoesc

Elton Luiz Nardi - Unoesc

Agência Financiadora: FAPESC

Resumo: O trabalho tem por objetivo analisar as condições estabelecidas institucionalmente para a promoção da gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino da mesorregião oeste de Santa Catarina. A pesquisa teve como campo empírico os municípios da mesorregião e compreendeu o exame das leis municipais que institucionalizam os sistemas de ensino, através do qual foram levantados os princípios da gestão democrática do ensino público e os espaços e mecanismos formalizados como recursos de participação. Ressalta que a relação entre os princípios e os mecanismos e espaços de participação revela-se fragilizada nos documentos legais, nomeadamente pela ausência de critérios claros de constituição e operacionalização dos mecanismos e espaços formalizados. Por considerar que no conjunto de documentos prepondera a reprodução das normas e indicativos gerais definidos na LDB, conclui que as opções municipais não sinalizam para posições políticas que denotem alargamento das condições de democratização da gestão educacional, assim como para a observância de peculiaridades locais.

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

Introdução

Como campo de formulação e implementação de políticas de educação e de organização do trabalho educativo, a gestão é um processo que ocorre sob determinada orientação política, constituída a partir da dinâmica de relações que se desenvolvem nos contextos institucionais interno e externo.

Segundo Bordignon e Gracindo (2000), a gestão da educação é um processo político-administrativo contextualizado. Sob uma orientação democrática, implica a participação das pessoas nos processos decisórios, tendo em vista a construção e o exercício da autonomia em um contexto de relações e interdependências. Como campo de forças que se confrontam e se equilibram (BARROSO, 2000), a autonomia aqui referida não é um fim em si mesma, mas um processo, uma construção.

Consoante esta orientação política de gestão educacional, a participação compreende o envolvimento das pessoas na construção da realidade político-social, ou seja, sua intervenção nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a história da sociedade (BORDENAVE, 1985).

Apple e Beane (1997), ao sublinharem a essencialidade da participação como meio de democratização da escola, consideram indispensáveis algumas condições, dentre as quais destacam: o livre fluxo de ideias para que as pessoas estejam sempre bem informadas, independente de sua popularidade; confiança na capacidade individual e coletiva das pessoas de resolver problemas; reflexão e análise crítica como práticas para avaliação de ideias, problemas e políticas; preocupação com o bem-estar dos outros, com o bem comum, com a dignidade e os direitos dos indivíduos e com as minorias; compreensão de que a democracia não é tanto um ideal a ser buscado, como um conjunto valores a serem vividos e que devem regular nossa vida enquanto povo; e organização das instituições sociais voltadas à promoção e à ampliação do modo de vida democrática.

Como expressão de condições favoráveis à participação, a constituição de espaços e mecanismos institucionalizados vem se destacando no Brasil, nomeadamente a partir dos movimentos pela redemocratização do país ocorridos na década de 1980. Dentre estes espaços e mecanismos destacam-se os conselhos (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004), a escolha de dirigentes escolares (PARO, 2000) e as instâncias de deliberação coletiva sobre assuntos de interesse público, como fóruns, conferências e seminários abertos (STRECK; ADAMS, 2006).

A inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição de 1988¹, influenciada pelo clima dos movimentos pela redemocratização do país ocorreu juntamente com a ascensão do município à condição de ente federado, entidade com autonomia política, administrativa e financeira, a quem a Carta Magna conferiu o direito de organização do sistema próprio de ensino.² Com este sistema, o município foi incumbido de definir normas da gestão democrática do ensino público, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 3º, inciso VIII.

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

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

Considerando o papel reservado aos municípios em matéria educacional, no qual se inscreve a regulamentação da gestão democrática do ensino público, há de se observar atentamente as opções que têm caracterizado o cumprimento desta incumbência, bem como as condições concretas que a informa, haja vista a interveniência de fatores como a cultura política local e as expectativas da sociedade civil em relação ao Poder Público.

Atentos a este contexto e consoante os resultados finais do primeiro desdobramento de uma pesquisa cuja proposta consiste em mapear a gestão educacional nos sistemas municipais de ensino da mesorregião oeste catarinense,³ este trabalho tem por objetivo analisar as condições estabelecidas institucionalmente para a promoção da gestão democrática do ensino público no âmbito destes sistemas. Para tanto, com base no exame de 99 leis municipais que institucionalizaram os sistemas de ensino, são focalizados os princípios e espaços/mecanismos de gestão democrática formalizados pelas instâncias municipais pesquisadas.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO E O ÂMBITO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

Recorrendo a Bobbio (1986), temos que o regime democrático é aquele dotado de um conjunto de regras e procedimentos visando à constituição de decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a mais ampla participação possível. Então, um processo de democratização “consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular [...]” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p.324).

