



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**COMO OS MODELOS DE ESCOLHA DE DIRIGENTES
INCIDEM NA GESTÃO ESCOLAR?**

CAROLINA SOARES MENDES



**Brasília – DF
2012**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**COMO OS MODELOS DE ESCOLHA DE DIRIGENTES
INCIDEM NA GESTÃO ESCOLAR?**

Autora: Carolina Soares Mendes

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Área de Concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da prof^a. Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília – DF

2012

MENDES, CAROLINA SOARES

Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar? /
Carolina Soares Mendes – Brasília: Universidade de Brasília / Faculdade de
Educação, 2012

xiv, 185 fl. : il

Orientadora: Dra. Maria Abádia da Silva

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2012

Referências bibliográficas: f. 174-181

1. Gestão escolar 2. Modelo de escolha de diretores 3. Conselho escolar
4. Projeto político pedagógico 5. Descentralização administrativa e financeira
Dissertação. I. Silva, Maria Abádia II. Universidade de Brasília, Faculdade de
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação III. Título



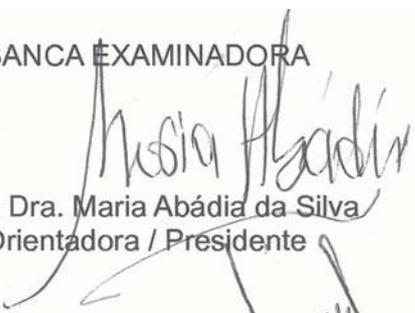
CAROLINA SOARES MENDES

**COMO OS MODELOS DE ESCOLHA DE DIRIGENTES
INCIDEM NA GESTÃO ESCOLAR?**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Área de Concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da prof^ª. Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília, 27 de abril de 2012

BANCA EXAMINADORA


Prof.ª. Dra. Maria Abádia da Silva
Orientadora / Presidente


Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça
Professor da Universidade de Brasília (aposentado) / Membro titular


Prof.ª. Dra. Olgamir Amância Ferreira de Paiva
Universidade de Brasília - Campus Planaltina / Membro titular

Prof. Dr. José Vieira de Sousa
Universidade de Brasília / Membro Suplente

Aos educadores,
que, em todas as partes do mundo, acreditam nos sujeitos e em seu fazer democrático.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, prof^a Dra. Maria Abádia da Silva, com quem tanto tenho aprendido.

Aos diretores sujeitos da pesquisa, por sua disposição em compartilhar suas histórias de sucesso, seus desafios e suas dificuldades à frente das escolas de ensino médio de Taguatinga.

A todos aqueles que tão bem me receberam nas escolas, nas Diretorias Regionais de Ensino e na Secretaria de Educação do Distrito Federal, agradeço-lhes nas pessoas da Kátia e do Lélis. Suas contribuições foram fundamentais para diferentes momentos deste estudo.

Aos colegas de mestrado, em especial Margareth e Fernando, pela oportunidade de viver esta fase junto com vocês.

Aos professores que deixaram sua marca ao longo de minha trajetória e que me fazem todos os dias acreditar que a educação pode...

Aos amigos que têm me acompanhado nesta caminhada, com sua presença, com suas perguntas, compartilhando momentos difíceis, dividindo alegrias, acreditando que é possível, construindo juntos.

À família, que soube entender as ausências nestes dois anos e que compartilha o orgulho do final de mais uma etapa.

A meus pais, que continuam a me acompanhar enquanto escolho meus passos.

A Juliana, irmã de brigas e de entendimentos. Que bom que você não me deixou desistir.

MENDES, CAROLINA. Como os modelos de escolha de dirigentes incidem na gestão escolar?

RESUMO

Este estudo analisa a gestão escolar do ensino médio público do Distrito Federal entre 1995 e 2010, desenvolvida a partir da promulgação de três dispositivos legais: lei distrital 957/95, lei distrital 247/99 e lei distrital 4036/07. Assim, a pesquisa buscou compreender como o modelo de escolha de diretor imprimido por cada legislação incidiu sobre o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira. Para tanto, delineou-se trabalho empírico de natureza histórica, fundamentado nas categorias da contradição e da regulação. O campo empírico foi composto pelas 66 escolas Diretoria Regional de Ensino da Região Administrativa de Taguatinga-DF, com especial foco em seus nove centros de ensino médio, em cujo contexto realizou-se um diagnóstico inicial – mediante a aplicação de questionários abertos a diretores das 66 escolas –, e aprofundamento de aspectos ali identificados – por meio da realização posterior de entrevistas semi-estruturadas com onze diretores que estiveram à frente dos centros de ensino médio entre 1995 e 2010. A análise aponta para o reestabelecimento da configuração autoritária, neopatrimonial e hierárquica enraizada no contexto escolar, bem como para a estabilização do modelo neoliberal na gestão escolar das escolas do Distrito Federal, em oposição às experiências democráticas vivenciadas desde a transferência e inauguração da nova capital. Neste cenário, verifica-se o paulatino esvaziamento do conselho escolar enquanto espaço de conflitos, em contraposição aos anseios dos dirigentes por participação ativa da comunidade escolar. Similarmente, observa-se o esvaziamento do projeto político pedagógico de sua característica política, tornando-se um mosaico de projetos menores e independentes. No que se refere à descentralização administrativa e financeira verificou-se que ela se configurou como meio de desconcentração de responsabilidades e tarefas, sem transferência de poder, em cujo contexto ganha relevância o papel fiscalizador da comunidade e do conselho escolar. Desta maneira, os dados permitem afirmar que o espaço da escola encontra-se destituído de poder decisório e os diretores em exercício têm se tornado cada vez mais gerentes e menos dirigentes, configuração esta que, por sua vez, demanda o uso de estratégias alternativas por parte dos sujeitos da escola no estabelecimento de suas reivindicações e lutas.

Palavras-chave: gestão escolar; escolha de diretores; conselho escolar, projeto político pedagógico; descentralização administrativa e financeira

MENDES, CAROLINA. Como os modelos de escolha de dirigentes incidem na gestão escolar?

ABSTRACT

This study analyses the school management for secondary education in Distrito Federal between 1995 and 2010, developed from the promulgation of three legal instruments: district law 957/95, district law 247/99 and district law 4036/07. Therefore, the research aimed at understanding how the model for choosing principals expressed by each legislation reflected on the school council and its attributions, the construction of the political pedagogical project and the administrative and financial decentralization. An empirical research of historical nature was designed, based on the categories of contradiction and regulation. Thus, the empirical field was composed of the 66 schools which compose the Teaching Regional Administration of Taguatinga-DF Administrative Area, with special focus on its nine secondary schools, in which context was made an initial diagnosis – through the application of open questionnaires to the principals of the 66 schools –, and deepening of aspects identified – through the following semi structured interviews done with eleven principals who managed secondary schools between 1995 and 2010. The analysis points to the re-establishment of the authoritarian, neopatrimonialist and hierarchical configuration rooted in the context of schools, as well as the stabilization of the neoliberal model for the management of schools within Distrito Federal, in opposition to the democratic experiences lived since the transference and inauguration of the new capital. Within this scenario, the emptying of the school council as a space of conflict was observed, opposing the principals' longing for the active participation of the school community. Similarly, the emptying of the political pedagogical project of its political characteristic was also observed, making it a mosaic of smaller and independent projects. As for the administrative and financial decentralization, it was concluded that it worked rather as a means of deconcentration of responsibilities and tasks, without transference of power, in which context the supervisory role of the community and the school council gained relevance. Thus, the data allow the affirmation that the school space is destituted of decision power and that principals have become more and more managers and less directors, a configuration that, on the other hand, requires the school subjects to make use of alternative strategies in establishing their claims and fighting.

Key words: school management; choice of principals; school council; political pedagogical project; administrative and financial decentralization

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Gestão escolar	110
----------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Expansão de matrículas no DF: 1960 a 1995	76
Gráfico 02 – Expansão de matrículas no DF: 1995 a 2010	86
Gráfico 03 – Expansão de matrículas em Taguatinga: 1995 a 2010	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Modelos de escolha de diretores escolares vivenciados no Distrito Federal entre 1957 e 2011	17
Quadro 02 - Prefeitos, Governadores e Secretários de Educação do DF entre 1957 e 1995	72
Quadro 03 – Governadores e Secretários de Educação do DF entre 1995 e 2010	85
Quadro 04 – Quatro estratégias de gestão nas legislações distritais entre 1995 e 2010	105
Quadro 05 – Roteiro para entrevista semi-estruturada	108
Quadro 06– Sujeitos para a entrevista sem- estruturada	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abesc	- Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
AEC	- Associação de Educação Católica do Brasil
ANDE	- Associação Nacional de Educação
Andes	- Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
Anpae	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
APM	- Associação de Pais e Mestres
APAM	- Associação de Pais, Alunos e Mestres
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASEB	- Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília
CBE	- Conferência Brasileira de Educação
CED	- Centro Educacional
Cedes	- Centro de Estudos Educação & Sociedade
CEDF	- Conselho de Educação do Distrito Federal
CEM	- Centro de Ensino Médio
CEMAB	- Centro de Ensino Médio Ave Branca
CEMEIT	- Centro de Ensino Médio Escola Industrial de Taguatinga
CEMTN	- Centro de Ensino Médio Taguatinga Norte
CEP	- Centro de Ensino Profissionalizante
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CGT	- Confederação Geral dos Trabalhadores
CLDF	- Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CPB	- Confederação de Professores do Brasil
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DCD	- Diário da Câmara dos Deputados
DRE	- Divisão Regional de Ensino ou Diretoria Regional de Ensino
ENC-Provão	- Exame Nacional de Cursos – Provão
Enem	- Exame Nacional do Ensino Médio
Fasubra	- Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
FEDF	- Fundação Educacional do Distrito Federal

Fenoe	- Federação Nacional de Orientadores Educacionais
FEPECS	- Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDEP	- Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB/96	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996
MEC	- Ministério da Educação
MST	- Movimento dos Sem-Terra
NOVACAP	- Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Oscip	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
ONU	- Organização das Nações Unidas
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PDAD	- Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDAF	- Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
Pisa	- Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PL	- Projeto de Lei
PMN	- Partido da Mobilização Nacional
PNE/01	- Plano Nacional de Educação de 2001
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS	- Partido Popular Socialista
PROTEC	- Programa Escolas Técnicas
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PT	- Partido dos Trabalhadores
RA	- Região Administrativa
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAE-DF	- Sindicato dos Auxiliares em Educação do Distrito Federal
Saeb	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBPC	- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Seaf	- Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas

SEDF	- Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Senac	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIAD	- Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinpro-DF	- Sindicato dos Professores no Distrito Federal
UAG	- Unidade de Administração Geral
Ubes	- União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UCB	- Universidade Católica de Brasília
UDR	- União Democrática Ruralista
UEx	- Unidade Executora
UnB	- Universidade de Brasília
UNE	- União Nacional dos Estudantes
Unesco	- Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
Unicef	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USIS	- União Sindicatos Independentes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – Novos sujeitos na política na educação pública entre 1980 e 2010: tensões entre dois projetos de gestão	21
1. Notas acerca das categorias de análise: contradição e regulação	21
2. Emergência de novos sujeitos e de seus direitos no contexto político e cultural a partir da década de 1980	26
3. Disposições educacionais do Banco Mundial impulsionam a reestruturação da gestão da educação pelo Estado brasileiro: racionalização e regulação	35
4. A sociedade civil organizada em defesa do direito à educação	46
CAPÍTULO 2 – Políticas de Gestão da Educação e Gestão Escolar no Distrito Federal entre 1995 e 2010	55
1. Articulações entre conceitos: gestão da educação, gestão escolar e gestão democrática	56
2. O princípio da gestão escolar democrática em três regulamentações federais: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394 de 1996) e o Plano Nacional de Educação (lei 10.172 de 2001)	62
3. Antecedentes históricos e características das práticas de gestão escolar no Distrito Federal entre 1957 e 1995	71
4. Gestão escolar e escolha dos diretores no DF entre 1995 e 2010	85
4.1. Lei Distrital 957/95: eleição direta	86
4.2. Lei Distrital Complementar 247/99: lista tríplice com indicação	90
4.3. Lei Distrital 4036/07: processo seletivo com eleição pela comunidade escolar	94
CAPÍTULO 3 – Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar?	106
1. Procedimentos metodológicos, instrumentos e sujeitos	107
2. As relações entre a escolha de dirigentes e três estratégias de gestão	111
2.1. O Conselho Escolar	111
2.1.1. Lei 957/95 – Cada reunião do conselho era uma batalha	113
2.1.2. Lei 247/99 – Eu tinha que apontar as coisas certas	116
2.1.3. Lei 4036/07 – As pessoas passaram a se interessar mais, ou fugir mais	119
2.2. A construção do projeto político pedagógico	122
2.2.1. Lei 957/95 – Se não trabalhasse eram mil pessoas para cobrar	124
2.2.2. Lei 247/99 – Aos trancos. Se bem que tudo que é novo é muito difícil	131
2.2.3. Lei 4036/07 – Caixa de Pandora	137
2.3. Descentralização administrativa e financeira	144
2.3.1. Lei 957/95 – Até troca de lanche a gente fazia	146

2.3.2. Lei 247/99 – Aí não recebia do governo, nem cobrava do pai...	151
2.3.3. Lei 4036/07 – O PDAF nos deu essa responsabilidade	157
3. Dificuldades e desafios: que conclusões tiram os diretores?	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
REFERÊNCIAS	174
ANEXOS	182
Anexo A – Teses e dissertações produzidas na Universidade de Brasília e na Universidade Católica de Brasília com foco na gestão escolar (1994 a 2011)	182

[...] unicamente o reconhecimento do sujeito humano individual pode ser a base da liberdade coletiva, ou seja, a democracia.

A. Touraine

INTRODUÇÃO

O presente estudo, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vincula-se à linha de pesquisa sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica e propõe, como objeto, a gestão escolar do ensino médio público do Distrito Federal entre 1995 e 2010, desenvolvida a partir da promulgação de três legislações locais: lei distrital 957/95, lei distrital 247/99 e lei distrital 4036/07.

A constatação de que no Distrito Federal a gestão escolar das escolas públicas esteve sob orientação de três dispositivos legislativos distritais desdobrou-se na questão para estudo: *como os modelos de escolha de dirigentes para as escolas públicas incidem na gestão escolar?* Assim, buscou-se verificar como estes modelos imprimem configurações e práticas ao conselho escolar e suas atribuições, à construção do projeto político-pedagógico e à descentralização administrativa financeira.

Na história da educação brasileira, a figura do diretor de escola pública adquiriu mais expressão e poder a partir de 1890, com a criação dos grupos escolares em especial no estado de São Paulo. No país, o diretor de escola generalizou-se nos primeiros anos do século XX, a partir da influência de reformas paulistas que instituíram estes grupos¹. Dada esta nova configuração do espaço escolar, onde diversas escolas foram reunidas, a figura do diretor ganhou papel central, visto ser ele não só o único responsável pelo grupo escolar perante o governo, mas principal sujeito na transformação da reunião de diversas escolas em uma única escola orgânica. Nesse novo contexto, passou-se também a permitir que mulheres assumissem o cargo de direção dentro da hierarquia administrativa (PENTEADO; BEZERRA NETO, 2010). Uma vez instituído o cargo de dirigente no sistema educacional brasileiro, desenvolveram-se, portanto, diferentes estratégias para sua provisão.

A partir de estudo, Mendonça (2000) identificou quatro modalidades de provimento ao cargo de diretor em curso no país. Dentre estas, o autor distinguiu formas puras e formas mistas, que se desdobram em duas ou mais etapas. No rol das primeiras, Mendonça incluiu a livre indicação por autoridade, as eleições diretas e o concurso público. Dentre as formas mistas, Mendonça destacou três modalidades de provimento de diretores: i) realização de seleção prévia seguida de algum modelo de processo eleitoral, ii) consulta forma ou informal à comunidade escolar seguida de indicação por autoridade e iii) realização de curso de capacitação seguida de eleição. Entretanto, para fins de estudo, Mendonça (2000) sintetizou-as em quatro categorias de escolha de diretores, que são aqui adotadas para efeito desta pesquisa: a indicação, o concurso, a eleição e a seleção e eleição.

¹Segundo Penteado; Bezerra Neto (2010), em nível nacional passou-se a prever a figura do diretor no contexto escolar com o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário (Decreto 3.890 de 01/01/1901). A criação dos grupos escolares paulistas, por sua vez, ocorreu em meio ao processo de reforma empreendido entre 1892 e 1893.

Com relação a cada uma das categorias, Mendonça (2000) observa que a *indicação* tem sido o procedimento tradicionalmente adotado e prevalente no contexto histórico brasileiro². Este modelo, segundo o autor, “está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro” (p. 179) e tem permitido a sustentação de relações clientelistas, dado que “os critérios que norteiam a escolha dos indicados são, quase sempre, nebulosos, prevalecendo a pressão ou força de lideranças políticas, para as quais importa, apenas, a correspondente fidelidade dos que são contemplados com a indicação” (p. 183), não sendo, assim, incluído entre as estratégias da gestão democrática.

O *concurso público*, por sua vez, também recebe críticas do autor, embora seja apontado como um meio de superação da lógica clientelista que impera no Estado brasileiro. Segundo Mendonça (2000), “o concurso não é capaz de medir a capacidade prática do diretor, em especial de sua liderança” (p. 193), além de dificuldades decorrentes da estabilidade do diretor em seu cargo. Também o modelo de eleição de diretores é considerado pelo autor meio de combate às práticas clientelistas. Diante disso,

Os argumentos pelas eleições de diretores giram em torno de seu caráter democrático, da possibilidade de permitir um maior grau de participação de todos os envolvidos no processo educacional e da necessidade de controle democrático do Estado pela população. (MENDONÇA, 2000, p. 199)

Identifica-se nos sistemas de ensino uma pluralidade de procedimentos e de elementos que compõem o processo eleitoral e que devem ser examinada no contexto em que foi adotada (MENDONÇA, 2000). Desta maneira, Paro (1996) ressalta que o autoritarismo e o clientelismo existentes nas relações estabelecidas nas escolas e nos sistemas de ensino não advêm exclusivamente do modelo de provimento do cargo de diretor e dificilmente serão superados pela simples adoção de processo eleitoral. Tampouco, segundo o autor, o processo está imune a práticas corporativistas dos grupos que integram as escolas, ou é capaz de garantir a participação da comunidade escolar, sendo apenas instrumento de sua viabilização.

Ao tratar da quarta categoria, a *seleção seguida por eleição*, Mendonça (2000) pontua que esta foi estabelecida de maneira a buscar a superação das deficiências técnicas dos candidatos – que se daria por meio da aplicação de provas de conhecimento seletivas – e permitir a eliminação de influências políticas e de cunho clientelista. O autor também não deixa de ponderar que este modelo de escolha ressalta “o privilegiamento da competência técnica em detrimento da avaliação da liderança política, inclusive porque o professor já teria sua competência profissional aferida no

²Em pesquisa concluída no início da década de 1990, Dourado (2006) detectou que os modelos mais comuns de provimento ao cargo de direção escolar no sistema educacional brasileiro nos anos 1980 “compreendiam: 1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; e 5) eleição direta para diretor”(p. 83). Com objetivo de delinear o mesmo cenário para os anos 1990, o autor desenvolveu em 1997 a pesquisa “Escolha de dirigentes escolares”, quando constatou que a eleição direta é a forma mais comum dentre as modalidades de provimento do diretor (31,3%), seguida da livre indicação por autoridade (22,9%) e da modalidade mista de eleição com plano de trabalho (18,8%).

momento em que ingressou na carreira por meio de um concurso público” (p.411) e revela que há registros de que este mecanismo não tenha sido eficiente na superação de interferência política na escolha dos dirigentes escolares.

No cenário do Distrito Federal, a escolha dos diretores foi regulada dentro de três modelos, conforme quadro abaixo:

Quadro 01 – Modelos de escolha de diretores escolares vivenciados no Distrito Federal entre 1957 e 2011

Modelo de escolha do diretor	Normatização	Período de vigência	Governo
Grupo de docentes define direção do Grupo Escolar 01 por eleição direta a partir de rodízio no cargo	não localizada	1957	Israel Pinheiro (administrador do DF durante o período de construção da capital e, posteriormente, indicado primeiro prefeito oficial do DF)
Indicação do governador	não localizada	1958-1985	Israel Pinheiro (1960-1961) Paulo de Tarso (1961) José Sette Câmara (1961-1962) Ivo de Magalhães (1962-1964) Ivan de Souza (1964) Plínio Reis (1964-1967) Wadjô da Costa Gomide (1967-1969) Hélio Prates da Silveira (1969-1974) Elmo Serejo Faria (1974-1979) Aimé A. da S. Lamaison (1979-1982) José Ornellas de S. Filho (1982-1985) Ronaldo da Costa Couto (1985)
Eleição direta	Acordo Coletivo com sindicato dos professores	1985 - 1988	José Aparecido de Oliveira (1985-1988)
Indicação do governador	não localizada	1988-1993	Joaquim Domingos Roriz (1988-1990) Wanderley Vallim da Silva (1990-1991)
indicação do governador	Lei 575/93	1993-1995	Joaquim Domingos Roriz (1990-1995)
Eleição direta	Lei 957/95	1996-1999	Cristovam Buarque (1995-1999)
Lista tríplice com indicação do governador	Lei 247/99	2000-2007	Joaquim Domingos Roriz (1999-2006)
Processo seletivo com eleição	Lei 3046/07	2008-2011	José Roberto Arruda (2007-2010) Rogério Rosso (2010) Agnelo Queiroz (2011-...)

Fonte: elaboração da autora a partir de consulta à legislação distrital e sítio web do GDF, 2010

Na história da educação brasileira, com relação ao cargo de direção, a temática da administração escolar passou a adquirir relevância especialmente a partir dos anos de 1930, período em que foi estabelecido o primeiro curso superior na área³. Observou-se crescente preocupação com a formação daqueles que assumiriam o cargo de direção e os estudos iniciais sobre a organização e administração da educação consistiram em publicações de “levantamentos

³No caso, o “Curso de especialização para administradores escolares” promovido pela Universidade de São Paulo em 1934 (ANDREOTTI, 2010)

e relatórios de caráter descritivo, normativo, legalista e de reduzida sistematização” (SANDER, 2007a, p. 424). Entretanto, especialmente sob o governo militar pós-1964, a ênfase na administração escolar – influenciada pela Teoria Geral da Administração e segundo concepções tayloristas e fayolistas – foi disseminada pela política educacional desenvolvida no país, contexto no qual a figura do diretor passou a integrar diversos modelos de administração (SANDER, 2007a) que se sucederam e permanecem na realidade das escolas do Brasil.

A partir dos anos 1980 passaram a ser desenvolvidas inúmeras pesquisas na área de gestão escolar, com especial ênfase no estudo da gestão democrática designada como princípio da educação pela Constituição Federal de 1988. O tema da gestão democrática adquiriu espaço na academia, estando presente em “mais de 31% dos trabalhos de mestrado e doutorado da área entre 1981 e 2001, quase todos realizados na década de 1990” (SANDER, 2007, p. 435). Valendo-se de levantamento bibliográfico realizado por Souza (2006), Sander (2007) nota ainda que o segundo tema mais estudado em pesquisas de mestrado e doutorado entre as décadas de 1980 e 1990 foi o da direção escolar, incluindo a escolha do dirigente de escola.

O desenvolvimento de pesquisas nesta área se acentuou na década de 1990 em razão da “instituição da eleição como forma de provimento do cargo de dirigente escolar em redes de ensino pelo país afora que incentivou a reflexão e os estudos sobre este tema” (SANDER, 2007, p. 435). Como bem atestam os estudos coordenados por Wittman; Gracindo (2001) a respeito do estado da arte em política e gestão no Brasil, foram muitos os trabalhos desenvolvidos sobre o tema da gestão da educação no período de 1991 a 1997 e são ainda diversos e recorrentes, como revelam consultas a bancos de dados da CAPES ou a periódicos acadêmicos.

O estudo coordenado por Wittman; Gracindo identificou 134 pesquisas relacionadas ao tema da escolha de dirigentes, representando a terceira maior incidência de estudos desenvolvidos no âmbito da gestão da educação no período de 1991 a 1997. No referido estudo ponderou-se que “merecem destaque neste subconjunto, os estudos sobre as formas de provimento do cargo de diretor, envolvendo a participação da escola na indicação, e o papel do diretor num processo democrático de gestão escolar” (WITTMANN; GRACINDO, 2001, p.269). Ademais, de acordo com Sander (2007), as pesquisas até o momento atribuem resultados positivos às eleições dos diretores da escola, “em termos de legitimação da figura do diretor, de maior participação e abertura para a comunidade, de maior autonomia pedagógica e financeira e de melhora da formação docente e do acompanhamento pedagógico” (pp. 435-436).

A literatura produzida no Distrito Federal com foco na gestão escolar desenvolvida no âmbito do DF foi também alvo de levantamento para este estudo. Foram relacionadas as produções realizadas em dois programas de pós-graduação de mais tradição no DF, o da Universidade Católica de Brasília (UCB) e o da Universidade de Brasília (UnB)⁴. Dentro da

⁴As produções de maior relevância para o presente estudo encontram-se relacionadas em quadro que consta no Apêndice A desta dissertação.

produção da UCB⁵ verificaram-se trabalhos focados na área de gestão escolar a partir de 2004, tendo sido computados 11 estudos produzidos entre 2004 e 2010 sobre variados aspectos da gestão. Considerando que se trata de programa de Mestrado em Educação ainda recente, inaugurado em 1994⁶, observa-se um paulatino crescimento no quantitativo de dissertações voltadas para a gestão escolar como um todo, ainda que grande parte da produção ainda seja focada em aspectos específicos e pontuais da gestão. Por sua vez, o material produzido no âmbito da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília na área de gestão escolar da educação remonta ao ano de 1994. Um levantamento preliminar do material revelou que 38 estudos foram realizados sobre diversos aspectos do tema da gestão escolar da escola pública até o ano de 2009, tendo sido os anos de 2002 e 2007 os de maior produção sobre o tema⁷.

Dentro deste cenário, a peculiaridade da situação no Distrito Federal – onde deliberadamente, em 2007, o governo substituiu a proposta de gestão democrática pela de gestão compartilhada –, apresenta não só um novo contexto a ser estudado, mas também a possibilidade de identificação daquilo que permanece no cotidiano escolar após a vivência de gestão democrática. Neste sentido, justifica-se o foco desta pesquisa na análise da experiência de gestão nas escolas do Distrito Federal entre 1995 e 2010, período ao longo do qual a gestão democrática foi oficial e legalmente implantada e sucedida pela gestão compartilhada na rede de ensino público local. Ademais, examinar os modelos de gestão escolar vivenciados do Distrito Federal significa considerar as experiências induzidas pelas leis distritais 957/95, 247/99 e 4036/07, e pelos modelos de escolha de diretores por elas imprimidos às escolas, avaliando continuidades e descontinuidades das propostas e percebendo, inclusive, que elementos permanecem e coexistem da vivência de gestão democrática e de gestão compartilhada no espaço cotidiano das escolas.

Na busca por atingir o objetivo geral de analisar a política de gestão escolar no DF entre 1995 e 2010, com ênfase nos três dispositivos regulamentadores da gestão e em como o modelo de escolha de diretor incide sobre outras estratégias de gestão, delineou-se esta pesquisa, de natureza histórica e fundamentada nas categorias da contradição (CURY, 1985) e da regulação (BARROSO, 2006). Ademais, para a experiência empírica, priorizou-se a literatura que tratava da temática da gestão escolar no Distrito Federal, bem como os dispositivos legais e documentos produzidos pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, e elegeu-se como campo empírico a Diretoria Regional de Ensino da Região Administrativa de Taguatinga e as 66 escolas que congrega, com especial foco em seus nove centros de ensino médio. Por sua vez, realizou-se um

⁵O levantamento preliminar considerou apenas os títulos das dissertações, tal como listados em sítio da internet do programa de Mestrado da UCB em <http://www.ucb.br/textos/2/489/Dissertacoes/?sIT=8>

⁶O programa de doutorado em educação da UCB foi iniciado apenas em 2009, o que significa que ainda não foram produzidas teses em seu âmbito.

⁷Seis dissertações defendidas em 2002 e cinco dissertações defendidas em 2007. Os demais anos registram a defesa de uma a três dissertações relativas à gestão, à exceção do ano de 2001, quando nenhuma foi registrada com esta temática.

diagnóstico inicial mediante a aplicação de questionários abertos a diretores das 66 escolas da DRE em questão, cujos resultados indicaram aspectos a serem aprofundados na realização das entrevistas semi-estruturadas com onze diretores que estiveram à frente dos centros de ensino médio entre 1995 e 2010.

A partir dos resultados deste estudo, esta dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo, “Novos sujeitos na política educacional pública entre 1980 e 2010: tensões entre dois projetos de gestão”, trata inicialmente das categorias de análise que permearam todo o delineamento da pesquisa. A seguir, apresenta os eventos que marcaram não só o Brasil mas também outros países no final do século XX e princípio do XXI e que permitiram a emergência de novos sujeitos de direito e de suas lutas no cenário nacional e internacional. Prosseguindo, são examinadas as duas propostas educacionais que têm incidido sobre a institucionalização da política educacional pública brasileira a partir dos anos 1980: as disposições de fundo neoliberal, capitaneadas pelo Banco Mundial, e o projeto educacional dos movimentos sociais organizados em prol do direito à educação.

O segundo capítulo, “Políticas de gestão da educação no Distrito Federal entre 1995 e 2010”, é construído a partir da articulação dos conceitos de gestão da educação, gestão escolar e gestão democrática. Sucede-se seção em que o princípio da gestão democrática é delineado à luz dos preceitos consignados na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) e no Plano Nacional de Educação (lei 10.172/01). A seguir apresentam-se os antecedentes históricos da gestão escolar na região do Distrito Federal entre 1957 e 1995 e realiza-se o exame das três legislações implementadas entre 1995 e 2010 e de seus dispositivos complementares no contexto dos governos que as promulgaram, procurando apontar continuidades e discontinuidades.

O terceiro capítulo, “Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar?”, problematiza os resultados observados a partir de questionário aberto respondido por 32 diretores à frente de escolas públicas sob a DRE de Taguatinga no ano de 2011 e das entrevistas semi-estruturadas aplicadas a onze diretores de escolas de ensino médio da mesma DRE. Cada um dos eixos da gestão é examinado dentro do contexto dos três modelos de escolha de diretores, o que permite identificar a incidência do provimento ao cargo de diretor sobre estes aspectos da gestão escolar, e torna possível a reflexão de como cada um dos modelos incide sobre a gestão escolar e as dificuldades de se trabalhar como diretor de uma escola pública no DF identificadas pelos diretores entrevistados.

Finalmente, espera-se que este estudo revele como os modelos de escolha de diretores, no Distrito Federal, incidiram e ainda incidem sobre a gestão escolar local, de maneira que esta reflexão possa auxiliar a comunidade escolar na construção de processos de gestão não só mais eficientes, mas também mais efetivos e democráticos.

CAPÍTULO 1

Novos sujeitos na política educacional pública entre 1980 e 2010: tensões entre dois projetos de gestão

O capítulo que se segue tem por objetivo delinear os dois projetos educacionais sobre cujas tensões a política educacional pública brasileira foi construída entre 1985 e 2010: os dispositivos educacionais do Banco Mundial, voltados para a promoção eficiente de uma educação básica, como meio de mitigação da pobreza, e a proposta da sociedade civil organizada, que defende a construção de uma escola pública cidadã, capaz de atender as necessidades da população que é por ela acolhida. O delineamento de tais projetos visa a evidenciar como a construção da política educacional pública brasileira se deu e ainda se dá em meio aos conflitos constantes entre estes modelos e por meio de processos regulatórios empreendidos a partir dessa tensão.

Para tanto o capítulo encontra-se dividido em quatro seções: i) notas acerca das categorias de análise: contradição e regulação, que são utilizadas como meio de compreensão do objeto de estudo; ii) emergência de novos sujeitos no contexto político e cultural a partir da década de 1980, quando a conjuntura permitiu o despontar de novos sujeitos de direito no cenário mundial e no contexto da educação; iii) disposições educacionais do Banco Mundial que impulsionam a reestruturação da gestão da educação pelo Estado brasileiro por meio de medidas de racionalização e regulação; e finalmente, iv) a sociedade civil se organiza em defesa do direito à educação para todos. As questões que norteiam este capítulo são: 1) Como se dá o processo de regulação da política educacional e como ele se expressa na gestão da educação? 2) Que contexto sociopolítico balizou a configuração do Estado brasileiro e a política educacional básica pública entre 1980 e 2010? 3) Quais são as disposições para a gestão defendidas pelo Banco Mundial em fins do século XX e como elas se relacionam à política educacional em curso no Brasil? 4) Como se constituiu a proposta de gestão educacional defendida pela sociedade civil organizada a partir dos anos 1980 e como se relaciona à política para a educação básica brasileira?

Note-se que o capítulo tem como pano de fundo as contradições, ambiguidades e tensões além das formas de regulação presentes no contexto nacional sobre o qual a política de gestão da educação do Distrito Federal se consolidou entre 1995 e 2010. Passemos, portanto, ao primeiro capítulo.

1. Notas acerca das categorias de análise: contradição e regulação

Duas categorias empíricas são utilizadas neste estudo para nortear a compreensão da gestão da educação e da gestão escolar brasileiras, bem como, posteriormente, dos dados

coletados referentes à política de gestão escolar do Distrito Federal entre 1995 e 2010. A contradição e a regulação são aqui delineadas de maneira a mediar a compreensão de como ocorreu o processo de regulação da política educacional brasileira e também distrital e como ele se expressa na gestão da educação.

Como bem observa Triviños (1987), categorias existem objetivamente, visto não serem visões subjetivas ou apriorísticas da consciência humana. Entretanto, construídas dentro do processo de desenvolvimento do conhecimento, as categorias representam uma ferramenta de compreensão da realidade, são “formas de conscientização dos conceitos dos modos universais da relação do homem com o mundo, que refletem as propriedades e leis mais gerais e essências da natureza, da sociedade e do pensamento” (ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA URSS *apud* TRIVIÑOS, 1987, p. 54).

Nesta perspectiva, assume-se a contradição como a expressão de “uma relação de conflito no devir do real. Essa relação se dá na definição de um elemento pelo que ele não é. Assim, cada coisa exige a existência do seu contrário, como determinação e negação do outro” (CURY, 1985, p.30). Como pontua Triviños (1987), estes contrários, ainda que opostos, não podem existir autonomamente, pois “[...] em sua essência têm alguma semelhança, alguma *identidade* que se alcança quando se soluciona a contradição [...]” (p. 69, grifo do original). Desta maneira, os contrários são um par em permanente interação e luta.

É a partir desta interação e luta dos contrários que a contradição se configura como a mola propulsora da mudança, “é a fonte genuína do movimento, da transformação dos fenômenos” (TRIVIÑOS, 1987, p. 69). A partir de sua superação uma nova contradição – também provisória – é forjada, trazendo já em si, destarte, uma nova perspectiva de superação. Como categoria de interpretação do real, a contradição, portanto “capta-o como sendo o resultado de uma inadequação pugnativa entre *o que é e o que ainda não é*, numa síntese contraditória” (CURY, 1985, p. 31, grifo do original).

Segundo Triviños (1987), “o materialismo dialético reconhece que a contradição é uma forma universal do ser” (p. 71), logo ela é inerente aos fenômenos sociais⁸. Em vista disso, a contradição apresenta-se como uma categoria necessariamente presente, mas ainda não aparente, e cuja identificação permite uma maior proximidade à essência dos fenômenos.

A regulação, por sua vez, considera a tendência das sociedades a sua autoconservação, “reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas” (CURY, 1985, p. 28). Segundo esta ótica, a categoria regulação compreende, então, não apenas “a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos actores em função dessas mesmas regras” (BARROSO, 2005, p. 733). Compreendida desta maneira a regulação, a

⁸Triviños (1987) indica também tipos de contradições: antagônicas, não antagônicas, internas, externas, básicas e secundárias. Entretanto, para fins deste estudo esta sub-categorização não será adotada.

educação desponta então como componente central do processo regulatório da sociedade, congregando regras e trabalhando em prol do (re)ajustamento. Como categoria de análise, a regulação permite, portanto, apreender que “as formas de regulação intra-sistêmica que definem formas de comportamentos, títulos e status não apenas são condicionadas pela estrutura social historicamente engendrada, como se relacionam com o mundo do trabalho” (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 103).

Segundo Barroso (2006) a regulação refere-se a dois fenômenos diferenciados e interdependentes, a saber: “os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam” (p.12). A regulação é, portanto, o processo de ajustamentos e reajustamentos⁹ que se dá a partir de iniciativa de controle dos actores – sejam eles indivíduos, grupos, instituições ou mesmo o Estado. Observe-se que o estabelecimento de uma regra ou política gera ações, reações e redefinições por parte dos sujeitos por ela afetados direta ou mesmo indiretamente. Estas redefinições, por sua vez, geram novas redefinições por parte dos actores envolvidos, em um contínuo processo de retroação que determina o grau de controle de cada um deles. Barroso (2005) pondera que

os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido a priori, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes (p.734).

Como então o Estado executa o processo de regulação? Tanto pode ser observado em suas regulamentações, regras escritas, leis promulgadas, quanto por meio do estabelecimento de políticas públicas, projetos e programas, bem como pela realização de avaliações periódicas a partir das quais estabelecem-se padrões, parâmetros e índices a serem perseguidos pelas instâncias partícipes dos sistemas. Note-se que o processo de regulação posto em marcha pelo Estado abarca não só o estabelecimento de regras e regulamentações e das reações por ele geradas. A regulamentação, que não deve ser confundida com a regulação, é um dentre vários instrumentos de regulação dos sistemas, “a diferença entre regulação e regulamentação não tem que ver com a sua finalidade [...], mas com o facto de a regulamentação ser um caso particular de

⁹A origem da compreensão do conceito da regulação encontra-se na Teoria Geral dos Sistemas, desenvolvida pelas ciências sociais a partir de considerações das áreas da biologia e da cibernética. Nesta perspectiva, um sistema é considerado “um complexo de elementos ou componentes direta ou indiretamente relacionados numa rede causal, de sorte que cada componente se relaciona pelo menos com alguns outros, de modo mais ou menos estável, dentro de determinado período de tempo” (BUCKLEY, 1976, p. 68). Dada a ocorrência de uma intervenção em um sistema em equilíbrio, desenvolve-se então o processo de sua regulação, que pode se dar por meio de três operações: “(1) ajustamento temporário do sistema às contingências externas; (2) direção do sistema para meios mais favoráveis; e (3) reorganização permanente de aspectos do próprio sistema a fim de lidar talvez mais eficazmente com o meio” (BUCKLEY, 1976, p. 92).

regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos” (BARROSO, 2005b, p. 64).

Tratando de processos de regulação social, Afonso (2010) considera três princípios fundamentais: o Estado, o mercado e a comunidade. O autor nota que

[...] estes princípios emergem e afirmam-se de forma bastante desigual e não raras vezes contraditória, através de processos de longa duração, que vão reconstruindo a sua própria identidade, reafirmando as suas especificidades e delimitando as suas funções e fronteiras (sociais, políticas, culturais e simbólicas), em interações protagonizadas alternadamente, sobretudo entre o Estado e o mercado, com predomínio frequente do primeiro, e a subsequente subalternização e duradoura colonização da comunidade (p. 1139).

Neste sentido, Afonso sugere uma análise horizontalizada para os processos regulatórios, propondo a consideração da ação dos atores (no caso apenas três) e das relações que estes estabelecem ao buscar o controle. Ainda que se considere estes três atores – Estado, mercado e comunidade – de relevância, analisar a regulação apenas a partir destes três elementos é insuficiente para abarcar a complexidade e a amplitude dos processos regulatórios em questão e dos atores deles partícipes.

Por sua vez, a partir de estudo realizado no contexto português, Barroso (2006) identificou três níveis de regulação diferenciados e complementares – senão entrelaçados – que podem ser observados nas mais diversas áreas de ação do Estado, quais sejam: i) a regulação transnacional, ii) a regulação nacional e iii) a microrregulação local. Esta análise verticalizada, posto que em níveis, dos processos regulatórios apresenta-se mais abrangente e é aqui adotada sem que se desconsidere as possibilidades da proposta de Afonso.

