

Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica*

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA**
RUBENS BARBOSA DE CAMARGO***
ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA****
ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ*****

RESUMO: O artigo propõe uma reflexão acerca dos principais mecanismos de gestão democrática presentes nas escolas brasileiras: eleição de diretores, conselhos escolares, associações de pais e grêmios estudantis. Argumenta que tais mecanismos devem ser entendidos como condições para realização da qualidade da educação. A reflexão é fruto da problematização do conceito de qualidade no âmbito da pesquisa *“Custo-aluno-ano em Escolas da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade”*, realizada em 82 escolas públicas, urbanas e rurais, entre 2004 e 2006.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Indicadores de qualidade em educação. Gestão democrática da escola. Ensino público.

O debate aqui proposto é fruto da problematização do conceito de qualidade no âmbito da pesquisa *Custo-aluno-ano em Escolas da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade*¹, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em parceria com grupos de pesquisa, sobretudo de universidades públicas, entre

* Versão ampliada de palestra apresentada no IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e 3º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional, realizado em Lisboa/PT, de 12 a 14 de abril de 2007.

** Doutor em Educação. Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Pesquisador do CNPq. E-mail: <joafo@terra.com.br>.

*** Doutor em Educação. Professor da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <rubensbc@usp.br>.

**** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: <andrea@ufpr.br>.

***** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: <roecruz@ufpi.br>.

2004 e 2006. (CAMARGO et al, 2005) Discute-se de forma específica aspectos referentes à presença ou ausência de processos e mecanismos de relações democráticas em 82 escolas públicas de educação básica, distribuídas em sete estados e escolhidas por atenderem ao critério de escola de boa qualidade, estabelecidos pelo INEP².

A apresentação de uma análise focada na dimensão da gestão democrática como um indicador de qualidade decorre da importância que esta assumiu nos resultados da pesquisa original, revelando que aspectos como forma de provimento do diretor, diferentes concepções de participação e estratégias desenvolvidas para que a participação nestas escolas se efetivasse, são compreendidos como aspectos importantes da qualidade da escola tanto pelos sujeitos entrevistados, quanto pelos pesquisadores envolvidos no trabalho. Neste sentido, elegemos os elementos mais incisivos percebidos nas análises apresentadas e nos depoimentos dos entrevistados segundo dois aspectos: a existência, ou não, de processos democráticos na forma de provimento dos cargos de direção das escolas e as práticas dos principais mecanismos institucionais de participação da comunidade escolar.

Vale destacar que o princípio da gestão democrática do ensino público foi previsto, pela primeira vez, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 206, inciso VII) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB - art. 3º, inciso VIII). Observa-se que o tratamento genérico do texto da LDB sobre a gestão democrática do ensino público não permite definições mais claras de validade nacional que poderiam contribuir para a efetiva democratização dos sistemas e redes de ensino e das escolas, já que encaminha para estados e municípios a responsabilidade de definir importantes aspectos da gestão escolar, a exemplo do caráter consultivo ou deliberativo dos Conselhos e da forma de provimento de cargo de diretor escolar (PARO, 2001, p. 55). A variedade nas políticas e na legislação dos sistemas de ensino, que regulamentam a matéria, resulta em uma diversidade de experiências no âmbito da democratização do ensino, conforme apurado na pesquisa que originou o presente artigo.

Forma de provimento do cargo de diretor de escola

Ao lado da definição da qualidade por elementos quantificáveis³ há outros elementos que podem ser reconhecidos como básicos à qualidade e que não podem ser facilmente medidos. São formas de organização que contribuem para a construção de relações sociais democráticas, viabilizando o trabalho coletivo; o primeiro destes elementos é a forma de provimento do cargo de diretor, sujeito central na articulação político-pedagógica do trabalho escolar.

Atualmente existem pelo menos três mecanismos (ou derivações destes) para as formas de provimento de cargos de direção de escolas públicas: eleição direta pela

comunidade escolar, indicação política e concurso público. Em alguns entes federativos, estaduais ou municipais, há formas que combinam aspectos políticos (eleições) e técnicos (provas de seleção). Esta diversidade está associada à política adotada pelo sistema ou rede de ensino ao qual a escola se vincula.