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

³ Os 118 municípios da mesorregião oeste catarinense vinculam-se a uma das seguintes associações de municípios sediadas na região: Ameosc (Associação dos Municípios do Extremo Oeste Catarinense), Amerios (Associação dos Municípios do Entre Rios); Amnoroeste (Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense); Amosc (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina); Amai (Associação dos Municípios do Alto Irani); Amauc (Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense); Ammoc (Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense) e Amarp (Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe).

De acordo com Jacobi (1990), a participação deve ter por objetivo o contato maior e direto entre cidadãos e instituições públicas, e estas devem tender à valorização dos interesses e concepções político-sociais dos cidadãos.

No Brasil, experiências que datam das décadas de 1970 e 1980 creditaram à participação popular um caráter contestatário e de luta. A organização popular e a concentração de forças para o embate com o modelo vigente eram marcas da participação nessa época.

Principalmente nos anos de 1980, a partir da reabertura política, assistiu-se ao maior envolvimento dos atores sociais na busca de legitimidade e da atenção do poder público, haja vista o surgimento de canais de participação e de recursos de controle que passavam a representar a ação organizada da sociedade civil sobre o Estado, no sentido da garantia dos direitos sociais.

Neste contexto, o conceito de participação popular, antes implicado mais profundamente com movimentos a favor da inclusão das parcelas marginalizadas nos processos políticos e sociais, passa a assumir um sentido mais alargado. Participar significa agir em favor do coletivo e por isso a dinâmica de organização social é orientada para a intervenção da população nas políticas sociais.

Gohn (2004) refere-se à herança que acumulamos através de experiências participacionistas no campo democrático e da construção de regras claras de institucionalidade para operarmos os mecanismos democráticos de participação. Para a autora, a recuperação destes fatores é necessária para compreendermos as condições de participação, pois elas não são geradas espontânea e harmoniosamente. Por esse entendimento, considera a participação cidadã uma categoria central de debate, cujo conceito

está lastreado na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público [...] A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. (GOHN, 2004, p.58).

Pelo exposto, podemos dizer que o fenômeno político da participação, ao ser compreendido na gestão das políticas municipais de educação, deve pretender a aproximação entre governo e sociedade, em cuja interação seja possível aos que participam intervir na vida pública, através de diferentes níveis e canais.

Como essa interação depende de meios e de condições, no âmbito educacional é imperativo que se considere a gestão das políticas do setor. Com base em Bordignon e

Gracindo (2000, p. 147), entendemos a gestão da educação como um “processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada.”

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

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

Como acentua Höfling (2001), em decorrência de avanços e de retrocessos, é significativa a discussão da promoção de mecanismos e estruturas comprometidas com a democratização da gestão, pois não se pode perder de vista o papel que a política educacional tem a desempenhar no sentido da democratização da estrutura e da formação do cidadão numa sociedade desigual e heterogênea. Essa percepção torna acesa a necessidade de se ampliar o debate acerca da gestão democrática do ensino público como um caminho possível.

No âmbito normativo-legal, o princípio da gestão democrática do ensino público foi estabelecido pela Constituição de 1988 (art. 206, inciso VI) e reiterado na atual LDB, como claramente informam os seguintes dispositivos desta lei:

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

Com efeito, ainda que LDB não tenha regulamentado a gestão democrática, já que não sinalizou, ao menos, para regras visando uma mudança estrutural na maneira de distribuir o poder e a autoridade (PARO, 2007), consta que a gestão democrática do ensino público

deverá ser processada na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino, o que significa uma ampliação ordenamento constitucional.

Ficou determinado que as normas de gestão democrática estabelecidas pelos sistemas de ensino devem atender às peculiaridades locais, sem perder de vista a participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola e em conselhos escolares ou equivalentes, formados pela comunidade escolar.

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

No curso deste processo de afirmação da gestão democrática do ensino público, a Carta de 1988 conferiu ao município a titularidade de sistema de ensino, cabendo sua institucionalização efetiva em seu *modus operandi*, para que o seu funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino que constituem campo da atuação municipal.