A propósito da regulação transnacional, Barroso (2006) observa que esta se dá a partir de normas, discursos e instrumentos produzidos em espaços de decisão internacionais e que são apropriados por políticos, técnicos e especialistas nacionais, passando a “contaminar” e suscitar “empréstimos” à política nacional. Barroso pontua também que este tipo de regulação está muito presente em iniciativas de cooperação internacional, realizadas especialmente com organismos internacionais tais como Banco Mundial, a OCDE e a Unesco, dentre outros. No caso brasileiro, a regulação neste nível se deu em especial a partir dos anos 1990, tendo influenciado amplamente a Reforma de Estado (a partir das definições do Consenso de Washington em 1989) e a política educacional pública brasileira (a partir da intervenção do Banco Mundial, com aquiescência de parte dos governos federal e estaduais nesta área).

Quanto à regulação em nível nacional, Barroso (2006) faz notar que esta teria sido anteriormente denominada “regulação institucional” e encontra-se diretamente ligada ao modo como as autoridades públicas do Estado e de sua administração “exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema (...), orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados” (p. 50).

No Brasil, as estratégias incorridas para este nível de regulação estão diretamente ligadas à reforma gerencialista do Estado, influenciada por regulação transnacional, mas executada nacionalmente e em meio à ação e à retroação de outros atores sociais.

Dentre os diversos efeitos observados em razão do movimento regulatório nacional, Barroso (2006) traz à luz o hibridismo. O autor nota que tanto se dá quando ocorre “sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, o que reforça seu caráter ambíguo e composto” (p. 53), e exemplifica sua manifestação na tensão entre movimentos em prol da globalização e em prol da regionalização, bem como entre movimentos em prol da regulação do Estado e em prol da regulação do mercado. Tal hibridismo evidencia não só as tensões em meio às quais se dá o processo regulatório, mas ainda o fato de que nenhum contexto pode ser considerado como representativo de apenas um modelo, sendo a realidade híbrida e complexa.

A propósito da microrregulação local, Barroso (2006) pondera que esta “remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (p. 56). Nesta perspectiva, Barroso (2006) enfatiza a variedade dos polos de influência locais da microrregulação, concentrados não só na administração local, mas também em associações locais com os mais variados objetivos e inclusive sob a ação de atores locais, sejam eles educadores, pais, alunos ou membros da comunidade na qual se encontra a escola. Tal variedade desdobra-se, segundo o autor, na imprevisibilidade destes processos de microrregulação e representa um desafio à política educacional que

não está em eliminar ou restringir esses espaços de regulação autónoma (tarefa aliás de sucesso duvidoso como a experiência o tem demonstrado), mas sim, como dar coerência nacional e um sentido colectivo (se o desígnio de um sistema público nacional de ensino, deve continuar, como penso, a subsistir) a decisões locais e diversificadas, tomadas em função de interesses individuais, ou de grupo, igualmente legítimos (BARROSO, 2006, p.58-9).

Dada a realidade simultânea e complementar dos três níveis de regulação sobre a política educacional, Barroso (2006) sugere não considerar apenas os processos de regulação da educação, mas sim de sua multirregulação, “já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos relativizam a relação causal entre princípios, objectivos processos e resultados” (p. 64).

Destarte, sob a ótica de Barroso, propor a avaliação de um instrumento de regulação do Estado – seja ele uma regulamentação ou uma política pública – significa considerar cada um dos níveis de regulação que podem influir sobre ele. Significa, especialmente, considerar os níveis de regulação em sua relação entre si e considerar como a ação de cada ator e grupo de atores incide sobre a concretização do controle impresso pelo Estado.

2. Emergência de novos sujeitos e de seus direitos no contexto político e cultural a partir da década de 1980

As duas últimas décadas do século XX foram momentos de mudanças em nível mundial, cujos reflexos estão ainda presentes neste incipiente século XXI. Em contraste com a Era de Ouro¹⁰ vivida antes de 1980, foi uma época de crise e de severa depressão, especialmente para os países da Ásia Ocidental, da África e da América Latina, o que acentuou o aumento das desigualdades sociais e econômicas que marcaram essas décadas (HOBBSAWM, 1995). Entretanto, “os países do mundo capitalista desenvolvido se achavam, tomados como um todo, mais ricos e mais produtivos do que no início da década de 1970, e a economia global da qual ainda formavam o elemento central estava imensamente mais dinâmica” (HOBBSAWM, 1995, p. 395). Configurava-se a globalização econômica e a re-estruturação do modo de produção capitalista – com um “sistema de produção [...] transformado pela revolução tecnológica, globalizado ou 'transnacionalizado' em uma extensão extraordinária e com consequências impressionantes” (HOBBSAWM, 1995, p. 402) –, cujos efeitos a princípio observados na economia refletiram posteriormente sobre os mais diversos aspectos da sociedade, estabelecendo as bases do fenômeno da mundialização¹¹.

A década de 1980 foi também período de convulsões, revoluções e transformações, das quais a queda da URSS – marcada pela derrubada do muro de Berlim, em 1989 – foi uma das mais marcantes¹². Segundo Hobsbawm (1995) as revoluções ocorridas neste período tiveram duas características: “uma foi a atrofiação da tradição de revolução estabelecida; outra, a revivescência das massas” (p. 443). Se após 1917 e 1918 as revoluções haviam se dado a partir de minorias ativistas ou por meio de golpes militares, o fim do século XX presenciou o retorno de movimentos populares, com ação protagonista das massas que levavam suas reivindicações às

¹⁰Termo emprestado a Hobsbawm (1995) referente a período não homogêneo de crescimento e desenvolvimento, especialmente nos países centrais, ocorrido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1970.

¹¹Carnoy (2002) observa que o fenômeno da mundialização, em oposição à globalização diretamente relacionada a aspectos econômicos, “significa também que o investimento, a produção e a inovação de um país não se limitam às suas próprias fronteiras: tudo, incluindo as relações familiares e de amigos, se organiza progressivamente em torno de uma visão mais reduzida do espaço e do tempo” (p. 21). A globalização, por sua vez, encontra-se intrinsecamente ligada à economia que, como pondera Carnoy, não é apenas a economia mundial, que remonta ao século XVI, “mas antes uma economia cujas atividades estratégicas, fundamentais – como a inovação, os capitais e a gestão da empresa –, funcionam em escala planetária em tempo real” (p. 21), uma globalidade possível especialmente a partir do desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação. Note-se ainda que tanto globalização quanto mundialização encontram-se intrinsecamente relacionadas, o que leva a percepções generalizantes de que consistam no mesmo fenômeno.

¹²Particularmente após a queda do muro de Berlim em 1989 e a conseguinte fragmentação da URSS, o mundo presenciou a desintegração do país que até então fora a vitrine do modelo de governo que rivalizava com as democracias até então estabelecidas, o regime comunista.

ruas. Diversos países deixaram regimes de exceção e de extrema direita e refundaram as bases de um modelo democrático de governo.

Embora Hobsbawm (1995) pontue que no caso brasileiro o regime militar tenha gradualmente devolvido o país a um governo civil, isso não se deu de maneira passiva. É certo que os militares em certa medida permitiram a distensão e a redemocratização do país, especialmente diante do fato de que, ao fim da Era de Ouro do capitalismo, a economia local se encontrava fragilizada e renunciavam-se os índices inflacionários e o aprofundamento da dívida externa que seriam registrados após 1985, quando o governo voltou a ser comandado por civis. Todavia, a ação reivindicatória da população, que culminou no movimento das “Diretas Já” entre 1983 e 1984, marcou o processo de redemocratização do país e desdobramentos para além da reivindicação de voto direto gritada em coro em manifestações públicas. Como observado por Saviani (2007), “do ponto de vista da organização do campo educacional, a década de 1980 é uma das mais fecundas de nossa história, rivalizando apenas com a década de 1920, mas, ao que parece, sobrepujando-a” (p. 402).

Esta fecundidade foi também resultante da emergência de novos sujeitos de direito no cenário político e social. Estes, por sua vez, sobressaíram a partir da conjuntura do retorno a regimes fundados sobre bases democráticas observada em diversos países, aliada aos movimentos de mundialização e globalização que se expandiram em fins do século XX e início do século XXI¹³, impulsionados, em especial, pelo desenvolvimento de novas tecnologias.

Embora apresente expectativas de que a democracia configure-se como mais que um conjunto de garantias institucionais, que se concretize em uma cultura, Touraine (1996) admite que esta, a princípio, “define-se, antes de tudo, como um espaço institucional que protege os esforços do indivíduo ou grupo para se formarem e fazerem reconhecer como sujeitos” (p. 173), o que significa que é a democracia “a constituição indispensável para a criação do mundo por atores particulares, diferentes uns dos outros” (p. 180). Portanto, regimes democráticos, assentados sobre três dimensões interdependentes – a saber, o respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania e a representatividade dos dirigentes (TOURAINÉ, 1996) –, valorizam cada indivíduo separadamente e, ao fazê-lo, permitem que estes emerjam no cenário local como novos sujeitos em suas particularidades e individualidades, o que, por sua vez, em um movimento de retroalimentação, reforça a própria democracia. Portanto, o cenário de Estados fundamentados sobre bases democráticas, tendo também como pano de fundo a nova configuração de

¹³Na história deste ainda recente século XXI sobressaíram inúmeros movimentos reivindicatórios populares e dos novos sujeitos tanto internacional quanto nacionalmente, a exemplo da chamada Primavera Árabe, com suas ondas de manifestações entre 2010 e 2011 e de protestos estudantis no Chile em 2011, e no Brasil com a consolidação de marcos de manifestação, como a Marcha das Margaridas, e a insurgência de movimentos contra a corrupção e contra a violência, contra e a favor da construção da transposição do Rio São Francisco ou da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, dentre outros.

globalização da economia e mundialização – com a circulação de pessoas, ideias e culturas – abriu espaço para que os novos sujeitos ganhassem voz e visibilidade¹⁴.

Por sua vez, a difusão de direitos, em especial a partir do advento dos Direitos Humanos, impulsionada e ampliada pela circulação de capital e de pessoas, deu visibilidade a cidadãos em contextos onde anteriormente não eram ao menos reconhecidos, e posicionou outros sujeitos na arena de luta por direitos.

Texto fundamental para a proposição e luta pelos direitos humanos, “A Declaração Universal dos Direitos Humanos”, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU em 10 de dezembro de 1948, consistiu no primeiro esforço conjunto internacional na produção de um documento¹⁵ que delineasse direitos humanos e liberdades fundamentais e tinha

o ideal comum de atingir a todos os povos e nações, a fim de que os indivíduos e os órgãos da sociedade não medissem esforços no sentido de educar e desenvolver o respeito a esses direitos e liberdades, visando à promoção de uma ordem mundial pacífica. (PEDROSO, 2005, p. 2)

Desta maneira, o delineamento dos direitos humanos e sua assinatura pelas nações integrantes da ONU evidenciaram o reconhecimento de sujeitos, o que, por conseguinte, pôs em marcha o processo de emergência de outras individualidades; uma vez reconhecidos alguns direitos, outros em situação semelhante viram por bem também apresentar suas reivindicações. Portanto, a difusão dos Direitos Humanos abriu espaço para que sujeitos dentro e ainda fora da arena de lutas persistissem na luta pelo reconhecimento de seus direitos específicos.

Ademais, segundo Tilly (2004), observou-se mudança na orientação dos movimentos sociais no mundo, em especial após os eventos de 1968¹⁶. O autor nota que até então as ações reivindicatórias dos movimentos sociais realizavam-se em prol do empoderamento de trabalhadores e outras categorias exploradas, mas que a partir dos eventos de 1968 adotaram causas como o feminismo, direitos homossexuais, uso de drogas, povos indígenas, o meio

¹⁴Corroborando o argumento apresentado, em referência ao século XX e à florescência de movimentos sociais de diversas naturezas, Tilly (2004) nota que “By century's end, the basic generalization applied to the entire world: wherever relatively extensive democratic institutions operated, so too did social movements. What is more, wherever rapid steps toward democracy occurred – South Korea, Taiwan, South Africa, and elsewhere – those steps typically brought the flowering of campaigns, performances, and WUNC displays in the social movement vein.” (p. 80)

¹⁵A declaração foi escrita a partir de documentos anteriores que haviam identificado e estabelecido direitos do homem em outros momentos da história, em especial a Carta de Direitos americana, de 1776 e a Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão francesa, de 1789. Entretanto, à luz das atrocidades verificadas na Primeira e Segunda Guerra Mundiais, ampliava as proposições dos documentos anteriores, na intenção de que a barbárie observada nos primeiros 40 anos do século XX não mais ocorresse (PEDROSO, 2005).

¹⁶Em 1968 ocorreu uma “súbita e quase mundial explosão de radicalismo estudantil [...] [que] por volta dessa data pegou tão de surpresa os políticos e os intelectuais mais velhos” (HOBBSAWM, 1995, p. 279). Entretanto, como pondera Hobsbawm (1995), não se tratou de uma revolução, visto que “a efetividade política deles estava em sua capacidade de agir como sinais e detonadores para grupos maiores mas que se inflamavam com menos facilidade” (p. 293)

ambiente e outras causas ligadas ao reconhecimento de identidades. Esta nova orientação ocorreu, segundo o autor, considerando-se que

When new political actors appear on the social movement scene, assertions of identity become crucial to the actors' impacts on constituencies, competitors, potential allies, and the objects of their program or standing claims. The distinction between 'identity' and 'interest' movement dissolves. (TILLY, 2004, p. 71)¹⁷

Dentro da pauta destas novas reivindicações, orientadas para o reconhecimento de identidades e, por conseguinte, de direitos de sujeitos até então marginalizados, as novas tecnologias – em especial aquelas ligadas à comunicação – destacaram-se não só como meio de divulgação dos sujeitos de direito e de suas reivindicações por si próprios e por outros, mas têm cada vez mais representado ferramenta para mobilizações de grande número de pessoas com celeridade. Desta forma, o rádio, a televisão, a internet e aparelhos celulares vêm gradualmente sendo utilizados como instrumentos ampliadores das ações em prol do reconhecimento de direitos dos sujeitos ao divulgar reivindicações e atingir sujeitos terceiros que não aparecem em ataques diretos ou negociações diretas, tais como figuras poderosas, públicos com poder de decisão, recrutas para a causa e outros aliados¹⁸ (TILLY, 2004).

Destarte, na conjuntura de fatores observada no fim do século XX, o surgimento destes novos sujeitos, acentuou o movimento de reconhecimento de direitos que já era observado especialmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, quando a questão passou à esfera internacional, englobando até então desconhecidos sujeitos de direito (BOBBIO, 2004). Ao tratar dos direitos sociais, Bobbio (2004) nota que o processo de evolução dos direitos passa por sua conversão em direito positivo, sua generalização e finalmente a internacionalização do direito¹⁹ e que, especialmente a partir de 1945, o desenvolvimento de teoria e prática dos direitos do homem teria se dado em duas direções: sua universalização e sua multiplicação – esta última ocorrendo em razão de três causas:

a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos tópicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico,

¹⁷Quando novos atores políticos aparecem na cena do movimento social, asserções de identidades tornam-se cruciais para o impacto dos atores em círculos eleitorais competidores, aliados potenciais e os objetos de seu programa ou atuais reivindicações. A distinção entre movimento de identidade e de interesse se dissolve. (livre tradução da autora)

¹⁸Entretanto, Tilly (2004) apresenta ponderações no que toca o papel dos meios de comunicação na ação dos movimentos sociais. O autor ressalta que estes meios de comunicação e, por sua vez, as novas tecnologias, por si só, não são promotores dos movimentos sociais e que, embora primordialmente acentuem a comunicação entre sujeitos já ligados às causas e reivindicações e, em um segundo momento, possam atingir terceiros, estes meios também servem como instrumentos de exclusão de indivíduos que não possuem acesso a eles.

¹⁹Bobbio empresta a denominação destes três processos a Gregorio Peces Barba, em “Derecho positivo de los derechos humanos”.

ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. (p.63)

Desta maneira, a tendência de especificação dos sujeitos de direito foi uma “passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos” (BOBBIO, 2008, p.58), provocando a passagem dos direitos do homem aos direitos do cidadão e, a partir destes, a direitos instituídos segundo especificações de gênero, etnia, idade, situação de saúde, dentre outros.

Analogamente, no Brasil o processo democrático após 1985 também suscitou a emergência de novos sujeitos, que passaram então a demandar direitos específicos, que refletissem e atendessem a suas necessidades individuais e específicas de gênero, idade, etnia, orientação sexual, situação de saúde. Segundo Gohn (1995)

Os anos 80 de nosso século inauguraram novos tempos para a questão da cidadania. Acuados pela conjuntura política do país, vários militantes de lutas sociais no Brasil nos anos 60 e 70, aliados a novos parceiros, sem tradição associativista anterior, iniciaram várias frentes de articulações, fundaram organizações, lideraram movimentos, apoiaram-se em estruturas tradicionais que estavam se renovando em parte, como a Igreja Católica, e foram à luta. Novas bandeiras foram construídas. Direitos sociais tradicionais se misturaram com os direitos sociais modernos, em busca de mudanças sociais no país. (p. 202)

Assim, em meio ao processo de retomada da democracia e como parte essencial dele, construiu-se a Constituição Federal de 1988 a partir de processo constituinte entre 1987 e 1988, cuja elaboração foi acompanhada pela sociedade brasileira, em meio à qual os novos atores procuraram, dentre a conjuntura de forças que estava estabelecida, colocar na letra da lei seus direitos recém reconhecidos. As ações de novos e velhos sujeitos junto aos constituintes buscaram influenciar a escritura do documento, de maneira a abarcar não só a gama de reivindicações dos atores específicos, que então eram identificados na sociedade e a ela apresentavam suas demandas, bem como os direitos de sujeitos já estabelecidos e reconhecidos.

Ao realizar levantamento dos movimentos e lutas sociais ocorridos no Brasil entre 1981 e 1995, Gohn (1995) possibilita que percebamos não só quais eram os movimentos em si, mas também que identidades eram colocadas em evidência para reconhecimento. A autora descreve a eclosão dos seguintes movimentos²⁰: i) de luta pela terra (em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – MST e movimentos de assentamento rurais), ii) de reivindicações para o espaço urbano (composto por associações de moradores, de associações de bairros, recriação de movimento pela reforma urbana, Viva Rio), iii) em prol da reunião de instâncias sindicais (com a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, da Central Única dos Trabalhadores – CUT, da União Sindicatos Independentes – USIS e a Força Sindical), iv) de

²⁰Deve-se salientar que Gohn (1995) identifica estes movimentos como parte de um processo histórico em prol do reconhecimento da cidadania que remonta ao período da colonização brasileira. Como observa a autora, “o processo de construção da cidadania nunca foi linear. Ao contrário, sempre foi cheio de avanços e recuos, de fluxos e refluxos.” (p. 201)

sujeitos atingidos pela crise econômica (desempregados, mutuários do Banco Nacional de Habitação – BNH, inquilinos intranquilos), v) em reação à situação econômica do país (saques em supermercados, ações contra a inflação), vi) de reivindicação por transporte urbano (quebra-quebra de trens, greves) vii) relacionados à questão da moradia (encabeçado por associações comunitárias, pelos sem-casa, por locadores de imóveis), viii) de acompanhamento da política (Diretas Já, movimento pela Constituinte, pela Ética na Política, dos Caras-Pintadas, monarquista, parlamentarista, contra a reforma da Constituição), ix) em reconhecimento à identidade negra e aos seus direitos (movimento negro unificado, criação de delegacias especializadas em crimes raciais, movimento por reparações), x) em reconhecimento a crianças e adolescentes, especialmente aqueles em situação de risco (movimento nacional de meninos e meninas de rua, fórum nacional permanente de entidades não-governamentais em defesa dos direitos da criança e do adolescente), xi) de reunião dos setores agrários (União Democrática Ruralista – UDR), xii) pela educação (movimento em defesa da escola pública, greves no setor público da educação), xiii) pela saúde (greves no setor público da saúde aliadas a reivindicações dos movimentos pelo espaço urbano), xiv) em prol da ecologia (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criação de organizações não governamentais), xv) em reconhecimento à identidade indígena (invasões realizadas por indígenas, reações diante de massacres), xvi) movimentos contra a fome e a pobreza (movimento ação da cidadania, contra a fome e pela vida, comunidade solidária). Como a autora sumariza em seu texto,

As lutas e movimentos sociais ocorridos nas décadas de 1970-1980 no Brasil levaram à construção de um novo paradigma da ação social. Embora a classe operária tenha participado dessas lutas, tenha se reorganizado, construído centrais sindicais e entrado na política institucional [...], trata-se de uma nova classe operária. [...] Ao lado das lutas sindicais surgirão novos movimentos sociais, de luta contra as discriminações ao negro, às mulheres, aos homossexuais e outras minorias; pela preservação da natureza e de bens do patrimônio histórico e cultural; pela obtenção de equipamentos mínimos para a sobrevivência no meio urbano etc. Observa-se no novo paradigma uma grande ênfase em questões da cultura e no plano da moral. (p. 156)

Convém observar ainda que a luta pelo reconhecimento de novos sujeitos e de seus direitos dentro do contexto de um regime democrático no Brasil continua após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo se concretizado tanto em emendas constitucionais²¹ quanto no estabelecimento de outras regulamentações. Ainda que as emendas constitucionais expressem as correlações de forças dos diversos sujeitos ainda em ação, os documentos legais que melhor representam o movimento de reconhecimento de sujeitos específicos são os estatutos regulamentadores dos direitos e deveres da criança e do adolescente (Estatuto da Criança e do

²¹A Constituição Federal contava em 2010 com 250 artigos, em razão de processo de emendas que se deu desde sua promulgação. Até o ano de 2010 haviam sido aprovadas 66 emendas constitucionais à Constituição Federal de 1988.

Adolescente, de 1990), do idoso (parecer 1301 de 2003) e da igualdade racial (lei 12.288/10), embora não sejam os únicos a dispor sobre direitos específicos²².

Na área da educação a emergência de sujeitos e de seus direitos observada na sociedade como um todo – em especial aqueles diretamente ligados ao reconhecimento de crianças e adolescentes – também se refletiu dentro do contexto escolar, com desdobramentos relevantes para os documentos regulamentadores da educação brasileira. Nota-se atenção voltada para a educação infantil, com obrigatoriedade de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos (CF/88, art. 208, inciso IV, LDB/96, art. 30º e 26 metas relativas à educação infantil no PNE/01), movimento pela inclusão de estudantes com necessidades especiais no ensino regular – portadores de deficiências físicas, mentais e com transtornos de desenvolvimento, bem como aqueles com altas habilidades, superdotação e talentos (CF/88, art. 208, inciso III, art. 58º, 59º e 60º da LDB/96 e 28 metas relativas à educação especial no PNE/01), atenção à educação indígena e à divulgação desta matriz cultural (CF/88, art. 210, § 2º, LDB/96, art. 26º, § 4º, art. 33º, § 3º, art. 78º e 79º e 21 metas do PNE/01) e consideração a jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino em idade prevista (CF/88, art. 208, inciso I, LDB art. 4º, inciso VII, art. 37º, art. 38º e art. 87º, inciso II e 26 metas do PNE/01 para a Educação de Jovens e Adultos).

Além de terem sido contemplados a partir da inclusão de seus direitos na legislação brasileira (notadamente na Constituição Federal/88, na LDB/96 e no PNE/01), os novos sujeitos da educação ainda foram reconhecidos em decretos e resoluções nacionais e internacionais, como demonstra a inclusão da temática da história e cultura negras no currículo da escola pública brasileira a partir de 2003 (Lei 10.639/03), em razão do reconhecimento de sujeitos de direito afrodescendentes – e por conseguinte de sua história.

Afora sujeitos da sociedade que passaram a ser reconhecidos dentro da área da educação e que a modificaram a partir de suas reivindicações, também sujeitos da educação (educadores, trabalhadores e estudiosos da educação, estudantes, empresários do ensino e pais) passaram a apresentar pauta reivindicatória em função de seus direitos²³. Notadamente verifica-se primazia dos docentes na ocupação de espaços de participação e reivindicação, atribuída a princípio a seu

²²Outros exemplos de dispositivos e ações em prol de novos sujeitos de direito no Brasil são a Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006), o estabelecimento de delegacias da mulher e delegacias da criança e do adolescente, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), o estabelecimento de ações afirmativas, tais como as cotas universitárias para afro-descendentes, a demarcação de terras indígenas, a titulação de terras quilombolas (Instrução Normativa Incri 49, de 29 de setembro de 2008), e o reconhecimento de união estável homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.227 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132)

²³Em 2009, por meio da Emenda Constitucional 59, os sujeitos da educação alcançaram a redução do percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como com a ampliação da obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e da abrangência dos programas suplementares para toda a educação básica. Por sua vez, ao longo de 2010 e 2011 estes sujeitos estiveram envolvidos na construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020, orientador da política educacional brasileira pelos próximos dez anos.

maior grau de organização coletiva, incidindo mais frequentemente sobre os processos educativos em relação aos sujeitos dos demais segmentos que compõem a comunidade escolar²⁴. Sindicatos e associações locais e nacionais de educadores, bem como associações de representação acadêmica, configuram-se como importantes instâncias de acompanhamento e de proposição para a política educacional, por meio de mobilizações coletivas, pela apresentação de propostas ao Estado, por sua presença em audiências, grupos de trabalho e, especialmente, na máquina administrativa e legislativa do Estado, quando empreendem então sua luta.

Embora perceba-se a primazia da ação dos docentes no que diz respeito a apresentação de reivindicações, foram verificados, especialmente ao longo dos anos 1980 e 1990, diversos movimentos organizados, tanto de funcionários quanto de estudantes que buscaram trazer suas demandas para o campo de decisões educacionais. No caso dos funcionários, sua reivindicação centrou-se inicialmente na luta pela criação de instituições representativas e por sua unificação às demais entidades representativas dos trabalhadores em educação – o que ocorreu oficialmente em 1990, com a criação da Confederação Nacional do Trabalhadores em Educação - CNTE (NASCIMENTO, 2010) – e em períodos mais recentes passa pelo reconhecimento desta categoria como sujeito partícipe do processo educativo²⁵. Por sua vez, os alunos apresentaram suas principais reivindicações em favor da garantia de acesso à escola pública, envolvendo demandas análogas – como o passe livre estudantil. Ademais, observou-se a reorganização paulatina de organizações estudantis, como no caso da União Nacional dos Estudantes – UNE e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – Ubes. Observa-se, entretanto, atuação mais organizada em prol da Educação Superior, possivelmente em razão de maior tradição organizativa entre os estudantes desta etapa de ensino. Não obstante, a ação de alunos ocorre também em apoio a causas outras além da educação, a exemplo do movimento dos cara-pintadas na década de 1990 e a invasão de reitorias universitárias nos anos 2000 em protesto contra a corrupção e a violência nos campi, bem como sua participação em conferências nacionais as mais diversas²⁶.

Por sua vez o movimento empresarial ligado ao ensino também trouxe seus argumentos para a pauta. No caso do processo de constituição da Constituição Federal de 1988, este

²⁴Mendonça (2000) trata do aspecto da primazia docente sobre os demais segmentos da comunidade escolar ao realizar estudo sobre a participação dos indivíduos na gestão escolar. Acredito, entretanto, que suas observações possam ser ampliadas à participação dos segmentos em temas da educação como um todo. Não obstante a discordância com o fato de que os docentes estariam mais habilitados a tratar da educação, e ciente de que este é um argumento que influencia sobremaneira as relações entre os docentes e outros sujeitos da educação, não se pode negar que o grau de organização da categoria lhe possibilitou e ainda possibilita mais visibilidade e efetividade em suas ações.

²⁵Desde 2000 vem sendo desenvolvida e implementada pelo governo federal uma política pública em prol da escolarização e profissionalização dos funcionários das escolas. Vide Parecer CNE/CEB nº 16/2005 e Resolução CNE/CEB nº 5 de 22 de novembro de 2005 (BRASIL-MEC-SEB, 2007)

²⁶Note-se que dentre todo o processo de Conferências realizado no primeiro decênio do século XX, algumas foram direcionadas especificamente para o público de crianças e jovens, dentre as quais destacam-se três edições da Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente e uma edição da Conferência Nacional de Juventude.

movimento conseguiu que fosse ali prevista “a brecha que se desejava evitar: a drenagem de recursos públicos para o setor privado. Vale mencionar que a Constituição previa algumas salvaguardas para as referidas concessões” ²⁷(VIEIRA, 2000, p. 66). A ação do setor privado, em concomitância com indicações do Banco Mundial e com os direcionamentos do Governo Federal na década de 1990, motivou ainda a promoção do voluntariado na escola nos anos 1990²⁸, embora seu direcionamento tenha se dado para a realização de tarefas dentro do espaço escolar, não sendo prevista a participação destes atores voluntários na gestão ou tampouco na organização pedagógica do ensino.

Um outro grupo que também procura incidir em aspectos da educação foi aquele composto pelos pais. Durante muitos anos sua bandeira consistiu na garantia de acesso à educação para seus filhos, mas paulatinamente também este grupo passou a reivindicar melhorias outras para o espaço educativo, principalmente quanto a aspectos relacionados ao quesito da qualidade. Ainda que menos organizado que o movimento desenvolvido pelos trabalhadores da educação, o movimento destes também sujeitos da educação é reconhecido especialmente nas organizações comunitárias cujas ações incidem sobre as escolas localizadas na região onde habitam, em escolas cooperativas de pais, que buscam assumir a direção da educação a ser oferecida a seus filhos e, inclusive, em movimentos do Terceiro Setor²⁹, que trabalham diretamente com a área da educação.

Em sua busca do reconhecimento de seus direitos e da garantia sua efetivação, os novos sujeitos encontram um Estado permeado por práticas clientelistas e neo patrimonialistas e dirigido por uma elite cujos direitos se encontram consolidados, conjuntura que foi refutada por meio de lutas e embates para o reconhecimento e a expansão de direitos. Assim, avaliando a nova regulação de forças no interior da escola, Oliveira (2011) nota que “os movimentos feministas, étnicos, dos portadores de deficiência, entre outros, passaram a exigir o redirecionamento das políticas educativas, cujo emblema tem sido a educação para todos com equidade social”(p. 32). Segundo a autora, estas políticas

²⁷Para maiores referências a respeito dos embates entre público e privado na educação quando da construção da Constituição Federal de 1988, vide capítulo 2.

²⁸A política dos anos 1990 foi marcada por ênfase e promoção de movimentos voluntários. Neste período houve aumento no número de organizações não-governamentais, em especial a partir da regulamentação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei 9790/99). Na rede área da educação destacaram-se iniciativas como o Programa Amigos da Escola (criado pela rede Globo).

²⁹A partir de projeto internacional de avaliação de organizações do terceiro setor, os estudiosos Salamon ; Anheiner estabeleceram características afins a instituições que compunham o que era então reconhecido como um novo setor, visto que elas não faziam parte nem do Estado (primeiro setor) e tampouco do mercado (segundo setor). Salamon ; Anheiner (1997) construíram sua definição de acordo com aspectos de estrutura e operação das organizações, sendo elas caracterizadas como “formal, private, nonbusiness, self-governing, and at least partly voluntary” (p. 496), o que faz o termo “non-profit sector” ser considerado mais adequado para sua designação. Entretanto, em vista do vasto uso da terminologia terceiro setor, optou-se por aqui mantê-la como referência a tais organizações.

chegaram às escolas [...], configurando o que podemos nomear de uma nova regulação que articula a gestão local, o financiamento *per capita* e as avaliações sistêmicas e sistemáticas numa lógica que tem se fundamentado no que se poderia considerar a ética da responsabilidade. (OLIVEIRA, 2011, p. 32)

Por certo, ainda há espaços a serem ocupados pelos novos sujeitos da educação dentro da escola e da política educacional. No entanto, o estabelecimento de um regime democrático, por si só, ainda que favoreça a emergência de novos sujeitos, não é capaz de promover o reconhecimento e a institucionalização de seus direitos. Estes devem ser conquistados em embates e lutas. Ademais, enquanto a emergência de atores outros em suas especificidades e com suas necessidades exigir que empreendam lutas por sua legitimação e pelo reconhecimento de suas particularidades, novos sujeitos apresentarão novas demandas à sociedade e à área da educação.

3. Disposições educacionais do Banco Mundial impulsionam a reestruturação da gestão da educação pelo Estado brasileiro: racionalização e regulação

Estabelecido em 1944, a princípio com o objetivo de oferecer assistência técnica e financeira principalmente aos países que haviam saído devastados da Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial – BM logo tornou-se instrumento de ação internacional. Sua autoridade cresceu durante as décadas da crise do capital que se seguiram à Era de Ouro e, por meio de empréstimos, paralelamente ao FMI, impôs a governos em situação econômica desfavorável políticas de privatização sistemática e de livre mercado (HOBSBAWN, 1995).

Entre 1944 e 1979, a ação do BM no Brasil, e na América Latina em geral, foi focada no aporte financeiro ao desenvolvimento econômico do país, por meio do financiamento de infraestrutura necessária ao processo de industrialização, com empréstimos voltados a princípio para os setores de energia, telecomunicações e transporte (SOARES, 2009). A partir da década de 1980, entretanto, o foco de financiamento foi alterado para a implementação de uma concepção de crescimento de cunho neoliberal (SOARES, 2009) – muito em razão de objetivos traçados pela administração McNamara (1968-1981), marcada por uma declarada preocupação com o combate ao crescimento descontrolado da pobreza nos países periféricos (SILVA, 2002; FONSECA, 2009a; SOARES, 2009).

No contexto de trabalho em prol da reversão da pobreza, os empréstimos do BM passaram a ser direcionados para a execução de programas sociais e foram associados a um pacote de medidas³⁰ que garantiriam a adequação do país a um padrão de crescimento considerado

³⁰Este pacote consistia em conjunto de reformas estruturais estabelecidas a partir do Consenso de Washington em 1989 e tinha por principais eixos: “1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias; 3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos

desejável para a consecução do objetivo de minimização das desigualdades sociais. Dentro do rol de programas e projetos a serem, então, financiados sob esta nova ótica, passaram a ter destaque aqueles no âmbito da educação. A educação ganha destaque pois, segundo Leher (1998), na avaliação do Banco,

[...] a Educação é tida como instrumento para que os pobres se ajustem às mudanças sociais próprias do capitalismo, provendo novos valores culturais para que as pessoas possam reconhecer as escolhas disponíveis (e, portanto, dadas) na sociedade e abraçar seus novos papéis. Em outras palavras, a Educação deverá levar os indivíduos a adaptarem-se às mudanças e a tomarem parte delas, conformando-os ao tempo hegemônico (pp. 206-207, grifo do original).

Aliado à mudança de objetivos do Banco Mundial, a conjuntura de crise e a incapacidade de pagamento da dívida externa em meados de 1980 permitiram ao banco transformar-se em instituição propositora de políticas para a educação não só para o Brasil, mas para toda a América Latina e países da África, tornando-se o principal organismo internacional de financiamento para educação da região (LEHER, 1998; SILVA, 2002). Ademais do contexto favorável à intervenção do BM, verificou-se a anuência do governo e de parte das elites brasileiras para com as propostas políticas que o Banco atrelou a seus financiamentos a partir de 1980 – anuência esta verificada a partir do governo de José Sarney (1985-1990) e nos que se sucederam. Construía-se então uma política de consentimento, capitaneada pelo governo federal, parte dos estaduais e pelas elites dirigentes locais, que subordinaram o modelo nacional desenvolvimentista e os investimentos educacionais à perspectiva falaciosa de ter o país inserido competitivamente no cenário internacional. A intervenção consentida explicitou-se também diante da aproximação entre equipes do MEC e do BM, que acentuou-se nos anos 1990 – a partir das definições do Consenso de Washington³¹ –, com efeito direto sobre planos, programas e projetos desenvolvidos no período (SILVA, 2002). Mas qual é a proposta de gestão defendida pelo Banco Mundial e como ela se relaciona à política educacional em curso no Brasil? Como mecanismos de regulação da educação aliados a esta proposta de gestão têm incidido sobre a política educacional promovida pelo Estado brasileiro para a educação básica?

Ao realizar um balanço da educação no Brasil entre 1985 e 2010, Leher (2010) nota que muitas das conquistas concretizadas no texto da Carta Magna de 1988, a despeito da “debilidade estratégica” dos movimentos sociais em relação à hegemonia dominante, foram desfeitas quando

instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc; 5. privatização das empresas e dos serviços públicos” (SOARES, 2009, p. 23).

³¹O Consenso de Washington consistiu em reunião realizada em novembro de 1989 naquela cidade à qual estiveram presentes representantes de governos centrais e de países periférico, bem como representantes de instituições financeiras internacionais. Na reunião, procedeu-se a avaliação das economias dos países tomadores de empréstimos, cujos resultados foram considerados insuficientes diante da lógica de acumulação de capital então basilar. Durante a reunião foram também estabelecidas condições para a concessão de novos empréstimos, tais como a realização de reformas estruturais, a concretização de plano de estabilização econômica e a adequação dos governos locais à proposta neoliberal (GENTILI, 1998; BARROSO, 2005a; SILVA, 2005).

se deu o processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais. Especialmente a partir do pleito de 1989 abriu-se espaço para as políticas neoliberais realizadas a partir de indicações de organismos internacionais. O que se verificou a partir da década de 1990 foram acentuados processos de racionalização e regulação não só da política educacional brasileira, mas do Estado brasileiro como um todo (BRESSER-PEREIRA, 1996; SILVA, 2002, ABRUCIO, 2007). O processo de racionalização empreendido foi aquele com base na proposta weberiana, que busca maior eficácia e rendimento do aparelho de Estado por meio da organização e de coordenações racionais de seus meios e instrumentos. Entretanto, foi a partir de 1994, com a estabilização financeira capitaneada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que medidas são aprofundadas política e juridicamente para seguir uma agenda neoliberal acordada no Consenso de Washington em 1989 (LEHER, 2010).

A reforma do Estado brasileiro de cunho gerencialista marcou os anos de 1990 e estabeleceu as bases para políticas públicas que se concretizaram ao longo das duas décadas que se seguiram. A reforma foi justificada por seus defensores como meio de superar privilégios corporativistas e patrimonialistas presentes no Estado brasileiro e foi classificada como imperativa em razão do contexto de globalização que se impunha mundialmente, ao que o papel do Estado seria o de facilitar a transformação da economia nacional em internacionalmente competitiva, capacitando seus agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Dentre seus objetivos principais delineavam-se “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios [...]; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 17).

Estabeleceu-se então uma reforma de cunho gerencial, voltada para o desempenho e para a apresentação de resultados (ABRUCIO, 2007). Neste sentido, segundo Abrucio (2007) ela foi estabelecida sobre três eixos: i) a profissionalização da burocracia e o fortalecimento das carreiras de estado, em busca da eficiência do funcionalismo administrativo do governo federal; ii) criação de ordem jurídica para o estabelecimento de “parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas” (p. 71); e iii) o estabelecimento de um espaço público não-estatal, o que desdobrou-se em ações de privatização da máquina estatal e no incentivo à ação de organizações sociais (organizações não governamentais – OnGs e organizações da sociedade civil de interesse público – Oscips), por meio das parcerias público-privadas. Ademais, estabeleceram-se estratégias de regulação da gestão por meio da autonomização de agências reguladoras, o que permitia a descentralização do Estado sem que este deixasse de exercer seu controle. Neste sentido, a reforma gerencial incidiu sobre a administração do Estado de maneira a racionalizá-la³².

³²O processo de racionalização então empreendido pode ser compreendido com base na conceituação que Max Weber faz do termo racionalidade referente a fins, a partir da qual a ação ocorre “[...] por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como 'condições' ou 'meios' para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como

Por meio deste procedimentos esperava-se superar uma administração estatal que já havia passado por uma configuração patrimonial e que, naquele momento, se encontrava dentro de um modelo burocrático de maneira a “tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 17).