A pesquisa original evidenciou a existência de eleições para a direção escolar na maior parte dos estados que compuseram a amostra. A escolha dos diretores pela comunidade educacional foi vista pela maioria dos entrevistados, inclusive por aqueles cujas escolas não realizam processos eleitorais, como um fator positivo para as relações estabelecidas no interior das mesmas, favorecendo as relações interpessoais e a qualidade da educação, por possibilitar a escolha entre as pessoas que compõem o quadro funcional da própria escola. A opinião predominante quanto à positividade das eleições, não permite, no entanto, a homogeneização das interpretações, uma vez que, em algumas escolas da amostra, foram relatadas situações de tensionamento das relações nos períodos eleitorais, interferindo de forma negativa na dinâmica da escola.

Se por um lado, os conflitos pontuais existentes durante o processo eleitoral podem afetar as relações no ambiente escolar, por outro, a ausência de um processo democrático de escolha da direção é concebida por parte dos sujeitos entrevistados, como manifestações de centralização e autoritarismo. Isto na medida em que ocorrem situações em que a direção demonstra pouco compromisso em manter diálogo com a comunidade escolar, cumprindo – muitas vezes sem questionar – as determinações das Secretarias de Educação, em especial quando ela é vista como “cargo de confiança” do poder executivo. Nestes casos, a direção revela pouca sintonia com as demandas locais ou internas à escola.

A inexistência de processos eleitorais para escolha de dirigentes escolares resulta em uma dinâmica que, em geral, fragiliza o trabalho realizado no interior da escola, tendo em vista a insegurança vivenciada e manifestada por docentes e não docentes quanto à possibilidade de perseguições políticas posteriores, especialmente em situações de mudanças administrativas pós-eleitorais de cargos do poder executivo.

Outra forma de provimento do cargo de diretor encontrada foi o concurso público, caso da maior parte das escolas da amostra do Estado de São Paulo. Assim como a indicação política, este modo de provimento cria obstáculos para que a escola vivencie um processo democrático mais amplo, embora amenize certo autoritarismo ao travesti-lo de critérios técnicos. Neste caso, o interessado demonstra “capacidade técnica” no momento da realização de uma prova escrita. Uma vez selecionado o novo dirigente, dificilmente a comunidade tem capacidade de intervenção no interior da escola.

A composição de critérios técnicos e políticos no provimento do gestor escolar foi encontrada na rede estadual do Ceará; esta escolha consistia na composição de um Núcleo Gestor que envolvia de três a cinco profissionais, dependendo do tamanho

de cada escola, em duas fases, uma seleção técnica por meio de provas e o processo eleitoral paritário. Esse Núcleo Gestor realizava a coordenação geral da escola, tendo autonomia para conduzir as atividades no estabelecimento de ensino (INEP; SEDUC-CE, 2004, p. 118).

A mera indicação política foi considerada pelos entrevistados ou pesquisadores como um processo pouco democrático para a definição dos ocupantes de cargos ou funções de direção da escola, além de ser uma forma prejudicial à qualidade da educação, quando considerada, também, a dimensão da gestão, pois a cada mudança eleitoral criam-se descontinuidades. Este processo, que se ampara em relações pautadas num clientelismo político entre o dirigente escolar e o “cacique” político que lhe dá sustentação (vereador, deputados, etc.), tende a cristalizar privilégios ao invés de direitos nas instituições escolares.

No caso do concurso público, embora, aparentemente impeça as influências de cunho político-partidário, ou de outros critérios presentes na indicação, torna-se nocivo ao ser mais desmobilizador e dificultar, inclusive, pressões para mudança na linha diretiva da escola.

Conclui-se que a realização de processos eleitorais permite que a escola vivencie em seu mais alto grau o papel de educar para uma sociedade democrática, vivendo a escolha democrática. Desta forma o provimento do cargo de diretor por meio de eleição pode constituir-se como condição de qualidade da escola, à medida que, o diretor eleito consiga mobilizar a comunidade escolar e construir um “espírito comunitarista”.