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

Por outro lado, mesmo considerando a base legal e as incumbências creditadas às esferas de governo quanto à organização e oferta do ensino público, é preciso considerar que os governos, dentre eles o municipal, também engendram ideologias próprias e são influenciados pela cultura política local e pelas expectativas da sociedade civil em relação à ação do Estado (MENDONÇA, 2000). Até porque, assinala Azevedo (2000, p. 17), “[...] o tratamento da questão educacional tem sido sempre condicionado pelos valores autoritários que presidem as relações sociais brasileiras e que se incrustaram em nossa cultura desde os tempos coloniais.”

Em síntese, ainda que a conquista do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público tenha representado um passo importante do processo de democratização das escolas e dos sistemas de ensino, a definição de normas complementares pelos municípios torna a organização dos seus sistemas uma tarefa ainda mais desafiadora.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

A mesorregião oeste catarinense, composta por 118 municípios, representa um quarto do território do estado e conta com uma população de aproximadamente 1.200.000 habitantes. Atualmente, é a segunda mesorregião do estado em população, com 6.178.603 habitantes e densidade demográfica de 65,54 hab./km². A extensiva maioria desses municípios conta com população de até 10.000 habitantes, tendo como principal atividade econômica a agricultura familiar. Em algumas das maiores cidades também figura a agroindústria.

A partir do levantamento de elementos que caracterizam os sistemas municipais de ensino desta mesorregião, os dados e informações referentes à institucionalização destes sistemas apontam que 84% dos municípios já possuem sistemas de ensino próprios, conforme sinaliza o Gráfico 1.

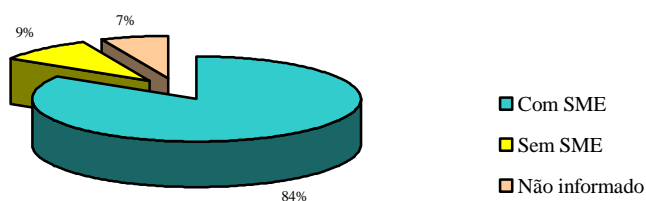


Gráfico 1: Institucionalização dos sistemas municipais de ensino na mesorregião oeste de Santa Catarina até o mês de maio de 2011

Fonte: Legislação municipal

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

Outro aspecto focalizado na leitura do processo de institucionalização dos sistemas de ensino foi o ano da aprovação das leis específicas. Em relação a este aspecto os dados do Gráfico 1 permitem apontar duas situações gerais: a) aprovação nos primeiros quatro anos seguintes à vigência da atual LDB (1997-2000); e b) aprovação ao longo do período pesquisado.

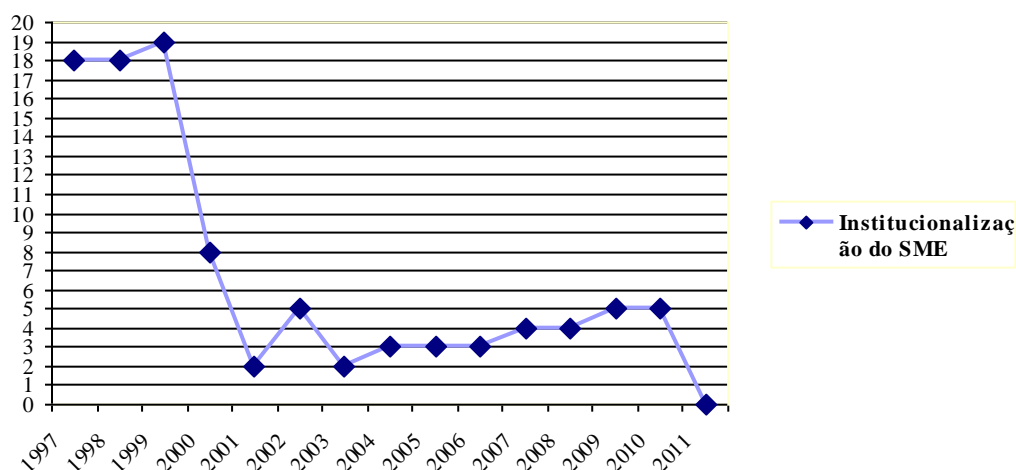


Gráfico 2: SME na mesorregião oeste catarinense, institucionalizados a cada ano – 1997 a maio de 2011

Fonte: Legislação municipal

Atentos às situações gerais descritas, verificamos que 64% dos municípios da mesorregião institucionalizaram seus sistemas nos primeiros cinco anos da aprovação da LDB (1997 a 2000). Já em relação aos demais, 18% dos municípios optaram por aprovar suas leis nos últimos cinco anos, mesmo percentual dos municípios que aprovaram em período intermediário aos já referidos, ou seja, de 2001 a 2006, o que significa uma média de aprovação de três novos sistemas ao ano. De modo geral, é muito provável que os anos de picos de aprovação de leis tenham relação com possíveis movimentos de articulação no interior das associações de municípios das microrregiões.

