

OPÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: PARA ONDE CAMINHA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO?¹

Elton Luiz Nardi*
Durlei Maria Bernardon Rebelatto**
Ivan Carlos Gamba***

Resumo: O trabalho tem por objetivo analisar as condições estabelecidas pelos governos municipais enquanto opções político-institucionais, em vista da promoção da gestão democrática do ensino público nos sistemas municipais de ensino de uma região do Estado de Santa Catarina. Por meio do exame das leis municipais que institucionalizaram os sistemas, foram levantados os princípios e os espaços e mecanismos de participação. Os resultados levam a problematizar a ação governamental em face das opções político-institucionais que traduzem a regulamentação, especialmente por não interferirem decisivamente no exercício do poder político. Conclui que as opções dos municípios pesquisados não sinalizam para posições políticas que denotem alargamento das condições de democratização da gestão educacional.

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

*Political and institutional options for municipal education system:
where does the democratic management of public education go?*

Abstract: *The aim of this paper is to analyze the conditions set by the municipal government as institutional and political options according to the democratic ma-*

* Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Professor titular do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Rua Getúlio Vargas, 2125, Bairro Flor da Serra, 89600-000; elton.nardi@unoesc.edu.br

** Mestranda em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; durlei.rebelatto@unoesc.edu.br

*** Graduando do Curso de Licenciatura em História da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Bolsista PIBIC/CNPq; ivangamba@gmail.com

agement of the public education in the municipal education system of a region in the state of Santa Catarina. Through analyses of municipal laws that institutionalized the systems, we raised the principles, the spaces and mechanisms of participation. The results lead to question the government actions because of the institutional and political options that reflect the rules, especially because they do not interfere decisively in the political power. We conclude that the options of the cities where the survey was taken do not point to political positions that show condition enlargement of the democratization of the educational management.

Keywords: *Public education. Democratic management. Systems of municipal education. Political and institutional options.*

1 INTRODUÇÃO

A gestão educacional, como campo de formulação e implementação de políticas e de organização do trabalho educativo, é um processo que ocorre sob determinada orientação política, e esta não é independente da dinâmica das relações que se desenvolvem em sociedade.

Nessa dinâmica, a distribuição desigual dos recursos políticos, notadamente determinada pela desigualdade socioeconômica característica na sociedade capitalista, acaba sendo ingrediente recorrente da orientação política impressa à gestão da educação pública. Dito de outra forma, esta orientação política não existe no vazio, mas está relacionada à estrutura social maior, de onde derivam precondições e condições para a sua constituição e funcionamento. No Brasil, a influência da cultura política, de traços patrimonialistas, é um forte ingrediente de tal orientação.²

No plano real, ainda que tenhamos acompanhado uma crescente formalização de regras institucionais que tendem a projetar ou mesmo a ceder lugar à participação dos cidadãos nos assuntos educacionais, a presença de barreiras, muitas delas institucionais (OFFE, 1984), realça as contradições entre a titularidade e o exercício desta participação nas arenas do atual modelo democrático.

Expressão de influências estatistas-burocráticas e clientelistas, as barreiras que têm patrocinado esse campo de contradições também motivam o debate acerca das condições e possibilidades de se transcender o caráter preponderantemente procedimental e representativo do modelo referido. Nesse debate, as experiências de organização da população, acumuladas ao longo do tempo, tendem a sinalizar campos de possibilidades para dinâmicas mais democráticas do Estado, não descuradas as relações sociais e os projetos de sociedade que constituem o seu pano de fundo.

Pontuadas brevemente, essas questões sinalizam, ainda que em parte, o quadro complexo que atravessa o debate sobre a democratização da gestão educacional, em um contexto que nos desafia a fazer frente às políticas e aos modelos de gestão “[...] que ampliam e alargam a escola pública para menos.” (FRIGOTTO, 2009, p. 79).

Então, quais seriam as possibilidades de promoção mais efetiva da democratização da gestão educacional? Os obstáculos já conhecidos seguem sendo reforçados? Avançamos na construção de condições de contraponto aos obstáculos? Em boa medida, essas são questões que mobilizam nossas reflexões.

Em vista de um contexto no qual se reproduzem imposições que limitam ou mesmo comprometem a participação política da maioria, pautamo-nos na ideia de fortalecimento da prática política como via de aperfeiçoamento das condições de democratização da gestão educacional, para a qual é devida a transparência do poder (BOBBIO, 1986). Contudo, é também devida a atenção às simplificações conferidas a esta via, frequentemente promovidas por segmentos não necessariamente interessados no seu fortalecimento, ainda que a enalteçam como forma de declarar sintonia com os interesses gerais.

Consoante esse entendimento e o fato de que as questões ligadas à participação constituem o pano de fundo dos mecanismos que materializam a gestão democrática (MENDONÇA, 2000), situamos a participação como 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). Nesse sentido, referimo-nos à participação política em um sentido alargado, pautada na tomada de decisões, e, por extensão, na identificação de problemas, no acompanhamento, no controle e fiscalização de ações e na avaliação criteriosa dos resultados (LIMA, 2003).