Participação da comunidade escolar em mecanismos institucionais

Tomar a participação como um elemento de gestão da escola que constitua condição de qualidade implica reconhecer que há muitas ideias de participação em curso no ambiente escolar. A participação relaciona-se à ideia da democracia como princípio e como método para a organização do trabalho na escola, conforme reflexão de Camargo e Adrião (2003, p. 30):

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

No contexto das escolas pesquisadas, todos os sujeitos entrevistados e análises de pesquisadores consideraram muito importantes a participação da comunidade escolar, embora nem sempre houvesse consenso sobre as dimensões e os níveis de

participação apresentados. Alguns enfatizaram uma participação mais ativa em todos os processos desenvolvidos no interior da escola (de caráter administrativo, financeiro e pedagógico), revelando que tal participação é indispensável para o alcance e para a solução de inúmeros problemas sócio-educacionais vivenciados pela escola.

Em geral, foi possível observar que havia diferentes concepções de participação da comunidade, desde a colaboração para o bom funcionamento da escola, passando por um processo mais coletivo e político de tomada de decisões sobre as necessidades de cada unidade, até uma visão mais “conservadora” de uma participação que revela, praticamente, a existência de “não-participação” na escola, pautando-se por um caráter meramente informativo ou consultivo para com a comunidade.

A pesquisa evidenciou que a participação da comunidade escolar é um fator decisivo na qualidade da educação e do ensino, pois se pode garantir o compromisso de todos os envolvidos com o trabalho desenvolvido cotidianamente pela escola para melhorar a sua qualidade. Embora houvesse essa compreensão geral, houve discursos que revelaram a compreensão de que participar significa apenas colaborar com os eventos da escola.

As estratégias para efetivar a participação dos pais diferiam conforme a concepção hegemônica no interior da escola, e se manifestavam na forma de comemorações, contribuições ou cotizações com vistas ao suprimento de alguma necessidade imediata, trabalho voluntário, mutirões, conselhos escolares, reuniões deliberativas, consultivas ou informativas, dentre outras, conforme iniciativas e peculiaridades locais ou regionais.

Mesmo considerando que o presente artigo pretende focalizar, principalmente, os mecanismos de democratização da gestão mais observados nas escolas, vale destacar que algumas iniciativas pontuais colaboraram para alcançar maior capacidade da escola em organizar o seu trabalho pedagógico de forma coletiva: a realização de reuniões gerais periódicas (Plenárias ou Assembleias Escolares) que tem como objetivo discutir questões de interesse geral da escola; encontros de pais, a fim de discutir os principais problemas vivenciados com os alunos no interior das escolas; e, em poucos casos, cursos para pais, no sentido de aproximá-los da discussão educacional. Outra estratégia de estreitamento da relação entre os diferentes segmentos da comunidade escolar foi a abertura da escola para uso pela comunidade em horários ou dias, nos quais não havia aulas, estratégia esta que se apresentou com muita frequência na maior parte das escolas pesquisadas. Entretanto, em alguns casos, foi constatada resistências na cessão da escola para a comunidade, devido ao receio de problemas com a manutenção da escola, principalmente em escolas de educação infantil.

A pesquisa revelou, também, a experiência de “Grupos de Apoio à escola”, qual seja, o envolvimento de “alunos e ex-alunos com atividades que visam dar suporte a pequenas tarefas do cotidiano (atividades artísticas, culturais, esportivas e rotineiri-

ras)”, as quais se demonstraram adequadas para a mobilização da comunidade com vistas à melhoria da qualidade do ensino (Escola 3, INEP; SEDUC-CE, 2004, p. 45).

A participação da comunidade escolar também foi suscitada por meio de “conversas informais” e de “questionários de avaliação anual”, como forma de motivação e inserção de todos na dinâmica cotidiana da escola (Escola 7, INEP; UFG, 2004, p. 20). Na mesma linha dos questionários de avaliação anual, algumas escolas estimularam a participação por meio dos “Ciclos de Avaliação”, realizados normalmente ao final do ano letivo, onde todos os pais eram chamados para avaliar a escola e dar suas contribuições, de forma a subsidiar os Planos de Ensino para o ano seguinte (INEP; USP, 2004, p. 25).