Através do exame dos documentos,⁴ seguimos com o levantamento dos (a) princípios da gestão democrática, bem como os (b) espaços e mecanismos de participação formalizados na legislação dos sistemas de ensino da mesorregião.

O primeiro levantamento revelou um quadro díspar de opções políticas relacionadas à democratização da gestão educacional nos municípios, embora com preponderância de alguns princípios, conforme se observa no Quadro 1.

Princípios	Frequência
1. Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-	78,8%

⁴Embora o documento não seja espelho fiel da realidade, entendemos que ele constitui representação de uma parte dela ou mesmo de um momento do objeto estudado (BORGES, 1994). Enquanto artefato que congrega dados sociais formalizados, o documento também reconstrói maneiras que representam a realidade social de um determinado grupo (BAUER; GASKELL; ALLUN, 2002).

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

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

Fonte: Legislação municipal.

De acordo com os dados sistematizados no Quadro 1, a (i) participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, a (ii) participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes e (iii) progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola são os três princípios mais frequentes nas leis examinadas.

No entanto, é necessário considerar que estes princípios figuram na legislação nacional, de modo que sua ausência nas leis municipais soaria estranha. Assim, ainda que o traçado de um conjunto de princípios mais alargado do que o definido na lei nacional fosse a atitude esperada dos municípios, esta opção não foi constada na legislação examinada.

Já em relação aos princípios menos frequentes (de 4 a 13), embora sua inclusão figure como iniciativa local, conforme sinalizou a LDB, os baixos percentuais de frequência nas leis municipais evidenciam que as opções dos municípios tenderam ao mínimo e que especificidades locais não tenham sido observadas.

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

Espaços/Mecanismos de participação	Frequência
1. Conselho municipal de educação	100%
2. Projeto pedagógico (construção)	92,9%

3. Conselhos escolares ou equivalentes	78,8%
4. Conferência, Fórum ou Seminário municipal de educação	17,2%
5. Outros conselhos (CAE/FUNDEB)	16,2%
6. Eleição de diretores	10%
7. Escolha de diretores (participação no processo)	6,1%
8. Orçamento participativo/municipal	2%

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

Fonte: Legislação municipal.

Conforme consta neste quadro, os conselhos municipais de educação figuram em todas as leis de sistema municipal de ensino como espaços de participação. Como se sabe, os conselhos compreendem uma instância em ascensão no país, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. De acordo com Teixeira (2004), a estruturação dos conselhos de forma a garantir tanto a presença do Estado quando da sociedade civil abre um campo de possibilidades para ações articuladas que implicam as esferas de decisão.

Já em relação ao projeto pedagógico (destacadamente sua elaboração) e aos conselhos escolares ou equivalentes, ambos determinados pela LDB (art. 14, I e II), embora sejam mecanismos orientados por dois princípios mais recorrentes na legislação examinada, o quadro requer reflexões ainda mais cuidadosas.

No caso do projeto pedagógico, causa estranheza a ausência deste mecanismo em algumas leis examinadas, a despeito da determinação constante na LDB. O exame apontou também que apenas 11% das leis consultadas trazem algum detalhamento acerca deste projeto, como o processo, estratégias e instâncias envolvidas na construção, forma de aprovação e acompanhamento em nível de sistema e de escola. Afinal, pontua Veiga (1995, p. 33), além do empenho coletivo a construção de um projeto político-pedagógico requer “descentralização, democratização do processo de tomada decisão e instalação de um processo coletivo de avaliação de cunho emancipatório.”

No tocante aos conselhos escolares ou equivalentes a situação é ainda mais delicada. Embora esta instância seja prevista pela LDB, não recebeu equivalente atenção por parte das leis dos sistemas municipais de ensino da mesorregião pesquisada. Menos frequentes nos documentos examinados, os conselhos escolares ou equivalentes também não receberam maior atenção em 89% das leis, haja vista a ausência de detalhes que evidenciem o traçado claro de regras quanto à organização, composição, atribuições e autonomia desta instância. Em apenas 11% das leis municipais examinadas há indicativos mais claros e convincentes que sugerem ultrapassar o campo de possíveis intenções.