A configuração do Estado brasileiro ao final deste processo consiste em um modelo de paradoxos e contradições. Mendonça (2000) pondera que ao fim da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal, havia-se instalado um quadro de “constitucionalismo-nominal, revelado pelo paradoxo cuja base é a existência de um Estado patrimonial com a vigência de uma Constituição elaborada na perspectiva do cidadão, impondo preceitos que não se adaptam ao processo político” (pp. 442-3). Analogamente, o que se observa ao fim do processo de reforma de Estado empreendido nos anos 1990 é a existência de um modelo novamente paradoxal de Estado que, embora tenha buscado a profissionalização da burocracia (ABRUCIO, 2007) e o gerencialismo para sua eficiência, não logrou superar a contradição anteriormente estabelecida entre aspectos patrimonialistas estruturantes e a perspectiva cidadã dos sujeitos em ação dentro do Estado.

Note-se ainda que a reforma de Estado e a regulação da política educacional sob ela empreendida estavam em consonância com as diretrizes acordadas no Consenso de Washington e com as exigências de organismos internacionais, cujos financiamentos e assistência técnica estavam diretamente ligados a condicionais políticas e econômicas que supostamente alçariam os países de sua condição periférica. Estas condicionais se davam sob cinco principais eixos:

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc;
5. privatização das empresas e dos serviços públicos. (SOARES, 2009, p. 23)

Neste sentido, a reforma, a racionalização e a regulação atendiam os interesses das elites dirigentes das instituições e corporações financeiras internacionais – instituições que, com as novas medidas e por meio de sua estreita relação com os governos federal, estadual e municipal, ganharam incentivos e tiveram possibilidade de financiamento estatal na conjuntura de direcionamento da política educacional para a formação mínima necessária aos postos de trabalho (SILVA, 2002).

sucesso [...]”(WEBER, 1999, p. 15, grifo do original). Sob esta perspectiva, os fins e resultados são buscados “[...] *ponderando* racionalmente tanto os meios em relação às consequências secundárias, assim como os diferentes fins possíveis entre si [...]” (Ibid., p. 16,), o que significa a instauração de relações de custo-benefício, bem como a busca por eficiência e eficácia.

Por sua vez, as disposições educacionais propostas pelo Banco Mundial para o Brasil e para os demais países periféricos dele clientes³³ consistiram em práticas homogêneas baseadas na teoria econômica neoclássica (CORAGGIO, 2009), cuja base de sustentação teórica “estava posta, de um lado, na teoria do capital humano em que educação escolar é igual à maior produção e maiores investimentos e, de outro, na teoria da modernização tecnológica, predizendo a função econômica do conhecimento” (SILVA, 2002, p. 61). Desta maneira, esperava-se, por meio da política educacional e do fornecimento de um serviço social básico, promover entre os pobres o uso produtivo de sua força de trabalho – adequado pela escola às necessidades do mercado –, aliviando sua situação de pobreza e dando impulso ao desenvolvimento econômico do país (LEHER, 1998; SILVA, 2002).

Este pressuposto de alívio da indigência por meio de investimento em serviços básicos foi traduzido em estratégias seletivas e discricionárias, em programas de lógica assistencialista que buscaram atender minimamente à pobreza indigente, cujos índices aumentaram ao longo da década de 1980. Com foco então renovado no combate à pobreza, as políticas para a educação básica de maior visibilidade na década de 1990 configuraram-se como:

- educação básica como principal, mas prioridade no ensino fundamental;
 - qualidade na educação como base para as reformas educacionais;
 - privatização do ensino médio e superior;
 - ênfase no autofinanciamento e nas formas alternativas para captar recursos;
 - descentralização e instituições escolares autônomas;
 - prioridade nos resultados fundados na produtividade e na competitividade;
 - convocação dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares;
 - estímulo ao setor privado: Sistema S, empresários e aos organismos não governamentais como agentes ativos no âmbito educacional, no nível de decisões e implantação de reformas;
 - redefinição das atribuições do Estado e retirada gradual da oferta dos serviços públicos: educação e saúde;
 - enfoque setorial, centrado na educação formal credencialista;
 - institucionalização dos sistemas nacionais de avaliação;
 - fortalecimento dos sistemas de informação e dados estatísticos escolares
- (SILVA, 2002, p. 111)

Sob esta perspectiva e dentro do contexto da reforma gerencial, a educação – como outros direitos assegurados pela Constituição Federal tais como saúde e cultura – foi considerada, pelos operacionalizadores da proposta gerencial, como um serviço não exclusivo do Estado, de propriedade pública não estatal devendo, portanto, estar sob controle misto do mercado e do Estado. Tal concepção trouxe consigo diversas implicações. Como serviço público não estatal a oferta da educação deixa de ser de inteira responsabilidade do Estado, ainda que seu financiamento permaneça sua obrigação (BRESSER PEREIRA, 1996). Tal pressuposto significou,

³³Além dos países da América Latina, também receberam insumos e assistência técnica em moldes similares países da África e de parte da Ásia. Também para estes países foram sugeridas as mesmas práticas homogêneas que eram propostas para a América Latina, desconsiderando-se as especificidades de cada localidade onde elas deveriam ser implementadas. (SILVA, 2002; CORAGGIO, 2009)

na prática, o estabelecimento de políticas de financiamento estatal a iniciativas educacionais privadas ou gerenciadas por entidades da sociedade civil organizada ou grupos comunitários³⁴.

Ademais, um dos mecanismos de controle da educação passa a ser efetuado com bases mercadológicas, a partir das quais os sujeitos de direito são colocados na posição de clientes do serviço educativo. Como consumidores do produto educativo, promovem então seu controle por meio de reivindicações e também ao escolher as instituições as quais levarão seus filhos e filhas e que, por conseguinte, receberão o apoio governamental. Além disso, o Estado, paulatinamente, modificou a maneira de efetuar o controle, repassando-o a instituições representativas da sociedade civil, como conselhos de administração, que se tornam instâncias locais de fiscalização da gestão (LEHER, 2010).

Destarte, a regulação da política para a educação primava por linhas gerais bem demarcadas: a necessidade de garantir eficácia interna e externa dos sistemas educacionais; a desintegração da formação profissional e da formação propedêutica, visto seu direcionamento a parcelas distintas da população; a ênfase na formação para a empregabilidade, com base nos preceitos atualizados da teoria do capital humano; a redução de verbas para o ensino superior público, notadamente espaço ao qual os desprivilegiados não tinham acesso; a adequação da política educacional ao padrão de acumulação em curso, com a formação mínima e superficial da massa trabalhadora (LEHER, 2010).

Mas e a gestão da educação neste cenário? Esta foi considerada uma das frentes de trabalho prioritárias. O fortalecimento do sistema administrativo seria então realizado por meio de “reestruturação orgânica; fortalecimento dos sistemas de informação; aumento das atitudes administrativas, através do aumento das oportunidades profissionais, de uma definição clara dos planos de carreira e do estabelecimento de sistema de avaliação do desempenho” (TOMMASI, 2009, p. 200), bem como por meio de “criação dos sistemas de avaliação por desempenho, o provimento de informações que contemplem eficiência organizacional, a persuasão dos pais acerca do valor da educação e a mobilização da comunidade para os proventos econômicos” (SILVA, 2002, p. 83). Segundo estas orientações, a gestão da educação passou, portanto, a ser considerada a partir do foco industrial (SILVA, 2002).

Dentro desta conjuntura de influência das disposições do BM e da reforma de Estado brasileira finalizou-se o processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (LDB/96). O projeto de lei, seguindo o disposto na Constituição Federal de 1988, fora encaminhado ao legislativo em novembro do mesmo ano de promulgação da constituição, no entanto, sua versão final foi aprovada apenas oito anos depois, dados os embates e disputas envolvidos em sua construção. Em sua versão preliminar, o projeto de lei foi resultado

³⁴Neste sentido, no primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso destacaram-se os programas Acorda Brasil, que estabeleceu 33 parcerias com entidades e empresas públicas e privadas para a concretização de suas metas, e o programa Comunidade Solidária, que também contou com estas parcerias para levar a efeito o projeto Universidade Solidária (VIEIRA, 2000).

de amplo processo de escuta à sociedade civil e da ação de grupos dominantes representados no legislativo, porém sua versão final resultou do projeto substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro que, por melhor atender aos interesses do governo e do grupo dominante, foi a versão base da lei aprovada em 1996, que não contemplava todas as demandas anteriormente pautadas pela sociedade civil e pelos novos sujeitos de direito a ela pertencentes (OLIVEIRA, R, 1997; ALBUQUERQUE, 2011) .

Ademais, como bem nota Saviani (2008), a LDB começou a ser regulamentada por meio de legislação complementar antes mesmo de sua aprovação. Por conseguinte, ainda que ao mesmo tempo seja representativa das expectativas da redemocratização e dos processos regulatórios empreendidos nos anos 1990, não por acaso, a versão final da LDB é considerada por Leher (2010) “uma lei que mais sistematiza medidas em curso do que estabelece diretrizes e bases originais” (p. 48), o que também não impediu um intenso processo de revisão e regulação da lei após sua efetivação por meio de legislação complementar³⁵.

A política educacional empreendida ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) obteve diversos resultados e consolidou-se em práticas demandadas de alguns setores da sociedade, como descreve Durham (2010), mas que devem também ser consideradas dialeticamente. No referido período de governo, além da aprovação da LDB/96, destacaram-se o estabelecimento de novos parâmetros curriculares nacionais (em 1997) visando a qualidade do ensino; o sistema centralizado de avaliação da educação em busca da promoção da eficiência do sistema; a política de financiamento, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (que vigorou a partir de 1998); e o treinamento dos profissionais da educação de maneira a suprir suas deficiências³⁶ (LEHER, 2010) e a aprovação, em 2001, do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Estes foram atos, medidas e ações que intensificaram as tensões, resistências e ambiguidades entre os diversos sujeitos.

Portanto, pode-se considerar que ao final e 2002 a política educacional brasileira concretizou-se diversamente. Para a educação básica verificaram-se números expressivos da ampliação do número de matrículas, notadamente para o ensino fundamental³⁷. Também foi relevante para esta etapa do ensino o estabelecimento de política de financiamento por meio de

³⁵Saviani (2008) registra em “Da nova LDB ao Fundeb” 10 leis, 7 decretos, 2 emendas constitucionais e 1 portaria que redefiniram disposições da LDB entre 1995 e 2007 no que toca o lugar da União na organização educacional, a educação básica, a educação profissional, o ensino religioso e a construção de um Plano Nacional de Educação.

³⁶Leher (2010) observa que por meio desta forma de capacitação, “concebendo os professores como um obstáculo à eficiência do sistema, o MEC criou instrumentos para aprofundar a heteronomia do trabalho docente e, por consequência, a expropriação do conhecimento dos professores” (p. 44)

³⁷Em referência a dados do Pnad-IBGE (apud Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade), Durham (2010) registra a seguinte evolução nas taxas de matrícula entre 1992 e 2008: 1992-1995 (Itamar) - 2,46 (bruta) e 1,36 (líquida); 1995-2002 (FHC) - 1,73 (bruta) e 1,05 (líquida); 2003-2008 (Lula) -1,50 (bruta) e 0,16 (líquida).

fundo nacional (no caso, o Fundef), focado na manutenção do ensino fundamental (DURHAM, 2010) – em detrimento de outras etapas e modalidades de ensino – e que permitiu ao governo federal desonerar-se do provimento de insumos à educação, sobrecarregando governos estaduais e municipais (SAVIANI, 2008). Analogamente foram criados programas de financiamento direto da escola, a serem concretizados por meio da ação da comunidade sobre o espaço escolar. Na etapa do ensino médio observou-se a desvalorização das escolas técnicas de nível médio com a separação da formação propedêutica e a formação para o trabalho e o incentivo a parcerias com instituições profissionalizantes, tais como Senai, Senac etc³⁸. Foram também estabelecidos exames periódicos nacionais (como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o Exame Nacional do Ensino Médio - Enem e o Exame Nacional de Cursos – ENC-Provão³⁹) e a participação brasileira em exames internacionais similares para os mais diversos níveis de ensino (a exemplo do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa, por seu nome em inglês) com o objetivo de mensurar a qualidade da educação especialmente a partir do desempenho escolar – o que, paralelamente, também instituiu práticas de classificação e ranqueamento de escolas, estudantes e até mesmo professores. Notabilizou-se também o estabelecimento de política compensatória diretamente ligada à escola, com o bolsa-escola nacional⁴⁰ (LEHER, 2010). Finalmente, no que toca a gestão escolar, o período foi amplamente influenciado pelas disposições da LDB/96, que reiterou aquilo que havia já sido definido na Constituição, ratificando a gestão democrática do ensino como princípio da educação pública (art. 3º, inciso VIII)⁴¹. Neste sentido, as políticas educacionais que tiveram maior impacto na gestão foram o estabelecimento dos princípios de gestão democrática e normatizações ligadas ao financiamento das escolas.

Neste contexto, observa-se a instituição de modos de regulação da educação para além de sua regulamentação, dada a conjuntura de forças então estabelecida⁴². Enquanto os

³⁸Na educação superior, verificou-se movimento no sentido de romper com o modelo europeu de universidade, calcado em gratuidade, autonomia universitária e indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Isto teve como consequências a expansão do ensino superior privado e ausência de incentivos à formação tecnológica superior (LEHER, 2010).

³⁹O Exame Nacional de Cursos-ENC – popularmente conhecido como Provão – foi instituído pela medida provisória 1.018/95 e referendado pela lei 9.131/95, constituindo um dos aspectos mais relevantes da política de avaliação da educação superior naquele momento. Posteriormente, em 2004 e por meio de portarias do MEC/Sesu, o ENC foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, que ampliou a política de avaliação até então em curso (QUEIROZ, 2011)

⁴⁰O Programa Nacional Bolsa-Escola foi implantado em março de 2001. Tinha por objetivo facilitar o acesso à escola às crianças de 7 a 14 anos por meio da concessão de bolsas complementares ao orçamento familiar. Eram candidatos estudantes cujas famílias tivessem renda *per capita* mensal de até 90 reais e o valor da bolsa era de 15 reais, podendo cada família receber no máximo três bolsas. (VALENTE, 2003)

⁴¹No artigo 14º da LDB/96 ainda determinou-se que as normas da gestão democrática do ensino deveriam ser definidas segundo os princípios da participação de profissionais da educação na construção do projeto político pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local por meio de conselhos escolares ou similares.

⁴²Deve-se considerar ser este o contexto no qual o país subscreve as disposições de organismos internacionais – notadamente aquelas do BM –, submete-se à aplicação do Pisa como membro convidado – exame de referência de um outro organismo internacional, a OCDE –, em um cenário de expansão da

parâmetros curriculares nacionais indicaram as diretrizes a serem seguidas pelos currículos locais, o sistema de avaliações periódicas de grande porte – com ampla divulgação de seus resultados - garantiu que o currículo por ele exigido fosse perseguido por escolas, professores, pais e estudantes. Ademais, programas de financiamento direto na escola⁴³, cada qual com suas condicionalidades, permitiram ao governo federal incidir diretamente sobre o cotidiano escolar sem a necessidade de negociações com governos estaduais. Finalmente, o bolsa-escola nacional, cujo pagamento era diretamente aliado à permanência dos estudantes nas escolas, contribuiu para a ampliação de matrículas no ensino fundamental.

Os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), que se seguiram ao governo Cardoso, não só mantiveram o núcleo duro das medidas neoliberais anteriormente estabelecidas durante o período de reforma do Estado, como também assumiram seus balizamentos macroeconômicos (LEHER, 2010;). Na avaliação de Filgueiras; Pinto (s/d),

transcorrido já um ano e três meses do Governo Lula, verifica-se que as ações e políticas econômicas implementadas até aqui vêm dando continuidade à mesma política econômica concebida e executada pelo Governo FHC. O balanço das medidas tomadas pelo novo governo [...] e que em alguns casos foram até radicalizadas – quando comparadas com as adotadas pelo governo anterior –, não deixam margem para qualquer dúvida [...] (p. 9)

No que concerne a política educacional observou-se, analogamente, a continuidade daquilo que havia sido consolidado pelo marco regulatório do governo de 1995 a 2002 (construído sob ampla influência dos organismos internacionais), com o acirramento de práticas do governo Fernando Henrique Cardoso, em consonância com a proposta neoliberal vigente e com a continuidade observada no campo econômico. Na área da educação, “a política seguiu perseguindo as políticas focalizadas, as medidas *ad hoc*, a partir do pressuposto geral de que o dualismo educacional é um imperativo do mercado e que, antes de ser combatido, deve ser ampliado para todos os poros da sociedade” (LEHER, 2010, p. 55)

Particularmente o primeiro mandato de Lula (2003 a 2006) foi caracterizado “pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior” (OLIVEIRA, 2009, p. 198), o que significou mais continuidade que ruptura entre a política educacional dos dois governos. Notadamente, o governo federal não conseguiu fazer valer o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, o que significou um balanço de irrealizações ao fim dos dez anos ao longo dos quais o referido plano deveria ser balizador das ações do Estado brasileiro⁴⁴. “Assim, assistimos, nesses quatro anos, ações

matrícula com o acesso à educação pública por novos sujeitos de direito.

⁴³A exemplo o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que estimulou a instituição de uma pessoa jurídica de direito privado nas escolas públicas (LEHER, 2010).

⁴⁴É importante notar que o próprio modelo sobre o qual o PNE foi construído estabeleceu as bases de sua inviabilização, visto ser um plano no qual metas haviam sido traçadas sem a definição dos recursos necessários para sua concretização (LEHER, 2010).

esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis” (OLIVEIRA, 2009, p. 198), tendência iniciada no governo anterior sob orientação de organismos internacionais de minimização dos índices de pobreza, mas exacerbada no governo Lula a partir de uma política educacional regulada não diretamente por legislação, mas por programas e projetos – direcionados principalmente ao público dos desprivilegiados – que se configuram como políticas temporárias em detrimento do estabelecimento de uma política regular. Note-se que tal direcionamento tampouco destoava do Programa Bolsa-Família⁴⁵, política social compensatória de maior proeminência entre 2004 e 2010. Ademais, acentuou-se o processo de desconcentração da gestão pública, seja em âmbito administrativo, financeiro ou pedagógico, por meio de parcerias diretas com municípios e organizações da sociedade civil, modelo que enfatiza a desobrigação do Estado, contribui para o enfraquecimento do aspecto da educação como bem público e estabelece nova regulação por meio da instituição de novas práticas de controle, vigilância e autoverificação. (OLIVEIRA, 2009)

No entanto, a partir da estabilidade na direção do MEC – à frente do qual esteve apenas o ministro Fernando Haddad entre 2005 e janeiro de 2011⁴⁶–, o governo passou a estabelecer novos mecanismos de regulação para a política educacional. Destacaram-se a reformulação do FUNDEF e de sistemas nacionais de avaliação, além de diversos programas voltados para a inclusão e a empregabilidade, tais como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Educação, Qualificação e Ação Comunitária (Projovem) e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica, na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), além de programas vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego e na ênfase de ações para a expansão da educação superior⁴⁷.

Embora estes programas fossem efetuados dando prosseguimento às características da política anterior, puderam ser observados pontos de ruptura em razão também da ação da sociedade civil organizada. O rompimento verificou-se em diversos aspectos da política educacional, tais como: i) inclusão de outras etapas e modalidades de ensino no Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; ii) modesto incremento no orçamento da educação até 2008, ainda que cortes tenham

⁴⁵O Programa Bolsa Família foi instituído em 2004, pela lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209/04. Integra a estratégia Fome Zero e consiste em programa de distribuição de renda. Segundo dados do sítio web do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, “o Bolsa Família atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 306”. (BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2011).

⁴⁶Durante o governo Lula (2003-2010) foram ministros da educação Cristovam Buarque (janeiro de 2003 a janeiro de 2004), Tarso Genro (janeiro de 2004 a julho de 2005) e Fernando Haddad (julho de 2005 a janeiro de 2011).

⁴⁷Ainda que a educação superior não seja o foco deste estudo, registra-se aqui as principais iniciativas do Governo Lula em relação a esta etapa: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) o Pro Uni e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), cujo trabalho é desenvolvido por meio da Educação à Distância.

sido registrados para os anos de 2009 e 2010; iii) desenvolvimento de reintegração da formação propedêutica e da formação profissional (decreto 5154/04); iv) incentivo à melhoria e expansão da rede de institutos federais de educação, ciência e tecnologia e v) proposta ainda muito incipiente de concretização do ensino médio integrado (OLIVEIRA, 2009; LEHER, 2010).

Com relação à gestão escolar e o fomento a sua característica democrática, como regulamentado pela Constituição Federal/88, a LDB/96 e o PNE/2001, destacam-se dentro da política educacional federal os seguintes programas: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – implementado a partir de 2005 e direcionado para a capacitação dos conselheiros, como meio de fomento à gestão democrática; Programa de Desenvolvimento da Escola – promove assistência técnica e financeira às escolas desde 2007; e o Programa de Ações Articuladas – ligado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (decreto 6094/07), determina a elaboração de planos de ação articulados por sistemas estaduais e municipais, plano este cuja execução reflete nas escolas e em sua gestão. Ainda que sejam dirigidos ao desenvolvimento de uma gestão mais democrática, se deve ponderar que têm sido executados dentro da tônica gerencialista prevalente no Estado brasileiro.

No cenário da ação do Estado em busca de sua eficiência e sob o direcionamento de organismos internacionais para a superação da pobreza, Leher (2010) avalia que a política educacional brasileira, construída entre 1985 e 2010, não aponta para a criação de uma escola unitária e a comemorada melhoria dos índices de escolarização⁴⁸ não refletiu de maneira relevante na melhoria do padrão salarial da parcela mais desprivilegiada da população e tampouco contribuiu para a democratização do conhecimento⁴⁹.

Com relação à gestão, observou-se que a continuidade da

descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas [empreendidas a partir de 1990], resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar. (OLIVEIRA, 2009, p. 201)

Para este quadro de organização da gestão escolar no governo Lula, Oliveira (2009) destaca como desdobramentos o distanciamento da escola “do contexto social e político mais amplo no qual está inserida, restringindo-se a uma visão do entorno mais imediato – o local” (p. 202); e uma nova regulação que

⁴⁸Deve-se considerar que dentre os índices positivos ainda permanecem i) o baixo número de atendimentos a crianças de 0 a 3 anos, na seara da Educação Infantil, ii) quantidades expressivas de analfabetos funcionais egressos da escola e iii) limitações na efetividade da Educação de Jovens e Adultos em curso no país.

⁴⁹Segundo Leher (2010), “A reversão desse apartheid educacional classista e racista não se esgota nas lutas educacionais e, por isso, requer organização, tática e estratégia que possibilitem transformar a problemática da educação em uma das dimensões da luta de classes no século XXI.” (p. 70)

ao mesmo tempo em que descentraliza as ações de implementação [...], põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos. (p. 202)

Se Leher (2010) aponta para uma política educacional construída entre 1985 e 2010 com limitadas melhorias para as parcelas desprivilegiadas da população, Oliveira (2009) revela o intrincado processo de microregulação da gestão escolar em que coexistem modelos diversos de gestão – em especial o modelo gerencial e o modelo democrático popular – que permitem que os sujeitos assumam a gestão de maneira diversa⁵⁰.

O processo de construção da política educacional no Brasil entre 1980 e 2010 aqui apresentado demonstra, portanto, como os organismos internacionais incidiram e ainda incidem sobre regulamentações e regulações com desdobramentos para a ação do Estado na área da educação, assim como os sujeitos desenvolvem suas lutas e confrontos de maneira a também incidir sobre esta mesma política educacional. Entretanto, este processo de regulação empreendido não ocorreu apenas por meio da produção de regras e normas que orientam o sistema, mas também em razão dos ajustamentos e readaptações que os demais sujeitos partícipes atores deste sistema realizam diante das novas regras e normas (BARROSO, 2006). Veremos a seguir como a sociedade civil organizada trabalhou procurando difundir seu projeto educacional e influir na regulação da política educacional no país.

4. A sociedade civil organizada em defesa do direito à educação

A década de 1980 foi profícua para a educação brasileira, seja pela emergência de sujeitos sociais ligados à educação, seja por suas ações e ocupação de espaços, seja por sua forma de organização. Como ressalta Saviani (2007), foi neste período que estabeleceram-se entidades nacionais congregadoras dos educadores, tais como associações de pesquisa, sindicatos e confederações, o que deu vigor ao movimento e às reivindicações da categoria. Dentro deste movimento, Saviani destaca duas direções, uma das entidades de caráter mais acadêmico, “voltadas para a produção, discussão e divulgação de diagnósticos, análises, críticas e formulação de propostas para a construção de uma escola pública de qualidade” (p. 404), e outra, das entidades de traços mais sindicais, caracterizadas “pela preocupação com o aspecto econômico corporativo, portanto, de caráter reivindicativo” (p. 404).

No período foram também relevantes, para a discussão coletiva dos rumos da educação, ações não diretamente ligadas a governos, mas a movimentos da sociedade civil organizada. Dentre estas iniciativas destes atores, possivelmente as de maior visibilidade tenham sido aquelas

⁵⁰A autora o faz, entretanto, revelando também o risco presente no estabelecimento de tal regulação em que a comunidade assume a responsabilidade pela gestão, visto que o Estado pode se utilizar deste contexto e se eximir de sua parcela de obrigações, o que pode “resultar em que a ação pública seja cada vez menos estatal e, por isso mesmo, menos pública” (p. 208).

Movimento dos Sem Terra – MST, cuja principal bandeira desde a década de 1980 é a da reforma agrária, mas que tem apresentado também diversas reivindicações na área da educação no campo. Nesta perspectiva, o MST empreende experiências educativas próprias, com o estabelecimento de escolas em assentamentos geridas pelos próprios assentados.

Mas como se constituiu a proposta de gestão educacional defendida pela sociedade civil organizada e como se relaciona à política para a educação básica em curso no Brasil? No plano das ideias pedagógicas, por sua vez, Saviani (2007) destaca quatro linhas pedagógicas que marcaram as pedagogias contra hegemônicas que emergiram nos anos 1980 em contraposição à pedagogia oficial: pedagogias da “educação popular”, pedagogias da prática, pedagogia crítico social dos conteúdos e a pedagogia histórico crítica. Dentre as quatro, tratar-se-á nesta seção apenas das duas primeiras, haja vista a pedagogia crítico social dos conteúdos e a pedagogia histórico crítica terem se materializado muito mais em produção acadêmica que em iniciativas de ação aliadas ao desenvolvimento de políticas locais de educação⁵¹.

Denominadas aqui como pedagogias da Escola Cidadã⁵², as pedagogias da educação popular e da prática trazem como denominador comum a proposta de uma educação que atenda as necessidades do povo e da classe trabalhadora – ainda que se se refiram a uma mesma parcela da população a partir de concepções diversas e que proponham uma pedagogia que atenda este grupo de indivíduos a partir de *práxis* diferenciadas. As bases da Escola Cidadã foram estabelecidas nas décadas de 1960 e 1970, a partir das experiências dos movimentos de educação popular desenvolvidos no período, e sua proposta foi sistematizada em 1994 por iniciativa do Instituto Paulo Freire e também em consideração a contexto de renovação vivenciado no período, quando ações locais de implementação de um modelo educacional mais popular, em geral ligadas a municípios, se encontravam em curso em diversos estados do Brasil.

Embora Saviani (2007) considere que a proposta da Escola Cidadã “procura[va] inserir a visão da pedagogia libertadora e os movimentos de educação popular no novo clima político (neoliberalismo) e cultural (pós-modernidade)” (p. 423), ela não se configurava somente como a inserção de uma pedagogia em novo contexto, pois considerava também o acúmulo das experiências em curso que não mais se ligavam a movimentos populares, mas sim a governos de oposição eleitos com a revitalização da democracia no país.

Segundo Gadotti (2006), em obra que trata exclusivamente da Escola Cidadã, a concepção plena de cidadania almejada pela proposta “se manifesta na mobilização da sociedade para a conquista de novos direitos e na participação direta da população na gestão da vida

⁵¹Ademais, com relação à pedagogia crítico social dos conteúdos, Saviani (2008) nota que o grupo que a propunha, à exceção de José Carlos Libâneo, não chegou a “ultrapassar o horizonte liberal no encaminhamento das questões educacionais” (p. 419), inclusive assumindo postos no governo federal nos anos 1990 e, assim, aderindo às reformas neoliberais.

⁵²Não obstante as diversas críticas à imprecisão no uso de tal denominação, em sua origem excludente (vide artigo de Ribeiro, 2002), esta é aqui mantida dado o fato de ter sido adotada e divulgada pelos movimentos em prol da escola cidadã com ciência de suas limitações.

pública” (p.67). Desta maneira, o projeto da Escola Cidadã materializa-se na autonomia, na autogestão da escola e no compartilhamento de poderes com a comunidade escolar.

Como desdobramento do movimento de redemocratização brasileira empreendido na década de 1980, os anos 1990 presenciaram a ascensão de governos de oposição às prefeituras de importantes municípios e ao governo de alguns estados⁵³, o que deu maior abertura para que as propostas dos movimentos sociais organizados fossem concretizadas na política educacional local. Dentre as experiências do período listadas por Gadotti (2006), destacam-se a “Escola Pública Popular”, experiência à frente da qual esteve Paulo Freire quando da gestão petista do município de São Paulo (1989-1992) e considerada por Gadotti o primeiro momento de concretização da Escola Cidadã; a experiência de Porto Alegre (1993-1996), tida como referência nacional na área e que deu continuidade à política educacional de gestão anterior (também de esquerda), tendo sido aliada a outras políticas locais de democratização, como o Orçamento Participativo; e a Escola Plural de Belo Horizonte (1993-1996) – diretamente ligada à pedagogia da prática –, que buscou construir política educacional municipal a partir das práticas emergentes na rede de ensino (GADOTTI, 2006).

No âmbito do Distrito Federal, a proposta que mais se aproximou do movimento que ocorria em outras partes do país foi aquela da Escola Candanga, estabelecida – à semelhança do ocorrido em outras localidades do país – durante o governo de Cristovam Buarque (1995-1998), eleito à frente de coligação de partidos progressistas. Embora a Escola Candanga consistisse em proposta de cunho especialmente pedagógico, com objetivos quanto à correção do alunado no fluxo escolar, ao aumento de sua permanência na escola e à diminuição de índices de repetência e evasão, ela foi aliada à promoção de espaços participativos para os educadores (1º Seminário de Educação do DF, 1º Congresso de Educação do DF, I Encontro de Gestores da Rede Pública do DF), à instituição de eleições diretas para provimento dos cargos de diretores de escolas, ao incentivo às eleições dos Conselhos Escolares e à presença da comunidade escolar na escola (BARROSO, 2004), o que a enquadra junto às demais iniciativas que procuram efetivar os preceitos da Escola Cidadã na política para a educação básica local. Não obstante os resultados positivos da gestão de Cristovam Buarque observados no campo educacional, este não conseguiu ser reeleito e parte das ações até ali empreendidas foram canceladas ou substituídas pelo novo velho governo que retornou à direção do Distrito Federal e imprimiu política de cunho neoliberal à gestão local. A situação do DF não difere do que ocorreu com as mais diversas iniciativas ligadas à proposta da Escola Cidadã que estiveram em curso ao longo dos anos 1990.

Ao apregoar que a escola “deveria ser *estatal* quanto ao financiamento, *comunitária* quanto à gestão e *pública* quanto à destinação” (ROMÃO, 2003, p. 119, grifos do original), a proposta de escola cidadã não só colocava em pauta a questão do público e do privado, como também

⁵³No Distrito Federal foi eleito governador Cristovam Buarque (1995-1998), candidato de uma coligação de partidos progressistas denominada “Frente Brasília Popular”, composta por PT, PCdoB, PCB, PSB, PPS e PMN (COSTA, 2010)

desconfiança de sua adesão “ao 'comunitarismo' que desresponsabiliza o Estado de suas obrigações relativas às políticas sociais, mormente às educacionais” (ROMÃO, 2003, p. 119). A escola cidadã, entretanto, não consistia em uma proposta comunitarista, mas na realização da gestão escolar com base nos princípios da gestão democrática – diretamente aliada à escolha democrática dos dirigentes escolares e à gestão colegiada – da comunicação direta com as escolas – seja por parte dos governos centrais, seja por parte da comunidade local –, da autonomia – relacionada à construção coletiva e local de cada projeto eco-político-pedagógico – e da avaliação permanente do desempenho escolar – que deve envolver a comunidade de cada escola e não ser apenas realizada por técnicos (GADOTTI, 2006). Desta maneira estabelecida a gestão, os novos sujeitos teriam mais espaço para suas pautas e reivindicações, incidindo mais efetivamente sobre os rumos e as decisões nas escolas.

Não se pode deixar de notar ainda que a ação da sociedade civil organizada estendeu-se para além de sua influência em experiências locais de gestão. Em retrospecto da ação de organizações não estatais em prol da educação na década de 1980, Leher (1998) aponta a importância da constituição de um novo movimento sindical no período. O autor pondera que as discussões e ações deste movimento reestruturado tiveram dentre outros produtos a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP em 1986, por meio do qual reivindicações para a educação pública se viram materializadas na Constituição Federal de 1988. Paralelamente à atuação sindical, foram organizadas por entidades acadêmicas as Conferências Brasileiras de Educação⁵⁴, que “contribuíram também para a reconstrução do campo educacional, com notáveis reflexos na pós-graduação e na produção de artigos e livros” (LEHER, 1998, p. 250), ainda que restritas às entidades acadêmicas e estudantes da área.

Entretanto, no início da década de 1990, em meio à difusão do modelo neoliberal no país, o FNDEP encontrava-se esvaziado e dividido, o que dificultava a articulação dos setores da sociedade civil em favor da educação pública. Neste sentido, Leher (1998) considera os Congressos Nacionais de Educação “[...] a principal iniciativa da democracia participativa contra a política educacional neoliberal em curso no país [...]” (p. 248), ao congregarem entidades de caráter acadêmico e reivindicativo em prol da luta por modificações na política educacional brasileira⁵⁵. Enquanto o I Coned (1996) consolidou as relações entre as diferentes entidades,

⁵⁴Como registrado por Saviani (2007), as Conferências Brasileiras de Educação foram organizadas pela ANDE -Associação Nacional de Educação, CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade e ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação e ocorreram nos anos de 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991.

⁵⁵ A título de exemplificação, foram responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do PNE no II Coned em 1997, as seguintes entidades: AELAC (Associação de Educadores da América Latina e do Caribe), ANDE (Associação Nacional de Educação), ANDES-SN (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior), ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), CONTEE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino), DNTE - CUT (Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação/CUT), FASUBRA Sindical (Federação de Sindicatos de Trabalhadores das

contribuindo para a formação de uma rede social, o II Coned (em 1997)⁵⁶ seguiu a pauta política estabelecida na primeira edição e trabalhou pela construção do documento que seria denominado a proposta da sociedade brasileira para o Plano Nacional de Educação – cuja existência deve ser destacada como “uma alternativa que resulta do esforço organizado das entidades dos trabalhadores, dos estudantes e mesmo da sociedade política, representada sobretudo por municípios com maior comprometimento com os anseios da população”(LEHER, 1998, p. 252). Na avaliação de Bollmann (2010), o documento gestado no II Coned oferecia

[...] à sociedade uma proposta de educação sustentada na defesa de princípios éticos voltados para a busca da igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão da avaliação e de currículo radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vinham utilizando para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do grande capital especulativo e expressa pela política educacional do presidente Fernando Henrique Cardoso, do ministro da educação, Paulo Renato de Souza e demais forças políticas que lhes deram sustentação (p. 667)

De acordo com Saviani (2007), observou-se no início do século XXI um “refluxo dos movimentos progressistas [que] refletiu-se também, no grau de adesão às pedagogias contra hegemônicas” (p. 423). O autor considera que tanto se deu em razão da ascensão de governos neoliberais e das reformas educativas por eles empreendidas em consonância com o que fora estabelecido no Consenso de Washington. Acrescente-se a isso – e também como um de seus desdobramentos – a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, a partir de projeto substitutivo que contemplava a política educacional federal com traços neoliberais, em detrimento de projeto construído e qualificado pelos movimentos sociais no qual as reivindicações e propostas pedagógicas haviam de alguma maneira sido contempladas.

Ademais, observe-se o processo de tramitação do Plano Nacional de Educação, cujo projeto da sociedade civil organizada, gestado ao longo dos dois primeiros Congressos Nacionais de Educação, foi também marcado por embates que decorreram na substituição paulatina da

Universidades Brasileiras), SINASEFE (Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1º, 2º e 3º graus da Educação Tecnológica), UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas), UNIDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), UNE (União Nacional dos Estudantes), ADCEFET-MG-SSindical (Associação dos Docentes do CEFET-MG - Seção Sindical do Andes-SN), ADUFSCar-S.Sindical (Associação dos Docentes da Universidade Federal de São Carlos – Seção Sindical do ANDES-SN), ADUSP-SSindical (Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo – Seção Sindical do ANDES-SN), APUBH-SSindical (Associação dos Professores da UFMG - Seção Sindical do Andes-SN), CUT-Estadual - MG (Central Única dos Trabalhadores/MG), FITEE (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos do Ensino), Fórum Mineiro em Defesa da Escola Pública, Fórum Norte Mineiro em Defesa da Escola Pública, Regional Leste do ANDES-SN, SBPC-MG (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência/MG), SIND-UTE-MG (Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais), SINDIFES (Sindicato das Instituições Federais de Ensino Superior de Belo Horizonte), SINPRO-MG (Sindicato dos Professores de Minas Gerais), SEED-BETIM (Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Betim), UEE-MG (União Estudantil de Educação de Minas Gerais).

⁵⁶Além das duas primeiras edições citadas, foram realizados mais três Congressos Nacionais de Educação, em 1999, em 2002 e em 2005 (BOLLMANN, 2010).

proposta original pelo projeto alinhado com as intenções do governo, promulgado na forma da lei 10172 de 2001⁵⁷, que ao fim de dez anos de seu estabelecimento não concretizou suas metas e objetivos. Na análise de Saviani (2008) tanto se deu em razão de o texto aprovado não equacionar a questão dos recursos financeiros destinados à educação, o que foi ainda agravado pelos vetos da presidência da república, que “incidiram predominantemente sobre a questão dos recursos financeiros destinados à educação” (p. 278).

Note-se que nos processos de estabelecimento de políticas de educação ao longo dos anos 1980 e 1990 a presença da sociedade civil organizada foi constante, seja pela apresentação de projetos próprios, seja pelo acompanhamento de sua tramitação e de seus desdobramentos, seja pela avaliação crítica de sua implementação. Portanto, embora Saviani identifique um refluxo dos movimentos progressistas no início do século XXI, pondera-se que este retrocesso se deu na área de algumas de suas conquistas e da visibilidade dada a elas, que haviam sido diversas e abundantes desde meados dos anos 1980, mas não tanto em relação a seu trabalho contínuo de reivindicações, ainda vigentes e que se apropriaram de outras formas e estratégias de luta, notadamente lançando mão de recursos tecnológicos.

Assim, dada a conjuntura de determinada acomodação dos intentos dos movimentos progressistas, observa-se que as ideias às quais eles se opunham ganham força e tornam-se hegemônicas no primeiro decênio dos anos 2000. Saviani (2007) identifica quatro matrizes nesta nova hegemonia: o neo produtivismo – uma releitura da teoria do capital humano na qual o indivíduo deve ser preparado para a empregabilidade; o neo-escolanovismo – seguindo as linhas traçadas pelo Relatório Jacques Delors⁵⁸, ocasiona deslocamento do eixo do processo educativo para a importância de se aprender autonomamente (aprender a aprender); o neoconstrutivismo – ao qual aliou-se a pedagogia das competências por meio da qual os indivíduos seriam dotados de habilidades que permitiriam sua adaptação aos mais diversos contextos propostos pelo mercado; e o neo tecnicismo – quando princípios de racionalidade, eficiência e produtividade são transferidos para a educação. São estas matrizes que contribuem para a manutenção da marginalização de sujeitos historicamente excluídos não só do mercado formal de trabalho, mas especialmente do processo educativo e dos direitos sociais.

Muito embora se reconheça o quanto a ação dos movimentos da sociedade civil organizada refluíu em decorrência de terem suas reivindicações parcialmente atendidas, da ascensão de suas lideranças a cargos no governo e do surgimento de novas tecnologias que permitiram o uso de outros meios de reivindicação bem como de estratégias alternativas de regulação – que demandam modalidades outras de luta – , abrindo espaço para que a velha

⁵⁷Para mais informações a respeito das disputas e lutas na tramitação do PNE/01 vide Albuquerque, 2010, em especial o capítulo 4.