Outra estratégia adotada para viabilizar a participação nas escolas foram os Conselhos de Classes organizados por turmas, séries ou ciclos escolares. Tais Conselhos foram considerados importantes nas escolas em que estavam implantados. Em geral, não foram muito enfatizados pelos entrevistados, mesmo porque alguns funcionavam exclusivamente no período de fechamento de notas (bimestrais e semestrais), talvez secundarizando seu potencial como espaço de discussão pedagógica. Poucas escolas envolveram a presença de pais no Conselho de Classe. A exclusão dos pais, na maioria das escolas, possivelmente decorre da compreensão do Conselho de Classe ser um espaço específico de discussão do trabalho pedagógico, portanto restrito à atuação de docentes, coordenadores e diretores, revelando uma concepção mais restrita da participação dos pais.

Como já salientado, os depoimentos coletados na pesquisa original também revelaram concepções diferenciadas sobre os níveis e estratégias de participação, denunciando, em alguns casos, a prática antidemocrática da direção escolar, minimizando assim as possibilidades de relações mais horizontais no cotidiano da escola, condições imprescindíveis para uma melhor qualidade do ensino.

A falta de consenso quanto à amplitude da participação, revelou a compreensão da existência “de níveis diferenciados de participação da comunidade escolar, tomando como parâmetro a competência dos envolvidos”, ou seja, questões mais operacionais deveriam envolver a comunidade, enquanto que questões de natureza administrativa ou pedagógica deveriam ser deliberadas pela direção da escola, quando muito com a participação de professores (INEP; UFPA, 2004, p. 41). Independentemente das concepções mais restritivas, em geral, os mecanismos institucionais mais frequentes nas escolas da amostra, para viabilizar a participação, foram os Conselhos Escolares, as Associações de Pais e Mestres e os Grêmios Estudantis.

Conselho Escolar

Entre os mecanismos institucionais de gestão democrática da escola os Conselhos Escolares foram os mais citados e estão presentes na maior parte das escolas pesquisadas, com exceção das creches conveniadas, algumas creches diretas e em escolas que têm uma forma específica de funcionamento. Nas escolas em que existia um processo efetivo de funcionamento do Conselho Escolar ele foi reconhecido por toda a comunidade como importante para a dinâmica de funcionamento da escola, por envolver representantes de todos os segmentos da escola na discussão dos problemas e necessidades da instituição.

A forte presença do Conselho Escolar expressa a incorporação pelos sistemas de ensino da discussão largamente presente na literatura educacional acerca da importância de um espaço na escola que articule os diferentes segmentos em torno do projeto pedagógico e deste modo contribua para a construção coletiva de um ensino de qualidade; e, por outro lado expressa a incorporação das determinações legais, em especial da LDB acerca da necessidade da instituição de Conselhos Escolares ou similares.

A pesquisa permitiu verificar que uma das ações mais frequentes dos Conselhos Escolares foi a participação na tomada de decisão sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros da escola. Por vezes, discutindo formas alternativas de captação de recursos para suprir necessidades não garantidas pelo poder público, em alguns casos, com a anuência, em outros casos, com a sua proibição explícita por parte das Secretarias de Educação, frente à evidência de que os recursos públicos dirigidos às escolas são historicamente insuficientes para suprir todas as suas necessidades.

Na maioria das unidades pesquisadas houve a priorização das discussões referentes ao financiamento, em detrimento das discussões de cunho pedagógico, estas muitas vezes restritas à direção e aos professores. Essa realidade parece decorrer da concepção de que pais, alunos e funcionários não detêm o saber formal indispensável para a compreensão do fenômeno educacional, colocando, de forma hierárquica, o saber acadêmico contra o saber popular.