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. Entre estes espaços e mecanismos, destacam-se os conselhos, a escolha de dirigentes escolares e as instâncias de deliberação coletiva sobre assuntos de interesse público, como fóruns, conferências e seminários abertos.

Ao passo que ocorreu a inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição de 1988,³ influenciada pelo clima dos movimentos ocorridos nessa década, assistimos à 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.⁴ Conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de

dezembro de 1996, em seu artigo 3º, inciso VIII, o município também foi incumbido de definir normas da gestão democrática do ensino público.

Em vista do papel reservado aos municípios em matéria educacional, no qual se inscreve a regulamentação da gestão democrática do ensino público, nossa atenção recai sobre as opções político-institucionais que têm caracterizado o cumprimento dessa incumbência, bem como as condições legais que as informam, haja vista a interveniência de fatores como os referidos. Considere-se, por exemplo, o fato de a regulamentação da gestão democrática do ensino público, determinada pela Carta de 1988, revelar uma diversidade de interpretações que variam conforme o lugar e os envolvidos.

Atentos a esse contexto, bem como aos resultados finais do primeiro desdobramento de uma pesquisa cuja proposta consiste em mapear a gestão educacional nos sistemas municipais de ensino (SMEs) de uma região do Estado de Santa Catarina,⁵ este trabalho tem por objetivo analisar as condições estabelecidas institucionalmente pelos governos municipais para a promoção da gestão democrática do ensino público no âmbito destes sistemas. Para tanto, com base no exame de leis municipais que institucionalizaram os sistemas de ensino em 84% dos municípios da região, são focalizados os princípios e espaços/mecanismos de gestão democrática, formalizados pelas instâncias municipais investigadas.⁶

Cientes de que espaços e mecanismos formais de participação, tanto na letra da lei quanto em nível de aparelhamento podem operar em desfavor da participação política, e que a efetividade destes espaços e mecanismos impõe considerar o campo da prática e os princípios políticos que a orientam, as análises aqui tecidas recaem mais especificamente sobre o elemento formal, ou seja, o sistema normativo-institucional. Trata-se de um aspecto fundamental para a análise das condições de democratização da gestão educacional alicerçadas nos recentes sistemas municipais de ensino, tarefa esta reservada ao segundo desdobramento da investigação em curso.

Consoante o propósito apontado, apresentamos, inicialmente, algumas reflexões sobre a perspectiva democrática de gestão educacional, bem como sobre referenciais legais atinentes ao tema. Na sequência, abordamos os resultados da pesquisa, analisados à luz das reflexões levantadas na parte inicial, e apresentamos a síntese conclusiva do trabalho.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

Atentos ao campo educacional e pressupondo a democracia como princípio e método, Adrião e Camargo (2007, p. 70) ressaltam a necessidade de obser-

vância aos fins conferidos à educação. De acordo com os autores, como princípio, a democracia se articula ao princípio da igualdade, à medida que confere a condição de sujeitos aos integrantes do processo participativo, ou seja, no reconhecimento destes sujeitos como interlocutores válidos. Como método, essa articulação “[...] deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão [...]”, o que passa pela geração de mecanismos e espaços com os quais sejam viabilizadas iguais possibilidades de opção e ação no exercício decisório.

Para Le Boterf (1982), a expressão que assume a participação na gestão educacional, desde o seu caráter até os mecanismos por meio dos quais ela se materializa, situa-se em um contexto de possibilidades e limites que implicam sua significação. Seguindo Faleiros (2009), em sua análise sobre as funções das políticas sociais no capitalismo, trata-se de reconhecer, no contexto das possibilidades, que alternativas surgem “[...] num equilíbrio instável de compromissos entre *forças* presentes e os interesses em *jogo*.” (FALEIROS, 2009, p. 82, grifo do autor).

No caso brasileiro, experiências que datam das décadas de 1970 e 1980 creditaram à participação popular um caráter contestatório e de luta. A organização popular e a concentração de forças para o embate com o modelo vigente eram marcas da participação nessa época. Conforme analisou Weffort (1984, p. 77) sobre a possibilidade de se fazer avançar a democracia depois do longo período de autoritarismo no país, o rompimento do regime autoritário que se impunha à época deveria propiciar nova forma ao Estado. Uma tarefa como essa, continuava o autor, ainda que não fosse impossível para quem está próximo do poder, é, indubitavelmente, mais difícil.⁷

Principalmente nos anos de 1980, com o processo de abertura democrática, ainda que a ideia de “transição democrática” traga a marca da ambiguidade (SAVIANI, 2006), assistiu-se ao maior envolvimento dos atores sociais na busca de legitimidade e da atenção do poder público. Foram emblemáticas as manifestações que “[...] aprofundaram a reivindicação democrática pelas diretas, ligando-a com as grandes questões sociais e econômicas vividas pelo país [...]” (WEFFORT, 1984, p. 58). Esse tempo foi marcado pela reivindicação por canais de participação e por recursos de controle social, destinados a operar a ação popular sobre o Estado, notadamente no sentido da garantia dos direitos sociais. Nesse plano, a síntese traçada por Shiroma, Evangelista e Moraes (2000, p. 48) é elucidativa:

[...] reivindicava-se a democratização dos órgãos públicos de administração do sistema educacional, não só pela recomposição de suas esferas como pela transparência de suas ações; a descentralização administrativa e pedagógica; a gestão participativa dos negócios educacionais; a eleição

direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino; a constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas [...] os colegiados escolares que, eleitos pela comunidade escolar, deveriam frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola.