⁵⁸O referido relatório foi publicado pela UNESCO em 1996, sob o título “Educação: um tesouro a descobrir” e traçou linhas orientadoras para a educação mundial no século XXI sobre os seguintes pilares: 'aprender a conhecer', 'aprender a fazer', 'aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros', e 'aprender a ser'.

hegemonia se estabelecesse, deve-se ponderar que os movimentos, suas demandas e reivindicações seguem presentes. As instituições acadêmicas e trabalhistas que congregam educadores, cujo surgimento se deu em grande parte nos anos de 1980 – e mesmo as mais antigas, como a ANPAE e a ANPEd, um exemplo de longevidade em um país de efemeridades –, prosseguem com suas reuniões periódicas, aglutinando pensadores, estudiosos, educadores e interessados da educação e dando prosseguimento a análises e debates. Estas instituições também têm sido *locus* de ampliação não só do quantitativo da produção científica sobre a educação, como também em sua extensão às mais diversas linhas de estudo, alargando a compreensão das temáticas e permitindo que as demandas de novos sujeitos sejam também acompanhadas pela academia.

Observa-se também a emergência de iniciativas comunitárias locais dissociadas do Estado, visto que “a redescoberta do sentido da ‘comunidade’ constitui uma tentativa de superação do desencanto com as perspectivas sócio-estatais e neo-liberais de regulação da vida social” (BARROSO, 2005b, p. 78) e, paralelamente, verificam-se outros movimentos em prol da manutenção do debate capitaneados em larga escala pelo Terceiro Setor e com ampla adesão da população, como fóruns locais, regionais e mesmo nacionais que, “na esteira do Fórum Social Mundial⁵⁹, têm traduzido uma outra lógica de poder, uma lógica de ação em rede, coletiva, solidária e pluralista” (GADOTTI, 2004, p.114).

Deve-se ainda considerar que diversas conquistas da sociedade civil organizada imprimidas em regulamentações nacionais como a Constituição Federal/88, a LDB/96 e o PNE/01 não encontraram sua completa efetivação como espaços conquistados – haja vista as constantes lutas em prol da gestão democrática, princípio da educação segundo a Carta Magna brasileira, a tímida ação de Conselhos Escolares previstos pela LDB/96 e a pequena parcela de realizações das propostas do PNE/01, dentre tantas conquistas cuja concretização se encontra distante inclusive do sistema educacional que gere as unidades de ensino.

Isto revela que continuam em curso as tensões e os processos de regulação pela construção da política e do sistema educacional articulado e nacional. Por conseguinte, esta conjuntura demanda da sociedade civil organizada em torno de um projeto educativo cidadão a luta permanente pela própria efetivação de suas conquistas já assinaladas na letra da lei, que têm sido contínuas – dado o estabelecimento de conselhos no sistema educacional como um todo (dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS do FUNDEF aos conselhos escolares nas escolas, inclusive com o respaldo do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares), a ampliação da obrigatoriedade da escolarização básica (por meio da Emenda Constitucional 59/09), a ampliação do ensino fundamental para nove anos (com a Lei

⁵⁹O referido fórum, cuja primeira edição ocorreu em 2001 em parte a partir de protesto contra o fórum econômico mundial, na atualidade configura-se como espaço de debate e aprofundamento das ideias e ainda, um espaço de encontro da sociedade civil organizada.

Federal 11.274 de 2006) .e até mesmo o acréscimo da temática da história e cultura afro-brasileira ao currículo escolar (por meio da Lei Federal 10.639 de 2003).

Note-se que estas conquistas ocorreram e ainda ocorrem no movimento social a partir de disputas de projetos educacionais em meio às tensões entre sujeitos sociais, Estado, governos e organizações internacionais. Entretanto, elas não acontecem apenas por meio de passeatas, carreatas e grandes eventos e manifestações coletivas por direitos sociais empreendidas pela sociedade civil organizada. O aparente movimento descendente na ação progressista aventado por Saviani (2007) deve ser considerado, nesta perspectiva, menos um refluxo e mais a continuidade da luta que, diante do novo cenário de regulação e racionalização do Estado, tem buscado meios e caminhos outros para a apresentação de suas reivindicações – como o trabalho junto a parlamentares (ALBUQUERQUE, 2011) para a aprovação de dispositivos, o preenchimento de postos no governo por integrantes dos movimentos sociais e inclusive com o auxílio das novas tecnologias, por meio das quais se organizam abaixo-assinados, protestos, resistências e instrumentos em prol da transparência e do controle das ações estatais.

Portanto, constata-se que o debate continua, que as avaliações prosseguem e que os sujeitos ainda trabalham em prol de uma escola que promova cidadania, que estes movimentos da sociedade civil organizada continuamente reconstruem suas estratégias para não só incidir efetivamente sobre a política educacional brasileira, mas também para disseminar as experiências e o conhecimento acumulados e, principalmente, encarnar os direitos sociais advogados desde o período de redemocratização do país na realidade dos sistemas de ensino e das escolas públicas.

Em retrospecto, este capítulo apresentou o contexto sociopolítico que balizou a configuração do Estado brasileiro e da política educacional básica entre 1980 e 2010. A partir da difusão de regimes democráticos, em fins do século XX, e da emergência de novos sujeitos de direito e de suas reivindicações, observaram-se ações mais efetivas da sociedade civil organizada em prol da regulamentação de seus direitos na letra da lei. No contexto brasileiro foi de fundamental importância o processo constituinte que permitiu a construção da Constituição Federal de 1988. Entretanto, os processos reivindicatórios dos novos sujeitos não se esgotaram na Constituição, e têm resultado nos mais variados dispositivos estabelecidos ao longo dos anos que se seguiram.

Na década de 1990, em especial a partir das definições do Consenso de Washington, observou-se a influência da proposta neoliberal no Estado brasileiro e em sua política educacional. Com o consentimento de parte das elites, organismos internacionais – em especial o Banco Mundial e o FMI – passaram a intervir na política nacional, apresentando suas disposições para a educação, pautadas em prol de uma formação básica mínima, que deveria ao mesmo tempo suprir as exigências da formação para o trabalho e, assim, fomentar a redução da pobreza.

Paralelamente, a sociedade civil deu continuidade a sua luta por exprimir na regulamentação da política educacional tanto as experiências já vividas e o conhecimento acumulado quanto suas concepções e construções para a escola cidadã. Neste sentido, foram relevantes as experiências em administrações locais a partir da eleição de governos de oposição e a ação consistente da academia, de sindicatos e dos movimentos sociais organizados que, em suas reuniões e encontros, seguem construindo, avaliando e mesmo colocando em pauta propostas para as regulamentações na área da educação.

Desta maneira, delinearam-se ao longo deste capítulo os dois projetos educativos sobre os quais está estabelecida a política educacional pública brasileira e os atores que aderem a cada um deles: i) as disposições dos organismos internacionais para a educação, cujas bases alicerçadas na teoria do capital humano visam ao fornecimento de formação educacional básica para o trabalho e se concretizam na prioridade ao ensino fundamental, na ênfase na privatização e no autofinanciamento do ensino, na priorização de resultados fundados na produtividade e competitividade; e ii) a proposta da escola cidadã, cujas bases se encontram em pedagogias contra hegemônicas, visando atender as necessidades da população por meio do fomento à participação da comunidade escolar, ao estabelecimento de práticas democráticas – tais como os conselhos escolares – e ao desenvolvimento da autonomia das escolas e sistemas de ensino. Estas propostas, em seu conjunto, compõem o sistema de forças motrizes da regulação da política educacional, cuja concretização se dá de maneira múltipla, sob a ação dos múltiplos atores transnacionais, nacionais e, especialmente, locais. Dentro deste contexto macro da política pública brasileira estão então construídas as políticas públicas para a gestão escolar da educação básica, também elas sujeitas às diversas forças e níveis de regulação.

Os capítulos que se seguem apresentam os conceitos que fundamentam este estudo e buscam, a partir do contexto ora delineado, priorizar a política de gestão escolar construída e estabelecida no DF entre 1995 e 2010, identificando sujeitos, forças e tensões que concretizaram e concretizam esta política pública na realidade do dia a dia das escolas do Distrito Federal.

CAPÍTULO 2

Políticas de Gestão da Educação e Gestão Escolar no Distrito Federal entre 1995 e 2010

Este capítulo singulariza a política de gestão da educação do Distrito Federal estabelecida para a escola pública entre 1995 e 2010. O contexto do DF neste período vivenciou a particularidade de estabelecimento de três políticas de gestão escolar distintas, explícitas nos seguintes dispositivos legais: lei distrital 957/95, lei distrital complementar 247/99 e lei distrital 4036/07.

Regulamentações de políticas públicas a princípio delimitadas pelo Estado, estas legislações não se configuram somente como “o Estado em ação”, mas também como resultado da dinâmica do jogo de forças e tensões entre sujeitos da educação e seus sindicatos, divergências partidárias e governos em exercício que, mediante a ação política, desequilibraram e recompuseram os interesses em disputa.

São quatro os objetivos tencionados nesta seção do estudo: i) identificar e clarificar os conceitos de políticas públicas, gestão da educação, gestão escolar e gestão democrática; ii) apresentar o contexto nacional de institucionalização do princípio da gestão democrática sobre o qual construiu-se a política de gestão escolar do Distrito Federal; iii) compreender o percurso da política de gestão escolar no Distrito Federal a partir de sua gênese, com ênfase nos três dispositivos legais reguladores da gestão escolar entre 1995 e 2010, iv) analisar como tensões, conflitos e disputas se refletiram na política de gestão escolar do Distrito Federal.

As questões que norteiam este capítulo são, portanto, as seguintes: como são aqui entendidas a gestão da educação, a gestão escolar e a gestão democrática? Em que contexto da política educacional federal se deu a implementação da política de gestão escolar do DF? Como as lutas e tensões envolvidas na institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público em nível federal refletiram na regulação da política de gestão escolar do Distrito Federal? Quais são os antecedentes históricos e as práticas que caracterizaram a política de gestão escolar no Distrito Federal antes de 1995? Como se configuraram as três legislações reguladoras da gestão escolar no DF entre 1995 e 2010? Quais são as continuidades e descontinuidades destes três dispositivos legais?

De maneira a problematizá-las, buscou-se a literatura que trata do processo de institucionalização do princípio da gestão democrática em três regulamentações federais, no caso, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 e o Plano Nacional de Educação de 2001, Lei nº 10.172/0, tendo sido escolhidas em razão não só do período em que foram gestadas e efetivamente promulgadas, mas também de acordo com sua relevância no cenário nacional. Com esta conjuntura revisitada, tratou-se do histórico da gestão da educação e da gestão escolar no Distrito Federal, para finalmente realizar-se a análise dos

dispositivos legais distritais que regulamentaram a gestão escolar no DF entre 1995 e 2010 no contexto dos governos dentro dos quais foram gestados.

1. Articulações entre conceitos: gestão da educação, gestão escolar e gestão democrática

Ao revisar o processo de institucionalização de gestão democrática na legislação brasileira, considerou-se necessário delimitar aqui os seguintes conceitos: políticas públicas, gestão da educação, gestão escolar e gestão democrática, dado que “um conceito ajuda-nos a pensar um objeto teórico que, por sua vez, refere-se a um fato, fenômeno ou objeto da realidade empírica” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 587).

Em uma perspectiva mais superficial, considera-se que as políticas públicas são uma dentre várias ferramentas do Estado⁶⁰ para regular sua ação, a de grupos e a de indivíduos sob ele. Entretanto, ao tratar de políticas públicas, Muller; Surel (2002) ponderam que a palavra política possui diversas acepções na língua francesa – o que também ocorre na língua portuguesa –, representando um desafio para sua compreensão. Segundo os autores, política “cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)” (p. 11). Dentre as três acepções apresentadas, a terceira designa o que aqui denomina-se política pública, ou “o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER; SUREL, 2002, p. 11).

Por sua vez, Höfling (2001) reitera que as políticas públicas são o “Estado em ação”⁶¹ e que, como tal, são

compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (p.31, grifo do original)

Neste sentido, embora o Estado eleja prioridades dentre demandas e reivindicações dos mais diversos atores partícipes da sociedade – visto estas concretizarem a implantação de um projeto

⁶⁰Note-se que o Estado contemporâneo no qual se inserem as políticas públicas, foco desta pesquisa empírica, não pode mais ser identificado com o Estado nacional-desenvolvimentista especialmente característico do período compreendido entre 1945 e 1964, no Brasil. Tampouco a conformação do Estado brasileiro que se seguiu pode ser identificada com o modelo de Estado de Bem-Estar (ou *Welfare State*) identificado em outras partes do mundo, em especial na Alemanha, na França, na Inglaterra e nos países escandinavos. O Estado contemporâneo aqui tratado estabelece-se na “[...] difícil coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social” (GOZZI, 2004, p. 401). Neste sentido, Bobbio (2011) observou na contemporaneidade dois processos paralelos de sentido inverso, a estatalização da sociedade – invadida pelo Estado interventor por meio de suas regulações, especialmente das relações econômicas – e a socialização do Estado – por meio do desenvolvimento da participação dos sujeitos e do aumento no número de organizações não estatais com poder de ação política.

⁶¹O termo foi na verdade emprestado de Gobert e Muller, que primeiro cunharam a expressão dentro desta perspectiva.

de governo –, políticas públicas não podem ser reduzidas à instituição estatal, haja vista os processos de regulação que acompanham quaisquer propostas de implementação de uma política. Como enfatiza Azevedo, as políticas públicas constituem-se em “um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* (...) e, portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no nosso [próprio] objeto” (AZEVEDO, 2004, p. viii), devendo ser avaliadas em consideração a estas relações.

Ao tratar da análise das políticas, Muller; Surel (2002) sugerem que esta deva se dar a partir de uma visão "sobre a ação pública em seu conjunto" (p. 11), devendo as políticas ser consideradas não apenas a partir de seus resultados, mas em relação a todo o processo que influenciou e influencia sua implementação. Para tanto, a análise passa pelo questionamento do funcionamento da democracia e pelo desafio da reintegração dos cidadãos nos processos decisórios. Finalmente, os autores propõem que a compreensão de uma política pública se dê a partir de três rubricas que ela agrupa, visto que ela "constitui um [i] *quadro normativo de ação*; ela combina elementos de [ii] *força pública* e elementos de *competência [expertise]*; ela tende a constituir uma [iii] *ordem local*" (2002, p. 14, grifos do original).

Neste estudo, assume-se a política pública em seu conjunto, a partir dos diversos elementos intervenientes em sua multirregulação e em consideração às relações de poder que se configuram na sociedade e na própria política. Neste sentido, ela é compreendida como resultado da dinâmica do jogo de forças entre grupos e organizações sociais, econômicos e políticos que disputam a definição e o direcionamento da ação do Estado sobre a realidade social (BONETI, 2007; ALBUQUERQUE, 2011). Delimitado o entendimento das políticas públicas neste texto, passa-se então àquelas políticas que são o cerne deste estudo: gestão da educação, gestão escolar e gestão democrática.

Ao avaliar a genealogia do conhecimento da administração da educação⁶² no Brasil, Sander (2007a) identifica quatro modelos de administração da educação que se sucederam na história do país e que ainda permanecem, simultaneamente, na escola brasileira: i) a administração para eficiência econômica, ii) a administração para eficácia pedagógica, iii) a administração para a efetividade política e iv) a administração para a relevância cultural.

O modelo de administração para eficiência econômica, derivado da Escola Clássica de Administração⁶³ e desenvolvido no início do século XX, apoia-se no conceito de eficiência, na

⁶²Inicialmente os estudos concentravam-se na administração da educação e na administração escolar. Entretanto, como se verá adiante, esta nomenclatura foi ampliada e alterada para gestão, de maneira que outros aspectos fossem considerados ao se tratar desta feição da educação e das escolas.

⁶³A Escola Clássica de Administração fundamentou-se nos trabalhos do americano Frederick Winston Taylor – que no final do século XIX passou a realizar reflexão sistematizada sobre as organizações industriais, de maneira a operacionalizar sua racionalização e a redução dos tempos de execução – e do francês Henri Fayol – que em 1916 publicou o livro “Administração Industrial e Geral”, no qual apresentava a perspectiva de grupo europeu que também realizava reflexões a propósito da performance organizacional,

“capacidade de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”(p. 76). Dentro deste modelo, são acentuadas as características extrínsecas e instrumentais da administração e as ações dos administradores são pautadas pela lógica econômica, pela racionalidade instrumental e pela produtividade operacional. Por sua vez, o segundo modelo, de administração para a eficácia pedagógica, originário da Escola Comportamental⁶⁴, está fundamentado sobre “a capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos” (p. 78). Neste sentido, vincula-se aos aspectos pedagógicos das instituições de ensino e preocupa-se com “a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais” (p. 79). O terceiro modelo identificado, para a efetividade política, resultou de diversas experiências práticas na administração pública posteriormente à Segunda Guerra Mundial e concebe a “organização como um sistema aberto e adaptativo, no qual a mediação administrativa enfatizava as variáveis do ambiente externo, à luz do conceito de efetividade” (p. 80). Por conseguinte, ocupa-se de satisfazer as demandas comunitárias e, assim, “supõe um compromisso real com o atendimento das demandas políticas da comunidade”(p.81), contexto no qual a participação dos membros desponta como item de importância. Finalmente, Sander (2007a), apresenta a administração para a relevância cultural, derivada de formulações interacionistas no campo da teoria organizacional e administrativa. Segundo o autor, este modelo “mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação pertinência e valor” (p. 82) e assim, apoiado na experiência real sustentada por uma postura participativa, preocupa-se com “o desenvolvimento humano sustentável e a promoção da qualidade de vida na educação e na sociedade, através da participação cidadã” (p. 83).

Embora o autor considere o modelo de administração para relevância cultural o mais completo, pois, a princípio, “superordenaria os demais” (p.118), não aponta aquela que seria uma perspectiva administrativa mais adequada para a educação. Extrapolando a mera observação histórica, Sander (2007a) propõe, a partir de suas constatações, um paradigma multidimensional para a compreensão da administração da educação, no qual os modelos verificados anteriormente passam a ser considerados como dimensões simultâneas do fazer administrativo: a dimensão econômica, a dimensão pedagógica, a dimensão política e a dimensão cultural. Desta maneira, o autor revela aspectos a serem considerados não só ao se avaliar processos de administração da educação, mas também ao se conceber a formação de gestores para um trabalho eficiente, eficaz, efetivo e relevante por parte dos administradores.

embora com ênfase em seu entendimento a partir da cúpula, da estruturação da organização e de seu funcionamento (CARAVANTES, 1998).

⁶⁴A Escola Comportamental, a partir das contribuições de Elton Mayo e de seu grupo, difundiu a abordagem da administração sob a ótica do homem como parte integrante de um grupo. Esta escola reconhece, portanto, o impacto do indivíduo na organização e concentra-se na análise de aspectos como decisão, motivação e conflito. (CARAVANTES, 1998).

Pondera-se ainda que a literatura do campo da educação tratou até meados da década de 1980 das categorias da administração da educação e da administração escolar. Como notam Bordignon; Gracindo (2006), houve “uma reação (por vezes muito forte) ao termo administração da educação, como consequência da forma descomprometida, 'neutra' e tecnicista como ela se desenvolveu na década de 70, trazendo consequências muito negativas à prática social da educação” (p. 147, nota 1), o que gerou um movimento em prol da mudança em sua concepção. Paulatinamente então, e não só no campo acadêmico, a concepção de administração foi ampliada para a denominada gestão, como resultado das discussões desenvolvidas, em especial, a partir da redemocratização do país. A construção desta nova concepção de administração, ou seja, a gestão da educação passa, portanto, a “[...] abarca[r], desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos para [...] instituições escolares, até a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino [...] e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos” (SANDER, 2005, p. 47). Em outras palavras, passa-se a entender a gestão da educação como “o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2006, p. 147, nota 1), devendo ser considerada em suas múltiplas facetas para uma compreensão mais profunda das contradições nela presentes (MENDONÇA, 2000; AZEVEDO, 2004; BORDIGNON; GRACINDO, 2006; MELO, 2006).

Entretanto, como nos alerta Sander (2005), paralelamente ao re-estabelecimento de um regime democrático, e mais enfaticamente a partir dos anos de 1990, observou-se a ascensão de governos que adotaram os princípios neoliberais, que passaram a influenciar diretamente a política educacional desenvolvida pelo Estado brasileiro. Tais governos apresentam tendências privatistas e foco na avaliação como meio de garantir resultados de maneira eficiente. Seguindo estes princípios, os sucessivos governos de cunho neoliberal se apropriaram do termo gestão, utilizando-o de acordo com seus interesses e objetivos. O que se percebeu, então, paralelamente à expansão do uso do termo gestão foi a difusão de duas concepções diversas de como se daria o processo de gestão da educação e da escola pública.

Neste sentido, Bordignon (1996) identificou dois paradigmas⁶⁵ que orientam as políticas e as práticas educacionais de gestão da educação. O primeiro deles se refere diretamente ao modelo gerencialista de gestão, que em período mais recente foi influenciado pelas orientações neoliberais que despontaram em fins do século XX. Segundo Bordignon (1996) o modelo teve sua origem nas teorias organizacionais clássica e científica, seguindo os princípios da racionalidade,

⁶⁵Embora sejam conhecidas as implicações do termo preferiu-se mantê-lo aqui, visto ser a palavra utilizada pelo autor. Em seu texto, Bordignon (1996) considera que paradigmas são “as estruturas mais gerais e radicais do pensamento e da ação educativa” (Marques *apud* Bordignon, 1996, p.14). Como tal, “engendram, condicionam e alimentam as concepções mais amplas de homem e sociedade e as estratégias e comportamentos gerenciais”(p. 14).

da eficiência e da produtividade e vem sendo ressignificado a partir de avaliações periódicas e sistemáticas.

Dentro deste paradigma as relações observadas entre os membros da comunidade escolar são verticais, hierárquicas e obedecem ao princípio da autoridade. Trata-se de uma gestão focada em objetivos, metas e resultados, daí a figura do gestor ser fortalecida diante de indicadores positivos para a escola gerida, uma vez que a qualidade da gestão é avaliada, a priori, segundo resultados quantitativos, índices e metas e não a partir das ações desenvolvidas pela comunidade escolar.

O segundo paradigma de gestão apontado pelo autor, denominado da escola cidadã, está assentado na constatação da necessidade de uma administração escolar consciente das particularidades do fazer educativo. Bordignon (1996) pondera que neste paradigma a cidadania é tomada como o princípio fundamental de qualquer política a ser empreendida. Isto significa a concretização da inclusão, da autonomia e da democratização na escola, como práticas basilares para o estabelecimento e desenvolvimento de um ensino público de qualidade que seja capaz de configurar a escola como espaço de exercício da cidadania para todos.

Note-se que, ainda que as especificidades de cada um dos níveis de gestão sejam conhecidas, considera-se aqui que, dentro do modelo assumido, a gestão da educação e a gestão escolar possuem os mesmos traços distintivos ainda que direcionados para contextos diversos. Em outras palavras, se a gestão da educação engloba a gestão escolar, seus princípios e características devem estar refletidos na realidade do dia a dia da escola e tratar de um ou de outro significa também, necessariamente e não excludentemente, tratar de ambos. Desta maneira, se dois paradigmas são identificados na gestão da educação brasileira, estes também são encontrados no contexto das escolas públicas.

No entanto, deve-se perceber como os diversos níveis de regulação incidem sobre a realidade da gestão escolar e não se pode deixar de enfatizar o quanto aspectos da microrregulação incidem mais veementemente sobre este nível de gestão – dada sua proximidade e, por conseguinte, seu maior acesso ao espaço escolar – do que sobre a gestão da educação. Neste sentido, Lima (2008) pondera que

[...] entre o Estado e o actor, entre o sistema educativo globalmente considerado e a sala de aula, passamos a observar acções e contextos organizacionais concretos que, seguramente, interagem e se cruzam com aqueles elementos, podendo assim ser distinguidos deles em termos de análise. (p. 8)

Considerando então a gestão escolar como este espaço de multiregulações, volta-se a atenção para um dos paradigmas apontados anteriormente e sua relação com uma forma de gestão, a gestão democrática.

Dentro da concepção apresentada de gestão da escola cidadã destacam-se a necessidade de comprometimento com os interesses de seu público em detrimento da ideologia dominante;

uma práxis que seja resultado e reflexo da ponderação constante a respeito da educação; e a participação coletiva (PARO, 1990). Em outras palavras,

Para a Administração Escolar⁶⁶ ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração da autoridade nas mãos de uma só pessoa, o diretor – que se constitui, assim, no responsável último por tudo o que acontece na unidade escolar –, evoluído para formas coletivas que propiciem a distribuição da autoridade de maneira adequada a atingir os objetivos identificados com a transformação social. Mas é preciso ficar claro, desde já, que a busca dessa forma de gestão cooperativa, na escola, não deve ser feita de modo voluntarista, *contra* o diretor, mas *a favor* da promoção da racionalidade interna e externa da escola. (PARO, 1990, p. 160, grifos do autor)

Sob esta perspectiva, o gestor assume posição de liderança do processo coletivo de definições para a escola, a ser empreendido conjunta e democraticamente com membros da comunidade escolar. Configura-se, desta maneira, a gestão democrática, amplamente defendida para a educação brasileira a partir de meados dos anos 1980⁶⁷.

No entanto, mesmo no contexto brasileiro contemporâneo de luta pelos direitos sociais, a gestão democrática tem sido recorrentemente associada à eleição de diretores.

De fato, no Brasil, no início da década de 1980, a discussão sobre gestão democrática foi polarizada pela questão da indicação de dirigentes escolares, de tal modo que a luta dos movimentos sindicais pela implantação de processos democráticos de escolha de diretores fez que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida erroneamente a esse mecanismo. (MENDONÇA, 2000, p. 172)

Entretanto, a gestão democrática não se resume à eleição de diretores e não se deve, assim, “[...] imputar à eleição, por si só, a garantia da democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático” (DOURADO, 2006, p. 85). Ela está associada a outras tantas estratégias de gestão para além do modelo de escolha de dirigentes e, em realidade, sua concretização depende da interdependência destas estratégias. Nas palavras de Mendonça (2000),

⁶⁶Ainda que o autor utilize o termo Administração Escolar em seu texto, considera-se aqui que ele trata da concepção de gestão escolar tal como passou a ser assumida pela sociedade civil organizada a partir de discussões e estudos suscitados paralelamente ao processo de redemocratização ocorrido em meados de 1980 no Brasil.

⁶⁷São inúmeros os estudos a respeito da gestão democrática realizados no Brasil. Alguns dos autores que podem ser consultados são Ana Elizabeth M. de Albuquerque (2011), Carlos Roberto Jamil Cury (1985; 2002; 2006), Dalila Andrade Oliveira (2009; 2011), Dinair Leal Hora (1994), Erasto Fortes Mendonça (1998; 2000), Gaudêncio Frigotto (2003), Genuíno Bordignon (1996; 2006), José Carlos Libâneo (2005), Licínio C. Lima (2008), Lindomar W. Boneti (2006), Luiz Fernandes Dourado (2004; 2006), Maria Abádia da Silva (2002; 2003; 2005), Maria Teresa Leitão de Melo (2006), Marília S. Fonseca (2009a; 2009b), Miguel G. Arroyo (2008), Naura Syria Carapeto Ferreira (2004; 2006), Regina Vinhaes Gracindo (WITTMAN; GRACINDO, 2001; BORDIGNON; GRACINDO, 2006), Sofia Lerche Vieira (2000) e Vitor Henrique Paro (1990; 1996; 1999; 2001).

A implantação da gestão democrática do ensino público não estaria na adoção de um ou outro mecanismo ampliador da participação democrática mas na interação orgânica desses procedimentos na forma de uma política pública de educação que envolva, inclusive, a reorganização da estrutura dos níveis centrais dos sistemas de ensino para que essas políticas possam ser conduzidas com consequência. (p. 19)

Portanto, evidenciar as contradições entre os dispositivos da gestão implementados no DF entre 1995 e 2010 se dá, aqui, em consideração não só aos modelos de escolha de diretores mas, também, em sua relação a outras três estratégias de gestão, quais sejam, o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e as práticas de descentralização administrativa e financeira, dentro de um contexto de multirregulações.

2. O princípio da gestão democrática em três regulamentações federais: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394 de 1996) e o Plano Nacional de Educação (lei 10.172 de 2001)

Antes de tratar especificamente da gestão democrática deve-se ressaltar que a institucionalização do direito à educação como política pública no Brasil pode ser considerada recente. A educação pública passou a ser tratada como uma questão política no país a partir de 1930, quando foi criado o Ministério da Educação (MEC)⁶⁸ e o direito à educação foi assegurado na letra constitucional (ADRIÃO; CAMARGO, 2002; SAVIANI, 2007; ALBUQUERQUE, 2011). Os estudos também ressaltaram as tensões entre grupos e forças que estiveram presentes no processo de instituição do direito à educação em 1930, “sendo que a consolidação dar-se-á nas décadas de 1960 e 1980 em diante, quando as questões sociais e educacionais adquiriram maior evidência na sociedade brasileira” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 67). A autora ainda pondera que o direito à educação regulamentado pela legislação brasileira convive com regulações e práticas neopatrimonialistas locais a partir de “rituais, lógicas e estruturas seletivas e antidemocráticas” (p. 22) que têm feito do sistema de ensino público brasileiro um espaço de exclusão, quando deveria ser de obtenção de direitos.

Entretanto, este capítulo busca entrelaçar as tensões que ocorreram no contexto da política educacional federal com a política para a educação básica no DF, e que permitiram a implementação dos três dispositivos regulamentadores da política de gestão escolar do DF entre 1995 e 2010. Embora os referidos dispositivos tenham sido estabelecidos no mencionado período, o esforço pretendido é desvelar as contradições da gestão escolar no Distrito Federal considerando o cenário nacional da educação a partir de 1980, em particular o processo de institucionalização da gestão democrática como princípio educativo na Constituição Federal de

⁶⁸Criado em 1930, o Ministério da Educação e Saúde Pública foi a primeira instituição ministerial brasileira a tratar da educação. Ademais, “a instituição desenvolvia atividades pertinentes a vários ministérios como saúde, esporte, educação e meio ambiente. Até então, os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça” (MEC, 2011).

1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) e no Plano Nacional de Educação (lei 10172/01).

A gestão democrática ganhou centralidade no campo das políticas públicas de educação a partir da Constituição Federal de 1988, tendo “sua justificativa relacionada a um processo mais amplo que é o movimento de democratização da sociedade brasileira e do fortalecimento da cidadania” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 86). Porém, Sander (2005) sinaliza uma simplificação atrelada ao uso do termo gestão e a sua adoção como prática educacional no cenário nacional, visto que

[...] para muitos analistas, a adoção dos termos *gestão* e *gerência* representa mais uma transposição, tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e praxiológicas da administração empresarial para a administração do Estado e da educação. (p. 45)

Os estudos de Sander revelam que o entendimento da gestão democrática – fruto das discussões desenvolvidas na sociedade civil a partir do processo de redemocratização desde 1980 – traz em si uma proposta de superação de conceitos e práticas tecnicistas antes diretamente relacionados à administração da educação. No mesmo sentido, Hora (1994) pondera que diante da conscientização de educadores e de estudiosos de seu papel dentro da educação brasileira, a partir dos anos 1980, passou-se a

[...] aceitar a possibilidade de transformação ante as contradições do processo educativo, surge a politização da ação administrativa [...] e a democratização do saber, negando a divisão entre teóricos e executores, [ao que se] passa a aceitar a formação do educador político pronto para assumir sua função política (p. 48).

Portanto, a adoção do termo gestão, da parte da sociedade civil organizada, não consistiu na simples transposição de nomes ou na aplicação de princípios emprestados de outras áreas do conhecimento – notadamente, da administração. Ao propor a gestão, buscou-se novas abordagens e novas práticas que considerassem a realidade da escola e as particularidades do fazer educativo. Desta maneira, “a gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos” (MENDONÇA, 2000, p.92).

Neste sentido, a primeira regulamentação federal de relevância para a institucionalização da gestão democrática foi a Constituição Federal de 1988 – CF/88. Construída a partir do trabalho de Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, a Constituição foi também influenciada pela ação dos movimentos sociais organizados, notadamente o espaço das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), em particular a IV CBE (MENDONÇA, 2000; SAVIANI, 2008). A Carta de Goiânia, produto da IV CBE, “incluía explicitamente mecanismos de democratização da gestão da educação como parte do processo de democratização da educação pública brasileira” (MENDONÇA, 2000, p 88) e foi apresentada como construção coletiva dos educadores brasileiros em prol da educação dentro do processo da Assembleia Nacional Constituinte. Ademais,

Mendonça (2000) considera também que a incidência da sociedade civil organizada sobre o trabalho da Assembleia Nacional Constituinte significou para o campo educacional a possibilidade de buscar a institucionalização das experiências democratizantes em curso no país.

Todavia, o processo de institucionalização do princípio da gestão democrática se deu na correlação de forças que influíram na construção da Constituição Federal de 1988 (SILVA 2008, ALBUQUERQUE, 2011). Portanto, interesses diversos foram refletidos no texto constitucional e em sua regulamentação para a área da educação. Segundo Albuquerque (2011), um dos embates de maior expressividade entre os grupos identificados foi aquele travado entre o grupo que advogava em favor do ensino público⁶⁹ e o grupo que defendia o ensino privado – este, subdividido entre aqueles que defendiam o ensino privado leigo⁷⁰ e os que se aglutinavam em torno da proposta de ensino privado confessional⁷¹. Estes grupos também divergiam quanto a “concepções e visões referentes à educação, deveres do Estado com o ensino, critérios de distribuição de recursos públicos, organização da universidade” (ALBUQUERQUE, 2011, p.145) e buscaram, a partir de sua luta e resistência, garantir privilégios e recursos públicos para o ensino que defendiam, ou seja, o ensino privado.

A conjuntura de forças entre os diversos grupos que acompanharam a constituinte também teve seus reflexos na proposta de gestão democrática delineada na CF/88. Por meio da apresentação de sucessivas emendas populares e de reivindicações junto às comissões da Assembleia Constituinte, foi-se configurando o texto que tratou da gestão democrática. Em sua versão final, segundo o inciso VI do artigo 206 da Magna Carta, a gestão democrática é considerada um princípio da educação, mas somente para o ensino público, como pode ser observado:

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 - VI - *gestão democrática do ensino público, na forma da lei;*
 - VII - garantia de padrão de qualidade. (grifo nosso)

⁶⁹O grupo que advogava em favor do ensino público aglutinou-se no Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. O referido fórum foi constituído por Ande, Andes, Anped, CPB, Cedes, CGT, CUT, Fenoe, Fasubra, OAB, SBPC, Seaf, Ubes e UNE (ALBUQUERQUE, 2011)

⁷⁰Este grupo era organizado em torno da Fenen, que representava 35.000 estabelecimentos privados leigos. (TAVARES, 1990 *apud* ALBUQUERQUE, 2011)

⁷¹O grupo em prol do ensino privado confessional era representado pela Abesc, que reunia universidades católicas e instituições de ensino superior isoladas e a AEC, que representava mais de 4.000 escolas da educação básica – então 1º e 2º graus. (TAVARES, 1990 *apud* ALBUQUERQUE, 2011)

No processo de construção da CF/88 a gestão democrática não foi negada por nenhum dos grupos em conflito (TAVARES, 1990; ALBUQUERQUE, 2011), no entanto o embate de forças permitiu que, naquele momento, ela não fosse considerada uma opção para as escolas privadas, ficando restrita somente ao sistema público de ensino. Ademais, havia diferenças entre como o grupo que advogava em favor do ensino público e como aquele que defendia o ensino privado percebiam aspectos da gestão, especialmente os relativos à qualidade, ao grau de abrangência da participação da comunidade escolar e a sua intervenção em processos decisórios (ADRIÃO; CAMARGO, 2002; ALBUQUERQUE, 2011). Naquele momento, os grupos apresentaram e defenderam diferentes percepções que ainda estão refletidas na realidade dos sistemas de ensino e na proposta da gestão democrática expressa na lei desde sua instituição. Para além destas diferentes concepções de gestão democrática, também o delineamento de como se daria esta gestão foi legado à legislação inferior, “na forma da lei”, adiando sua execução a legislação complementar (ADRIÃO; CAMARGO, 2002; ALBUQUERQUE, 2011).

Desta maneira, mesmo diante dos avanços e retrocessos gerados pelos embates entre as forças observou-se que o princípio da gestão democrática do ensino público na Constituição Federal de 1988 foi uma inovação que não havia constado em qualquer das constituições anteriores que regulamentaram o ensino no país. “Deste modo, teve o país anexado à sua Lei Maior o princípio que refletia o estágio mais avançado da luta pela democratização da educação pública, abrindo caminho para a regulamentação de mecanismos de sua implantação na legislação educacional” (MENDONÇA, 2000, p.89). Assim, na correlação de forças entre velhos atores e novos sujeitos de direito junto ao processo Constituinte, passou-se à especificação dos direitos destes sujeitos dentro da gestão da educação – seguindo a tendência assinalada por Bobbio (2008) de determinação acentuada dos sujeitos titulares de direito, bem como da regulamentação de seus direitos específicos.

Considerada como um avanço na política educacional brasileira, a gestão democrática encontrou: a) conjuntura de resistência, visto ser estranha à tradição neopatrimonialista brasileira; b) recente institucionalização e diferentes níveis de participação dos sujeitos nas decisões da sociedade (LIMA, 2008); c) ausência de mecanismos e espaços de fomento à participação. Como explicitado por Mendonça (2000), a partir da Constituição Federal de 1988 “instala-se, assim, um quadro de constitucionalismo nominal revelado pelo paradoxo cuja base é a existência de um Estado patrimonial com a vigência de uma Constituição elaborada na perspectiva do cidadão, impondo preceitos que não se adaptam ao processo político” (pp. 442-3).

Observou-se a seguir um intervalo de oito anos entre a promulgação da Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96), que procurou, em alguma medida, complementar o que fora disposto constitucionalmente. Note-se que ainda que tenha sido aprovado apenas em 1996, o primeiro projeto para a LDB/96 foi apresentado pelo deputado Octávio Elísio ao plenário da Câmara dos Deputados já em 28 de novembro de 1988

(PL 1.258/88). Portanto, o que se deu não foi simplesmente uma elipse⁷², mas um longo processo de lutas e disputas agravado por mudanças de governo⁷³.

Uma particularidade do processo que culminou com a lei 9394/96 foi o fato de ela ter sido fruto do confronto de dois projetos de lei, dos quais um foi constituído a partir de texto construído no âmbito da sociedade civil organizada (PL 1.258/88), e outro consistiu em substitutivo apresentado por um parlamentar (Parecer 30/96), em oposição a projetos de lei anteriores, cuja execução fora responsabilidade do Executivo (OLIVEIRA, R, 1997; ALBUQUERQUE, 2011).

O projeto da sociedade civil foi gestado a partir das definições da V CBE, realizada em Brasília, em 1988, quando encaminhou-se proposta para uma nova LDB (Oliveira, R, 1997). Posteriormente, no contexto de mobilização da sociedade civil organizada – em especial dos educadores –, o deputado Octávio Elísio apresentou então projeto de lei com base em texto de Dermeval Saviani, publicado na revista ANDE⁷⁴, em 1986, e em sua conferência na X Reunião Anual da Anped (OLIVEIRA, R, 1997); MENDONÇA, 2000; ALBUQUERQUE, 2011). Sobre este projeto foi realizado processo conduzido pela sociedade civil organizada com presença em audiências públicas e consultas a especialistas – a partir das quais foram consideradas emendas – que resultaram na apresentação do substitutivo Jorge Hage à Câmara para discussão. Tratou-se de uma estratégia aberta de negociação, que permitiu o acompanhamento do processo de elaboração do projeto de lei e a participação dos grupos ligados à educação no debate (OLIVEIRA, R, 1997; ALBUQUERQUE, 2011).