Em termos do efeito na garantia da qualidade de ensino desta priorização, pelos Conselhos, do debate dos aspectos financeiros, cabe destacar o aspecto que também foi identificado pela pesquisa como fundamental à qualidade da escola, qual seja, a valorização da qualidade das instalações onde funcionam as escolas. Para além de dimensionar tal qualidade pelas indicações objetivas de área construída, metro por aluno, ausência de rachaduras, ou similares, ganhou destaque na voz dos diferentes sujeitos que avaliaram a qualidade do ambiente escolar a partir de critérios mais subjetivos como: adequação das instalações ao tipo de ensino ofertado, a idade e o tamanho dos alunos, proposta pedagógica da escola, satisfação com o ambiente, posto que, alunos, professores e funcionários passam muito tempo de sua vida nesse ambiente.

Se considerarmos que o debate sobre a aplicação dos recursos permite que o Conselho Escolar defina prioridades para melhorar o ambiente da escola é possível reconhecer que, mesmo quando o Conselho limita-se a discutir a aplicação de recursos, ainda assim, há um potencial de melhoria da qualidade pela melhoria das condições de vida no interior das escolas⁴.

As dificuldades em garantir a efetiva participação dos segmentos no Conselho Escolar, na opinião dos entrevistados, decorriam, em alguns casos, do tamanho da escola, pois, ao que tudo indica, quando maior a unidade escolar, maior a dificuldade de mobilizar a comunidade. Além disto, em algumas unidades, a comunidade ainda não desenvolveu a *cultura da participação*⁵, sendo necessário um esforço adicional dos interessados em provocar situações de real participação para garantir mobilização tanto da comunidade interna, quanto externa à escola.

Em geral, segundo os depoimentos dos entrevistados, os principais problemas vivenciados no funcionamento dos Conselhos Escolares eram decorrentes do processo de formação dos seus membros. Mesmo com todas as restrições apresentadas, a experiência de participar foi fundamental para a formação de uma visão mais crítica sobre o desenvolvimento do trabalho na escola, conforme se pode perceber no depoimento de um pai paraense:

Eu tenho aprendido muito neste conselho. Sempre vejo os professores reunindo, dialogando e tomando decisões em conjunto, discutindo os problemas da escola. Todas as categorias representadas participam das decisões sobre compras e outras decisões com bastante empenho. A administração da escola permite que o conselho contribua com a escola. Às vezes reunimos várias vezes para decidir determinada ação. Os conselheiros procuram consultar os pares antes de defender uma opinião no Conselho. (Escola 7, INEP; UFPA, 2004, p. 134).

O depoimento evidencia que o Conselho Escolar se configura como um espaço fundamental para o exercício democrático no interior das escolas, mesmo quando funciona com determinadas limitações. Entretanto, para que o Conselho funcione efetivamente, é preciso que sua existência e seu funcionamento sejam vistos como conquista da comunidade e não como uma mera concessão do diretor ou do poder público.

As escolas que não conseguiram articular um Conselho atuante tinham como principal problema a restrição da participação da comunidade. Isto se devia ora à exclusão efetiva da participação dos pais no Conselho Escolar (adotando como estratégia a escolha de funcionários que têm filhos estudando na escola para representar o segmento dos pais, por exemplo), ora por meio de indicações realizadas pela direção em detrimento de um processo mais democrático que garantisse, a cada segmento, a escolha de seus próprios representantes. Situações como estas podem ter inúmeras explicações: dificuldade ou desinteresse do gestor em mobilizar a comunidade, falta

da cultura da participação no meio em que a escola está inserida, falta de uma formação que contemple a compreensão da importância da cidadania, autoritarismo nas relações internas ou externas à escola, entre outras.

Apesar da maior parte dos Conselhos Escolares da amostra ter apresentado problemas no que se refere a uma efetiva participação, algumas experiências verificadas revelam a importância de reforçar, cada vez mais, essa instância. São bons exemplos disto os Conselhos cujos representantes consultam os segmentos, fazem questão de publicizar as informações, repassando-as aos segmentos representados, afixando cartazes com prestação de contas, pautas e atas de reuniões e fazendo panfletos informativos para a comunidade, o que possibilita a democratização das informações e do poder de decisão no interior da escola.