Em vista das proposições, 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, no qual a dinâmica de organização social é orientada para a intervenção da população nas políticas sociais.

Nos anos de 1990, com o influxo neoliberal e a emergência das reformas educacionais, assiste-se à “[...] reconceitualização da gestão democrática.” (ARELARO, 2000, p. 102). Pautadas por uma concepção político-educacional distinta da que vinha sendo abraçada pelos educadores, as reformas educacionais dos anos 1990 imprimiram a lógica da economia privada à gestão educacional, nomeadamente por orientações administrativas.⁸ De acordo com Oliveira (2008, p. 132), estas orientações advogam a favor dos modelos de gestão fundamentados na flexibilidade administrativa, modelos estes percebidos

[...] na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos [...] alicerçados na busca da melhoria da qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementais na organização e na gestão do trabalho na escola.

Atento às tendências predominantes no planejamento educacional na América Latina a partir da crise econômica dos anos 1980 e seus desdobramentos nos anos 1990, Gentilini (1999) sinaliza para a emergência de um processo de descentralização “pró-mercado”, que concorda com a desburocratização e a racionalização da máquina pública, desde um novo padrão de qualidade nos serviços públicos. De acordo com o autor, trata-se de um ajustamento do formato organizacional estatal, de forma a “[...] facilitar a incorporação de um *novo padrão de gestão* compatível com os interesses dos principais usuários dos serviços públicos ou, na linguagem empresarial, dos ‘clientes’ do Estado [...]” (GENTILINI, 1999, p. 147, grifo do autor).

Sem perder de vista esses e outros aspectos que identificam nossa trajetória no campo político brasileiro, Gohn (2004) refere-se à herança que acumu-

lamos por meio 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 desses 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 Estado e sociedade, em cuja interação seja possível, aos que participam, intervir na vida pública, mediante diferentes níveis e canais. Nessa direção, a participação também é uma “[...] forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projectos com circulação na organização e sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões.” (LIMA, 2003, p. 73).

Como esta aproximação depende, em boa medida, de meios e condições para promovê-la, no campo educacional é imperativo que se considere o âmbito da gestão. 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.”

Na esteira dessa definição, a perspectiva democrática de gestão educacional radica um sentido de relevância social, e, concretamente, tem a divisão do poder decisório como uma de suas mais expressivas marcas. De acordo com Dourado (2000, p. 79, grifo do autor), 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.

Consoante as reflexões de Höfling (2001), é significativa a discussão da promoção de mecanismos e estruturas comprometidos 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 em uma sociedade desigual e heterogênea.

Percepções como essa nos parecem preservar a atualidade da gestão democrática do ensino público enquanto um caminho possível, opção não menos viável nesses tempos em que emergem discursos e receituários de transposição da lógica empresarial para o contexto da escola pública. Mas por onde temos andado? Temos avançado em termos de medidas verdadeiramente favoráveis à democratização da gestão do ensino público? Vejamos, aqui, ainda que de modo geral, o aspecto normativo-legal, situando, mais especificamente, a esfera municipal.

A Constituição de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, firmou o princípio da gestão democrática do ensino público, princípio este constante na atual LDB, ainda que, a partir dele, não tenham sido traçadas, pela lei nacional, diretrizes mais específicas, como se pode constatar nos seguintes dispositivos dessa 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, a LDB não representou avanço significativo em termos de regras que pudessem corresponder a uma mudança estrutural na maneira de distribuir o poder e a autoridade (PARO, 2007). Em vez disso, a opção foi pela transferência dessa tarefa aos sistemas de ensino, aos moldes de uma aposta com preocupantes repercussões.

Por extensão, conforme anuncia o artigo 14, a lei determinou que as normas de gestão democrática a serem estabelecidas pelos sistemas de ensino devam atender às peculiaridades locais, sem perder de vista o princípio da participação, nomeadamente na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e em conselhos escolares ou equivalentes.

Ao mesmo tempo que a Carta de 1988 afirmou a gestão democrática do ensino público, também conferiu ao município a titularidade de sistema de ensino, cabendo-lhe a institucionalização efetiva deste sistema em seu *modus operandi*. Consoante esta titularidade, desde a promulgação da atual LDB, com a qual o sistema municipal de ensino foi reafirmado, muitos municípios brasileiros têm buscado se organizar como tal, embora a mesma lei assinale as possibilidades de integração ao sistema estadual ou de composição de um sistema único de educação básica. De acordo com o Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2000), qualquer escolha em termos de organização não ocorre sem a existência prévia do sistema municipal de ensino, já que é definida pela Constituição Federal de 1988.

De todo modo, é preciso considerar que os governos, entre eles o municipal, também engendram ideologias próprias e são influenciados tanto pela cultura política local quanto pelas expectativas da sociedade civil em relação à ação do Estado (MENDONÇA, 2000). Lamentavelmente, as experiências brasileiras informam um quadro preocupante, à medida que “[...] 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.” (AZEVEDO, 2000, p. 17).