Outros dois espaços/mecanismos de participação são referidos com alguma frequência nas leis examinadas. Referimo-nos aos espaços coletivos de participação (conferência, fórum ou seminário municipal de educação) e à eleição de diretores.⁵

No primeiro caso – conferência, fórum ou seminário –, identificamos uma ou mais referências em leis municipais de sete das oito microrregiões pesquisadas. Contudo, além de encontramos algum detalhamento sobre a realização dos eventos em apenas 14% dos documentos examinados, em duas microrregiões não foram identificados quaisquer indicativos desses espaços coletivos de participação.

Cabe lembrar que a realização de eventos como estes costuma ser associada a processos decisórios coletivos acerca de questões centrais à educação, geralmente operados de acordo com regras claras que possibilitem garantias de assimilação, pelos gestores públicos, das decisões alcançadas nestes espaços (STRECK; ADAMS, 2006).

Já a eleição de diretor, embora referida ao menos uma vez em seis das oito microrregiões, não contou com a apresentação de regras claras de institucionalidade que pudessem sinalizar as condições de participação. Uma análise geral permite inferir que este mecanismo, quando consta nas leis, figura muito mais como uma possibilidade do que uma opção consagrada. Algumas leis, por exemplo, ao mencionarem o direito à participação dos membros da comunidade escolar em processos de escolha dos dirigentes, não o associam necessariamente à via das eleições diretas.

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

Outra constatação viabilizada pelo estudo é que existe considerável semelhança no conteúdo das leis, vezes entre sistemas da mesma microrregião, sugerindo modelos ou mesmo matrizes, vezes entre sistemas de microrregiões diferentes. Na maioria dos casos, as

⁵Além dos espaços e mecanismos referidos, foram identificadas apenas outras duas formas: outros conselhos municipais, geralmente apontando o conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e/ou Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e a elaboração participativa do orçamento municipal (educação). Esta última forma, em específico, foi identificada em duas leis municipais.

semelhanças despontam nos documentos aprovados naqueles períodos em que houve picos de aprovação de leis.

Considerando-se os dados já apresentados, a fase final da análise recaiu sobre as possíveis relações entre os espaços e mecanismos de participação e os princípios da gestão democrática do ensino público, definidos pela base legal dos sistemas municipais de ensino. O esforço foi no sentido de verificar a correspondência e a pertinência entre estes espaços e mecanismos de participação e os princípios firmados nas leis.

Para este exercício, tomamos por referência os cinco espaços/mecanismos mais frequentes nas leis examinadas: (a) conselho municipal de educação; (b) projeto pedagógico (elaboração); (c) conselhos escolares ou equivalentes; (d) conferência/fórum ou seminário; e (e) eleição de diretores. A associação entre estes espaços/mecanismos e os princípios levantados nas leis consta do Quadro 3.

Espaço ou mecanismo de participação / Frequência	Princípios associados	Frequência
Conselho municipal de educação (100%) Conselho escolar ou equivalente (78,8%)	Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes	69,7%
	Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola	60,9%
	Participação da comunidade na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino	15,2%
	Transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros	14,1%
	Ação coletiva do planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais	12,1%
	Descentralização do processo educacional	11,1%
	Funcionamento de conselhos	7,1%
Projeto pedagógico (elaboração) (92,9%)	Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola	78,8%
	Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola	60,9%
	Participação da comunidade na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino	15,2%
	Ação coletiva do planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais	12,1%
	Descentralização do processo educacional	11,1%
Conferência, fórum e seminário (17,2%)	Participação da comunidade na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino	15,2%
	Transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros	14,1%
	Respeito à autonomia de organização dos pais, professores, servidores e estudantes	14,1%
	Ação coletiva do planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais	12,1%
	Descentralização do processo educacional	11,1%

Eleição de diretores (10%)	Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola	60,9%
	Participação da comunidade na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino	15,2%
	Transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros	14,1%
	Respeito à autonomia de organização dos pais, professores, servidores e estudantes	14,1%
	Realização de eleição direta para diretores de escola	13,1%
	Ação coletiva do planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais	12,1%
	Descentralização do processo educacional	11,1%
	Participação da comunidade escolar na escolha dos dirigentes das escolas.	6,1%

Quadro 3: Síntese da relação entre espaços e mecanismos de participação e princípios da gestão democrática do ensino público, definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios da mesorregião oeste catarinense

Fonte: Legislação municipal.