⁷²Não somente o processo de tramitação da LDB/96 esteve em curso no período, mas também outros dispositivos de relevância foram construídos ao longo destes oito anos. Dentre eles, é importante considerar a elaboração do Plano Decenal de Educação para todos, construído a partir de definições da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia. Frigotto ; Ciavatta (2003) consideram que referida conferência foi o primeiro de vários eventos que capitaneados por organismos internacionais com o objetivo de promover "o ajuste dos sistemas educacionais às demandas da nova ordem do capital" (p. 97) A Conferência de Jomtien, portanto, não só inaugurou um projeto educacional em nível mundial – a ser financiado pelas agências Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial –, como também apresentou uma visão para os dez anos que se seguiriam que "tinha como principal eixo a ideia da 'satisfação das necessidades básicas de aprendizagem'" (p.98).

⁷³Entre 1988 e 1996 o Brasil passou por quatro governos executivos, a saber, a finalização do mandato de José Sarney (1985-1990), o governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) e seu turbulento processo de *impeachment*, o governo Itamar Franco (1992-1994) e o início do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). No âmbito do legislativo, ocorreram eleições e renovação das cadeiras do Senado e da Câmara dos Deputados em 1990 e 1994.

⁷⁴"Contribuição à elaboração da nova LDB - um início de conversa". ANDE, n.13, pp5-14, out. 1986

No entanto, a LDB/96 foi efetivamente promulgada a partir do substitutivo Darcy Ribeiro⁷⁵, visto que este, embora tivesse origem em casa legislativa, era de interesse e contou com apoio do Poder Executivo para sua aprovação (Mendonça, 2000). Ademais, como pondera Albuquerque (2011), nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), que se seguiram à apresentação do substitutivo por Darcy Ribeiro, “as conformações referentes à gestão democrática apresentam-se não tão evidentes. [...] Embora o governo demonstrasse desinteresse e indiferença em aprofundar as formulações e práticas de gestão democrática, de fato, havia, como produto de uma relação de cumplicidade, investimentos em outros alvos, ou seja, em outra concepção de gestão” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 152).

A trajetória de aprovação da lei 9394/96 ocorreu em meio a embates e conflitos, tendo sido cada um dos dois projetos vitrine de dois grupos de força que trabalharam para exercer influência junto a parlamentares e imprimir na lei aquilo que cada um deles tinha como verdade. Também neste processo de institucionalização da gestão democrática Albuquerque (2011) nota três diferentes posicionamentos: i) aquele alinhado com o Fórum Nacional de Defesa da Educação Pública⁷⁶, ii) o posicionamento de grupos privatistas e iii) a posição das escolas confessionais. O primeiro grupo defendia “a instituição de conselhos de escola e municipais, de caráter participativo, às vezes, deliberativos com participação da comunidade escolar e eleição de diretores” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 158). Para o grupo privatista “a defesa da democracia se dava no sentido de socialização dos recursos públicos para as escolas privadas, sem, entretanto, estender o direito de participar da administração à comunidade” (*idem*). Os associados às escolas confessionais, por sua vez, advogavam “uma nova classificação de instituição educacional comunitária, na medida que se adotasse a gestão democrática, com a participação da comunidade interna e externa e a instituição nos seus órgãos ou conselhos superiores” (*ibidem*).

Ademais, a existência de dois projetos de Lei e seu longo tempo de tramitação são também evidência dos embates travados na construção da LDB/96, que foi finalmente promulgada a partir do substitutivo apresentado por Darcy Ribeiro, em detrimento do trabalho de construção

⁷⁵Após longo período de tramitação, o PL 1.258-C/88 foi aprovado na Câmara dos Deputados, no dia 13 de maio de 1993, com 152 artigos. Naquele mesmo mês chegou ao Senado Federal, onde recebeu a designação de PLC 101/93. Nesta casa, o projeto de lei foi rejeitado em parecer apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, então relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, que argumentou inconstitucionalidades (OLIVEIRA, 2002). Diante do parecer negativo, o senador apresentou seu substitutivo ao PLC 101/93 em 18 de fevereiro de 1993, o que permitiu a supressão de diversos itens que haviam sido construídos coletivamente quando de sua tramitação pela Câmara dos deputados. Seguiu-se a apresentação de diversas versões para o substitutivo, que foi aprovado no plenário em 08 de fevereiro de 1996, com 92 artigos (Parecer 30/96) e cuja versão final (Parecer 72/96) foi transformada em lei em 29 de fevereiro do mesmo ano.

⁷⁶O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) congregou, no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação Lei 10.172/01, entidades de cunho acadêmico-científico e entidades de cunho sindical (SAVIANI, 2008; ALBUQUERQUE, 2011). O FNDEP foi herdeiro das experiências de acompanhamento da CF 1988 e LDB/96 (MENDONÇA, 2000) e atuou no processo de elaboração do PNE/01 a partir de proposta consolidada de gestão democrática (ALBUQUERQUE, 2011).

coletiva que havia sido empreendido em colaboração com a sociedade civil organizada a partir do projeto do deputado Octávio Elísio. Nas palavras de Mendonça (2000),

A referência sobre a Gestão Democrática no Ensino Público, na Constituição de 1988 e nos diferentes projetos de lei e substitutivos que tramitaram no Congresso Nacional até a promulgação final da LDB, deveu-se, em boa parte, à influência que as entidades congregadas no Fórum exerceram junto aos parlamentares. Cada entidade que lutou pela inclusão dessa importante conquista como princípio do ensino público, na Constituição e na LDB, o fez respaldada em concepções de alguma forma acordadas entre seus membros filiados (p. 115).

A propósito da gestão democrática, a LDB/96 reiterou aquilo que havia já sido definido na Constituição, ratificando-a como princípio da educação pública (art. 3º, inciso VIII) e não circunscrito à iniciativa privada. Entretanto, Albuquerque (2011) aponta alguns avanços, ainda que indiretos. Em seus artigos 12º e 13º a LDB/96 também trouxe referências não explícitas à gestão democrática, por meio da indicação de processos de gestão mais participativos.

Art. 12º. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

[...]

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Art. 13º. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

[...]

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

No artigo 14º da LDB/96 ainda definiu-se que as normas da gestão democrática do ensino devem ser determinadas de acordo com o contexto local, e segundo os princípios da participação de profissionais da educação na construção do projeto político pedagógico da escola, e da participação das comunidades escolar e local por meio de conselhos escolares ou similares. Note-se ainda que a LDB/96 assegurou o estabelecimento de órgãos colegiados na gestão de instituições públicas de educação superior. Ademais, em seu 15º artigo a lei estabeleceu que os sistemas de ensino, dentro da sistemática federativa, devem assegurar “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”.

Entretanto, não obstante os passos adiante, como pondera Albuquerque (2011), “ocorre, mais uma vez, um adiamento para os sistemas de ensino, transferindo esta iniciativa [da gestão democrática] aos estados, municípios e Distrito Federal” (p. 178)⁷⁷.

⁷⁷Segundo o texto do artigo 14º “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”.

Segundo Albuquerque (2011), o Plano Nacional de Educação foi a “terceira produção legislativa que institucionalizou o princípio constitucional da gestão democrática da educação, agregou diferentes grupos, com diferentes concepções e com essas características tornou-se mais um espaço de continuidade da disputa e da luta” (p.188).

O primeiro projeto a ser protocolado, o PL 4155/98, foi elaborado a partir de processo coletivo de construção em dois Congressos Nacionais de Educação que congregavam educadores e entidades educacionais e o segundo, o PL 4173/98, foi elaborado pelo MEC e apresentado pelo Poder Executivo. Cada um dos dois trazia em si diferentes concepções de educação e de gestão democrática e o processo até a aprovação final do PNE foi marcado pela disputa entre as duas concepções que haviam sido pautadas pelos projetos originalmente apresentados (ALBUQUERQUE, 2011). Naquele momento, duas propostas diferenciadas foram colocadas em pauta pelas forças políticas hegemônicas e pelos movimentos sociais. Neste sentido, a existência de dois projetos é significativa para a compreensão do quanto a sociedade civil organizada – a partir da experiência acumulada desde o processo constituinte – procurava regular a ação do Estado ao incidir no processo de elaboração, formulação e definição das políticas públicas de educação (ALBUQUERQUE, 2011).

Após processo inicial de avaliação dos dois projetos, foi dada preferência ao teor do PL 4173/98 na construção do substitutivo que então foi levado à Câmara para apreciação (ALBUQUERQUE, 2011). A justificativa do relator⁷⁸ dos projetos apensados para tal escolha versou sobre o fato de que o PL 4173/98 era mais realista e apontava metas mais viáveis, ainda que o relator reconhecesse como valiosa a contribuição do projeto de lei apresentado pela sociedade civil organizada. Seguiu-se então a apresentação de diversas emendas⁷⁹ especialmente por parte de representantes dos partidos PT e PC do B, o que “constituía-se em uma tentativa de recomposição das concepções do PL 4155/1998 e, portanto, evidencia a continuidade da luta por uma realocação da concepção de gestão democrática da educação” (ALBUQUERQUE, 2011, p 215).

Ainda que em seus objetivos e prioridades (seção 2) o PNE liste a “democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Brasil, 2001) deve-se atentar para que concepção de gestão democrática está ali implícita, visto que a seção que trata da gestão enfatiza aspectos financeiros e técnicos, dando menor destaque à relação entre a escola, sua gestão e a comunidade escolar. Ainda assim, percebem-se aqui avanços na concretização da gestão democrática em relação ao que havia sido disposto na

⁷⁸O relator designado para este processo foi o deputado Nelson Marchezan.

⁷⁹Das 10 propostas de emendas que versavam sobre a gestão democrática e que procuravam incutir as concepções da sociedade civil no teor do substitutivo, 5 foram rejeitadas e 5 foram parcialmente aprovadas pelo relator (ALBUQUERQUE, 2011).

LDB/96, evidenciados na proposição de mais instâncias de participação da comunidade, por meio da instituição de conselhos para diversos setores da educação.

Neste sentido, deve-se ainda considerar o fato de o texto que trata formalmente da gestão tenha sido diretamente ligado ao financiamento no item V da versão final do PNE/01. Esta configuração enfatiza aspectos da gestão diretamente relacionados à administração de recursos, em especial os financeiros, embora não deixe de contemplar outras questões, tais como o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a estimular a colaboração entre essas redes, o estímulo a criação de Conselhos Municipais de Educação, a definição de normas de gestão democrática para cada sistema de ensino com a participação da comunidade, desenvolvimento de gestão com recursos para a descentralização, a autonomia da escola e a participação da comunidade, dentre outros.

Portanto, em seu texto final, o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/01, no que toca a gestão, propõe a participação da comunidade em sua realização, mas com direcionamento para a “melhoria da qualidade e manutenção da escola, sem que se exima o Poder Público a sua responsabilidade” (DCD, 1998, *apud* ALBUQUERQUE, 2011, p. 204). Tal redação traz uma “concepção de gestão [que] reduz a participação da comunidade, por outro lado restringe o referencial de qualidade a uma dimensão física e material.” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 230), pois limita a ação comunitária a aspectos de fiscalização e a qualidade a aspectos técnicos e estatísticos que podem ser mensurados por avaliações nacionais de grande porte.

Não obstante, não podem ser negados os avanços na institucionalização da gestão democrática no texto do PNE, como pode ser observado na redação final de item que trata especificamente de financiamento e gestão.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001)

É possível perceber, portanto, pela trajetória de luta na construção do marco regulatório da gestão democrática – com o estabelecimento consecutivo do princípio e de alguns de seus desdobramentos na Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996 e no PNE de 2001 – as concepções não só de educação, mas também de gestão da educação e, particularmente, de gestão escolar que permeiam a política educacional no Brasil. Também não se pode deixar de notar que esta política configurada na CF/88, na LDB/96 e no PNE/01 aponta para o desenvolvimento do princípio de gestão democrática entre os entes federativos, nos sistemas de ensino e nas escolas públicas. Esta situação abre espaço para a consideração do contexto local, quando confere autonomia aos governos locais para realizarem a regulamentação da efetivação

da gestão democrática escolar. Entretanto, esta configuração também permite um adiamento da efetivação da gestão democrática, visto sua definição e concretização dependerem, desta maneira, do estabelecimento de diretrizes locais para a gestão por parte de instâncias estaduais, distritais e municipais.

3. Antecedentes históricos e características das práticas de gestão escolar no Distrito Federal entre 1957 e 1995

Esta seção procura compreender a gênese da política de gestão escolar no Distrito Federal que resultou em três dispositivos normativos da gestão entre 1995 e 2010. Para tanto, as questões que norteiam este trecho são as seguintes: quais são os antecedentes históricos e as práticas que caracterizaram a política de gestão escolar no Distrito Federal antes de 1995? Como as lutas e tensões envolvidas na institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público em nível federal refletiram na regulação da política de gestão escolar do Distrito Federal? Como a proposta de gestão escolar no Distrito Federal foi submetida a processo de regulamentação e regulação após 1990?

Recriado a partir da transferência da capital brasileira para a região centro-oeste, o Distrito Federal foi construído e constituído a partir da perspectiva de transformação social estabelecida no ideário difundido por Juscelino Kubitschek de Oliveira. Essa expectativa se refletiu na modernidade de seu traçado urbanístico e na arquitetura de seus edifícios e, principalmente nas expectativas daqueles que foram dar nestas paragens para edificar a nova capital e ali se instalaram. Entretanto, estabelecido oficialmente com a inauguração de Brasília em 1960, o Distrito Federal não possuía autonomia administrativa a partir da transferência da capital para a região centro-oeste, quando juridicamente a nomeação do prefeito passou a ser prerrogativa presidencial, o que significou ter sido o DF uma região sem representação parlamentar ou lei própria entre sua fundação em 1960 até o ano de 1986.

Em 1986 ocorreu o primeiro pleito para a definição dos representantes do Distrito Federal no Senado e na Câmara dos deputados federais. A eleição para definição de deputados distritais para comporem a Câmara Legislativa do DF, por sua vez, se deu apenas em 1990, mesmo ano em que a população local elegeu pela primeira vez seu governador. Desde a inauguração em 1960 até o pleito de 1990, o governador ⁸⁰do DF era indicado pela presidência do país, acumulando também a função de legislador, o que lhe conferia amplos poderes de decisão, ainda que a Comissão do Distrito Federal do Senado tivesse as atribuições de “discutir e votar projetos de lei sobre a matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e de pessoal da administração do DF” (CLDF, 2011).

⁸⁰Em 1969 a Emenda Constitucional n 1 concedeu ao Distrito Federal a condição de estado *sui generis*, momento a partir do qual foram nomeados governadores prepostos (BARROSO, 2004).

Quadro 02 - Prefeitos, Governadores e Secretários de Educação do DF entre 1957 e 1995

Mandato do governo distrital	Prefeito / Governador do DF⁸¹	Mandato do Secretário de Educação	Secretário de Educação
1957 a 1960 ⁸²	Israel Pinheiro da Silva	1958-1959	Ernesto Silva período da NOVACAP
07/05/1960 a 31/01/1961	Israel Pinheiro da Silva	1959-1961	Armando Hildebrand CASEB
06/02/1961 a 25/08/61	Paulo de Tarso Santos	1961	Bayard Lucas de Lima Fundação Educacional do DF
06/11/1961 a 22/08/1962	José Sette Câmara Filho		Norton Severo Batista Superintendente de Educação e Cultura
22/08/1962 a 31/03/1964	Ivo de Magalhães	1962-1963	Eliezer Rosa
09/04/1964 a 18/05/1964	Ivan de Souza Mendes	1964	Luiz Carlos Pujol
18/05/1964 a 05/04/1967	Plínio Reis de Castanheda Almeida		Cleantho Rodrigues Silveira
05/04/1967 a 12/11/1969	Wadjô da Costa Gomide	1965-1967	Colombo Salles
		1967	Ivan Luz
12/11/1969 a 02/04/1974	Hélio Prates da Silveira	1967-1969	Júlio de Castilho Cachapuz de Medeiros
02/04/1974 a 29/03/1979	Elmo Serejo Faria	1970-1974	Wladimir Murtinho
29/03/1979 a 02/07/1982	Aimé A. da S. Lamaison	1974-1979	Eurides Brito da Silva
02/07/1982 a 08/04/1985	José Ornellas de S. Filho	1979-1982	Eurides Brito da Silva
08/04/1985 a 09/05/1985	Ronaldo da Costa Couto		
09/05/1985 a 20/09/1988	José Aparecido de Oliveira	1982-1985	Pompeu de Souza
		1985-1986	Fábio Vieira Bruno
20/09/1988 a 12/03/1990	Joaquim Domingos Roriz	1987-1988	Josephina Desounet Baiocchi
22/09/1989 a 02/10/1989	Wanderley Vallim da Silva		
01/01/1990 a 01/01/1995	Joaquim Domingos Roriz	1988-1990	Malva Queiroz
		1990-1991	Stella dos Cherubins Guimarães
		1991-1993	Eurides Brito da Silva
		1993-1994	Anna Maria Villaboim
		1994-1995	

Quadro de autoria da autora. Fonte: quadros constantes em DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001

⁸¹Não foram registrados nesta lista os prefeitos e governadores interinos do período em questão.

⁸²Israel Pinheiro foi o administrador do DF durante o período de construção da capital entre 1957 e 1960 e, posteriormente, foi indicado primeiro prefeito oficial do Distrito Federal entre 1960 e 1961.

Nesta conjuntura, a regulamentação da educação local do DF ocorreu especialmente a partir de 1990, quando estabeleceu-se a Câmara Legislativa Distrital⁸³. No entanto, o projeto educativo para o nascente Distrito Federal fora elaborado muito antes por Anísio Teixeira⁸⁴ e expresso no “Plano de Construções Escolares de Brasília”, que veio a público em 1961. Um de seus propósitos era a implantação em Brasília de um sistema de educação inovador e a servir de modelo para o resto do país (PEREIRA; ROCHA, 2011). Neste sentido, o plano tinha por características:

a) não se atém ao ensino primário, mas se refere ao sistema educacional como um todo, abrangendo os diferentes níveis de escolarização, desde o elementar ao superior, numa perspectiva de continuidade; b) concebe a proposta pedagógica a partir da consideração de diferentes objetivos e funções atribuídas à escola, em face das mudanças sociais decorrentes do acelerado desenvolvimento científico e tecnológico, tendo em vista a formação do novo homem para a vida na sociedade moderna. (PEREIRA; ROCHA, 2011, p. 33)

A proposta de Anísio Teixeira centrava-se na promoção da formação integral dos indivíduos, em tempo integral e contemplando diversas dimensões de sua formação.

Quanto à educação para todos, isto é, a elementar, o seu característico, no programa proposto, é o de juntar o ensino propriamente intencional, da sala de aula, com a auto-educação resultante de atividades de que os alunos participem com plena responsabilidade. Por isto, a escola se estende por oito horas, divididas entre atividades de estudos e as de trabalho, de arte e de convivência social. No centro de educação elementar, a criança, além das quatro horas de educação convencional, no edifício da "escola-classe", onde aprende a "estudar", conta com outras quatro horas de atividades de trabalho, de educação física e de educação social, atividades em que se empenha individualmente ou em grupo, aprendendo, portanto, a trabalhar e a conviver. (TEIXEIRA, 1961, sem página)

Notadamente a concepção de ensino médio apontava a “formação para o trabalho, seja o trabalho intelectual, científico, técnico, artístico ou material” (TEIXEIRA, 1957, p. 17 *apud* PEREIRA; ROCHA, 2011, p. 42).

Centro de Educação Média

1. O Problema: Construir um conjunto de edifícios para conter o total de 2.250 alunos de 11 a 18 anos, de maneira adequada ao exercício das atividades programadas:

I – Centro cultural, teatro e exposições

II – Biblioteca e museus

III – Centro de serviços gerais

IV – Escola média compreensiva, incluindo ginásio e colégio, escola comercial, técnico-industrial, curso normal ou pedagógico e escola agrícola.

V – Centro de educação física e esportes em geral. (TEIXEIRA, 1961, sem página)

⁸³Entre 1962 e 1989 o Conselho de Educação do Distrito Federal (instituído pelo Decreto 171, de 7 de março de 1962) – com conselheiros indicados pelo então prefeito/governador do DF – foi a principal instituição orientadora e regulamentadora das atividades educacionais do Sistema de Ensino do DF.

⁸⁴Na ocasião Anísio Teixeira era diretor do INEP, tendo-lhe sido solicitados assessoramento técnico para a construção das edificações escolares do DF e orientação geral sobre o sistema escolar a ser ali implementado (PEREIRA; ROCHA, 2011).

Desta maneira, embora não dispusesse sobre a gestão escolar, o plano de Anísio Teixeira visava “estruturar um sistema de educação *único, democrático, acessível a todos, independentemente da classe social, centrado no indivíduo e no desenvolvimento de suas potencialidades*” (PEREIRA; ROCHA, 2011, p. 35, grifo nosso).

No que concerne a gestão escolar, os primeiros registros de procedimentos democráticos para a escolha de dirigentes escolares no DF remontam a 1957, período anterior à própria inauguração da capital, com o processo empreendido para a escolha da direção do Grupo Escolar 01⁸⁵ – primeiro centro de ensino público estabelecido em Brasília, em 10 de setembro de 1957⁸⁶.

Diante da criação do centro de ensino em caráter de urgência⁸⁷, verificou-se a necessidade de escolha de um dirigente. De acordo com Pereira; Henriques (2011), “as dificuldades que o grupo de professoras pioneiras teve de enfrentar no início do funcionamento da escola [...] conduziram à adoção de práticas democráticas de gestão e de trabalho compartilhado” (p.151). Desta maneira, durante os primeiros meses de funcionamento da escola as oito professoras que compunham o quadro docente da escola organizaram um rodízio na direção do grupo, ao fim do qual uma delas foi escolhida pelas demais para assumir o cargo (MENDONÇA, 2000; DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001; BARROSO, 2004; FALCÃO, 2007; PEREIRA; HENRIQUES, 2011).

A primeira experiência de escolha de diretor na primeira escola pública do DF foi, portanto, realizada por meio de eleição, o que a caracteriza como um processo democrático e participativo, ainda que tenham participado dela apenas o corpo docente (MENDONÇA, 2000; FALCÃO, 2007; PEREIRA; HENRIQUES, 2011). A ocorrência deste processo de escolha dentro de uma proposta democrática não se deu por acaso, mas dentro de um contexto nacional de vivência da democracia. Todavia, o processo de escolha democrática dos diretores não teve continuidade.

Em fins de 1959 o sistema educacional público contava com 18 escolas primárias e 3 jardins de infância e havia ainda 8 escolas primárias e 2 ginásios de ensino médio particulares (DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001). Com a proximidade da inauguração da nova capital fazia-se, portanto, premente proporcionar a completa instalação do sistema público de ensino do Distrito

⁸⁵O referido grupo escolar funcionou sob a administração da NOVACAP entre 1957 e 1966, quando foi integrado à rede oficial de ensino e passou a ser denominado Escola Classe Júlia Kubitschek (PEREIRA; HENRIQUES, 2011).

⁸⁶Antes da inauguração do Distrito Federal a região já contava com um sistema de ensino público e particular subordinado à Secretaria de Educação de Goiás e que foi posteriormente anexado ao sistema educacional do DF: quatro escolas públicas oficiais (Grupo Escolar 'São Sebastião', Escola Rural das Palmeiras e Escola Normal D. Olívia Guimarães, em Planaltina, e uma escola primária em Brazlândia) e duas escolas de ensino particular (Colégio Evangélico Presbiteriano – extinto em 1953 – e Escola Reunida de São Sebastião) (DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001).

⁸⁷O edifício do Grupo Escolar 01 foi construído em madeira a partir de projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer no prazo de 20 dias. “As primeiras professoras foram selecionadas, inicialmente entre esposas e filhas de funcionários, portadoras de diploma de normalista expedido por escola oficial” (PEREIRA ; HENRIQUES, 2011, p. 149). Segundo Pereira; Henriques (2011), entre 1958 e 1959 o próprio corpo docente da escola passou a selecionar novos professores, por processo que exigia comprovação de habilitação profissional e avaliação de postura e desempenho dos candidatos.

Federal. Para tanto, foi criada em 1959 pelo MEC a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília – CASEB⁸⁸.

A partir do estabelecimento do primeiro centro de ensino médio em 1960⁸⁹, a escolha do dirigente foi realizada dentro da Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília – CASEB e com a criação da Fundação Educacional do Distrito Federal – FEDF por meio do decreto 48.297 de junho de 1960, a escolha dos dirigentes passou a se dar por meio de indicação dos diretores de departamentos da FEDF e mediante a aprovação do Conselho Diretor (FALCÃO, 2007). Entretanto, em consonância com o Plano de Anísio Teixeira, os centros de educação média estabelecidos a partir de então – em especial o Centro de Ensino Médio Elefante Branco–CEMEB⁹⁰, cuja estrutura seguia os preceitos do plano original – realizavam processos internos de gestão democrática, visto serem

[...] constituídos por coordenações de curso e por departamentos que, juntos com a direção, formavam o Conselho Técnico. Esse era um órgão colegiado, de caráter deliberativo, que possuía ainda finalidade normativa e de assessoramento ao diretor, nos assuntos didático-pedagógicos e administrativo-escolares. (SOUZA, 2011, p. 216).

Todavia, a partir de 1963, fatores de natureza sócio-política e legislação deles decorrente ocasionaram a perda de “algumas das condições necessárias à manutenção da estrutura inovadora dos centros de ensino médio” (SOUZA, 2011, p. 221). Desta maneira, e aliado ao período de ditadura militar que se seguiu (1964-1985), a gestão democrática que havia sido prevista a partir do “Plano de Construções Escolares de Brasília” e vivenciada naqueles primeiros anos da nova capital foi suspensa no espaço das escolas públicas do Distrito Federal.

⁸⁸A CASEB foi instituída pelo decreto presidencial 47.472 de 22 de dezembro de 1959. Dada a proximidade da mudança da capital e a necessidade de instalação e expansão do sistema educativo para a região, entendeu o Ministério da Educação e Cultura em sua exposição de motivos, “que medidas urgentes de caráter geral destinadas à administração do sistema educacional de Brasília deverão ser tomadas pelos órgãos especializados deste Ministério, mesmo antes da implantação definitiva da administração local no novo Distrito Federal”, razão pela qual solicitava a criação da referida comissão “constituída pelos diretores dos diversos Departamentos do MEC e um representante da NOVACAP” (DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001, p. 38)

⁸⁹Diante do compromisso assumido pelo presidente da república de que seria oferecida escola a todos os jovens transferidos para a nova capital em 1960 e em face do atraso na construção daquele que deveria ser o primeiro Centro de Ensino Médio do DF, providências foram tomadas para que projeto simples e barato fosse executado rapidamente, possibilitando o início das aulas em nível médio ainda naquele ano. Em 15 de maio de 1960 implantou-se então o primeiro centro escolar destinado à educação média, que recebeu a denominação de CASEB em homenagem à comissão que o havia organizado. (PEREIRA, 2011)

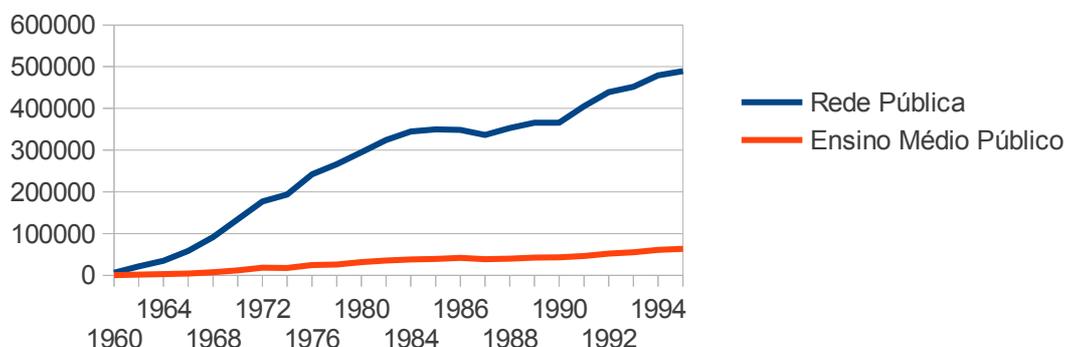
⁹⁰O CEMEB deveria ser a primeira escola de ensino médio pública da nova capital. Entretanto, em razão dos atrasos em sua construção as aulas de ensino médio foram iniciadas no CASEB, construído às pressas, em 16 de maio de 1960. Entretanto, no contexto de crescimento populacional e diante da necessidade de expansão do sistema, “o Centro de Ensino Médio Elefante Branco (CEMEB) foi inaugurado a 22 de abril de 1961. Os alunos da Sibéria [barracão provisório distante e frio] e das outras instalações ocupadas provisoriamente foram transferidos para o novo prédio, em cujas instalações definitivas o ensino médio passou a ter uma nova expressão, incorporando muito do escolanovismo e do ideário liberal-democrata renovador da época, também presente no âmbito da educação” (SOUZA, 2011, p. 208)

Posteriormente, a indicação para o cargo de diretor da escola foi regulamentada pela Resolução 01/74-CEDF do Conselho de Educação do DF quando, em consonância com o disposto na lei 5.692/71⁹¹, estabeleceu-se a necessidade de titulação específica para a função de diretor escolar (MENDONÇA, 1998).

Com relação ao sistema de ensino que se estabelecia naquele momento, verificou-se sua contínua expansão, inclusive para o ensino médio público, desde seu estabelecimento em 1960. A partir de meados da década de 1980, observou-se pequena flutuação no movimento de expansão de matrículas na rede pública, tanto no Distrito Federal como um todo, quanto para o Ensino Médio, como se vê a seguir. Entretanto, na conjuntura da década de 1990, observou-se novamente crescente aumento no número de matrículas na rede pública do Distrito Federal.

Gráfico 01 - Expansão de matrículas no DF

1960 a 1995



Fonte: DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001

No período dos anos 1980 registra-se a *segunda experiência democrática de escolha de diretores* no Distrito Federal, que se deu sobre o cenário do processo de redemocratização do país e de instauração da Nova República em 1985. Paralelamente à conjuntura nacional, ocorreram no DF nomeações de representantes do movimento de esquerda para os cargos de Governador, Secretário de Educação e Diretor Executivo da Fundação Educacional do Distrito Federal – FEDF (BARROSO, 2004; FALCÃO, 2007). Assumiu o governo do Distrito Federal José Aparecido de Oliveira (1985-1988), indicado pela Aliança Democrática, “formada pelo PMDB e pelo PFL, com o apoio do PCB e do PC do B, mas sob uma influência conservadora” (BARROSO, 2004, p. 54). Este contexto permitiu as alterações no quadro dos órgãos gestores do sistema

⁹¹Art. 33. A formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou de pós-graduação.

educacional do DF, e estiveram à frente da Secretaria de Educação e da Direção Executiva da FEDF Pompeu de Sousa (1985/1986) e Fábio Vieira Bruno (1985/1986)⁹², respectivamente.

Nesta conjuntura, ocorreram as eleições para diretores escolares ocorridas em 1985 – fruto do Acordo Coletivo⁹³ 1985/1986 firmado entre o Sindicato dos Professores do DF – Sinpro-DF e a Fundação Educacional do DF – FEDF. Estas eleições “foram a primeira experiência cívica eleitoral da população até então impedida de votar e envolveram mais de um terço da população” (MENDONÇA, 2000, p. 165). O momento foi também considerado por Falcão (2007) como a primeira experiência institucionalizada de gestão democrática no Distrito Federal, dada sua normatização via acordo. Segundo Barroso (2004), naquele momento formou-se uma “inflexão democratizadora na administração do ensino público”(p. 55) que permitiu, a partir do Acordo Coletivo com o Sinpro-DF, a utilização da eleição para o provimento dos cargos de direção das escolas públicas⁹⁴.

Cláusula L - O Diretor de cada unidade escolar da FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL, observada sempre sua condição de exercente de cargo de confiança, deverá ser eleito mediante escrutínio secreto, até o dia 14.11.1985, pelos respectivos professores, técnicos de educação e demais funcionários, pais de alunos ou seus responsáveis legais e alunos maiores de 18 (dezoito) anos. (Acordo Coletivo de Trabalho de 05 de julho de 1985)

Entre 1960 e 1990 o governo do DF era designado pela Presidência da República, e a região não possuía demais representações políticas⁹⁵. Diante de tal conjuntura – aliada à supressão do voto à presidência do país a partir da instauração de governos militares em 1964 –, o que se verificava no Distrito Federal em 1985 era toda uma geração de brasilienses sem qualquer experiência de escolha representativa (BARROSO, 2004; FALCÃO, 2007). Este fato explica a euforia experimentada naquele momento, em parte decorrente da ausência de qualquer experiência de escolha de representação política no Distrito Federal até então (FALCÃO, 2007).

Entretanto, a cláusula L do Acordo Coletivo, que garantiu a escolha de diretores em 1985 e 1988, teve vida curta no DF e não houve continuidade da prática de eleição direta então implementada. Em paralelo à mudança no governo do Distrito Federal, com Joaquim Domingos Roriz tendo sido indicado governador após 1988, a conjuntura de fatores – em especial com a mudança de interlocutores na FEDF e na SEDF – que favorecera a “inflexão democratizadora” se

⁹²O referido Fábio Vieira Bruno assumiu a Secretaria de Educação entre 1987 e 1988.

⁹³De acordo com o artigo 6111 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, “Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.” (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

⁹⁴O referido Acordo também previu a eleição para os diretores dos Complexos Escolares, aos quais eram vinculadas escolas cujas atividades pedagógicas deveriam ser orientadas e coordenadas pela instituição dos Complexos, que por sua vez eram subordinados à FEDF.

⁹⁵O primeiro processo eletivo no DF ocorreu quando da eleição para membros da Assembleia Nacional Constituinte em 1986. Entretanto, apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com seu artigo 32, deu-se a criação da Câmara Legislativa e da Lei Orgânica do DF e instituiu-se a eleição do governador – tendo a primeira delas ocorrido em 1990 com início de mandato em 1991.

desfez, particularmente a partir da chegada de novo Diretor Executivo para a FEDF, José da Silva Quintas, cujas visões políticas divergiam daquelas do Secretário de Educação, Fábio Bruno – que então assumira a Secretaria de Educação (FALCÃO, 2007). Ademais, concorreram para a descontinuidade da eleição direta o fato de que a diretora do Departamento Geral de Pedagogia – que promovia ações coletivas em prol da democratização da gestão – deixou seu cargo; o retorno de ações autoritárias que desconsideravam as decisões realizadas pela comunidade escolar; e a ocorrência de que diversos diretores eleitos deixaram seus cargos (FALCÃO, 2007). Como observa Mendonça (2000),

Um acordo de trabalho garantirá a existência das eleições durante o seu período de vigência, fazendo que, a cada período em que cessa sua validade, novas negociações sejam encetadas. A renovação de um acordo sempre depende do grau de mobilização e da força política de uma categoria em torno da demanda, bom como da disposição do governo em atendê-la. (pp. 205-6)

Portanto, o que se verificou no Distrito Federal após 1988 foi a recomposição de forças tradicionais e neopatrimonialistas cujos interesses políticos se sobrepuseram aos interesses sociais. Naquele ano, Joaquim Domingos Roriz foi indicado para o governo do DF. No campo da educação, o governo Roriz trouxe à direção da SEDF, a partir de 1988, indivíduos que vinham administrando a secretaria desde 1979 e suspendeu a eleição direta dos dirigentes das escolas, restabelecendo a escolha por indicação do governador.

Em paralelo, a mobilização política dos sujeitos cuja ação resultara no primeiro acordo, em especial a dos sindicatos dos profissionais da área da educação, não foi suficientemente bem sucedida diante das medidas conservadoras do governo que assumiu o Distrito Federal e que se mostrava pouco afeito à adoção daquele modelo de provimento aos cargos de direção. Ademais, uma vez que as categorias profissionais da área educacional passaram a ser reguladas pelo Regime Jurídico Único⁹⁶, em fins dos anos 1980, “a figura do acordo coletivo de trabalho deixou de ser um instrumento que pudesse assegurar a eleição de diretores” (MENDONÇA, 1998). Diante desta nova configuração para a correlação de forças, a renovação do acordo não foi efetivada.

Estabelecidas as eleições diretas para o governo do Distrito Federal, em 1990, Joaquim Domingos Roriz foi então eleito o primeiro governador por meio de pleito democrático na região. O referido havia sido governador preposto pela presidência entre 1988 e 1990 e, ao ser eleito, deu continuidade ao governo patrimonialista e de cultura tradicionalista que desenvolvera até então – e que contribuíra para sua eleição (BARROSO, 2004). Como então a gestão escolar no Distrito Federal foi submetida a processo de regulamentação e regulação após 1990?

⁹⁶O Regime Jurídico Único, disposto pela Lei Federal 8.112 de 11 de dezembro de 1990, regulamenta o regime de trabalho de todos os servidores públicos civis da União, institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

A partir dos anos 1990, a política educacional do Distrito Federal foi estabelecida em consonância com a política desenvolvida nacionalmente para a área da educação, segundo as diretrizes e as orientações de organismos internacionais – em especial do Banco Mundial. Contribuía para esta concordância a peculiaridade da situação política do DF, que até o ano de 1990 não dispunha de Câmara Legislativa Distrital. Desta maneira, a política educacional era desenvolvida dentro da FEDF, entidade então responsável pelo sistema educacional local e diretamente atrelada ao governo federal e a seus repasses financeiros que compunham o orçamento do Distrito Federal.

Neste quadro, segundo Barroso (2004), a gestão educacional do período foi marcada pelo estabelecimento de um sistema centralizador e burocrático, propositor de ações e programas de curto prazo. O discurso e as ações federais em prol da universalização da educação – em especial do ensino fundamental⁹⁷ – também foram adotados e se concretizaram com a manutenção de quatro turnos de aulas nas escolas, o que permitia o atendimento de um maior número de alunos, porém em período reduzido e condições precárias, como no denominado “turno da fome”⁹⁸. A descentralização, outra bandeira federal, também foi encampada mas, como em tantos outros contextos brasileiros, desdobrou-se somente na disseminação de meios e recursos, ficando o poder concentrado na SEDF/FEDF.

Em sua maioria, as políticas e programas implementados no período voltavam-se diretamente para o ensino fundamental, tendo sido gestadas sob a ótica da Gerência de Qualidade Total⁹⁹ e, portanto, tinham seu foco nos resultados e primavam pela eficiência, eficácia e produtividade (BARROSO, 2004). Ademais vários dos programas desenvolvidos no período dependiam em grande parte da ação de voluntários, possuíam caráter compensatório, e enfatizavam a presença da comunidade escolar na escola em caráter consultivo¹⁰⁰.

Promulgada em 08 de junho de 1993, a Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF foi o primeiro dispositivo da legislatura distrital a regular a gestão escolar do DF¹⁰¹. Desta maneira, propôs como fins da educação local “a formação integral da pessoa humana, sua preparação para

⁹⁷O direcionamento da política educacional para a etapa fundamental de ensino se dava em conformidade com as disposições do Plano Decenal de Educação para Todos, que por sua vez fora construído a partir de definições da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia.

⁹⁸Designação popular a turno intermediário que funcionava entre 10h/11h e 13h/14h. (BARROSO, 2004)

⁹⁹Aplicação de padrões e parâmetros da Gerência de Qualidade Total segue “a tendência que existe, sob o capitalismo, de aplicar a todas as instituições, em particular às educativas, os mesmos princípios e métodos administrativos vigentes na empresa capitalista”(PARO, 1999, p. 101), na busca pela eficácia e eficiência do ensino e por sua qualidade.

¹⁰⁰Os referidos programas foram implementados em 1993 e 1994 e também consistiram em alvo de propaganda governamental. Foram eles 'A escola bate a sua porta', 'Visitador Escolar', 'Prá você a escola começa mais cedo', 'Prá você a escola continua', 'Cadastramento de prédios escolares da rede pública do DF', 'Conselhos Escolares' e 'Projeto multissetorial integrado de educação em população, sexualidade e saúde reprodutiva na adolescência', dos quais o último possuía financiamento do GDF e do Fundo das Nações Unidas para a População. (BARROSO, 2004)

¹⁰¹A Lei Orgânica do DF (1993) dedica 25 de seus 365 artigos a tratar da Educação no DF.

o exercício consciente da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 221), em consonância com as prioridades que emergiam no cenário federal de abertura a uma política neoliberal e sob a batuta da cooperação internacional.