Em suma, ainda que o registro do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público tenha representado um passo importante a favor do processo de democratização da gestão das escolas e dos sistemas de ensino, a tarefa creditada aos municípios é, indubitavelmente, desafiadora. Não somente por causa da sua desenvoltura enquanto esfera de governo, agora possuidora de titularidade normativa no campo da educação, mas, principalmente, pelas opções políticas prevalecentes nesta esfera, com as quais se pode tanto render avanços quanto retrocessos em termos de democratização da gestão educacional em nível de sistema e de escola.

Se, ao fim e ao cabo, é no âmbito da escola que o princípio da gestão democrática ganha concretude, também é nela que, lamentavelmente, nossas experiências acusam a necessidade de avanços mais significativos. Conforme veremos a seguir, em relação à esfera municipal e seus marcos legais, não raro as opções

políticas dos governos operam em desfavor de avanços na direção da democratização da gestão educacional e de uma educação escolar transformadora.

3 PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO: NA LETRA DA LEI DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

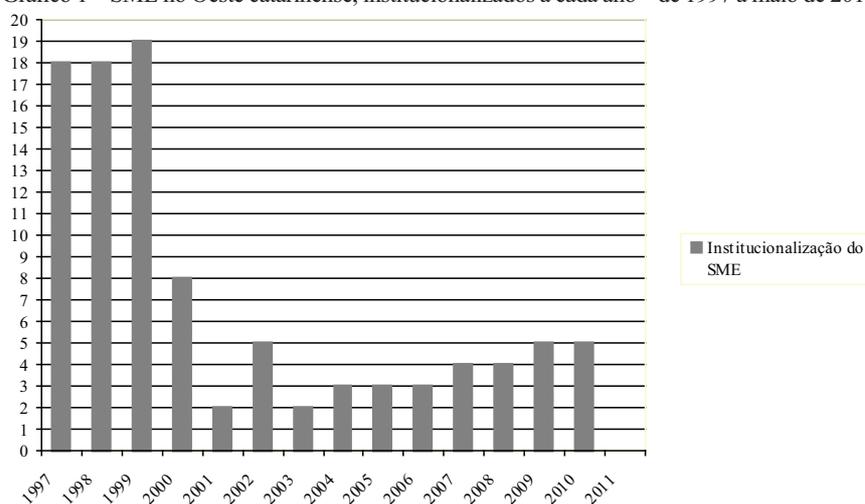
O Oeste catarinense compreende uma Mesorregião composta por 118 municípios, agrupados em oito microrregiões. Sua área de 27.288,763 km² compreende um quarto do território do Estado e conta com uma população de pouco mais de 1.200.000 habitantes. A maioria destes municípios conta com uma população de até 10.000 habitantes, tendo como principal atividade econômica a agricultura familiar, ainda que em algumas das maiores cidades também figure a agroindústria.⁹

A partir do levantamento de elementos gerais que caracterizam os sistemas municipais de ensino desta Mesorregião, os dados e informações referentes à institucionalização de tais sistemas apontam que 99 municípios já possuem sistemas de ensino próprios, o que representa 84% do total. Outros 9% não possuem sistemas de ensino próprios e 7% não informaram sua condição.¹⁰

De acordo com os números, ainda que os 7% dos municípios que não disponibilizaram as informações solicitadas na pesquisa declarassem a inexistência de sistema de ensino próprio, o percentual desse conjunto se manteria baixo quando comparado ao dos municípios com sistema de ensino institucionalizado no período estudado.

O ano da aprovação das leis específicas foi outro aspecto focalizado na leitura do processo de institucionalização dos sistemas de ensino da Mesorregião, à medida que constitui um indicador do movimento regional de organização destes sistemas ao longo do tempo. No que se refere a tal aspecto, os dados do Gráfico 1 permitem verificar, inicialmente, duas situações gerais: a aprovação da maioria dos sistemas ocorreu nos primeiros quatro anos seguintes à vigência da atual LDB (1997-2000), constituindo o que poderíamos chamar de pico de aprovação de leis; e houve um destacado ciclo de aprovação de documentos municipais que se estendeu no período de 1997 a 2010, mantendo aceso o movimento de formalização da organização de sistemas municipais de ensino na região.

Gráfico 1 – SME no Oeste catarinense, institucionalizados a cada ano – de 1997 a maio de 2011



Fonte: elaborado pelos autores com base nas leis dos sistemas municipais de ensino.

De acordo com esse quadro geral, 63,6% dos municípios mapeados optaram por institucionalizar seus sistemas nos primeiros quatro anos seguintes à aprovação da LDB, sugerindo mobilização em torno da organização interna dos sistemas.

Por outro lado, no ciclo de aprovações ocorridas ao longo do período investigado (1997 a 2010), os quatro anos finais também sinalizam uma intensificação no processo de aprovação das leis, ainda que de proporções inferiores ao primeiro período. É muito provável que os anos de picos de aprovação de leis tenham relação com possíveis movimentos de articulação no interior das microrregiões que compõem a Mesorregião pesquisada, função cumprida pelas diversas associações de municípios ali existentes.