Os dados e informações do Quadro 3 nos permitem constatar que há sintonia entre os espaços/mecanismos “conselho municipal de educação/conselho escolar ou equivalente” e “projeto pedagógico” e os princípios definidos na legislação dos municípios. Entretanto, a frequência dos princípios nas leis se mantém inferior à dos espaços/mecanismos que lhes são correspondentes, inclusive com percentuais que variam em mais de 60 pontos.

Já em relação aos demais espaços/mecanismos apontados no Quadro 3 – Conferência/fórum/seminário e eleição de diretores – podemos constatar uma inversão em relação à tendência apontada anteriormente: agora os princípios são mais frequentes do que os mecanismos que lhes são correspondentes. Embora com percentuais significativamente menores, esta característica reforça nossos argumentos de que algumas medidas entendidas como recursos de alargamento das condições de democratização da gestão educacional ficam no vazio de remotas intenções e, no limite, são ignoradas.

Neste conjunto situamos a eleição de diretores, uma bandeira empunhada pelos educadores em favor da democratização e que continua longe de ser ferramenta corrente da gestão do ensino público nos municípios pesquisados.

Em síntese, os dados e informações nos levam a problematizar a ação governamental em relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público e, por extensão, as relações entre projetos públicos e mudanças sociais. À conta dos achados da pesquisa, as questões que se projetam agora recaem sobre a (duvidosa) aproximação entre as intenções democratizantes anunciadas e práticas político-educativas (KRAWCZYK, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como procuramos sublinhar ao longo do trabalho, no mesmo contexto em que emerge a organização dos sistemas municipais de ensino, com base na Constituição Federal e na LDB, sobressaem questões acerca das possibilidades de avanço na democratização da gestão ensino público, nomeadamente em função das opções político-institucionais da esfera municipal quando do cumprimento da sua incumbência normativa.

De acordo com as análises apresentadas, tendo em vista o pressuposto da participação da comunidade nos processos decisórios acerca de assuntos educacionais, podemos dizer que as opções político-institucionais identificadas nos documentos da região pesquisada traduzem um quadro preocupante.

A pesquisa possibilitou constatar que, embora a grande maioria dos municípios possua sistema de ensino próprio, organizado por lei municipal, os princípios de gestão democrática do ensino público conformados nestas leis maiores não representam maiores avanços em relação ao mínimo firmado na atual LDB, na medida em que não apontam para o alargamento em relação ao definido pela legislação nacional.

Esta situação se repete em relação aos espaços e mecanismos de participação, embora sejam identificadas algumas características distintas, quando consideradas individualmente as diferentes microrregiões da área investigada. De modo geral, a situação revela fragilização das condições formais de participação direta das pessoas em espaços de promoção da condição de sujeitos políticos coletivos (COUTINHO, 1984).

Embora reconhecida a existência de sintonia entre determinados princípios e espaços/mecanismos de participação, a frágil sintonia entre outros princípios e espaços/mecanismos e a ausência de dispositivos que explicitem mais claramente a dinâmica dos lugares de participação e de decisão, ou seja, as regras do “jogo” democrático (DOURADO, 2000), sinalizam para um quadro ambíguo, com o qual se revelam fragilizadas as possibilidades de avanços na gestão democrática do ensino público no âmbito dos municípios pesquisados.

Ao concluir que as opções políticas não sinalizam para uma maior observância às peculiaridades locais e, principalmente, para posições políticas que denotem alargamento de condições favoráveis à democratização da gestão educacional, somos convidados a problematizar a ação governamental no campo da regulamentação da gestão democrática do ensino público, haja vista as opções reveladas pela base legal dos sistemas municipais de ensino.

Ainda que o campo da prática da educação local constitua importante referência para precisarmos a leitura aqui empreendida, tarefa de um segundo desdobramento desta pesquisa, o exame dos documentos municipais nos possibilita dizer que o que está em causa é o sistema de autoridade, na medida em que parecem preponderar valores autoritários no tratamento das questões atinentes à gestão educacional.

REFERÊNCIAS

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

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

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático**. Tradução Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-36.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: em defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Variale et al. 12. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2004. 2 v.

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

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

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

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

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

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros conceitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

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

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p. 57-94.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio, 1990.

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

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

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

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

_____. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: ADRIÃO, Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-81.

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

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

TEIXEIRA, Lúcia Helena. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 7. ed. Campinas: Papirus, 1995. p. 11-35.