Para concretizar esta finalidade, a LODF, em seus 25 artigos nos quais trata da educação, priorizou a oferta obrigatória e gratuita do ensino fundamental, seguindo o que se via no cenário federal do período, com progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e implantação paulatina de turno de seis horas diárias¹⁰². A lei também assegurou a especialização dos profissionais da educação que atendam turmas de pré-escola, dos quatros primeiros anos do ensino fundamental e portadores de deficiência ou superdotados, bem como a remuneração especial para profissionais que alfabetizem crianças ou adultos e que atendam excepcionais, alunos com problemas de conduta e em situação de risco ou vulnerabilidade. Finalmente, o recenseamento quadrienal foi considerado obrigatório para o ensino fundamental, cabendo ao poder público zelar pela frequência escolar dos educandos junto a pais e responsáveis – e assim garantir também bons índices relativos à matrícula e evasão de alunos.

Quanto às demais etapas e modalidades de ensino, a LODF declara a garantia de atendimento em creches e pré-escolas com custeio do poder público a partir de dotação orçamentária própria. Há especial atenção ao atendimento a superdotados e portadores de deficiência, cujo atendimento deve ser especializado e gratuito – preferencialmente dentro da rede regular. Quanto à educação de jovens e adultos, a Lei procura garantir seu atendimento em turno noturno, compatível com o trabalho, com a oferta tanto de cursos regulares quanto de cursos supletivos. Em relação à implantação de escolas em meios rurais, a lei garante que se desenvolva considerando as necessárias adequações à realidade rural. Quanto à promoção de educação técnico profissionalizante no ensino médio, a LODF somente dispõe que esta se realize por meio de convênios de integração com empresas e estágios em regime de cooperação. Observe-se ainda que a Lei Orgânica do DF previu a criação de instituição de ensino superior própria do DF, uma vez que se considerasse insuficiente o atendimento realizado por instituição de ensino superior federal. A criação das instituições deve, de acordo com a lei, ocorrer em regiões densamente povoadas e ao seu estabelecimento elas devem gozar da mesma autonomia e obedecer ao mesmo princípio de indissociabilidade que regem as universidades federais¹⁰³.

¹⁰²O turno de seis (06) horas diárias ainda não era uma realidade no DF em 2010, embora a rede pública oferecesse uma hora além das quatro horas diárias observadas em outros estados da federação.

¹⁰³Efetivamente foi criada no DF em 2001 instituição de ensino superior própria a partir da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (Fepecs), que oferece cursos de graduação, pós-graduação, extensão, residência média e outros por meio da Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS). Seria entretanto precipitado afirmar que a instituição receba população não atendida anteriormente por instituição de ensino superior, considerando seu campus localizado no centro de Brasília e o sistema de acesso à instituição, tão excludente quanto os demais vestibulares observados no país.

Além de condições de suporte ao acesso e à permanência dos alunos da educação básica¹⁰⁴ – por meio da garantia de transporte, material didático, alimentação e orientação educacional por profissionais habilitados –, são também previstos pela LODF serviços ditos suplementares. Estes, a princípio, não são diretamente aliados à educação, mas a ela aglutinados de maneira a compensar a ausência de outras garantias, com atendimento suplementar com assistência médica, odontológica e psicológica. Tal situação responsabiliza a educação por atividades que não seriam de sua alçada, ao mesmo tempo que revela a tendência do Estado de estabelecer políticas compensatórias.

A LODF trata especificamente da gestão em seu artigo 222, no qual se declara que

Art. 222. O Poder Público assegurará, na forma da lei, a gestão democrática do ensino público, com a participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, implementação e avaliação de sua política.

Observe-se que na letra da lei a proposta de gestão democrática não é direcionada para nenhuma instância específica do sistema de ensino público – a saber, escola, Diretoria Regional de Ensino, Secretaria de Educação, Conselho de Educação –, embora preveja a participação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e de definição, implementação e avaliação da política de educação. De fato, embora a gestão democrática tenha de alguma maneira se concretizado no espaço escolar, ela não esteve tão presente nas demais instâncias centrais responsáveis pela gestão do sistema de ensino no DF. Na realidade, até o segundo mandato de Joaquim Roriz (1999-2002), o que se verificava era duplicidade de comandos e sobreposição de atribuições entre a SEDF e a FEDF, o que originava um sistema paralelo de administração indireta (BARROSO, 2004) situação que se apresentava como um desafio para a gestão do sistema e para sua democratização.

Quanto ao Conselho de Educação do DF, órgão de assessoramento da SEDF, foram mantidas pela LODF suas atribuições consultivo normativas de deliberação coletiva estabelecidas desde 1962, quando de sua instituição. Manteve-se também sua composição a partir da nomeação de seus membros pelo governador do DF, “escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em educação, que representem os diversos níveis de ensino, o magistério público e o particular no Distrito Federal” (art. 244) – situação que corrobora para a continuidade de práticas tradicionais e clientelísticas características do Estado brasileiro e de suas unidades federativas como um todo.

A lei também prevê a elaboração de instrumento norteador da gestão do ensino

¹⁰⁴Há também particular atenção a conteúdos, outro reflexo de movimento que se via nacionalmente em reconhecimento a temas e sujeitos emergentes na contemporaneidade. Há menção específica às áreas de educação física e educação artística e língua estrangeira moderna, e à difusão da literatura local, bem como a inclusão de conteúdos de educação ambiental, educação sexual, educação para o trânsito, saúde oral, comunicação social, artes e sobre lutas das mulheres, dos negros e dos índios. Finalmente, a Lei Orgânica do DF prevê também a matrícula facultativa em disciplina de ensino religioso na rede pública de ensino tanto para a etapa fundamental quanto para a média.

Art. 245. O Poder Público elaborará plano de educação, de duração plurianual, com vistas a articulação e desenvolvimento do ensino de todos os níveis, em consonância com o art. 214 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O plano de educação do Distrito Federal determinará as ações governamentais para o período de quatro anos e será submetido à apreciação da Câmara Legislativa dentro dos cento e oitenta dias iniciais do mandato do Governador.

Esta disposição se concretizou na elaboração de planos plurianuais por parte do Executivo, que contemplam não só a educação, mas ainda delimitam o orçamento disponível para cada área do governo¹⁰⁵. Ademais, entre 1976 e 1998 o governo distrital apresentava um Plano Quadrienal específico para a Educação¹⁰⁶.

Finalmente, a LODF ainda postula a promoção da “descentralização de recursos necessários à administração dos estabelecimentos de ensino público” (art. 230). Entretanto, a lei não indica que definições de uso destes recursos também devem ser disseminadas ao poder local. Assim delineada, a lei permite a ocorrência de processo de desconcentração, em que a responsabilidade pelo uso dos recursos é descentralizada sem que o poder de definição de sua utilização deixe as esferas centrais.

A Lei Orgânica do Distrito Federal abriu espaço para que vários dos itens por ela tocados fossem posteriormente regulamentados “na forma da lei”. Desta maneira, seguiram-se a ela dispositivos mais precisos da política educacional no Distrito Federal, em especial da política de gestão escolar, delimitada por legislação tratada a seguir.

O primeiro dispositivo legal aprovado pela Câmara Legislativa Distrital a tratar especificamente da gestão escolar foi a lei distrital 575 de 26 de outubro de 1993. Sancionada no mesmo ano de estabelecimento da LODF e apresentada como legislação que dispunha sobre a gestão democrática das unidades públicas de ensino no Distrito Federal, tratou com especificidade da regulação dos conselhos escolares e também oficializou a livre escolha do governador para a diretoria das escolas públicas dentro de critérios básicos¹⁰⁷ que viabilizavam a

¹⁰⁵Em relação ao financiamento do ensino, a LODF em seu artigo 241 e de acordo com o estabelecido pelo governo federal no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, prevê que "O Poder Público aplicará anualmente, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino de primeiro e segundo grau e da educação pré-escolar [...]". Note-se que este artigo dispõe somente sobre recursos para a educação básica e infantil, não sendo outras modalidades de ensino contempladas por ele. A lei também permite ao poder público “dotar de infraestrutura e recursos necessários escolas comunitárias, organizadas e geridas pela própria comunidade, sem fins lucrativos e integradas ao sistema de ensino, desde que ofereçam ensino gratuito” (art. 242).

¹⁰⁶Estes planos foram aprovados pelo Conselho de Educação que, desde sua instauração, aprovou seis deles, referentes aos períodos de 1976/1979, 1980/1983, 1984/1987, 1987/1990, 1991/1994 e 1995/1998.

¹⁰⁷A Lei distrital 575/93 estabeleceu como critérios para a indicação que o indivíduo fosse educador e tivesse compromisso com a educação, ocupando no Quadro de Pessoal do DF cargo ou emprego de professor, técnico em educação ou administrador escolar. Ademais, os candidatos à indicação deveriam ter sido admitidos no quadro por meio de concurso público, ter o mínimo de 5 anos de exercício efetivo em unidades escolares, ter conhecimento das comunidades onde exerceriam a função de direção e gozar de credibilidade junto à comunidade onde se inserisse a unidade de ensino a ser dirigida.

indicação governamental em amplo leque de candidatos. Com relação à gestão escolar, a lei distrital 575/93 previu que

Art. 1º A Diretoria das unidades públicas de ensino do Distrito Federal será exercida através de gestão democrática, conforme princípios constitucionais (art. 206) e critérios estabelecidos por esta Lei.

Art. 2º A gestão de cada unidade pública de ensino do Distrito Federal será de responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar.

Com este teor, o dispositivo desconcentrou a responsabilidade sobre a gestão, disseminando-a para diretoria e conselho escolar. No entanto, deixou de tratar de outros aspectos da gestão, como a construção de um projeto-político pedagógico que pudesse nortear o gerenciamento das unidades de ensino, ou mesmo a questão da descentralização, que fora prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal¹⁰⁸.

Com relação à instituição dos conselhos escolares, a lei 575/93 regulamentou sua eleição, composição e atribuições. A lei definiu os segmentos que poderiam votar e participar do conselho (professores, técnicos, auxiliares, alunos com idade igual ou superior a 14 ou cursando a 7ª série e responsáveis por alunos de idade inferior a 14 anos cursando até a 6ª série¹⁰⁹). Sua representação, entretanto, não se daria paritariamente no conselho, haja vista este ser composto por três representantes dos professores, de alunos e de responsáveis por alunos, mas apenas dois representantes do segmento dos técnicos e do segmento dos auxiliares, o que desprivilegiava a participação de técnicos e auxiliares da educação no espaço do conselho escolar.

Finalmente, o conselho era caracterizando como “órgão de fiscalização e apoio” (art. 4º) ao gerenciamento das unidades escolares públicas, sendo a maior parte de suas atribuições no sentido de aprovar planos e regulamentos, fiscalizar e avaliar a execução de orçamento, o desempenho do quadro funcional da escola e do diretor e promover ações com vistas a integrar a família à escola, zelar pelo caráter democrático da administração e cooperar com a melhoria da qualidade de ensino no DF.

Art. 11. Compete ao Conselho Escolar:

I – aprovar o Plano de Trabalho Anual da unidade escolar;

III – fiscalizar e avaliar o desempenho do quadro funcional da escola, inclusive o pedagógico;

IV – promover a integração da família com a escola, estimulando a realização conjunta de atividades didáticas e extra-curriculares;

V – aprovar o regulamento de utilização e orçamento de recursos alocados pela comunidade e fiscalizar sua execução;

VI – fiscalizar, apoiar e assessorar o Diretor da unidade no desempenho de suas funções;

¹⁰⁸O fato de a lei 575/93 concentrar-se primordialmente sobre o modelo de escolha de diretores foi considerado critério para sua exclusão do rol de dispositivos legais regulamentadores da gestão escolar no Distrito Federal que estão no cerne deste estudo.

¹⁰⁹Deve-se considerar que esta nomenclatura era utilizada em período anterior ao estabelecimento do ensino fundamental de 9 anos. Na nova nomenclatura a 7ª série equivale ao 8º ano e a 6ª série ao 7º ano.

VII – zelar pelo caráter democrático da administração do ensino em cada unidade escolar, representando a quem de direito para adoção de medidas cabíveis;
VIII – cooperar para melhorar a qualidade de ensino no Distrito Federal.
Parágrafo único. As decisões do Conselho Escolar serão publicadas no mural da unidade de ensino e registradas em livro próprio.

Naquele momento, não foram atribuídas ao conselho prerrogativas nas definições e decisões pertinentes à realidade da unidade escolar, sendo ele, entretanto, considerado órgão responsável pela fiscalização da direção, pela aprovação do uso dos recursos e por cooperar para a melhoria do ensino.

Portanto, ao não tratar de outras estratégias de gestão para além do conselho escolar e do modelo de escolha de diretores e, dentro deste quesito, ao não conferir ao conselho escolar poder decisório dentro das unidades de ensino, a lei 575/93 teve limitada relevância na democratização da gestão escolar no Distrito Federal. Como avaliado por Mendonça (2000), a referida lei, um paliativo ao fim e ao cabo, “funcionou como uma estratégia do governo para a não implantação de eleições para diretores” (p. 405).

Quais foram, portanto, os antecedentes históricos e as práticas que caracterizaram a política de gestão escolar no Distrito Federal antes de 1995? Percebe-se, pelo percurso aqui traçado desde a instituição da primeira escola do DF, em 1957, uma alternância entre períodos de vivência democrática com eleição de diretores e aspectos de descentralização da gestão, como a existência de órgãos colegiados, e períodos de experiências mais autoritárias e centralizadoras, com suspensão da eleição para a direção e características mais tradicionais e suscetíveis a práticas clientelistas. Esta variância de práticas e vivências ocorreu paralelamente a contextos de relevantes mudanças no cenário da política educacional federal e de mobilização da sociedade civil organizada em entidades e sindicatos.

Como, então, as lutas e tensões envolvidas na institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público em nível federal refletiram na regulação da política de gestão escolar do Distrito Federal? É possível identificar no período observado que o Acordo Coletivo firmado em 1985 tinha como eixo estruturante a redemocratização do país que, posteriormente, permitiu o processo constituinte da Constituição Federal de 1988, reconhecendo e preceituando a gestão democrática como princípio da educação. A Lei Orgânica do DF de 1993, por sua vez, foi promulgada paralelamente à tramitação da LDB/96 e, em antecipação ao que a legislação federal disporia, tratou de diversos aspectos da gestão democrática para o Distrito Federal, ainda que sob as práticas tradicionalistas e neopatrimonialistas existentes.

Destarte, no desenrolar dos acontecimentos a partir de meados da década de 1990, o que se observou foi a sucessão de dispositivos regulamentadores da gestão escolar em complementação ao disposto na LODF. A alternância de governadores do DF observada entre 1995 e 2010¹¹⁰ teve, dentre vários desdobramentos, a substituição de dispositivos legais,

¹¹⁰Governo Cristovam Buarque (1995-1998); Governo Joaquim Roriz (1999-2002 e 2003-2006) e Governo José Roberto Arruda (2007-2010), que foi finalizado pelo deputado distrital Rogério Rosso, (abril a

programas e projetos e a releitura da política educacional a cada novo governo, o que decorreu em continuidades e descontinuidades na educação do Distrito Federal. A seção seguinte trata deste período e procura analisar especificamente as políticas de gestão escolar do DF a partir da ação dos governos que se sucederam à frente do Palácio do Buriti entre 1995 e 2010.

4. Gestão escolar e escolha dos diretores no DF entre 1995 e 2010

Nesta seção busca-se, a partir dos três dispositivos regulamentadores da gestão escolar implementados no DF entre 1995 e 2010, analisar o modelo de escolha de diretores instituído por cada uma delas, bem como examinar suas relações com o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e as práticas de descentralização administrativa e financeira, estratégias de gestão em foco neste estudo. Desta maneira, as questões que norteiam esta seção buscam compreender como se configuraram as três legislações reguladoras da gestão escolar no DF entre 1995 e 2010 e quais são os elementos de continuidade e descontinuidade entre esses dispositivos legais.

Assim, para melhor compreensão da conjuntura política instalada, observa-se quadro de governadores e secretários de educação sob cuja batuta foi organizada a política educacional para o DF.

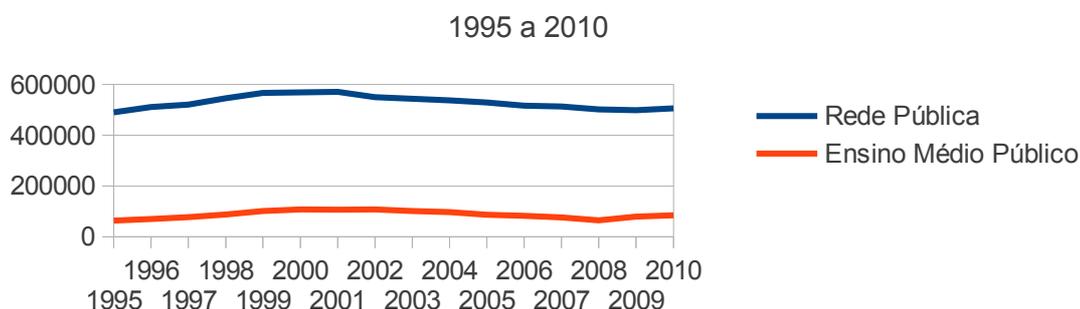
Quadro 03 - Governadores e Secretários de Educação do DF entre 1995 e 2010

Mandato do governo distrital	Governador do DF	Mandato do Secretário de Educação	Secretário de Educação
01/01/1995 a 31/12/1998	Cristovam Buarque	1995 - 1999	Antonio Ibañez Ruiz
01/01/1999 a 31/12/2002	Joaquim Domingos Roriz	1999-2002	Eurides Brito da Silva
		2002	Maria de Fátima Guerra de Sousa
		2003-2004	Maristela Melo Neves
01/01/2003 a 31/03/2006	Maria de Lourdes Abadia	2005 - 2006	Vandercy Antônia de Camargo
01/04/2006 a 31/12/2006			
01/01/2007 a 16/03/2010	José Roberto Arruda	2007	Maria Helena Guimarães de Castro
		2007-2009	José Luis da Silva Valente
19/04/2010 a 31/12/2010	Rogério Rosso	2009-2010	Eunice de Oliveira
		2010	Marcelo Aguiar dos Santos Sá
		2010	Sinval Lucas de Souza Filho
Quadro de autoria da autora. Fonte: quadros constantes em DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001 e organizados por Nelson Adriano Vasconcelos			

dezembro 2010) dado o afastamento do governador de seu cargo em razão de investigação de corrupção.

Neste cenário, verificou-se uma estabilização da expansão de matrículas no DF, com posterior decréscimo a partir de 2000.

Gráfico 02 - Expansão de matrículas no DF



Fontes: DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010

4.1. Lei Distrital 957/95: eleição direta¹¹¹

Cristovam Buarque assumiu o Palácio do Buriti entre 1995 e 1998, como candidato de frente de oposição¹¹², após campanha eleitoral marcada pela priorização da área da educação. A gestão de Cristovam gerou expectativas de ruptura com a política tradicionalista e, de acordo com Barroso (2004), seu mandato foi marcado pela moderação e apresentou propostas educacionais com pontos em comum com as que se davam em nível federal, além de advogar em favor da gestão democrática do ensino e da gestão democrática e autonomia das escolas.

Os programas de maior relevância do período foram a Escola Candanga, que buscava a reorganização dos tempos escolares e a correção do fluxo escolar de maneira a minimizar os contextos de repetência e evasão que eram verificados no DF, adotando uma perspectiva de qualidade para além da eficácia, eficiência e produtividade; o Bolsa-escola¹¹³, programa de distribuição de renda diretamente ligado à frequência e permanência de alunos na escola diretamente focado, que buscava além de garantir a permanência do aluno na escola a minimização de índices de pobreza; e a gestão democrática, que promoveu as eleições diretas para dirigentes escolares no DF.

Uma vez que o governador eleito e os partidos da Frente Popular não possuíam maioria na Câmara Legislativa do DF, iniciaram-se negociações com os sindicatos dos profissionais da

¹¹¹A cada seção são indicadas a legislação que normatizou a gestão escolar no período em questão, bem como o modelo de escolha de diretores que era previsto pela lei distrital.

¹¹²O governador eleito havia sido candidato de uma coligação de partidos progressistas denominada “Frente Brasília Popular”, composta por PT, PCdoB, PCB, PSB, PPS e PMN (COSTA, 2010).

¹¹³Segundo Pacheco (2010), “o programa Bolsa Escola foi resultado do esforço de formular políticas públicas para combater a pobreza e a exclusão escolar. Ele foi idealizado, em 1987, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília (UnB). [...] O Bolsa Escola foi lançado pioneiramente no Paranoá em 1995, como a primeira política pública do governo Cristovam Buarque” (p. 199).

educação (Sinpro-DF e Sindicato dos Auxiliares em Educação do Distrito Federal – SAE-DF), a partir das quais ampliou-se a discussão em torno do Projeto de lei 816/95, que dispunha sobre a gestão democrática (COSTA, 2010; SILVA, S.F., 2010).

Esta estratégia contribuiu para que houvesse maior esforço de diálogo com a bancada de oposição, bem como uma abertura para a apresentação de emendas, o que permitiu a seguir a existência de uma pequena maioria que, aliada à atuação de lideranças, aprovou o referido projeto de lei (SILVA, S.F., 2010) Desta maneira, em 22 de novembro de 1995 foi promulgada a lei distrital 957, dispondo sobre a gestão democrática da escola pública no Distrito Federal, em antecipação ao que seria disposto pela LDB em 1996, mas no contexto das discussões e tramitações pelas quais passava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no Congresso Nacional.

A lei distrital 957/95 definiu os princípios da educação no Distrito Federal:

Art. 1º São princípios da Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal:

I – livre organização dos segmentos da comunidade escolar em nível de unidade de ensino, no âmbito do Distrito Federal;

II – participação de todos os segmentos das unidades de ensino nos processos e instâncias decisórias, desde que se garanta, nas bases, sua representação democrática e organizada, na forma desta Lei;

III – escolha dos diretores das unidades de ensino, com a participação direta da comunidade, de acordo com o estabelecido nesta Lei;

IV – autonomia das unidades de ensino, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo, sob responsabilidade de um Conselho Deliberativo Escolar, com representação eleita dos quatro segmentos da comunidade escolar: alunos, pais ou responsáveis, professores/especialistas e servidores da carreira de assistência à educação, com presença nata do diretor eleito;

V – organização normativa do sistema, de forma democrática, por meio de um Conselho de caráter consultivo e deliberativo;

VI – participação do Conselho de Educação do Distrito Federal e dos Conselhos Escolares na elaboração do orçamento, considerando o elenco de necessidades e prioridades;

VII – repasse para a Secretaria de Educação, de quinze em quinze dias, dos recursos orçados e dos impostos e transferências arrecadados no período, para manutenção do desenvolvimento do ensino;

VIII – transparência nos mecanismos administrativos e financeiros, em todas as instâncias;

IX – garantia de recursos financeiros proporcionais ao número de alunos e às necessidades da escola, distribuídos diretamente às unidades de ensino para o custeio de suas atividades pedagógicas e administrativas e para investimentos de manutenção com padrão de qualidade estabelecido pelo sistema, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

Ademais, a lei pormenorizou procedimentos para a efetivação de estratégias da gestão democrática, em especial com relação ao processo de escolha dos dirigentes e a constituição e o papel dos conselhos escolares. A partir da promulgação da lei 957/95, o modelo de escolha dos diretores para os centros de ensino públicos do DF passou a ser a eleição direta.

Art. 2º A gestão da unidade de ensino será exercida pela Direção e pelo Conselho Escolar, eleitos na forma desta Lei.

[...]

Art. 18. A escolha do diretor da unidade de ensino, bem como o provimento do seu cargo, far-se-á por meio de eleição direta pela comunidade escolar, por voto secreto, sendo proibido o voto por representação.

[...]

Art. 28. Para cada unidade de ensino recém-instalada, até o provimento da direção na forma desta Lei, serão designados servidores da Secretaria de Educação/Fundação Educacional do Distrito Federal para o exercício do cargo de diretor, pelo prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, respeitando o art. 19 e seus incisos.

§ 1º Expirado o prazo da designação prevista no artigo anterior, proceder-se-á à eleição, conforme o previsto nesta Lei.

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também à unidade de ensino que, em virtude da ampliação do atendimento escolar, vier a comportar o cargo de diretor ou de vice-diretor.

A lei distrital 957/95 representou uma descontinuidade em relação ao processo de indicação de diretores por autoridade governamental que havia vigorado na gestão anterior. A partir dela estabeleceu-se a eleição direta pela comunidade escolar, com o uso de voto secreto, sendo vetado o voto por representação. Definiu-se também que a votação seria computada paritariamente entre o segmento composto por professores, especialistas em educação e servidores 50% e entre segmento composto por pais e alunos 50% – o que pode ser considerado medida de minimização da primazia docente sobre definições e espaços decisórios no contexto da escola.

Por meio da lei 957/95 buscou-se também ampliar o acesso à participação, incluindo no colégio eleitoral alunos frequentes a partir da 6ª série ou maiores de 13 anos e todos os pais e responsáveis por alunos – inclusive aqueles cujos filhos tinham direito a voto, embora sua participação fosse voluntária, em oposição à obrigatoriedade imputada aos responsáveis por menores de 13 anos –, e criou estratégia para impelir sua participação, por meio do estabelecimento de participação mínima de 30% de pais e alunos e 50% de professores e servidores.

Quanto aos critérios para a candidatura, a 957/95 permitiu que todos os concursados há mais de dois anos no quadro de pessoal do magistério ou da assistência fossem candidatos, reduzindo o período de experiência no quadro para a apresentação de candidatura, em oposição aos 5 anos anteriormente exigidos para a indicação pela lei 575/93. O dispositivo também aliou a candidatura à escola de Divisão Regional de Ensino - DRE onde se encontrasse lotado o candidato, o que fazia sentido para garantir seu conhecimento mínimo da comunidade na qual se inseria a escola pleiteada; demandou disponibilidade de 40h de trabalho, exigindo indiretamente dedicação exclusiva dos candidatos ao cargo; e abriu espaço para que apenas o candidato à direção ou seu vice fossem graduados com licenciatura curta ou plena, o que ampliou o leque de candidatos em parcerias nas quais um deles não possuía a referida habilitação, ao mesmo tempo que estabeleceu o título de licenciado como requisito mínimo para o desenvolvimento do trabalho

de gestão. Com tais critérios, a legislação permitiu que profissionais da educação que não fossem docentes também pudessem ocupar cargos de direção, fato até então inédito na história do DF.

Finalmente, a lei ainda atrelou a efetivação da candidatura à apresentação de projeto de gestão que contemplasse aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. O documento deveria ser obrigatoriamente defendido em sessão pública com a comunidade escolar, assegurando a elaboração de um projeto para cada unidade onde houvesse um diretor eleito e criando espaço para que a comunidade pudesse ter acesso mínimo a ele. Entretanto, a construção do projeto era de inteira responsabilidade dos candidatos, não sendo previsto que houvesse trabalho coletivo para sua estruturação, ainda que a lei definisse ser atribuição do conselho escolar “adendar, modificar e aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela direção da unidade de ensino, sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e à conservação da escola” (art. 16, inciso II).

Os mandatos tinham duração de dois anos, no entanto previa-se o direito à reeleição. Indicações ao cargo foram previstas apenas no caso da inexistência de candidatos inscritos e seriam válidas pelo prazo máximo de seis meses, o que reforçava a necessidade de realização de processo de escolha por meio de pleito eleitoral. Ademais, a lei previa que aqueles que haviam eleito um candidato à direção teriam também o poder de destituí-lo por meio de decisão realizada em assembleia geral da comunidade escolar, na qual a destituição fosse definida a partir de quórum mínimo de 50% mais um votante de cada segmento e de votação secreta na proporcionalidade de 50% para o segmento dos pais e alunos e 50% para os demais segmentos, situação impensada no anterior contexto de indicação por autoridade.

Quanto ao estabelecimento do Conselho Escolar, a lei 957/95 ampliou a participação de membros do segmento dos alunos, permitindo que estudantes frequentes a partir da 6ª série ou maiores de 13 anos fossem incluídos no colégio eleitoral e na própria representação do segmento no Conselho. Também houve inovação em relação à lei 575/93, com a instauração de representação paritária dos segmentos no conselho, segundo a proporcionalidade observada para a eleição do diretor. Em relação ao desenvolvimento de ações e atribuições, a lei buscou regular a periodicidade de ação do conselho ao exigir uma reunião ordinária mensal e ao atrelar a destituição do cargo ao não comparecimento injustificado de seus membros a três reuniões ordinárias consecutivas ou a cinco alternadas. No rol das atribuições do conselho, para além das definidas pelo sistema educacional de ensino, verificam-se papéis deliberativos e normativos – na elaboração de regimento, na realização de adendos e modificações ao plano administrativo anual, na coordenação da elaboração ou da alteração do regimento escolar, na proposição e coordenação de alterações curriculares, metodológicas, didáticas e administrativas e na estruturação do calendário e dos horários escolares. Também propôs-se a realização de controle da gestão, por meio de fiscalização e divulgação do uso dos recursos financeiros, e de conexão com a comunidade escolar, buscando criar e garantir sua participação no projeto político

pedagógico. Percebe-se aqui que o poder de ação e de influência do conselho escolar sobre a realidade da escola foi expandido, em relação a sua pequena relevância prevista na lei 575/93, fazendo dele “a instância máxima de deliberação das questões da escola” (ARAÚJO, 2010, p. 41).

Em suma, a lei 957/95 previu que a gestão das unidades seria realizada conjuntamente pela direção e pelo conselho escolar (art. 2º). Para tanto, o artigo 6º dispunha que “o diretor da unidade de ensino integrará o Conselho Escolar como membro nato e, em seu impedimento, será substituído por um membro da Direção”. Contudo, a lei não detalhou outros aspectos da gestão escolar, como a descentralização administrativa ou financeira. Possivelmente, aspectos específicos do processo de gestão fossem trabalhados com a equipe de diretores eleitos a partir de curso de qualificação

Art. 30. Caberá à Secretaria de Educação/Fundação Educacional do Distrito Federal oferecer cursos de qualificação aos diretores e vice-diretores eleitos, de 180 (cento e oitenta) horas, no mínimo, considerando os aspectos político, administrativo, financeiro e pedagógico, com frequência obrigatória.

Todavia, se a proposta era de trabalho conjunto da diretoria e do conselho escolar, o dispositivo omitiu-se ao não prever a participação do conselho no processo de qualificação, ou mesmo um processo específico para seus membros.

Ao avaliar a proposta de gestão democrática estabelecida para o Distrito Federal em 1995, Mendonça (2000) pondera que esta “estabelece princípios em que se baseia a gestão democrática, estipula normas de funcionamento dos conselhos escolares e adota a eleição de diretores como forma de provimento do cargo [...], descurando de medidas que alcancem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino capaz de sustentar estes mecanismos”(p. 406). Por sua vez, Araújo (2011) julga que

[...] o processo de gestão democrática, então instaurado, possibilitou novas relações sociais entre o governo, os diretores eleitos e a comunidade escolar. As direções eleitas passaram a desempenhar um importante papel como lideranças políticas em suas comunidades e como sujeitos ativos que queriam interferir no processo de definição dos rumos das políticas educacionais mais amplas. (p. 78)

4.2. Lei Distrital Complementar 247/99: lista tríplice com indicação

Em seu segundo período como governador eleito do Distrito Federal (1999-2002), Joaquim Roriz apropriou-se do emblema neoliberal, buscando governar em compasso com o governo federal. De acordo com estudo de Barroso (2004), seu governo foi, desta maneira, marcado pela tutela estatal e pela gestão filantrópica da pobreza. No que toca a política educacional, o novo velho governo suspendeu imediatamente as políticas associadas ao governo Cristovam, notadamente a Escola Candanga, o programa Bolsa-escola e a eleição direta para diretores de escola. Políticas do primeiro mandato, dependentes do trabalho voluntário, foram reimplantadas e

as políticas recentes expressavam maior aproximação e consonância com as proposições do MEC, tais como “reformulação curricular baseada nas 'competências e habilidades', modelo de gestão escolar competente, aceleração de aprendizagem, ensino profissionalizante em Centros de Educação Profissional-CEP, formação superior para professores normalistas da rede pública [...] e aproveitamento do tempo em serviço (Professor Nota 10)”(BARROSO, 2004, p. 175). Posteriormente, deu-se também a remodelagem de políticas do governo de Cristovam Buarque, o que não modificou a essência de seu conteúdo (BARROSO, 2004), como no caso do Programa Renda Minha, política de transferência de renda nos moldes do Bolsa-escola mas aliado à distribuição de kits escolares e baseado em patamares mínimos de renda a ser transferida (BARROSO, 2004; PACHECO, 2010).

Nesse contexto, o processo de eleições diretas para a direção das unidades escolares públicas estabelecido pela lei 957/95

não durou mais que um período de governo, uma vez que o novo governante [Joaquim Roriz], a partir da argumentação de que as eleições supostamente não permitem avaliar a competência dos candidatos, enviou ao parlamento local outra lei abolindo as eleições e adotando concurso interno para elaboração de lista tríplice para livre escolha do governador (MENDONÇA, 2000, p. 440).

Várias mobilizações foram realizadas pelo Sinpro, a SAE e grupos de professores, “na luta pela permanência da Lei no 957/95, que não se limitava somente na eleição, mas na adoção de mecanismos mais participativos para toda a comunidade escolar [...]” (SILVA, S.F.,2010, p. 166). Entretanto, com o auxílio da concessão de uma liminar, no ano de 1999, mesmo ano em que reassumiu o governo do Distrito Federal, Joaquim Roriz promoveu alterações à Lei 957/95 por meio da Lei Complementar 247 de 30 de setembro de 1999, que preconizou como objetivos da gestão democrática:

Art. 2º A gestão democrática visa atingir os seguintes objetivos:

I - implementar as políticas públicas de educação;

II - perseguir a qualidade de ensino na respectiva unidade escolar, considerando as competências específicas;

III - otimizar os esforços da coletividade para garantia da eficiência, eficácia e relevância do projeto pedagógico da unidade escolar;

IV - garantir a participação de toda a comunidade escolar, pela via da representação, consubstanciada no Conselho Escolar;

V - assegurar o processo de avaliação da unidade escolar mediante mecanismos internos e externos.

Esta lei Complementar 247/99 incidiu de maneira incontestável sobre as disposições anteriores. Dentre as modificações ao que propunha a lei 957/95, o artigo 3º da lei Complementar definiu que “os cargos em comissão de diretor das unidades escolares serão preenchidos pelo Governador, escolhidos dentre os integrantes de lista tríplice, encaminhada pela Secretaria de Educação, nos termos desta Lei Complementar”. A mudança atribuiu, desta maneira, ao governador a escolha final dos dirigentes escolares, e enorme poder de influência no cotidiano das escolas. Segundo Araújo (2011), “o objetivo de suspender o processo eletivo não foi, contudo,

um ato isolado do governador, mas veio reiterar o desejo da Secretaria de Educação de restabelecer o domínio da máquina a partir de um rígido controle sobre a gestão das escolas” (p. 78). Como ocorreu então o processo de escolha dos diretores entre 1999 e 2007?

Segundo a lei distrital 247/99 os diretores seriam indicados pelo governo a partir de lista tríplice. Entretanto esta listagem seria somente formada após processo seletivo composto por prova escrita, análise de currículo e análise de proposta pedagógica. Ademais, a lista deveria ser composta por quatro candidatos que participassem do processo seletivo, notadamente um número incomum de candidatos para realidade das escolas brasileiras e do Distrito Federal. As candidaturas estavam circunscritas às unidades que os candidatos integrassem ou cujo quadro já tivessem integrado. Caso não houvesse quatro candidatos, a lista não seria constituída, legando à autoridade a possibilidade de indicação de diretor pró-tempore até a realização de novo processo seletivo – que deveria dar-se anualmente. Criava-se, desta maneira, uma estratégia para dificultar a ocorrência da formação da lista tríplice e garantir ao governo a possibilidade de indicação de indivíduos de seu interesse para os cargos de direção, visto que “a reprovação do candidato no vestibular [para diretor] abria margem para a SEDF fazer suas indicações” (ARAÚJO, 2011, pp. 78-79). Porém, independentemente de como se desse o provimento do cargo de direção, a escolha do vice-diretor, de assistentes de direção e do secretário escolar, em suma, da equipe de gestão, seria realizada a partir de indicação de comissão que efetuaria após processo de seleção de currículos, o que ainda garantia maior possibilidade de controle das escolas por parte da autoridade central.

Sancionada em setembro de 1999, a lei 247 foi complementada no mês seguinte, pelo decreto 20.691 de 11 de outubro de 1999, que estabeleceu os critérios para a candidatura aos cargos de diretor, vice diretor, assistente e secretário escolar. Viu-se por bem, naquele momento, não imprimir na letra da lei os critérios que seriam adotados na seleção dos candidatos, o que permitiria sua maior flexibilidade em caso de alterações.

A partir das definições do decreto foram impostas diversas restrições a candidaturas, em oposição à ampliação que havia sido verificada no dispositivo de 1995. Segundo o decreto, candidatos à diretor deveriam pertencer exclusivamente ao quadro do magistério da SEDF, tendo ali estado por no mínimo cinco anos contínuos ou intercalados – o que garantia que os candidatos fizessem parte do quadro desde o primeiro mandato do governador Joaquim Roriz (1991-1994) –, dos quais um terço (1/3) do tempo deveria ter sido cumprido em regência. Exigiu-se também deles que possuíssem licenciatura em pedagogia, com habilitação em Administração Escolar, ou licenciatura em outra área com especialização em Gestão da Escola Pública, o que restringia ainda mais as candidaturas e reduzia novamente o número de candidatos, minimizando as possibilidades de formação de lista tríplice a partir de quatro candidaturas e legando à autoridade o poder de indicação dos diretores.

Contraditoriamente, o decreto que regulamentou a seleção de diretores exigindo sua graduação e especialização também previa a oferta de curso de especialização ou aperfeiçoamento:

Art. 3º - A Secretaria de Educação/Fundação Educacional do Distrito Federal - FEDF oferecerá, por intermédio da Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação - EAPE, ou por meio do credenciamento de instituição pública ou privada, curso de especialização ou aperfeiçoamento em Gestão da Escola Pública, gratuitamente, com garantia de vaga para os inscritos ao processo de seleção de diretores de unidades escolares ou que para esses cargos tenham sido nomeados.

Em face das exigências para as candidaturas, a previsão deste tipo de formação para os diretores beneficiaria mais aqueles que tivessem sido nomeados para o cargo, visto os demais já terem apresentado comprovação de tipo de qualificação ao se candidatarem.

Também no decreto 20.691/99 reforçou-se a necessidade de apresentação de proposta pedagógica como parte do processo seletivo. Note-se que o dispositivo não solicitava um projeto político pedagógico, mas somente uma proposta pedagógica que “observará, obrigatoriamente, a legislação vigente; a realidade onde se insere a unidade escolar; as aspirações da comunidade escolar; o currículo de educação básica das escolas públicas do Distrito Federal; e a disponibilidade de pessoal, material, equipamentos e instalações da unidade escolar” (art. 4º, parágrafo único). Essa exigência não só demandava ciência da legislação vigente, mas especialmente vasto conhecimento da realidade da unidade escolar ao qual docentes em regência nem sempre têm acesso. Ademais, ao contrário do proposto pela lei 957/95, não foi prevista qualquer divulgação ou apresentação formal da proposta pedagógica à comunidade escolar, subentendendo-se que esta constituía-se mais como formalidade do processo seletivo e não necessariamente com um projeto político e pedagógico para a unidade de ensino.

A princípio, o objetivo da lei Complementar 247/99 era incidir sobre o modelo de escolha de diretores. Não obstante, ela também apresentou alterações relevantes para o conselho escolar¹¹⁴, como a supressão da representação paritária, com o estabelecimento da representação como se segue: três professores, dois especialistas em educação, dois assistentes, dois auxiliares em educação, três alunos com 14 anos ou na 7ª série e seis pais, sendo autorizada sua composição com números inferiores caso a escola não dispusesse de quantitativo suficiente. Tal quantitativo, além de não respeitar uma proporcionalidade, poderia facilmente inviabilizar a ação do conselho, dados os desafios no processo decisório entre tantos membros, bem como dificuldades de ordem mais simples, como a congregação de todos eles em um mesmo tempo e espaço na escola. O decreto que tratou do conselho escolar também reduziu a participação do segmento dos discentes, restringindo-a a alunos com catorze anos ou a partir da 7ª série, com frequência superior a 75% no bimestre anterior à eleição ou com qualquer frequência para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

¹¹⁴Estas alterações ocorreram a partir do decreto 21.146, de 18 de abril de 2000 que, dentre outros dispositivos, complementou o que fora disposto na lei Complementar 247/99.