Com base no exame dos documentos, foram realizados dois outros levantamentos: dos princípios da gestão democrática e dos 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 investigados, ainda que haja preponderância de três princípios, em um conjunto de 13 princípios mapeados.

De acordo com os dados sistematizados no Gráfico 2, a participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes

e os progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola são os três princípios mais frequentes nas leis examinadas.

Gráfico 2 – Percentual de frequência dos princípios da gestão democrática do ensino público definidos nas leis dos sistemas de ensino dos municípios da Mesorregião Oeste catarinense



Fonte: elaborado pelos autores com base nas leis dos sistemas municipais de ensino.

Em relação aos três princípios mais frequentes, destacados no Gráfico 2, é necessário considerar, inicialmente, que estes já figuram na legislação nacio-

nal, 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, percebemos que essa não foi a opção da grande maioria, a despeito de toda uma profusão de ideias que sugerem certo consenso em torno da necessidade de redirecionamento da gestão educacional, redirecionamento este orientado por princípios democráticos e práticas de participação direta.

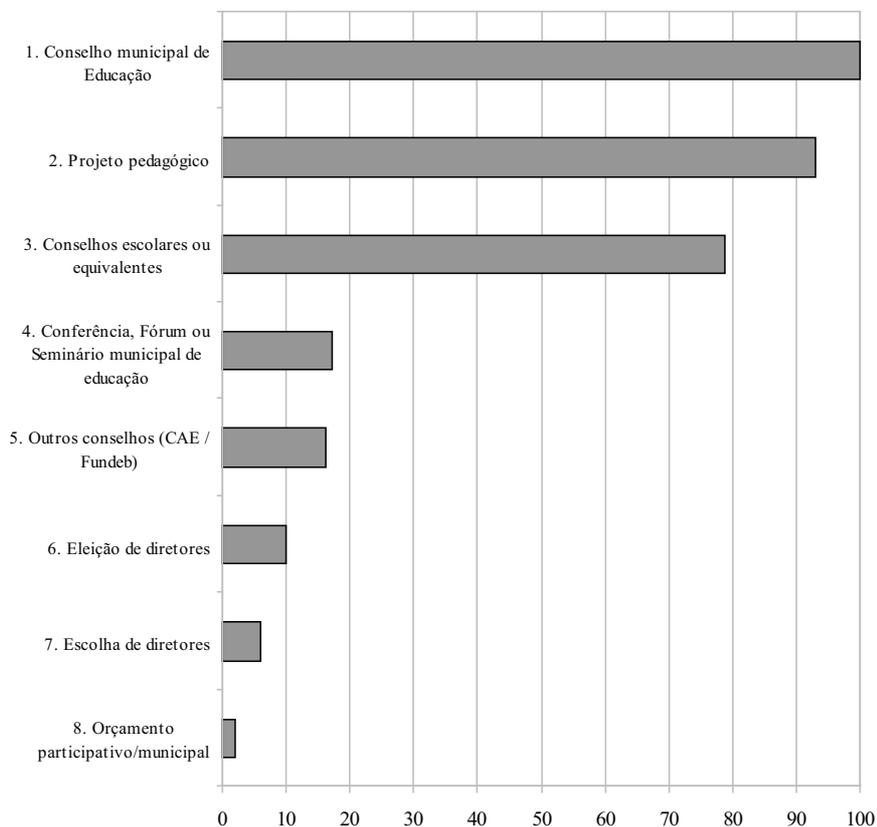
É necessário considerar, ainda, que estes princípios não foram abraçados por todas as leis examinadas, conforme os percentuais registrados no Gráfico 2. Se por um lado esse aspecto pode denotar certa inobservância aos dispositivos da lei nacional de educação, por outro permite verificar o atravessamento de certa fragilidade nos próprios princípios, já que no seu conjunto eles se complementam pelos eixos da participação e da autonomia, ingredientes caros à gestão democrática.

Em relação aos princípios menos frequentes, indicados no Gráfico 2, de 4 a 13, embora sua inclusão figure como iniciativa local, conforme apostou a LDB, os baixos percentuais de frequência nas leis municipais evidenciam que os municípios tenderam ao mínimo, e que especificidades locais não tenham sido necessariamente observadas. Ao que se vê, não mais de 15,2% das leis examinadas registram princípios que fogem ao conjunto mínimo referido. Esse é, sem dúvida, um dado preocupante, haja vista que os módicos percentuais acerca do que seria indicativo do alargamento das condições político-institucionais favoráveis à democratização da gestão, tornam-se ainda menos expressivos quando consideramos o já conhecido descompasso entre diretrizes legais e ações concretas. No limite, entendemos que este descompasso tem o potencial de comprometer os fins democráticos.

A esse respeito, cabe anotar que a gestão educacional tem natureza e características próprias que transcendem a mera aplicação de princípios, métodos e técnicas administrativas, pois enquanto instituição social a escola tem “[...] sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos [...] [e isso] tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento [...] bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão [...]” (DOURADO, 2007, p. 924).

Em relação aos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação examinada, espaços esses entendidos como canais de participação e aprendizado do “jogo” democrático (DOURADO, 2000), os dados são os constantes no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentual de frequência dos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios da Mesorregião Oeste catarinense



Fonte: elaborado pelos autores com base nas leis dos sistemas municipais de ensino.