Associação de Pais e Mestres (APM)

Algumas escolas pesquisadas, além de terem o Conselho Escolar constituído, tinham também Associações (São Paulo, Paraná) ou Círculos de Pais e Mestres (Rio Grande do Sul), as quais buscavam encaminhar soluções para resolver questões financeiras imediatas das escolas ou de atividades para as quais o poder executivo não destinava recursos financeiros. Essas APMs (ou CPMs) foram denominadas pelo Ministério da Educação, na gestão de 1995-2002, como Unidades Executoras, entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e recebem os recursos repassados diretamente para a escola pelo poder público federal e/ou pelo sistema ou rede ao qual está vinculada, além de desempenhar um papel central na arrecadação de recursos próprios.⁶

A existência de duas instâncias organizativas da comunidade escolar confere uma maior complexidade nas relações estabelecidas no interior das escolas. Nestes casos, a APM atua primordialmente nas questões financeiras. O Conselho Escolar, em várias realidades, além de acompanhar as questões de caráter mais organizativo da escola, tem a função de aprovar o Plano de Aplicação elaborado pela APM. Entretanto, em alguns estados, foi observado que a existência das duas instâncias na escola por vezes ocasiona confusão nos papéis desempenhados no interior da mesma.

Foram verificados casos em que a APM tinham como fonte adicional a arrecadação de recursos por meio da contribuição regular dos pais, embora os sistemas escolares não permitam essa prática. Isso revela a força que a APM assumiu no interior das escolas, até porque supre diretamente as necessidades financeiras imediatas. A pesquisa não permite afirmações acerca da relação direta entre a existência de APM e melhorias no processo ensino-aprendizagem, porém de forma indireta pode-se considerar que a mobilização dos segmentos em organizações coletivas e o empenho das

associações em função de garantir condições de qualidade de oferta na escola, podem contribuir para a realização da especificidade do trabalho escolar e no cumprimento do princípio da gestão democrática.

Grêmios Estudantis

O Grêmios ou Governo Estudantil é um mecanismo no interior da escola que tem por objetivo motivar esta organização dos alunos, envolvendo-os em atividades que favoreçam um processo mais amplo de formação educacional. Entretanto, dentre as diferentes formas de organização no interior das escolas pesquisadas, esse foi o menos presente. Os motivos para essa realidade foram desde o fato de que as escolas de educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental não têm essa organização prevista, até certo desinteresse das escolas em incentivar a existência de tal mecanismo.

Nas escolas que tinham o Grêmios organizado, o mesmo promovia inúmeras atividades de mobilização da comunidade estudantil: atividades de cunho político vinculadas ao movimento estudantil municipal ou estadual; passeios; atividades culturais; festas; campeonatos; mutirões de limpeza e pintura da escola; plantio e cuidados da horta; acolhida de novos alunos e alunas; colaboração com a direção da escola em suas necessidades; dentre outros, conforme a especificidade de cada Estado, município ou escola.

Observou-se que, nas escolas que tinham Grêmios Estudantil, o mesmo, mais do que ter um caráter reivindicativo, assume, conforme depoimentos, o papel de “órgão auxiliar da direção, num quadro de compartilhamento de gestão” (Escola 5, INEP; SEDUC-CE, 2004, p. 80).

Além das atividades organizativas, festivas e de compartilhamento de gestão, o Grêmios deveria ter a preocupação com a ampliação do universo cultural do segmento estudantil da escola.

O problema do grêmios é que os alunos confundem a participação no Grêmios com somente organizar festas, perder aulas para fazer reuniões. Os alunos precisam entender que não pode ter só festa na escola, tem que ter eventos culturais, musicais, tem que ter coisas com conteúdo, a escola não é uma boate [...]. (Aluno, escola 2, INEP; USP, 2004, p. 32).

Além do Grêmios Estudantil, algumas escolas estimularam a organização dos alunos por turma, por meio da definição de um “chefe”, “líder” ou “coordenador” de turma, o qual tinha um papel importante na organização da escola, devido a sua relação permanente com a direção da mesma. Entretanto, nas escolas em que o Grêmios era mais organizado e ativo, existiam sérias críticas a esse mecanismo.