Observa-se também pouco detalhamento relativo às atribuições do conselho e a sua relação com o diretor na concretização da gestão, ainda que o órgão colegiado tenha sido considerado integrante da direção no texto do dispositivo.

Art. 13. O Conselho Escolar, integrante da direção das unidades escolares, é um órgão consultivo e deliberativo e terá suas funções regulamentadas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal.

Art. 14. O diretor da unidade escolar integrará o respectivo Conselho Escolar, como membro nato, e em seu impedimento, será substituído pelo vice-diretor.

Assim, “houve uma perda, em termos legais, na institucionalização da representatividade, devido à ausência, em lei, da fixação de uma periodicidade e do quórum mínimo para as reuniões do conselho, além da inexistência de artigos que abordassem suas atribuições[...]” (SILVA, S.F., 2010, p. 168).

Nota-se também continuidade no que fora disposto pela lei 957/95, ao manter-se o diretor como membro nato do conselho escolar. Contudo, instituiu-se o veto a que um membro da direção – o diretor ou seu substituto legal - assumisse a presidência do conselho (Art. 4º, parágrafo único), o que não fora previsto no dispositivo de 1995. Quanto ao fato de que o conselho escolar ter suas funções regulamentadas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal – CEDF, deve-se considerar o fato de o CEDF ser composto a partir de indicação do governador. Desta maneira, no contexto de um governo tradicional e neopatrimonial, embora tivesse sido atribuído papel deliberativo aos conselhos escolares, este se daria somente dentro dos limites traçados pela autoridade indicadora do Conselho de Educação.

4.3. Lei Distrital 4036/07: processo seletivo com eleição pela comunidade escolar

O governo que se sucedeu ao de Joaquim Roriz foi o de José Roberto Arruda (2007-2009¹¹⁵), que deu continuidade tanto à política educacional estabelecida quanto à sua consonância com a política federal. Ademais,

o núcleo de sustentação do novo governo na área da educação continuou a ser praticamente o mesmo que governou o Distrito Federal nos sucessivos mandatos do governador Roriz e que apresenta, como marca de sua gestão, a ausência de participação efetiva e autônoma da comunidade nas decisões políticas. (ARAÚJO, 2011, p.81)

¹¹⁵O governador José Roberto Arruda foi afastado de seu cargo ao fim de 2009, em razão de investigação de corrupção, e seu mandato se estendeu oficialmente até o princípio de 2010. Rogério Rosso, escolhido pela Câmara Legislativa do DF, assumiu o governo em 2010 e finalizou o mandato sem intervenções relevantes na área de gestão da educação, de maneira que considera-se aqui que o ano de 2010 representou a continuidade da política gestada especialmente nos dois primeiros anos do governo Arruda, visto o ano de 2009 ter sido de instabilidade política diante de investigações de corrupção empreendidas.

Verificou-se, desta maneira, a permanência de programas anteriores, como “Escola Aberta”, “Amigos da Escola”, “Aceleração da Aprendizagem”¹¹⁶, “Igualdade nas diferenças”, “Renda Minha”, “Bolsa-auxílio enfermagem”, “Quanto Mais Cedo Melhor” e “Pise”. Dentre os programas do governo anterior que foram mantidos e relatados no relatório de gestão de 2007, alguns trazem a observação de não terem sido executados, a saber, “Ligado no Futuro”, “A escola bate a sua porta”, “Visitador escolar” e “Geração Campeã”. Houve também a implementação de novos programas, dentre os quais destacam-se “Se Liga DF” e “Acelera DF” – programas de correção do fluxo escolar e aceleração da aprendizagem que substituíram o programa “Aceleração da aprendizagem” –, “Escola do Amanhã” e “Programa Escolas Técnicas – PROTEC”, focados na formação para o trabalho e ligados ao Sistema S.

O governo José Roberto Arruda também estabeleceu um novo modelo de gestão, com a aprovação da Gestão Compartilhada (Lei 4036/07), que aliou a escolha de diretores escolares a processo seletivo, à instituição de um sistema de avaliação das escolas específico para o DF (o SIADÉ¹¹⁷) – estabelecido para a avaliação das políticas, da gestão e do desempenho escolar – e à institucionalização da descentralização administrativa e financeira por meio do PDAF¹¹⁸ – instrumento que permitiu às escolas gerenciarem os recursos disponíveis em contrapartida a processo de planejamento e controle de gastos pré-determinados.

Quanto ao modelo de escolha de dirigentes, a lei 4036/07 versa que:

Art. 4º Os cargos em comissão de diretor e de vice-diretor da instituição educacional serão providos por ato do Governador, após escolha feita pela comunidade escolar, nos termos desta Lei.

[...]

Art. 6º Poderão inscrever-se no processo seletivo para os cargos de diretor e de vice-diretor servidores com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – pertencer ao Quadro de Pessoal do Distrito Federal, integrante da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, com lotação na Secretaria de Estado de Educação, ou integrar o Quadro de Pessoal Inativo da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, exceto se aposentado compulsoriamente ou por invalidez permanente;

II – ter, no mínimo, 3 (três) anos, em períodos contínuos ou alternados, computados em regência de classe, coordenação pedagógica, cargo de diretor, de vice-diretor ou de assistente, atividade de orientação educacional em instituição educacional da rede pública do Distrito Federal;

III – ser licenciado em qualquer área de conhecimento, preferencialmente com especialização ou aperfeiçoamento em Gestão da Escola Pública;

IV – não ter sido apenado em processo administrativo disciplinar nos 3 (três) anos anteriores à data da indicação para o cargo.

¹¹⁶Embora o programa conste no Relatório de Gestão da SEDF para o ano de 2007, nenhum dos valores consignados para ele foram aplicados naquele ano, visto o programa estar em vias de ser substituído por outros. (DISTRITO FEDERAL-SEE, RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007)

¹¹⁷O Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADÉ) foi criado por meio do Decreto nº 29.244, de 2 de julho de 2008. (site SEDF, 2011)

¹¹⁸O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) foi Implantado pela SEDF por meio do Decreto nº 28.513, de 6 de dezembro de 2007, e posteriormente alterado pelo Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008. (site SEDF, 2011)

Parágrafo único. A candidatura a cargo de diretor e de vice-diretor fica restrita a uma única instituição educacional pertencente à rede pública do Distrito Federal, desde que nela já tenha atuado.

Art. 7º O processo seletivo para indicação de candidatos aos cargos de diretor e de vice-diretor constará das seguintes etapas:

- I – etapa I: avaliação do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos;
- II – etapa II: elaboração e apresentação do plano de trabalho;
- III – etapa III: escolha pela comunidade escolar.

Desta maneira, não só o mecanismo de provisão ao cargo de diretor foi revisto, mas inclusive a lei promulgada deixou de dispor sobre a gestão democrática, instituindo a denominada gestão compartilhada em seu artigo 1º. Tratou-se da assunção de uma proposta de compartilhamento, o que significa que

Para compartilhar a gestão não é preciso explicar a situação precária em que se encontra a escola pública, nem tampouco identificar os responsáveis e os determinantes desse quadro. É bastante comprovar que a realidade é grave e precisa ser resolvida, estando a solução nas mãos da comunidade escolar que, na forma de gestão compartilhada, irá buscar os meios possíveis para melhorar o desempenho e a imagem da escola. [...] A participação, dever de ofício para uns e voluntariado para outros, revela uma concepção que se afasta da ideia de controle social e se aproxima do conceito de gerência. (MELO, 2006, p. 246)

A promulgação da lei desdobrou-se, portanto, na instauração de uma outra lógica para a gestão escolar, ainda que o primeiro artigo da lei 4036/07 declare que esta “será exercida conforme o disposto no art. 206, VI da Constituição Federal, nos arts. 3º, VIII, e 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no art. 222 da Lei Orgânica do Distrito Federal.”

Quando de sua sanção, em 2007, a lei 4036/07 da gestão escolar do DF incidia exclusivamente sobre o processo de escolha dos diretores das escolas¹¹⁹. Somente no ano seguinte a sua implantação foram baixados decretos complementares a ela, que tratavam do programa de descentralização administrativa e financeira, dos conselhos escolares, da instituição de premiação pela melhoria do desempenho escolar das instituições educacionais¹²⁰, da instituição de sistema de avaliação de desempenho das instituições educacionais e da regulamentação de contratação temporária de professores substitutos.

Observa-se que a política de gestão escolar configurou-se a partir de diversas alterações e da instituição de instâncias que não figuravam no cerne da lei promulgada em 2007 – mas que foram tocadas de maneira a contribuir para a concretização do dispositivo legal e de seus

¹¹⁹Em seu artigo 20, a lei 4036/07 previa a criação de mecanismo de acompanhamento do desempenho das escolas e no artigo 27 mencionava a regulamentação de processo de contratação temporária de professores e a descentralização de recursos como meios de garantir a implementação da gestão compartilhada. No entanto, os demais artigos tratavam do processo do modelo de escolha de diretores e de seu trabalho de gestão.

¹²⁰Esta premiação liga-se diretamente ao decreto nº 29.244, de 2 de julho de 2008, que estabeleceu o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE), intrinsecamente associado à Gestão Compartilhada, visto ser ela um dos itens considerados quando da avaliação.

objetivos, contribuindo para o processo de microrregulação da gestão das unidades escolares (BARROSO, 2006).

Segundo o Relatório de Gestão de 2008¹²¹ da Secretaria de Educação do DF, a proposta de gestão compartilhada assenta-se sobre três pilares: “a seleção de diretores e vice-diretores das instituições educacionais, a contratação de professores substitutos por regime de hora/aula e a descentralização dos recursos necessários à administração das escolas” (DISTRITO FEDERAL-SEE, 2008, p. 15). Portanto, o conteúdo básico da lei de gestão compartilhada tem como objetivo principal alterar a legislação anterior influenciando a escolha dos diretores das escolas do sistema de ensino do DF. A importância de afetar o processo de definição dos diretores é evidenciada quando são avaliados os papéis das diversas instâncias e sujeitos na concretização da proposta de gestão compartilhada e na realização de seus objetivos.

Tal como escritos na lei 4036/07, os objetivos da gestão compartilhada foram expressos em proposições gerais em favor da garantia de eficiência, eficácia, produtividade e relevância na concretização de um plano de trabalho e da proposta pedagógica. Foram também destacados no texto da lei a transparência nos mecanismos, a autonomia das instituições educacionais, o processo de avaliação institucional e o uso eficiente dos recursos. No entanto, estes propósitos foram traduzidos em metas pontuais, precisas e específicas definidas pela SEDF no interior do Termo de Compromisso¹²², estabelecido pelos artigos 18 e 22 da lei 4036/07 – este, assinado por diretores eleitos e pela SEDF no ato de posse dos primeiros:

Cada diretor empossado assinou, ainda, um termo de compromisso entre a Secretaria de Educação e as direções das instituições educacionais, fixando metas a serem atingidas, que incluem: *redução em 20% da defasagem idade-série* (relativos aos dados do censo escolar de 2006); *aumento do índice de aprovação em 20% ao ano a partir de 2008*; *atendimento educacional aos alunos com necessidades educacionais especiais de forma inclusiva*; *diminuição da evasão escolar em 20% ao ano a partir de 2008*; e *elevação do índice de desempenho individual da instituição educacional*, referendado pela média do IDEB-2005. (Relatório de Gestão 2008, p. 15, grifos nossos)

A imposição de tais metas aos novos diretores supõe que elas sejam suficientes para que os resultados almejados e uma gestão escolar eficiente sejam atingidos, desconsiderando a incidência de outras ações e circunstâncias concretas sobre o sistema de ensino. Neste sentido, Araújo (2011) ressalta “a visão de curto prazo do governo em relação ao cumprimento das metas estabelecidas e o predomínio de uma racionalidade técnica que define as metas sem envolver um amplo debate com as escolas, que passaram a ter a árdua missão de executar o que era proposto” (p. 95). Disto depreende-se o modelo gerencialista que orientou a alteração no processo de escolha de diretores e na demanda por seu comprometimento com as metas traçadas, sendo

¹²¹Ainda que a lei tenha sido promulgada em 2007, o primeiro ano de sua efetiva execução foi 2008.

¹²²Para uma análise detalhada do Termo de Compromisso, vide Araújo (2011), capítulo I.

eles considerados os principais responsáveis por ações nas unidades de ensino que incidam diretamente sobre os índices a serem atingidos.

Ainda que a etapa final do processo seletivo seja a eleição por parte da comunidade escolar, esta, nas circunstâncias da seleção que a antecedem, assemelha-se mais a um referendo de uma definição realizada pela SEDF. Deve-se notar que o processo de escolha dos diretores é composto por duas etapas, quais sejam, i) a avaliação do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos e ii) a elaboração e apresentação do plano de trabalho. Neste momento, não se trata de um projeto político pedagógico ou mesmo de uma proposta pedagógica, mas de uma proposta de trabalho que deve condizer com as diretrizes já estabelecidas pela SEDF e pelo MEC para ser aprovada. Desta maneira, a ação da SEDF se dá em duas direções: na definição dos dirigentes que busquem os objetivos estabelecidos no alto da hierarquia, e na garantia de definição uma proposta de trabalho condizente com estas mesmas metas.

Em se tratando dos conselhos escolares, verifica-se alguma continuidade em relação à lei 274/99. Manteve-se sua composição não paritária, com a representação de até três professores, um especialista, até dois assistentes, até 03 discentes com idade igual ou superior a 16 anos e até 06 pais, e acentuou-se o processo de restrição ao segmento dos discentes. Com a gestão compartilhada, a participação dos estudantes tanto no conselho escolar quanto em processos eleitorais foi facultada apenas aos que possuam 16 anos ou mais – o que significa que a representação deste segmento por seus próprios membros ocorre, a princípio, em unidades de ensino que atendam a etapa do ensino médio ou que congreguem a modalidade de educação de jovens e adultos.

Além disso, a proposta de gestão compartilhada incidiu também sobre as atribuições do conselho escolar. Neste cenário de gestão escolar, os conselhos são considerados “órgãos colegiados de natureza consultiva, deliberativa, mobilizadora e supervisora das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras” (art. 1º do decreto nº29.207 de 26 de junho de 2008). Com este caráter estabelecido, compete ao conselho escolar, segundo lista de suas atribuições (art. 10, incisos I a XI): participar do processo de seleção dos diretores a serem eleitos, garantir a participação da comunidade na gestão, aprovar a proposta pedagógica a ser construída pelo diretor eleito e a comunidade, referendar o Plano de Aplicação para uso de recursos do PDAF, atestar irregularidades em prestações de contas, auxiliar a direção em questões que lhe sejam submetidas e aprovar e supervisionar a gestão escolar, dentre outros.

O papel do conselho escolar no acompanhamento da gestão é enfatizado pela lei 4036/07. No entanto existe uma tênue linha entre o acompanhamento e a supervisão. Neste sentido, a previsão de que os integrantes do conselho escolar recebam capacitação obrigatória da SEDF (art. 3º) pode colaborar para que seu trabalho seja desenvolvido na linha do acompanhamento, contribuindo para o controle da secretaria sobre a ação dos gestores das escolas. Todavia, a capacitação oferecida pode também contribuir para que a ação do conselho escolar torne-se

supervisora e mais interessada em apontar desafios e problemas que em gerir conjuntamente os centros de ensino.

Entretanto, se no âmbito local os gestores das escolas têm suas ações acompanhadas, averiguadas e mesmo questionadas pelos conselhos escolares, o mesmo não se verifica com a própria Secretaria de Educação. A ação e participação do Conselho de Educação do DF no acompanhamento das ações da SEDF, se comparada àquela dos conselhos escolares, é reduzida. O Conselho de Educação do DF aparentemente pronuncia-se e procura atender a demandas recebidas e não necessariamente as cria para si.

Art. 2º Ao Conselho de Educação do Distrito Federal, além de outras competências que lhe são conferidas pela legislação federal e do Distrito Federal, compete:

I – definir:

- a) normas para organização e funcionamento do Sistema de Ensino do Distrito Federal;
- b) diretrizes para organização administrativa, educacional e disciplinar das instituições educacionais públicas e privadas;
- c) diretrizes sobre supervisão, fiscalização e acompanhamento das instituições educacionais públicas e privadas;
- d) critérios para autorização de cursos e outras atividades, credenciamento e credenciamento de instituições educacionais;
- e) critérios para avaliação da educação no Distrito Federal;

II – aprovar:

- a) matérias relativas à organização, à autorização de funcionamento e ao reconhecimento de cursos e outras atividades, ao credenciamento e ao credenciamento de instituições educacionais;
- b) políticas, planos, projetos e programas educacionais propostos para a educação no Distrito Federal;

III – emitir parecer sobre:

- a) assuntos e questões de natureza educacional que lhe sejam submetidos pelo Secretário de Educação ou apresentados por iniciativa de seus Conselheiros;
- b) questões concernentes à aplicação da legislação educacional;

IV – acompanhar a implementação da política de educação do Distrito Federal;

V – assessorar o Secretário de Educação; (Decreto Distrital 20.551, de 3 de setembro de 1999, grifos da autora)

De acordo com este rol de competências, o Conselho de Educação do DF não possui papel fiscalizador ou avaliador da gestão do sistema, sendo responsável apenas pelo acompanhamento da implementação da política local e emitindo pareceres mediante demanda da própria secretaria ou pela livre iniciativa dos conselheiros.

Observa-se, desta maneira, dois modelos de acompanhamento da gestão: um para as escolas, em nível local, normatizado, organizado, com atribuições de controle e compartilhamento de responsabilidades aos sujeitos locais; e outro para a própria SEDF, sem normatizações e menos organizado para realizar o necessário acompanhamento da gestão da própria Secretaria de Educação. Assim, o que se verificou, tanto nos dispositivos de 1995 e 1999 quanto na regulamentação de 2007 para a gestão da educação no DF, foi a ausência de detalhamento de medidas que alcançassem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino em todas as instâncias que o compõem.

Uma inovação desta política de gestão, em relação aos dispositivos sancionados em 1995 e 1999, consiste na realização de avaliação da gestão compartilhada a cada vinte e quatro meses, ao fim da qual diretores poderiam ser reconduzidos à direção ou exonerados, segundo o desempenho aferido¹²³. Este modelo de avaliação, sustentado pelo modelo gerencialista neoliberal, está construído sobre uma proposta de apreciação para a punição dos gestores por desempenhos aquém do previamente determinado, servindo ainda como instrumento de pressão sobre o trabalho do gestor. Tal configuração suscita, portanto, incertezas quanto aos motivos e objetivos de se avaliar a gestão, bem como a sua efetividade como instrumento de melhorias para as escolas.

Ao analisar o SIADE em específico, Araújo (2011) pondera que, na visão da equipe que o construiu, ele consistia em meio de implementar um processo de avaliação abrangente, “envolvendo três eixos básicos: avaliação das políticas educacionais; avaliação da Gestão Compartilhada, da gestão escolar regimental e da instituição educacional e avaliação do rendimento escolar”(p. 129). No entanto, constituído dentro de um modelo neoliberal de avaliação educacional, o SIADE priorizou o uso de exames padronizados direcionados aos alunos e, desta maneira, não logrou a amplitude inicialmente proposta. De acordo com a análise de Araújo (2011),

[...] a avaliação proposta parece ter ignorado aspectos amplos que poderiam dar ao SIADE uma perspectiva de avaliação educacional de sistema, a partir da avaliação da gestão escolar, contemplando questões relacionadas à infra-estrutura, aos projetos educacionais. Essas questões não tiveram e nem ganharam a relevância que mereciam no debate e no processo avaliativo do SIADE [...] (p. 132)

Em paralelo, como mais um instrumento à consecução dos objetivos constantes no Termo de Compromisso, estabeleceu-se premiação pecuniária a profissionais da educação que contribuam para a melhoria do desempenho escolar das instituições educacionais. Também este prêmio está diretamente ligado ao Termo de Compromisso e ao SIADE, pois a avaliação que o determina tem como parâmetros básicos a consecução dos objetivos do Termo e os resultados do SIADE. Estas avaliações e a premiação são estratégias que auxiliam a promoção da regulação da política de gestão em consonância com o que foi regulamentado pelo governo distrital, visto que direcionam o trabalho do diretor no sentido de adequar sua gestão à política estabelecida pelo governo. Trata-se, desta forma, de um processo indireto de regulação da gestão, que cria um simulacro de participação por parte dos diversos sujeitos da educação e que serve a Estados pouco afeitos a espaços democráticos de discussão, priorização e decisão.

Outra inovação associada à proposta de gestão compartilhada, e ainda exemplo de simulação participativa, foi a instauração de um programa que viabilizaria maior participação da comunidade escolar na tomada de decisões que afetam diretamente as instituições de ensino, em

¹²³A recondução à direção depende do cumprimento de no mínimo 70% dos objetivos estabelecidos no termo de compromisso e a exoneração está diretamente ligada a uma avaliação que indique o descumprimento deste valor mínimo. (Lei distrital 4036/07, art. 22)

especial por meio da exigência de rígido controle do uso dos recursos financeiros por parte do conselho escolar. O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF “tem por objetivo principal oferecer autonomia gerencial às escolas e DREs - Diretorias Regionais de Ensino, possibilitando-lhes efetivas condições para colocar em prática seus projetos pedagógico-administrativo-financeiros” (sítio web da SEDF, 2011) e foi regulamentado pela portaria 171 de 01 de agosto de 2008.

Segundo a portaria, o primeiro momento do PDAF consiste na adesão dos centros de ensino ao programa, o que implica na identificação de uma Unidade Executora (UEX) que possa mediar o repasse e o gasto de recursos e responsabilizar-se tanto pela elaboração de plano de aplicação de recursos¹²⁴ quanto pela efetiva realização dos gastos. Considerando que Associações de Pais e Mestres (APMs), Associações de Pais, Alunos e Mestres (APAMs) e Caixas Escolares (CEs) são impelidas a se organizarem e assumir o papel de UEX, a indicação destas instâncias para mediar o uso dos recursos permitiria maior participação da comunidade escolar nas tomadas de decisão relativas a aspectos financeiros e administrativos da gestão. Todavia, a maior participação da comunidade nestas definições está condicionada a sua presença ativa em APMs, APAMs e CEs, que sabidamente não é tão abrangente nem efetiva. Ademais, não há impedimento legal a que outra associação assuma a tarefa, sendo inclusive permitido que uma mesma associação gerencie os recursos de mais de uma escola. Assim, em escolas onde as associações da comunidade local não estejam estruturadas é possível que a mediação seja assumida por uma associação outra, sem que isto fomente uma participação mais ativa¹²⁵ da comunidade.

O segundo momento reside na construção do Plano de Aplicação que viabiliza o repasse dos recursos para conta da instituição, de acordo com finalidades estabelecidas pela portaria 171 de agosto de 2008, baixada pelo Secretário de Educação do DF, que tanto apresenta itens que podem ser contemplados quanto aqueles para os quais é vedado o uso dos recursos do PDAF.

Art. 16. Os recursos do PDAF não poderão ser aplicados no pagamento de despesas com:

- I - pessoal e encargos sociais, qualquer que seja o vínculo empregatício;
- II - gratificações, bônus e auxílios;
- III - festas, recepções e homenagens;
- IV - viagens e hospedagens;
- V - merenda escolar, exceto gás engarrafado - GLP;
- VI - obras de infra-estrutura;
- VII - pesquisas de qualquer natureza;

¹²⁴O Plano de Aplicação deve ser elaborado pela UEX em consonância com prioridades estabelecidas pelo Conselho Escolar para a instituição de ensino.

¹²⁵Ao se tratar de participação neste texto, estabeleceu-se como nível ideal a denominada participação ativa, que, segundo Lima (2008) “caracteriza atitudes ou comportamentos de elevado envolvimento na organização, individual ou colectivo. Traduz capacidade de mobilização para a acção, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes, afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos actores e da sua capacidade de influenciar as decisões”(p. 77).

VIII - atendimento médico, odontológico ou psicológico e de assistência social;
IX - aquisição de medicamentos;
X - despesa com publicidade e propaganda;
XI - transporte de alunos, nos casos em que estes sejam objeto de contratos celebrados diretamente pela SEDF;
XII - construção de redes lógicas;
XIII - manutenção preventiva e corretiva de prédios, exceto os pequenos reparos;
XIV - transporte da merenda escolar;
XV - locação de espaços físicos;
XVI - aquisição e locação de equipamentos de informática;
XVII - manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores;
XVIII - manutenção preventiva e corretiva de piscinas, quando estas forem atendidas no contrato celebrado pela SEDF;
XIX - serviços técnicos especializados de tecnologia da informação;
XX - fornecimento e transporte de água potável para atendimento às instituições educacionais situadas em zona rural;
XXI - aquisição de uniformes para alunos ou funcionários;
XXII - aquisição ou instalação de terminal telefônico, solicitação de produtos junto à prestadora dos serviços de telefonia que acarrete ônus à SEDF, sem a prévia anuência do Chefe da UAG¹²⁶;
XXIII - aquisição ou instalação de novas ligações de energia ou hidrômetros, que acarretem ônus à SEDF, sem a prévia anuência do Chefe da UAG;
XXIV - pagamento de valores a título de juros de mora, multas e atualizações monetárias;
XXV - despesas decorrentes da incorreta utilização dos recursos do PDAF, tais como as provenientes de talonários de cheques e de extratos que excedam os limites de gratuidade estabelecidos pela instituição financeira depositária das contas. (GDF, Portaria nº 171 de 01 de agosto de 2008.)

Isto significa que, caso as prioridades da unidade não sejam aquelas listadas para atendimento pela portaria, estas não poderão ser supridas por meio de repasse do PDAF. Tal situação restringe o uso de recursos pelas escolas, o que minimiza a autonomia aventada como objetivo do processo de descentralização.

No contexto da lei 4036/07 o PDAF consistiu no instrumento fomentador da descentralização administrativa e financeira para o sistema de ensino do DF, além de ser a principal fonte de recursos das instituições públicas de ensino. O programa, entretanto, representa uma série de desafios a serem superados pelas instituições de ensino para acessarem os valores anualmente empenhados pela SEDF¹²⁷. Ademais, verifica-se a promoção de desconcentração de responsabilidades pela realização e pelo controle de algumas das aplicações dos recursos para a promoção da educação, visto a SEDF não ser mais obrigada a responder por eles quando da adesão da escola ao PDAF. Ao mesmo tempo, nota-se a centralização relativamente a outros destes gastos, a partir da longa lista de vetos ao uso dos recursos. Resta às unidades de ensino, portanto, a obrigação de realizar e controlar a aplicação de recursos de acordo com orientação e por meio de mediação. Sem acesso direto aos valores e com limitações de uso, a escola passa, assim, a responder pelo investimento financeiro a ser realizado ali.

¹²⁶Unidade de Administração Geral.

¹²⁷Em 2008 o total previsto de gastos era de R\$ 64.482.951,06 e o valor gasto foi de R\$ 26.094.868,00, segundo relação de valores pagos por DRE (GDF, Relatório do PDAF 2008).

Todos estes dispositivos e estratégias¹²⁸ sugerem que a inspiração deste modelo de gestão permita a autonomia dos centros de ensino, tanto pela eleição quanto pela expectativa de construção conjunta da proposta pedagógica, pela ação consultiva, deliberativa, mobilizadora e supervisora do conselho escolar e, especialmente, em razão da proposta de descentralização administrativa e financeira a ela atrelada. No entanto, trata-se de uma autonomia regulada e tutelada pelo governo central, seja no processo seletivo, seja na definição das atribuições das equipes, seja por meio de formação direcionada para estes gestores, seja por avaliações cujos resultados podem influir em sua permanência nos cargos, seja pelo incentivo pecuniário de uma premiação.

Na realidade o processo de escolha de diretores permite à SEDF regular a gestão da educação e a gestão escolar – por meio de vários instrumentos, quais sejam o processo de seleção, a assinatura do termo de compromisso, as orientações de descentralização do PDAF, a avaliação da gestão realizada pelo SIADE e a premiação pecuniária – e também certificar-se da execução das diretrizes por ela traçadas e do alcance das metas por ela estabelecidas. Ainda que a comunidade escolar seja chamada a tomar parte no processo de seleção nas comissões locais¹²⁹ e seja valorizada a sua participação na construção da proposta pedagógica da escola, de concreto, a configuração do processo de seleção e de permanência nos cargos permite ínfima interferência da comunidade escolar na definição da proposta pedagógica e no plano de ações para a escola. Neste sentido, resta à comunidade (e por que não ao próprio diretor), quando chamada a participar, definir os meios para fins que não foram por ela definidos, ao que Araújo (2011) observa que

¹²⁸Ainda que não consista no objeto desta dissertação, deve-se notar que a lei 4.036/07 considera a contratação de professores substitutos um dos pilares da gestão, embora não esteja claro em sua regulamentação como esta se relaciona à gestão das unidades escolares. A contratação temporária configura-se, em verdade, como um meio de a SEDF assegurar a presença efetiva de professores nas instituições de ensino – o que deve ser considerado um aspecto positivo, em prol da normalidade de atendimento aos alunos. Entretanto, se as contratações permitem a regularidade do ensino, deve-se questionar em que medida contribuem para a gestão da escola.

Os docentes contratados, segundo o decreto regulamentador, podem esperar apenas direito sobre o trabalho de docência. Devem, portanto, segundo o decreto 29.847/08, “além da efetiva substituição na regência e coordenação pedagógica, [...] participar de eventos e projetos, proceder à escrituração em diários de classe, relatórios e demais documentos referentes às turmas e alunos”, o que não implica, por exemplo, em seu compromisso na materialização da proposta pedagógica construída para a instituição de ensino. Esses docentes tampouco podem se candidatar à direção ou vice-direção ainda que seu perfil seja adequado para tal e nem mesmo podem compor o Conselho Escolar, visto não pertencerem ao quadro de pessoal do DF. De igual maneira, não há nos documentos legais nenhuma previsão de que os contratados possam votar na composição do Conselho Escolar ou na seleção de diretor e vice. Assim, a contratação temporária reflete em um corpo docente sujeito a alterações ao longo do semestre e cuja participação no cotidiano da escola está centrada no trabalho de sala de aula. Portanto, se os resultados do ensino em sala de aula parecem contemplados por este arranjo legal, aqueles do processo de gestão local em si figuram-se pouco sustentados por este pilar da gestão compartilhada.

¹²⁹É assegurada pela lei a participação do Conselho Escolar nas comissões locais.

A Gestão Compartilhada anunciou-se como um modelo de autogerenciamento e o autocontrole dos serviços, por isso a ênfase no discurso da autonomia da escola por meio da descentralização de recursos financeiros, porém, essa autonomia foi dissimulada e decretada pelo alto. (p. 98)

Entretanto, nesse contexto evidencia-se a (re)ação de setores mobilizados da população que lutam e trabalham em prol de políticas sociais construídas sobre os direitos dos cidadãos e não sobre necessidades mercadológicas. Na conjuntura do Distrito Federal entre 1995 e 2010 constatou-se movimento de alternância entre forças políticas e econômicas à frente do governo. Este movimento, que se articulou ao longo de 2011 em torno de uma nova regulamentação para a gestão da educação e a gestão escolar no DF, representa, neste momento, a luta contínua dos trabalhadores da educação e das comunidades escolares no DF em prol do efetivo estabelecimento da gestão democrática.

* * * * *

Este capítulo procurou desvelar como a gestão democrática tornou-se princípio educacional institucionalizado na legislação federal brasileira, bem como a configuração da gestão educacional e escolar no Distrito Federal, reflexo de lutas e embates em prol da do direito à educação pública.

Para tanto revisou-se como a gestão democrática foi delineada na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e no Plano Nacional de Educação de 2001, bem como as correlações de forças se estabeleceram quando do processo de sua tramitação. A partir da instituição do princípio democrático de gestão, passou-se então para a gênese da gestão escolar no Distrito Federal, os antecedentes históricos do sistema de ensino inclusive anteriormente à inauguração de Brasília, passando pelo projeto de Anísio Teixeira para a nova capital, pela “inflexão democrática” de 1985 que contribuiu para a assinatura de Acordo Coletivo, e alcançando a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal em 1993. Dentro deste período constatou-se, portanto, a alternância de experiências pontuais de gestão democráticas e experiências mais autoritárias e centralizadoras, ainda que a regulamentação da gestão escolar fosse incipiente e circundada pelo jogo de forças.

Uma vez compreendido o processo de institucionalização da gestão democrática e observado o processo histórico de construção do sistema de ensino e de experiências democráticas de gestão no DF, foi então possível vislumbrar os três dispositivos regulamentadores da gestão escolar no Distrito Federal entre 1995 e 2010: lei distrital 957/95, lei distrital 247/99 e lei distrital 4036/07. Neste sentido, observou-se o quanto cada um destes dispositivos aproxima-se de uma política de governo e de interesses partidários em oposição a um política de Estado, visto cada um deles estar diretamente ligado ao período de mandato de três governadores diferentes. Também neste período, à semelhança do observado previamente a

1995, percebeu-se a alternância de experiências de gestão democrática e experiências autoritárias, centralizadoras e com traços neopatrimonialistas. Neste momento verificaram-se dispositivos regulamentadores da gestão das escolas e do sistema de ensino seguindo os preceitos verificados para a regulação que se dava em nível nacional (BARROSO, 2006) e que incidiram e foram influenciados pela prática da gestão expressa nas escolas do Distrito Federal.

Quadro 04 – Quatro estratégias de gestão nas legislações distritais entre 1995 e 2010

Estratégias de gestão	Governo Cristovam Buarque (1995 a 1998)	Governo Joaquim Roriz (1999 a 2006)	Governo José Roberto Arruda (2007 a 2010)
Legislação	Lei Distrital 957/95	Lei Distrital 247/99	Lei Distrital 4036/07
Modelo de escolha de diretor	eleição direta	lista triíplice com indicação	processo seletivo com eleição
Conselho escolar	<ul style="list-style-type: none"> - ampliação participação alunos (maiores de 13 anos) - representação paritária dos segmentos - estabelecimento de periodicidade de reuniões - deliberativo e normativo e fiscalizador 	<ul style="list-style-type: none"> - redução participação dos alunos (maiores de 14 anos) - supressão representação paritária - sem estabelecimento de periodicidade - sem detalhamento do papel do conselho 	<ul style="list-style-type: none"> - redução participação dos alunos (maiores de 16 anos) - supressão representação paritária - estabelecimento de participação no processo do PDAF - consultivo, deliberativo, mobilizador e supervisor
Projeto político pedagógico	<ul style="list-style-type: none"> - autonomia das escolas na gestão do projeto educativo - conselho responsável por mecanismos para garantir participação 	<ul style="list-style-type: none"> - legislação não previa PPP - apresentação de proposta pedagógica por candidatos para a lista triíplice 	<ul style="list-style-type: none"> - legislação não previa PPP - apresentação de plano de trabalho por candidatos do processo seletivo
Descentralização administrativa e financeira	<ul style="list-style-type: none"> - sem regulamentação da descentralização - previsão de gestão conjunta da escola pela direção e conselho escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - sem regulamentação da descentralização 	<ul style="list-style-type: none"> - instituição de programa de descentralização (PDAF)
Fonte: elaboração da autora			

Considerando o movimento regulador da gestão aqui delineado, espera-se que o capítulo seguinte possa trazer novas luzes sobre a relação de cada um dos modelos de escolha de diretores expressos nos três dispositivos de gestão aqui detalhados (leis 957/95, 247/99 e 4036/07) e as demais estratégias de gestão elencadas para este estudo: o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e a descentralização administrativo-financeira.

CAPÍTULO 3

Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar?

Este capítulo pretende, tendo por base o percurso histórico delineado, analisar as relações e como os modelos de escolha de diretores incidiram em três estratégias de gestão: o conselho escolar, o projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira, a partir da perspectiva de dirigentes que estiveram à frente das escolas de ensino médio de Taguatinga entre 1995 e 2010.

Neste sentido, são quatro os objetivos almejados para o capítulo: i) apresentar os procedimentos empíricos para a captação dos dados; ii) apresentar três estratégias de gestão sobre as quais a pesquisa foi construída, o conselho escolar, o projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira que são utilizadas como parâmetros para a análise; iii) analisar três estratégias de gestão dentro do contexto de cada uma das legislações normatizadoras da gestão da educação e da gestão escolar do Distrito Federal entre 1995 e 2010; e iv) apresentar a situação das instituições de Ensino Médio da DRE de Taguatinga-DF após a vigência de três legislações reguladoras da gestão escolar e sua relação com o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e as práticas de descentralização administrativa e financeira.

Assim, há uma questão basilar que norteia todo o capítulo: como, entre 1995 e 2010, o modelo de escolha do dirigente se configurou na gestão das escolas de ensino médio de Taguatinga e se relaciona com as estratégias de gestão: o conselho escolar, o projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira? Aliada a ela também foram construídas questões específicas: como o Conselho Escolar atuou sob cada um dos três modelos de escolha de diretores regulados em 1995, 1999 e 2007? Como foi construído e legitimado o projeto político pedagógico sob cada um dos três modelos de escolha de diretores regulados em 1995, 1999 e 2007? Como se deu a descentralização administrativo-financeira sob cada um dos três modelos de escolha de diretores regulados em 1995, 1999 e 2007?

Para tanto, o capítulo está subdividido em duas seções. Na primeira seção trata-se da experiência empírica e de como ela foi construída, bem como de seu *locus* e de seus sujeitos. Na segunda parte, após apresentação de como o conselho escolar, o projeto político pedagógico e a descentralização são assumidas, cada uma das três estratégias de gestão é analisada no contexto de seu desenvolvimento sob os três dispositivos legais regulamentadores da gestão escolar (lei 957/95, lei 247/99 e 4036/07). Assim, considerando a vigência de três legislações reguladoras da gestão escolar, examina-se como os modelos de escolha de diretor incidem no conselho escolar e suas atribuições, na construção do projeto político pedagógico e nas práticas de descentralização administrativa e financeira nos Centros de Ensino Médio da DRE de Taguatinga-DF. Desta maneira, o objetivo que permeia este capítulo é analisar como as três

regulamentações refletiram na gestão escolar e, em particular, o quanto de cada uma delas perdura mesmo após a implementação de outro instrumento de regulamentação.

1. Procedimentos metodológicos, instrumentos e sujeitos

Para além da abordagem metodológica qualitativa, este estudo se esforça por aproximar-se das categorias contradição e regulação –, o que “implica conceber a realidade social como efetivo espaço da luta de classes, no interior da qual se efetua a educação, rejeitando a impositividade da dominação, como o espontaneísmo das classes dominadas” (CURY, 1985, p.13). Tal escolha justifica-se ainda diante do fato de que as demais correntes epistemológicas do pensamento contemporâneo, a saber o positivismo e a fenomenologia, provarem ser limitadas diante da realidade múltipla e contraditória estudada pelas ciências sociais. Por conseguinte, busca-se com esta opção a compreensão do fenômeno educativo e de suas idiosincrasias para além de visões deterministas ou individualistas, “como um processo que conjuga as aspirações e necessidades do homem no contexto objetivo de sua situação histórico-social” (CURY, 1985, p. 13)

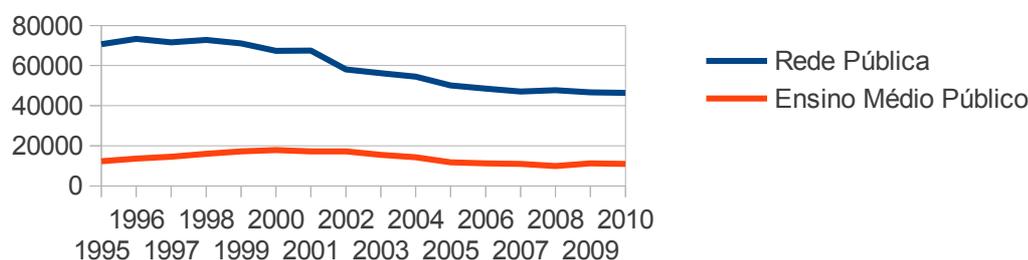
Assim, elegeu-se como campo empírico a Região Administrativa – RA de Taguatinga, fundada em 5 de junho de 1958 em terras do município de Luziânia, a partir da transferência de cerca de mil habitantes de uma invasão, tendo sido reconhecida como RA III do Distrito Federal por meio do decreto 571 de 1970 (site GDF, 2012). Logo, a região tornou-se mais um local de afluxo de famílias e trabalhadores que se deslocavam para o Distrito Federal em busca de melhores condições de vida. Assim, ao longo dos anos, a RA teve tanto sua área quanto população atendida reduzidas, em razão da criação de novas regiões administrativas com o contínuo crescimento populacional do DF, mas ainda conta com uma população estimada de 221.909 habitantes, segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio - PDAD 2010/2011 (site GDF, 2012).