Conforme informam os dados deste Gráfico, 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 quanto a da sociedade civil, abre um campo de possibilidades para ações articuladas que implicam as esferas de decisão. Nesses espaços, contribuem Adrião e Camargo (2007), tensões e conflitos podem ser superados, abrindo condições para a desestabilização de práticas monolíticas de gestão. A interação entre o Estado e a sociedade civil, no entendimento de Santos

Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), funda-se nos princípios da representatividade do poder executivo, do compromisso político do Governo com esse espaço de decisão, da organização da sociedade por meio de associações civis e da representatividade e autonomia dessas organizações perante o Governo.

Já em relação ao projeto político-pedagógico (destacadamente sua elaboração) e aos conselhos escolares ou equivalentes, ambos determinados pela LDB (artigo 14, I e II), embora sejam, respectivamente, mecanismo e espaço orientados por dois princípios mais recorrentes na legislação examinada, esse quadro requer reflexões cuidadosas.

Ainda quanto ao projeto político-pedagógico, causa estranheza a ausência deste mecanismo em algumas leis examinadas, haja vista sua determinação constante na LDB. O exame apontou também que apenas 11% das leis consultadas trazem algum detalhamento atinente ao projeto, como processo de construção, estratégias e instâncias envolvidas, formas de aprovação e acompanhamento em nível de sistema e de escola. Afinal, pontua Veiga (1995, p. 33), que além do empenho coletivo, a construção de um projeto político-pedagógico requer “[...] descentralização, democratização do processo de tomada de decisão e instalação de um processo coletivo de avaliação de cunho emancipatório.”

Quanto aos conselhos escolares ou equivalentes, a situação é ainda mais delicada. Embora essa instância tenha sido determinada pela LDB, não recebeu correspondente 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 de organização, composição, atribuições e autonomia da instância. Em apenas 11% das leis municipais examinadas, há indicativos mais claros e convincentes que sugerem ultrapassar um campo meramente intencional. Como, mediante as competências e atribuições, podemos reconhecer, em boa medida, a concepção que norteia a ação dos colegiados (MENDONÇA, 2000), diremos que, no caso das leis examinadas, tal reconhecimento não seja possível. Disso a necessidade de se questionar: Estariam os conselhos sendo considerados espaços para falar pelos dirigentes de Governo ou para falar aos dirigentes em nome da sociedade, de toda uma pluralidade de vozes da comunidade?

Outros dois espaços ou 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.¹¹

No primeiro caso – conferência, fórum ou seminário –, identificamos uma ou mais referências em leis municipais de sete das oito microrregiões que compõem a região pesquisada, ainda que, no saldo geral, estas referências representem somente 17,2% das leis examinadas. Ainda que algum detalhamento sobre a realização, finalidade e condições de funcionamento atinentes a esses eventos figure em apenas 14% das leis, percebemos que esse percentual supera o registrado para o projeto político-pedagógico e os conselhos escolares.

Cabe ressaltar 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 nesses espaços (STRECK; ADAMS, 2006).

A eleição de diretor, embora referida ao menos uma vez em seis das oito microrregiões, o que representa tão somente 10% das leis examinadas, também não contou com a apresentação de regras claras de institucionalidade que pudessem sinalizar, principalmente, as condições de participação. Uma análise geral permite inferir que esse mecanismo, quando consta nas leis, figura muito mais como uma possibilidade do que como 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.

Na base das discussões acerca desse recurso de participação, o tom tem sido o de reafirmação da sua necessidade e pertinência para a construção da gestão democrática da educação pública (DOURADO, 2000; PARO, 1997). Contudo, em análise que procura realçar a função política e o caráter orgânico dos mecanismos de participação, Paro (1997, p. 102) assinala:

[...] não basta a eleição de dirigentes escolares desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola; assim como não basta instituir um conselho de escola com a participação de professores, funcionários, alunos e pais, mesmo com atribuições deliberativas [...] se a função política de tal colegiado fica inteiramente prejudicada pela circunstância de que a autoridade máxima e absoluta dentro da escola é um diretor que em nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho.

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, permitem-nos constatar que

a regulamentação da gestão democrática nas instâncias municipais não contou com avanços significativos na Mesorregião pesquisada. Em face dessa constatação, é pouco crível que do atual quadro possamos contar com mecanismos institucionais que incentivem e viabilizem efetivamente as práticas de participação na gestão educacional dos sistemas de ensino, medida “[...] tanto mais necessária quanto mais considerarmos nossa sociedade, com tradição de autoritarismo, de poder altamente concentrado e de exclusão da divergência nas discussões e decisões.” (PARO, 1997, p. 46).

A partir desta constatação, poderíamos levantar ao menos duas hipóteses em relação à legislação municipal examinada: que os municípios pesquisados têm buscado realizá-la por meio da edição de normas posteriores às leis dos sistemas municipais de ensino; ou que a regulamentação continua sendo uma questão em aberto. Enquanto a confirmação da primeira é dependente de um mapeamento focalizado, iniciativa em curso no âmbito da pesquisa, a confirmação da segunda hipótese nos permitiria perspectivar a prioridade que o tema ocupa na agenda dos governos municipais.