Ainda não foi escolhido [líder de classe], porque, nós como membros do Grêmio achamos que seria justo o Grêmio escolher, já que estaria servindo para o Grêmio passar as informações do Grêmio e da Direção do colégio. Mas a Direção do colégio e os professores opinaram que eles, os professores, deveriam fazer a escolha, porque eles escolheriam alunos com mais inteligência (...), que se esforçassem mais. (Aluna, escola 12, INEP; UFPR, 2004, p. 263).

O depoimento revela a complexidade que envolve a figura do líder de turma, visto que, na maioria das vezes, ele vem a responder a propósitos distintos, tendo em vista os interesses da direção da escola, dos professores ou da organização estudantil. Essas tensões, em geral, não são discutidas pelos agentes escolares interessados na escolha e na atribuição de papéis à figura do líder de turma.

Desta forma, em geral, fica evidenciada a baixa capacidade de organização estudantil, seja nas instâncias de participação coletiva, seja em organizações próprias (Grêmios Estudantis); com certo agravante desta organização quando incentivada pela escola se fazer em termos de cooperação com a direção com um caráter de participação mais instrumental.

Considerações finais

A tentativa de articular gestão democrática e qualidade do ensino neste artigo decorreu da emersão desta relação nos dados da pesquisa sobre *custo aluno em escolas com condições de qualidade*. Os aspectos relativos à gestão mostraram-se relevantes na percepção dos diferentes sujeitos quanto a que elementos dotam a escola de condições para a construção de processos de ensino-aprendizagem de qualidade. Observe-se que a pesquisa original não permite afirmações sobre o processo de ensino-aprendizagem, por tratar-se de uma pesquisa sobre as condições para a qualidade.

Neste sentido, a leitura dos relatórios estaduais e a problematização da gestão como componente da qualidade das escolas revelou que os processos e os mecanismos de participação existentes nas diferentes regiões do país detêm inúmeras peculiaridades regionais, ainda que sejam similares em decorrência da legislação nacional e do conhecimento acumulado no campo da administração educacional brasileira.

As diferenças de organização dos Conselhos Escolares e as diferentes relações entre este espaço e outros espaços de organização dos pais em associações com os professores revelam uma riqueza de arranjos participativos no âmbito da sociedade civil em torno da escola. O que esta problematização indica é a necessidade de mais estudos comparativos sobre as realidades locais frente à política nacional que permitam uma caracterização mais consistente sobre o que tem sido a democracia na escola. É inegável que existem muitos estudos de caso sobre o processo e os mecanismos

de construção da gestão democrática nas diferentes redes de ensino e nas escolas, entretanto um olhar mais global sobre a realidade brasileira poderia alimentar, por exemplo, novos arranjos legais para suportar melhor as necessidades das comunidades escolares.

O desafio para movimentos sociais em defesa da escola pública e para governos realmente comprometidos com a qualificação da oferta educacional no Brasil é o avanço na democratização do sistema educacional e das escolas públicas, sem a qual não é possível avançar a democracia, tão necessária e cara à realização de um verdadeiro processo de emancipação social, e condição *sine qua non* para a qualidade.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 O relatório completo está disponível em: Camargo et al (2006). A pesquisa será denominada ao longo do artigo de pesquisa original para diferenciar do trabalho posterior de problematização do conceito de qualidade a partir dos relatórios estaduais produzidos pelas universidades envolvidas.
- 2 Para a pesquisa o INEP desenvolveu um Índice de Escolha da Escola com as informações do Censo Escolar.
- 3 Os dados da pesquisa original evidenciaram que fazem diferença na qualidade da escola aspectos como o percentual de professores com formação superior, tempo de hora atividades, tamanho das turmas e da própria escola, entre outros elementos explicitamente quantificáveis.
- 4 Para a discussão completa ver Camargo et al (2004).
- 5 Entende-se por cultura da participação um processo no qual os sujeitos da comunidade já vivenciaram experiências de organização comunitária que permitem maior consciência nas questões que dizem respeito aos interesses da coletividade, os quais são concebidos como direitos e não como concessão do poder público.
- 6 Nas escolas que não tinham APMs os Conselhos Escolares assumiram, também, o papel de Unidade Executora, como é o caso de Porto Alegre (RS).

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: RIDELL, 1999.