Outra constatação viabilizada pelo estudo é que existe considerável semelhança no conteúdo das leis, às vezes entre sistemas da mesma microrregião, sugerindo modelos ou mesmo matrizes, às vezes entre sistemas de microrregiões diferentes, indicativo da circulação de modelos ou mesmo de orientações padronizadas. Na maioria dos casos, as semelhanças despontam nos períodos em que houve picos de aprovação de leis, mais especificamente nos períodos de 1997 a 2000 e de 2007 a 2010.

A partir dos dados 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. Por isso, o esforço foi no sentido de verificar a correspondência e a pertinência entre estes espaços e mecanismos e os princípios firmados nas leis municipais examinadas.

Para esse exercício, tomamos por referência os cinco espaços/mecanismos mais frequentes nas leis examinadas: conselho municipal de educação; projeto político-pedagógico; conselhos escolares ou equivalentes; conferência, fórum ou seminário; e eleição de diretores. A associação entre esses espaços e mecanismos e os princípios consta do Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese da relação entre espaços e mecanismos de participação e princípios da gestão democrática do ensino público na legislação dos sistemas de ensino dos municípios da Mesorregião Oeste catarinense (continua)

Espaço ou mecanismo de participação	Frequência nas leis	Princípios correspondentes	Frequência (%)
Conselhos	Conselho municipal de educação: 100% Conselho escolar ou equivalente: 78,8%	Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	69
		Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola.	60,9
		Participação da comunidade escolar em processos decisórios 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 de planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais.	12,1
		Descentralização.	11,1
		Funcionamento de conselhos.	7,1
Projeto político-pedagógico	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 escolar em processos decisórios 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

(conclusão)

Espaço ou mecanismo de participação	Frequência nas leis	Princípios correspondentes	Frequência (%)
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%	Participação da comunidade escolar em processos decisórios 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

Fonte: elaborado pelos autores com base nas leis dos sistemas municipais de ensino.

A relação apresentada no Quadro 1 nos permite constatar que há sintonia entre os espaços e mecanismos “conselho municipal de educação”, “conselho escolar ou equivalente” e “projeto político-pedagógico” e os princípios registrados na legislação dos municípios pesquisados. Entretanto, verificamos que a frequência dos princípios correspondentes se mantém inferior a estes espaços e mecanis-

mos, inclusive em se tratando dos princípios “participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” e “participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola”. Estes, além de ancorarem principalmente os referidos espaços e mecanismos, são princípios consagrados na LDB.

Quanto aos demais espaços e mecanismos listados no Quadro 1 – Conferência/fórum/seminário e eleição de diretores –, podemos constatar que há maior equilíbrio na sua relação com os princípios que os orientam. Nesse caso, a questão reside na baixa frequência com que ambos figuram nas leis.

Como se pode verificar, participa desse conjunto o mecanismo da eleição de diretores. Este, embora tenha sido uma das bandeiras empunhadas pelos educadores na década de 1980, sob o signo da democratização, continua longe de ser ferramenta corrente da gestão do ensino público nos municípios pesquisados, ou, ao menos, não encontra base legal nos documentos examinados.

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 possibilidades concretas de transformações sociais. As questões que se projetam agora recaem sobre a aproximação entre intenções democratizantes anunciadas e práticas político-educativas (KRAWCZYK, 1999), embora as análises aqui empreendidas sugiram que esta aproximação dificilmente representa perigo àqueles interesses que costumam nutrir formas autocráticas de exercício do poder político.

4 CONCLUSÃO

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 do ensino público, nomeadamente em razão das opções político-institucionais formalizadas na esfera municipal em cumprimento da sua incumbência normativa.

A esse respeito e com o olhar atento sobre o campo investigado, ainda que a maioria dos municípios possua sistema de ensino próprio, institucionalizado por lei municipal, percebemos que os princípios de gestão democrática do ensino público, conformados nessas leis, não representam maiores avanços em relação ao mínimo firmado na atual LDB. Essa situação se repete em relação aos espaços

e mecanismos de participação, embora sejam identificadas características distintivas, quando consideradas individualmente as diferentes microrregiões da área investigada e percebida a existência de sintonia entre esses espaços/mecanismos e os princípios declarados. Também pesa em desfavor das opções político-institucionais dos municípios a imprecisão da dinâmica destes espaços e mecanismos de participação e de decisão, situação que nos parece responder pela instauração de um quadro institucional ambíguo e de repercussões imprecisas.

Consoante as análises apresentadas, entendemos que as opções político-institucionais identificadas nos documentos examinados revelam um cenário institucional preocupante, à medida que os recursos que as informam, com o propósito declarado da ampliação das condições de democratização da gestão educacional, situam-se, majoritariamente, em um *continuum* cujos extremos parecem sinalizar para menos: um deles demarcado pelas intenções imprecisas ou mesmo descomprometidas com a causa da democratização; o outro pelo vazio que concorda com a recusa desta causa.

Em suma, a situação nos parece revelar a fragilização das condições formais de participação direta das pessoas em espaços em que se pode promover a condição de sujeitos políticos coletivos (COUTINHO, 1984). Não raro, esta fragilização tem efeitos pesados sobre os mecanismos de ação coletiva, à medida que os torna incapazes de fazer face às estruturas avessas à participação, estas de raízes profundas.

Ao concluir que as opções político-institucionais não sinalizam para posições políticas que denotem alargamento das condições de democratização da gestão educacional, ao que se soma uma tendente inobservância às peculiaridades locais, somos chamados a problematizar a ação governamental no campo da regulamentação da gestão democrática do ensino público.

Ainda que o campo da prática constitua importante referência para completarmos a leitura aqui empreendida, o exame dos documentos municipais já nos possibilita dizer que o que está em causa é o sistema de autoridade, à medida que parecem preponderar valores autoritários no tratamento das questões atinentes à gestão educacional. Nessa direção, a ambiguidade entre democracia e autoritarismo, marca antiga da nossa tradição política, ganha lastro e se renova, dando-nos indicativos de que velhos e novos desafios estão postos e devem ser enfrentados a favor da gestão democrática da escola pública.

Notas explicativas:

¹ Este artigo é uma versão ampliada de trabalho apresentado no IX Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul (Anped Sul), realizado no ano de 2012, na Universidade de Caxias do Sul.

² Esta cultura política de raízes profundas, ao adjetivar o Estado brasileiro e sua relação com a sociedade, não somente configura uma distinção do país em relação a outros, mas também se redesenha com o passar dos tempos, seguindo com as transformações sociais, políticas e econômicas que processam. Somos um Estado nacional que, se nascido moderno e apto à modernização de suas funções econômicas, sociais e culturais, como expressão do liberalismo no país, foi capaz de conviver, desde sua origem, com uma ordem oposta à sua (FERNANDES, 1975). Com a raiz do patrimonialismo implantada na sociedade, o Estado liberal, em sua ação modernizadora, seria contido, definindo o compromisso do Estado com a ordem patrimonial.

³ A ordem jurídica tem por fundamento valores emanados da própria sociedade, os quais são consolidados em codificações ou leis. Estes valores são os *princípios*. A gestão democrática do ensino público é um dos princípios da Constituição Federal de 1988.

⁴ 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).

⁵ Referimo-nos, mais precisamente, à Mesorregião do Oeste Catarinense, da qual fazem parte 118 municípios, e à pesquisa “Mapeamento da Gestão Educacional dos Sistemas Municipais de Ensino do Oeste de Santa Catarina”. A pesquisa conta com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc). Também contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC).

⁶ Ainda que o documento não seja espelho fiel da realidade, constitui uma representação dela ou mesmo de um momento do objeto estudado (BORGES, 1994). Enquanto artefato que congrega dados sociais formalizados, o documento reconstrói maneiras que representam a realidade social de um determinado grupo (BAUER; GASKELL; ALLUN, 2002).

⁷ Referindo a luta política no Brasil, Weffort (1984, p. 59) anota que “[...] a democracia é o terreno onde grupos [...] que representam interesses e ideologias diversas lutam pelo poder. É por isso que todos (ou quase todos) têm de incluir entre seus objetivos a conquista da democracia [...]”

⁸ David Harvey (2008, p. 77) assinala a profunda suspeita alimentada pelos teóricos neoliberais em relação à democracia, por considerarem que o regime da maioria constitui ameaça aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. “A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política.”

⁹ Foi a partir das décadas de 1970 e 1980, na esteira do chamado “milagre econômico”, que a região passou por um processo de modernização e industrialização. Até então prevalecia a agricultura de base familiar, concentrada na produção de gêneros para o mercado nacional.

¹⁰ Os dados retratam o quadro da institucionalização dos sistemas municipais de ensino do mês de maio de 2011.

¹¹ Além 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* (Fundeb) e de Valorização dos Profissionais da Educação e/ou Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e a elaboração participativa do orçamento municipal (educação). Esta última forma, em específico, foi identificada em apenas duas leis municipais.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Xamã, 2007.

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. O estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Â. S. A. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

BAUER, M.; GASKELL, G.; ALLUM, N. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: _____. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução Pedrinho Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Â. da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

BORGES, V. P. **O que é história**. 19. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833-27.841.

_____. Parecer CNE/CEB n. 30, de 12 de setembro de 2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 out. 2000. Seção 1, p. 25.

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

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Especial, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**. 12. ed. Campinas: Cortez, 2009.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FRIGOTTO, G. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GENTILINI, J. A. **Crise e planejamento educacional na América Latina**: tendências e perspectivas no contexto da descentralização. 1999. 227 p. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2004.

HARVEY, D. O neoliberalismo: história e implicações. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 67, p. 112-149, ago. 1999.

LE BOTERF, G. 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.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

_____. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Xamã, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; 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.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do congresso nacional na legislação do ensino. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SHIROMA, E. O.; MOARES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

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

TEIXEIRA, L. H.. 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, I. P. A. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 7. ed. Campinas: Papyrus, 1995.

WEFFORT, F. C. **Por que democracia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Recebido em 1 de dezembro de 2012

Aceito em 8 de fevereiro de 2013