_____. **Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

CAMARGO, Rubens Barbosa de et al. A qualidade na educação escolar: dimensões e indicadores em construção. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP, 2005.

_____. **Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica.** Brasília: INEP, 2006. 140p.

_____. **Relatório de Pesquisa:** problematização do conceito qualidade presente na pesquisa custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. Brasília: nov. 2004.

_____; ADRIÃO, Theresa. Princípios e processos de gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. **Revista Chão da Escola**, Curitiba, SISM-MAC, n. 2, p. 28-33, 2003.

INEP; SEDUC-CE. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Grupo de Pesquisa Política Educacional, Docência e Memória. **Levantamento do Custo-aluno-ano em Escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade.** Fortaleza: jun. 2004.

_____; UFG Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação. **Pesquisa custo-aluno qualidade:** relatório final V. 2 – Estado de Goiás. Goiânia: ago. 2004.

_____; UFPA. Universidade Federal do Pará. Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN). **Relatório final de pesquisa:** levantamento do custo-aluno ano em escolas da educação básica que oferecem condições de um ensino de qualidade. Belém: maio 2004.

_____; UFPI. Universidade Federal do Piauí. **Relatório de Cumprimento do Objeto do Convênio n.º 32/2003 entre a Universidade Federal do Piauí e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Teresina: jun. 2004.

_____; UFPR. Universidade Federal do Paraná. Departamento de Planejamento e Administração Escolar. **Relatório de pesquisa:** levantamento do custo aluno em escolas que oferecem condições de qualidade – Paraná. Curitiba: Setor de Educação, 2004.

_____; UFRS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. **Relatório de pesquisa:** levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. Porto Alegre: jun. 2004.

_____; USP. Universidade de São Paulo. Centro de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas em Educação. **Relatório de Pesquisa:** levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. São Paulo: ago. 2004.

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

Democratic management and quality of teaching in basic education schools

ABSTRACT: The article proposes a reflection on the main mechanisms of democratic management found in Brazilian schools: elections of principals, school councils, parents' associations, and students' unions. It argues that those mechanisms should be understood as conditions for the accomplishment of quality of education. This reflection is the outcome of problematizing the concept of quality within the ambit of the research "*Custo-aluno-ano em Escolas da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade*" (Cost-student-year in Basic Education Schools that Provide Conditions for the Offer of a Quality Teaching), carried out in 82 public schools, both urban and rural, between 2004 and 2006.

Keywords: Conditions for quality. Democratic management. Public teaching.

La Gestion démocratique et la qualité de l'enseignement à l'école primaire

RÉSUMÉ: Cet article a comme but de réfléchir sur les principaux mécanismes de gestion démocratique présents dans les écoles brésiliennes : l'élection des directeurs, les conseillers scolaires, les associations des parents d'élèves et les syndicats étudiant. Il y est argumenté que ces mécanismes doivent être compris comme des conditions pour la réalisation de la qualité de l'éducation. Cette réflexion découle de la mise en problème de la notion de qualité dans le cadre de la recherche «Coûts-élève-année dans des écoles primaires offrant des conditions pour l'offre d'un enseignement de qualité» réalisée dans 82 écoles publiques urbaines et rurales entre 2004 et 2006.

Mots clé: Conditions de qualité. Gestion démocratique. Enseignement public.

Gestión democrática y calidad de la enseñanza en las escuelas de educación básica

RESUMEN: El artículo propone una reflexión acerca de los principales mecanismos de gestión democrática presentes en escuelas brasileras: elección de directores, consejos escolares, asociaciones de padres y gremios estudiantiles. Argumenta que tales mecanismos deben ser entendidos como condiciones para realización de la calidad de la educación. La reflexión es fruto de la problematización del concepto de calidad en el ámbito de la investigación "*Costo-alumno-año en Escuelas de Educação Básica [Enseñanza Primária] que ofrecen Condiciones para la Oferta de una Enseñanza de Calidad*", realizada en 82 escuelas públicas, urbanas y rurales, entre 2004 y 2006.

Palabras clave: Condiciones de calidad. Gestión democrática. Enseñanza pública