Esta conjuntura faz com que a RA congregue um dos mais antigos subsistemas de ensino do Distrito Federal, o que justifica sua escolha para este estudo, cujo cerne considera um período de 15 anos. Além disso, a Diretoria Regional de Ensino- DRE de Taguatinga reúne 66 escolas públicas¹³⁰, das quais nove centros de ensino médio e o segundo maior registro de matrículas do Distrito Federal para esta etapa – cerca de 10.934 matrículas segundo Relatório de Gestão da Secretaria de Educação do DF em 2007, embora verifique-se um contínuo decréscimo no número absoluto de matrículas no subsistema desta DRE, como observado no gráfico abaixo.

¹³⁰Dado obtido junto à Diretoria Regional de Ensino de Taguatinga em maio de 2011.

Gráfico 03 - Expansão de matrículas em Taguatinga

1995 a 2010



Fontes: DISTRITO FEDERAL-SEE, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010

Para realizar a captação de dados empíricos elegeram-se as instituições públicas de ensino médio em razão dos seguintes fatos: a) as legislações reguladoras da gestão escolar incidem apenas sobre as escolas públicas; b) a efetiva participação dos discentes da comunidade escolar na gestão escolar – especialmente no processo de escolha de diretores e na composição do conselho escolar – está legalmente autorizada apenas para alunos do ensino médio – com idade igual ou superior a 16 anos –, segundo o dispositivo legal 4036/07.

Assim, admite-se que a realização do estudo nas escolas públicas da região administrativa de Taguatinga apresente relevância diante do universo de escolas do DF. Ademais, verificou-se que todos os nove centros de ensino médio atendiam ao critério de vivência dos três modelos de escolha de diretores, o que contribui para a identificação mais efetiva dos reflexos das três legislações reguladoras da gestão escolar que se sucederam entre 1995 e 2010.

Portanto, para a consecução dos objetivos foram utilizados dois instrumentos, uma entrevista semi-estruturada e um questionário aberto criado a partir do roteiro desta mesma entrevista, que se encontram abaixo. Ambos roteiros foram os mesmos para todos os sujeitos, independente do período em que estiveram à frente da instituição de ensino, na expectativa de explicitar a relação dos diretores com o conselho escolar, o projeto político-pedagógico e a descentralização administrativa e financeira à luz das categorias da contradição (CURY, 1985) e da regulação (BARROSO, 2006).

Quadro 05 – Roteiro para entrevista semi -estruturada

Informações gerais	<p>a) Como se deu seu ingresso no cargo de diretor?</p> <p>b) Seu(s) mandato(s) como diretor ocorreu (ocorreram) em que período?</p> <p>c) Que etapa de ensino é atendida pela(s) instituição (instituições) onde é (foi) diretor?</p> <p>d) Você fez/faz algum curso que auxilia / auxiliou seu trabalho como gestor da escola? Qual? Comente.</p>
--------------------	---

Conselho Escolar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comente sobre o Conselho Escolar. (Como está/esteve composto? Como funciona/va? Qual é/foi sua periodicidade de encontros?) 2. Como a direção se relaciona / relacionou com o Conselho Escolar? Como ocorre/u a relação entre a direção e o Conselho Escolar? 3. Como a direção se relaciona/relacionou com as atribuições e práticas do Conselho Escolar?
Projeto político-pedagógico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comente sobre o projeto político-pedagógico. (O que é?) A escola possui um? Em caso negativo, o que é adotado então? 2. Como foi conduzido o processo de construção do PPP? Como foram tomadas as decisões? Como a direção trabalha/ou para concretizar as decisões postas no PPP? 3. Como você, diretor(a), percebe o projeto político-pedagógico?
Descentralização administrativa e financeira	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como a descentralização administrativa e financeira acontece/u na escola? 2. Quais as fontes de recursos da escola? A direção capta recursos para a escola? Como? 3. Como são/foram tomadas as decisões quanto ao uso do dinheiro? Como a comunidade decide sobre a aplicação dos recursos financeiros? Existe algum recurso que a escola pode usar livremente? Como seu uso é definido?
Encerramento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Na sua opinião, quais são as dificuldades de se trabalhar como diretor (a) de uma escola pública no Distrito Federal?
Fonte: elaboração da autora	

Iniciou-se a pesquisa de campo com a aplicação do questionário aberto, buscando-se abranger a maior parte das 66 escolas da Diretoria Regional de Ensino – DRE de Taguatinga. Estes foram aplicados por intermédio da DRE, que permitiu que fossem respondidos durante reunião de avaliação e que, posteriormente, os encaminhou aos diretores que não haviam estado então presentes. Após este trabalho foram recolhidos 32 questionários, que representam 48,4% do universo de escolas da referida DRE. Considerando as limitações deste instrumento, esperou-se depreender deles aspectos a serem aprofundados nas entrevistas, bem como a percepção inicial de como as três regulamentações refletiram na gestão escolar e, em particular, do quanto de cada uma delas perdura mesmo após a implementação de outro instrumento de regulamentação.

Definiu-se também que os sujeitos respondentes da entrevista semi-estruturada seriam diretores de centros de ensino médio em Taguatinga sob ao menos uma das três legislações reguladoras da gestão escolar no DF entre 1995 e 2010. Como critério de escolha dos sujeitos definiu-se considerar a maior extensão da permanência do diretor no cargo de direção (como diretor ou vice) sob cada uma das legislações promulgadas. Dado o cenário constatado, privilegiou-se também na seleção a escolha por sujeitos cujos períodos de mandato se deram sob mais de uma legislação, conforme quadro abaixo com os doze sujeitos selecionados¹³¹. Neste cenário, duas escolas de ensino médio não foram representadas por um diretor: o Centro

¹³¹Dentre os doze diretores, o Diretor 10 foi o único não entrevistado, visto não ter sido localizado após um primeiro contato no qual se dispôs a participar da entrevista.

Educacional 05 (do diretor não localizado) e o Centro Educacional 06 (para o qual não fora selecionado nenhum diretor em razão dos dados incompletos verificados para esta escola¹³²).

Quadro 06– Sujeitos para a entrevista semi estruturada

Sujeito	Escola e período em que exerceu o cargo	Lei(s) em vigência
Diretor 01	CEMTN / 1994-1999 (com interrupção)	nº 957/95
Diretor 02	CEMEIT / 1995-1997 (vice) e 1998-2001	Nº 957/95 e nº 247/99
Diretor 03	CEM 03 / 1995-1999	nº 957/95
Diretor 04	CED 07 / 1996-1999 (vice) e 2000-2003	nº 957/95 e nº 247/99
Diretor 05	CED 04 / 1992-2002	nº 957/95 e nº 247/99
Diretor 06	CEMEIT / 2003-2007	nº 247/99
Diretor 07	CED 07 / 2003-2007	nº 247/99
Diretor 08	CED 04 / 2003-2007	nº 247/99
Diretor 09	CEMAB / 2005-2009	nº 247/99 e nº 4036/07
Diretor 10	CED 05 / 2001-2009	nº 247/99 e nº 4036/07
Diretor 11	CEM 03 / 2000-2002 e 2004-2009	nº 247/99 e nº 4036/07
Diretor 12	CED 02 / 1999 (vice) e jun 2003 a 2011	Transição para nº 247/99 e nº 4036/07

Fonte: livros de registro de posse e exoneração e arquivos dos centros de ensino médio de Taguatinga

A análise de cada dispositivo da gestão escolar implementado no DF entre 1995 e 2010 se dá, aqui, em consideração não só aos modelos de escolha de diretores mas, também, em sua relação a outras três estratégias de gestão: o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e as práticas de descentralização administrativa e financeira. Assume-se aqui que, no espaço dos movimentos regulatórios a que está sujeita a gestão escolar, estas estratégias¹³³ estão interligadas e são interdependentes. É, portanto, na sua interlocução que se estabelece a gestão, como explicita a figura abaixo.

Figura 01 – Gestão escolar



Fonte: elaboração da autora

¹³²Quando da visita à escola, o diretor e o pessoal de secretaria desconheciam a existência de um livro de posse ou de exoneração para a instituição. Tampouco houve disposição em recuperar os dados a partir do arquivo da escola, de maneira que para o CED 06 os dados foram parcialmente obtidos junto a funcionária da DRE-Taguatinga, que usou de sua memória e de telefonema à escola para relatá-los.

¹³³É sabido que são diversas as estratégias de gestão que se inter relacionam no processo de concretização da gestão, tais como autonomia, participação, grêmio estudantil etc. Entretanto, não foram mencionadas pois não consistem no objeto deste estudo.

Deste modo, considerando este movimento de interrelação, são analisados, a seguir, o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira no contexto de cada uma das três legislações promulgadas entre 1995 e 2010, buscando compreender como os modelos de escolha de diretores estabelecidos por cada uma delas incidiram sobre estas estratégias de gestão.

2. As relações entre a escolha de diretores e três estratégias de gestão

Esta seção foi construída com base na pesquisa de campo, por meio da aplicação das entrevistas semi-estruturadas, e analisa a relação entre modelo de escolha dos gestores e três estratégias de gestão, o conselho escolar, o projeto político pedagógica e a descentralização administrativa e financeira. Preferiu-se apresentar os aspectos observados a respeito de cada estratégia separadamente segundo cada uma das três legislações estudadas, buscando problematizar: como o conselho escolar atuou sob cada um dos três modelos de escolha de diretores regulados em 1995, 1999 e 2007? Como foi construído e legitimado o projeto político pedagógico sob cada um dos três modelos de escolha de diretores regulados em 1995, 1999 e 2007? Como se deu a descentralização administrativo-financeira sob cada um dos três modelos de escolha de diretores regulados em 1995, 1999 e 2007? E finalmente, como o modelo de escolha de diretores refletiu nas estratégias de gestão em cada período das regulamentações promulgadas entre 1995 e 2010? Para tanto, consideraram-se as entrevistas dos diretores que atuaram dentro do período de vigência de cada uma das regulamentações que são o cerne deste estudo.

2.1. O conselho escolar

Ao tratar de conselhos de educação, Cury (2006) realiza ampla reflexão sobre a etimologia da palavra, pondo em relevo o seu “caráter de algo que é público” (p. 47) e de “lugar onde se delibera” (p.48) e, ainda, admite sua “dimensão técnica pela qual especialistas de um assunto se reúnem para tomar rumos, propor soluções e fazer encaminhamentos” (p. 48). Ademais, o autor pondera que “um Conselho é, então, o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público, reconhecendo que *todos são intelectuais, ainda que nem todos façam do intelecto uma função permanente*” (p. 50, grifo do original), o que faz do conselho um órgão colegiado cujos membros possuem responsabilidades e status comuns. Desta maneira, Cury (2006) atribui aos conselhos, em geral, o papel de fazer a ponte entre a sociedade e o Estado e “aos Conselhos Escolares cabe aprofundar a busca da qualidade dos estabelecimentos e palmear o caminho que vai da comunidade à escola e vice-versa” (p. 60).

Difundidos no contexto escolar brasileiro especialmente a partir da abertura política e embalados pelas ideias de redemocratização no início da década de 1980¹³⁴, os conselhos escolares foram implementados na esperança de que sua instalação promovesse também a democratização das relações no interior da escola pública (PARO, 2001). O autor, no entanto, alerta para o fato de que “[...] o conselho é apenas mais um dos instrumentos de democratização; por isso, a vontade democrática deve anteceder-lo e guiar-lhe as ações” (p. 82). Nesse sentido, Paro (2001) nota que os conselhos deveriam servir dentro da escola “[...] tanto para a explicitação de alguns conflitos, quanto para sua superação e encaminhamento de medidas negociadas” (p. 80), revelando disputas e embates e, assim, viabilizando sua resolução e dividindo com os diretores a autoridade e a responsabilidade pela gestão do espaço escolar.

Tratando de colegiados escolares, Mendonça (2000) observa que existe uma expectativa geral de que, por serem compostos por diferentes segmentos da comunidade escolar, estes “buscam o bem comum e não vantagens e benefícios para as facções representadas” (p. 412), ao que o autor pondera que há desafios na relação que se estabelece entre os representantes de segmentos, em especial com relação ao diretor – hierarquicamente superior em outras instâncias da vida escolar – e os docentes. No entanto, mesmo diante das dificuldades, Mendonça (2000) considera os colegiados escolares – dentre os quais destacam-se na legislação da educação brasileira os conselhos escolares – “são um mecanismo capaz de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar” (p. 413).

A atual configuração autoritária da escola é apontada por Paro (2001) como desafio a ser superado para que os conselhos escolares se constituam em efetiva instância de gestão democrática da escola. Este contexto não pode ser ignorado quando da análise dos processos de estabelecimento e desenvolvimento do trabalho do conselho. Aliás, como meio de superação a esta conjuntura de autoridades e hierarquias, Paro sugere a radicalização da democracia nas relações entre os membros da comunidade escolar, de maneira que a forma das relações dentro da escola seja consentânea com seu conteúdo – que visa permitir ao homem a apropriação do saber cultural produzido pela humanidade, fazendo-o indivíduo histórico.

Ademais, uma vez estabelecido o conselho em circunstâncias que se propõem democráticas, Paro alerta para a “necessidade de uma mais precisa definição de suas funções, dotando-o de atribuições e competências que o tornem co-responsável pela direção da escola,

¹³⁴Mendonça (2000) registra a implementação de colegiados escolares em períodos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988. O autor registra experiências institucionalizadas por legislação nos estados de Minas Gerais, em 1977 e 1978 e em São Paulo, em 1978. No Distrito Federal o primeiro registro legislativo referente à constituição de conselhos escolares remonta a 1979, quando por meio de resolução o Conselho de Educação, então órgão normativo do sistema de ensino na região, criou o Conselho de Escola; “ligado à iniciativa privada, tinha a finalidade de ser ouvido sobre decisão de aumento de custos” (p. 272) e era composto por um representante da direção, um do corpo docente, um dos pais de alunos e um da comunidade local.

sem provocar choque de competências com o diretor”¹³⁵ (p. 82). Assim, considerou-se o conselho escolar a partir de suas atribuições e de seu papel na realidade escolar, embora seja expressiva a vertente de estudo sobre a temática do conselho escolar focada na avaliação de sua composição e na verificação da participação dos segmentos ali representados¹³⁶. Desta maneira, procura-se verificar o caráter do conselho escolar – se normativo, consultivo, deliberativo ou fiscalizador – e o quanto ele influi sobre os processos decisórios da gestão escolar.

2.1.1. Lei 957/95 – Cada reunião do conselho era uma batalha

Como observado no capítulo anterior, com relação ao conselho escolar, a lei 957/95 ampliou a participação de membros do segmento dos alunos e instaurou sua representação paritária no conselho. Ademais, a legislação procurou regular a periodicidade de reunião do conselho, bem como incentivou a presença de seus membros nestas reuniões. Com relação a suas atribuições, a lei 957/95 imputou-lhe papéis deliberativos e normativos, bem como atuação no controle da gestão, por meio de ação fiscalizadora, expandindo seu poder de ação e de influência. Desta maneira, definiu-se que a gestão das escolas seria realizada conjuntamente pela direção e pelo conselho escolar, assumindo este papel de corresponsabilidade (PARO, 2001).

No entanto, observaram-se realidades diversas para as escolas: em algumas o conselho nem ao menos se constituiu, por sua vez, em outras, assumiu papel mais atuante dentro da gestão da escola.

Não tinha conselho. [E como que era?] Como se dava esta gestão? Por exemplo, um pouco mais acabava centralizando um pouco mais as decisões. (Diretor 1)

É... eu achava, assim, o conselho escolar do Centro Educacional muito atuante, porque todas as reuniões eles estavam presentes [...]. (Diretor 5)

O conselho escolar é o seguinte. A princípio ele ficou perdido, sem saber o que.... porque conselho escolar na época era totalmente diferente da composição do conselho escolar hoje. [...] basicamente a base de alunos era o grêmio. E os pais eram os pais desses alunos do grêmio. Professores e servidores eram normais. E esse grupo era um grupo contrário à direção. Era, assim, terrível. Cada reunião do conselho era uma batalha. Agora era uma coisa interessante, porque o seguinte, não era uma conselho escolar do sim, sim, sim. Era um conselho escolar onde tudo que você levava para o conselho escolar você tinha que discutir e mostrar que aquilo realmente era viável, não era viável... (Diretor 2)

¹³⁵Em realidade, Paro (2001) sugere que se extrapole a proposta do conselho escolar trabalhando conjuntamente com o diretor na gestão da escola e propõe a constituição de “um colegiado diretivo restrito, com quatro coordenadores (administrativo, financeiro, pedagógico e comunitário) e um conselho de escola ampliado, deliberativo, com funções de traçar as grandes metas educativas da escola, de planejamento a médio prazo e de fiscalização das ações do conselho diretivo” (pp. 83-84). Embora a proposição nos seja cara ao permitir conjunturas mais democráticas e de maior divisão de responsabilidades na escola – ao se substituir a figura centralizadora do diretor por um conselho diretivo –, ela não está presente na realidade da gestão escolar do Distrito Federal e não será aqui assumida.

¹³⁶A categoria central neste tipo de estudos é a da participação dos membros da comunidade escolar na gestão, que não é objeto específico deste estudo em questão.

E quais eram as atribuições do conselho escolar no período? Como os diretores se relacionavam com estas atribuições? Legalmente ele assumira caráter deliberativo. Entretanto, os diretores que trabalharam neste período também tiveram percepções distintas com relação às atribuições do conselho escolar, enfatizando seu papel fiscalizador e de auxiliar da gestão, em contraposição a uma ação mais deliberativa, e inclusive admitindo o quanto ele pode ser manipulado pela direção no desenvolvimento de suas atribuições. Esta percepção do conselho escolar salienta o quanto a configuração autoritária da escola (PARO, 2001) e as relações hierárquicas nela presentes (MENDONÇA, 2000) continuam a influenciar o relacionamento que se estabelece entre a direção e o conselho escolar, mesmo em um contexto no qual o diretor foi eleito pela comunidade escolar.

Ah...o conselho acho que ele ajuda, ele fiscaliza. Ele *ajuda* a deliberar decisões. Ele *referenda* algumas decisões que são coletivas. O Projeto Pedagógico, o calendário escolar, é... Basicamente era isso. *Ajudar* na administração da escola. (Diretor 3, grifos da autora)

O conselho escolar, na realidade, ele é uma instituição de fachada. Eu vou ser sincero pra você. Eu não gostava. [...] Ele passou a existir... foi na época do Cristovam, eu era vice-diretor. [...] E eu acompanhava... eu acompanhei durante 6 anos... eu passei 6 anos como vice-diretor. [...] E eu achava um negócio muito mascarado, entendeu? [...] E eu digo isso com um pouco de... até de vergonha, porque eu participei dessa farsa, né. Eu participei dessa farsa. Mas eu não vejo como uma instituição funcional. (Diretor 4)

Entretanto, no caso específico de um diretor com histórico de trabalho em sindicato e que fazia parte de grupo de apoio ao governo eleito que instituiu a nova legislação, notou-se também processo de micro regulação (BARROSO, 2006). Para realização desta regulação em nível local a direção, mesmo supondo que o conselho teria legalmente um caráter consultivo, se organizou para incluí-lo efetivamente nas deliberações da gestão, realizando discussões com grupos progressivamente maiores e finalmente para a aprovação final do conselho.

Na época ele era um conselho só consultivo. Mas o que aconteceu, nós construímos um projeto, um projeto de gestão. E dentro desse projeto a gente determinou que tudo seria discutido e levado para o conselho, para aprovação do conselho. [...] Então tinha que levar para o conselho, o conselho aprovava, a gente levava para os professores discutirem. Normalmente as coisas aconteciam da seguinte forma. Eram discutidas nas coordenações, nos pequenos grupos. E sempre há divergência. Aí levava para o grupão, tirava do grupo uma posição e essa posição que era levada para o conselho para o “quebra-pau” final. (Diretor 2)

O estabelecimento desta rotina e a inferência do Diretor 2 de que o processo de decisão no conselho escolar consistia em momento de conflito, de “quebra-pau”, sugere que o posicionamento da direção ao insistir que as decisões passassem por esse espaço colegiado permitiu que este efetivamente se constituísse deliberativo. Entretanto, ele não teria se consolidado como local de explicitação e superação de conflitos (PARO, 2001) caso os sujeitos

dele partícipes não o tivessem também assumido como um lugar de luta por seus direitos – o que efetivamente ocorreu segundo o relato do diretor.

E como o modelo de escolha do diretor vigente no período incidiu sobre o conselho escolar e suas atribuições? Um diretor observou que em alguns casos de eleição a direção perde autonomia, tornando-se refém do grupo que a elegeu, embora em seu caso específico o relacionamento com o conselho fosse considerado bom. Entretanto, como nota positivamente outro diretor, o processo eleitoral também revela grupos opositores, cuja existência pode ser benéfica para o trabalho do conselho escolar, pois o espaço de conflito estabelecido (PARO, 2001) gera discussões relevantes para a promoção da educação. Assim, foram registradas pelos diretores duas relações diversas entre a comunidade escolar e a direção que podem emergir a partir de uma eleição de diretor e que também se refletem na relação da direção com o conselho escolar.

Eu acho que eu, como eu transitava nos vários segmentos, eu não era refém de nenhum grupo. Porque existem direções que são reféns de grupos que as elegem. Então eu procurei ter uma relação muito tranquila com todos eles. Não tinha grandes problemas. (Diretor 3)

Quando há um processo de eleição sempre há um grupo de oposição, às vezes atrapalha. Agora eu vejo isso como algo saudável. Tem que ter. Por exemplo, não pode ser alguém manda, alguém obedece. Dentro da educação tem que ter um processo de discussão. (Diretor 2)

Um aspecto também revelado, mas não enfatizado para este período, foi alguma dificuldade encontrada para a eleição do segmento dos pais a compor o conselho escolar.

[...] o conselho escolar teoricamente ele é uma coisa importante dentro da estrutura da escola para tomar as decisões. Porém acho que pela nossa falta de prática em participar a gente sente que tanto no segmento pais como no segmento alunos é muito difícil você conseguir pessoas para te ajudar na gestão. (Diretor 3)

A menor incidência deste desafio na fala dos diretores pode estar relacionada a uma participação realmente mais ativa, porque normatizada¹³⁷ pela legislação (LIMA, 2008) e também motivada pelo próprio processo de eleição da direção. Ademais, não se pode esquecer que existia um trabalho por parte dos sindicatos ligados aos trabalhadores da educação de maneira a apoiar e efetivamente concretizar as propostas do governo que estes mesmos sindicatos havia ajudado a eleger. Tampouco pode ser desconsiderado o movimento da população do Distrito Federal que

¹³⁷Lima (2008) delineou quadro para a caracterização da participação dos sujeitos dentro do espaço de uma organização escolar que é aqui utilizado ao tratarmos da categoria da participação. Inicialmente o autor separa a participação em participação consagrada e participação decretada, ao tratá-la no plano de orientações externas. Para efetuar a análise da participação no plano da ação organizacional, o autor sugere que esta se realize em consideração aos seguintes critérios: i) democraticidade (participação direta e participação indireta); ii) regulamentação (participação formal, participação não-formal e participação informal); iii) envolvimento (participação ativa, participação reservada e participação passiva); e iv) orientação (participação convergente, participação divergente) (pp 72-80). O autor ainda discorre a respeito da não-participação, mas esta não será considerada para fins deste estudo, uma vez que não se verificou sua ocorrência absoluta para os períodos tratados.

havia escolhido o candidato que representava maior progressismo e que possuía expectativas de que ações mais democráticas se desenvolvessem nas mais variadas áreas de ação do governo.

Portanto, o que se observou para este primeiro período foi o estabelecimento paulatino e com dificuldades do conselho escolar que, embora legalmente amparado para deliberar e incidir sobre a gestão das escolas, ainda não se encontrava preparado para tanto. Ademais, notou-se que os próprios diretores não reconheciam a amplitude das atribuições do conselho e o quanto, segundo a lei, ele poderia atuar na gestão das escolas. Paralelamente, entretanto, foi também verificada situação em que a participação decretada na legislação, aliada a uma direção cujas crenças se alinhavam com aqueles do governo eleito, contribuiu para que os sujeitos da escola se apropriassem do espaço do conselho escolar e o fizessem explicitador de conflitos (PARO, 2001) e promotor de decisões¹³⁸.

Além dos percalços observados na constituição do conselho e na consolidação de suas atribuições segundo o estabelecido em lei, mencionou-se o desafio de sua composição, em especial para o segmento dos pais. Tampouco foi registrada pelos diretores a realização de algum processo de formação para os conselhos escolares em questão. A ausência de um processo formativo pode ter contribuído para a atuação menos ativa dos conselheiros na gestão. No entanto, a experiência dos atores em espaços outros de deliberação e decisão contribuiu para a relação sadia ainda que conflituosa descrita pelo Diretor 2, que possuía, ele mesmo, vivência adquirida em espaço sindical e cujo conselho fora formado por egressos do Grêmio Estudantil.

2.1.2. Lei 247/99 – Eu tinha que apontar as coisas certas

A legislação de 1999 apresentou modificações significativas para o conselho escolar. Na letra da lei suprimiu-se a representação paritária, aumentou-se o quantitativo de membros e se restringiu a idade dos representantes dos estudantes. No que toca suas atribuições, não houve artigos que as abordassem e houve pouco detalhamento da relação a ser estabelecida entre conselho e direção da escola para a condução da gestão escolar.

A perda de representatividade do conselho escolar no processo da gestão aparece expressa na fala de um diretor em comparação ao período anterior e na descrição do Diretor 7, ao enfatizar que o conselho reunia-se apenas sob convocação e, mesmo ao tratar de suas reivindicações, atuava somente com aquiescência da direção. Observa-se, assim, o quanto as relações hierárquicas (MENDONÇA, 2000) e a configuração autoritária da escola (PARO, 2001) ganharam espaço sob este novo arranjo legislativo.

¹³⁸Esta situação corrobora a pesquisa de Costa (2002), que procurou verificar as consequências diretas da implementação da 957/95 e da escolha de dirigentes por ela estabelecida sobre a participação de pais no cotidiano do conselho. A autora concluiu que o processo de participação dos pais fora facilitado pelas diretorias eleitas, mas consolidado a partir da ação efetiva do Conselho Escolar, tendo os pais entrevistados inclusive lamentado o fim do processo.

Acabou. Foi esse conselho “maria-vai-com-as-outras” que...ah, quem quer?... não, por favor... precisa de alguém para formar, são esses conselhos pró-forma. Ou seja, que estão lá só para ratificar as decisões que vêm de cima. [Mas foi com a mudança de governo ou foi uma coisa processual?] Foi com a mudança de governo, porque não havia interesse no novo governo que você tivesse um conselho que tivesse discussão. Até porque antes todas as discussões, tudo o que acontecia na escola, levava-se para o grupo e discutia. (Diretor 2)

Eles se reuniam sim. Toda vez que eu solicitava eles se reuniam. Mas não se reuniam sozinhos...a não ser que tivesse... mas toda vez... Como eu tinha um conselho muito bom, muito participativo e eu sempre participei muito, muito, muito pertinho deles, então eles não faziam nada sem sentar, sem a gente sentar, sem a gente estar junto. Mesmo que fosse uma coisa que eles quisessem reivindicar, eles chegavam primeiro para conversar comigo. (Diretor 7)

E quais eram então as atribuições do conselho escolar? Verificou-se para este período que a atuação do conselho passou a ser mais de referendo de decisões relativas ao uso de recursos ou à modificação de atividades previamente acordadas, de fiscalização e de respaldo à ação da direção, particularmente em casos extremos, como a necessidade de medidas disciplinares mais radicais para com alunos e a retirada de funcionários da escola – a denominada devolução. Neste cenário, o conselho perdeu competência de co-responsabilidade pela gestão (PARO, 2001) registrada para alguns espaços escolares no período anterior e sua possibilidade de operar como ligação entre a comunidade e a escola na busca da qualidade (CURY, 2006) foi também reduzida.

Aí se tinha de tomar *uma decisão mais importante que não era uma decisão meramente administrativa*, eles ajudavam. [...] Era referendar. Que nós levávamos de assunto que a escola precisava resolver. Com relação a verba, com relação a mudança de alguma atividade na escola. Basicamente. [...] Conselho Escolar, hoje pode ser que ele seja mais participativo. Mas à época era meramente referendar mesmo. [...] Então a participação, a na época que eu era diretora se limitava a nos ajudar nessas questões que precisava da opinião dos demais. Mas nada muito... assim uma participação mais ativa mesmo não tinham. (Diretor 6)

Ele atua mais assim como fiscalizador em todas as áreas. Ele também... ele atua quando você vai tomar qualquer decisão. Quando você vai decidir, por exemplo, se um aluno... precisa de uma interferência maior de um aluno, quem decide não é só o conselho de classe. Tem que ter o conselho escolar, porque está englobando todas as categorias. (Diretor 7)

Então de quando em quando surgem situações em que *há necessidade do gestor estar também apoiado* junto com a participação da comunidade. (Diretor 8)

No dia a dia da escola *a gente chamava o conselho quando tinha uma encrenca muito grande*, tipo expulsar um aluno, queria devolver um funcionário. Mas isso é muito raro. (Diretor 11)

Neste sentido, um diretor revela ainda a contradição presente na maneira como o conselho apoiava a direção, visto que sua ação, ainda que solidária ao diretor, carecia de formação e informação que lhe conferisse mais autonomia em relação às demandas da direção, inclusive para analisar as situações e questioná-las. Assim, seu posicionamento era mais de aquiescência e menos de uma aprovação fundamentada daquilo que lhe era apresentado pela direção.

Dá assim uma certa segurança para o diretor. Agora o grande problema é que às vezes ele pega pessoas de boa vontade, mas pessoas mais humildes, que não têm, assim, muito conhecimento de legislação. Então a gente às vezes sente um pouco, como diretor, a gente sente amparado, mas ao mesmo tempo você pensa assim: eu tenho que apontar as coisas certas, porque se eu apontar algo errado dificilmente eles vão me corrigir, embora eles vão ser solidários comigo. (Diretor 11)

E como a direção se relacionava com as atribuições do conselho escolar? Os diretores entrevistados são unânimes em considerar tranquila a relação entre a direção e o conselho escolar. “Tranquilo. Marcava a reunião. Eles estavam. Tranquilo.” (Diretor 6). Esta tranquilidade a que se referem os diretores é marca da ausência de relações conflituosas, o que significa que os conflitos latentes nas relações entre os sujeitos da escola não eram explicitados no espaço do conselho escolar e, por conseguinte, tampouco eram superados (PARO, 2001). Como descreve um diretor, “Nós nunca tivemos nenhum problema com o conselho escolar não” (Diretor 8). Neste sentido, um dos diretores sugere que a tranquilidade estivesse relacionada às boas relações pessoais por ele estabelecidas dentro da escola. “Então eu tratava muito bem os colegas e aí eu tinha um trânsito muito bom. Para você ter uma ideia, fui indicado, quando cheguei lá fui super bem recebido e transcorreu tranquilamente.” (Diretor 9). Todavia, não pode ser olvidado o peso das relações hierárquicas (MENDONÇA, 2000) que ainda se perpetuam na escola e o quanto estas influenciam a relação entre a direção e o conselho. Ademais, esta mesma ausência de conflitos que permitia uma relação tranquila entre a direção e o conselho escolar, em contrapartida, minimizava a atuação mais ativa e incisiva do conselho.

Os convencimentos com relação aos professores, aos alunos, novas atividades, propostas de novos projetos têm de partir da direção mesmo. Então chegava com ele pronto, discutia, as vezes eles davam algumas opiniões sim e a gente fechava ali o acordo e fazia. (Diretor 6)

Outro aspecto a ser considerado é a ausência de um investimento na formação dos membros deste conselho, visto que a tradição recente de estabelecimento do conselho – iniciada efetivamente a partir da legislação de 1995, embora tivesse sido anteriormente normatizada pela lei 575/93 – ainda se dava em um contexto de muito desconhecimento quanto a suas atribuições e possibilidades. Assim, mesmo dentro de um contexto de incentivo da direção para reunir o conselho e fomentar sua participação verificava-se falta de orientação e, por conseguinte, maior desinteresse dos membros do segmento em compor este colegiado.

Tudo que a gente ia fazer tinha que reunir o conselho, então tinha a participação direta do conselho. Não era tanto quanto é agora, por exemplo, que ele é mais atuante. Porque antes, naquela época que eu fui diretora, o povo, a comunidade, eles não tinham assim o conhecimento muito bom, sabiam de conselho escolar, mas não sabiam a função, especificamente. Não tinha, assim, uma orientação maior. Então era muito difícil você conseguir pessoas para participarem do conselho escolar. [...] essa participação do conselho escolar na escola depende mais do gestor. Porque se o gestor, ele for aberto, ele faz com que a comunidade participe

mais. Mas se for aquele gestor que quer direcionar, quer trabalhar tudo assim... centralizar as atividades tudo nele, então aí não funciona o conselho escolar. [...] porque se você trabalhar a comunidade, a comunidade responde. (Diretor 7)

Todavia, a reduzida participação registrada pelos diretores não pode ser simplesmente associada ao pequeno investimento na formação dos conselheiros. O fato de a participação verificada para o período anterior não ter se consagrado, aliado à circunstância de que ela não era mais decretada pela legislação de 1999 reverberou na participação praticada pelos membros do conselho (LIMA, 2008). Contudo, segundo avalia um dos diretores entrevistados, a participação do conselho e inclusive da comunidade escolar pode ser influenciada por uma ação da direção mais descentralizada; além disso, o diretor sugere ainda que a comunidade desenvolve uma participação mais ativa uma vez que resultados positivos são por ela observados na escola.

Desta maneira, ao reduzir a representatividade do conselho escolar e estabelecer a indicação como modelo de provimento ao cargo de direção, a lei 247/99 minimizou as possibilidades de ação da comunidade escolar para analisar e validar um diretor e seu trabalho, o que ampliou os poderes do diretor. Como então a indicação do diretor refletiu no conselho escolar e suas atribuições? Este modelo permitiu o reforço das relações hierárquicas e da configuração autoritária da escola. Por conseguinte, limitaram-se as oportunidades desta comunidade avaliar e decidir os rumos da educação desenvolvida na escola da qual participavam, sendo-lhe legado, no mais das vezes, uma participação passiva (LIMA, 2008) e papel meramente ratificador ou de apoio à direção.

Em relação à experiência iniciada com a lei 957/95 observou-se descontinuidade no processo de fortalecimento da ação do conselho sobre a gestão escolar. No entanto, esta descontinuidade não foi absoluta, visto que os órgãos colegiados continuaram a existir, embora com atribuições pouco claras no discurso legislativo de 1999, o que refletiu em sua atuação também mais passiva, mediante convocação da direção e com característica de referendo de decisões já tomadas.

2.1.3. Lei 4036/07 – As pessoas passaram a se interessar mais, ou fugir mais

Para o conselho escolar, a lei 4036/07 manteve a composição não paritária observada na legislação 274/99 e restringiu mais a participação do segmento dos estudantes ao reduzir a faixa etária apta a participar. Quais eram então suas atribuições? No cenário da lei de 2007 o conselho foi definido como de natureza “consultiva, deliberativa, mobilizadora e supervisora das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras” (art. 1º do decreto 29.207/08), ampliando sua possibilidade de ação dentro da gestão em relação à legislação anterior.

Neste sentido, o que se verificou nas práticas desenvolvidas na escola foi uma presença mais constante do conselho escolar nas escolas e um maior afluxo de interessados em compô-lo,

haja vista mudanças significativas nos valores dos recursos disponíveis para as escolas a partir do estabelecimento do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e algum aporte no sentido da formação destes conselheiros. Ademais, exigências do PDAF de aprovação de plano de aplicação pelo conselho escolar para a liberação de verbas demandaram sua organização de maneira a concretizar o repasse das verbas.

A partir de 2008 mais pessoas passaram a se interessar. Porque o governo que entrou fez umas mudanças que aumentaram a verba. [...] Então quem manipulava, por exemplo, R\$ 10.000,00 por ano passou a manipular 200 mil, 300 mil. Então aí aumentou um pouco a responsabilidade, aumentou o critério de escolha e as pessoas passaram a se interessar mais, ou fugir mais. (Diretor 11)

As mudanças ocorreram, teve mudanças sim, porque depois saíram livros orientando o conselho escolar, o que antes não tinha. Então depois que há essa participação maior, você tem pessoas que se predispõem a participarem do conselho escolar [...]. (Diretor 7)

Ao atrelar a efetivação do PDAF à aprovação do conselho escolar, a legislação regulou (BARROSO, 2006) indiretamente o estabelecimento e a reestruturação este órgão colegiado em relação à experiência vivida entre 1999 e 2006. Assim, observou-se maior expressividade na caracterização do conselho escolar como mediador entre as demandas da comunidade e a escola (CURY, 2006). Todavia, este alinhamento entre a ação do conselho e o PDAF também teve como consequência a ênfase que passou a se dar a suas atribuições na tomada de decisões relativas ao uso do dinheiro e seu papel fiscalizador, circunscrevendo sua co-responsabilidade na gestão (PARO, 2001) a estes aspectos.

[...] ainda me lembro, era sempre as primeiras segunda-feiras de cada mês que a gente se reunia. Aí tinha pauta, a gente, cada segmento levava para os seus representados o que que eles desejavam do conselho. 'Ah, a gente precisa *comprar* um quadro assim.' 'Ah, a gente precisa *comprar* uma televisão, a gente precisa *comprar* isso...' Entendeu? Aí cada um ia com suas demandas, os representantes de segmentos. E lá a gente trabalhava os segmentos. A gente fazia leitura do que tinha sido produto de reunião da assembleia anterior, do que que tinha acontecido, tinha evoluído, não tinha. [...], aí depois entrava no assunto da próxima. (Diretor 9, grifos da autora)

Mas, assim, ultimamente a gente tem falado mais com o conselho escolar a respeito das verbas porque a direção, a gente não assina mais nada, desde o governo Arruda. (Diretor 12)

Mesmo neste cenário, revela-se também o quanto o conselho tem sido pouco preparado para exercer suas funções, ainda que em nível federal tenham-se observados programas voltados para sua formação¹³⁹. Neste sentido, o diretor revela preocupação quanto a como o conselho escolar desenvolvia estas funções, como analisava o uso das verbas e como seu trabalho de aprovação se dava ainda com característica de referendo ao que a direção apresentava, a

¹³⁹O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, segundo sítio web do MEC, tem promovido cursos de formação à distância e com encontros presenciais desde 2005.

exemplo do que fora observado no período entre 1999 e 2006 com relação ao tipo de apoio que o conselho oferecia à direção.

Pois é, eles aprovavam as coisas muito na confiança do diretor. Tá, porque o diretor se empenhava junto aos poucos órgãos da Secretaria de Educação que manipulavam essas verbas, e chegava com os relatórios para o conselho e.... Eles se preocupavam muito, eu diria para você, de ver se alguém não estava roubando nada. Isso eles eram bastante seguros. Mas dizer se o cara aplicou, por exemplo, na pintura numa sala de aula um dinheiro que poderia comprar uma máquina, essas coisas eles não se preocupavam. Eles queriam saber o seguinte: 'Ó, esse dinheiro foi gasto aqui na escola?' (Diretor 11)

Esta maneira de atuação verificada para o conselho pode ser resultante da ausência de um processo formativo contínuo para estes órgãos, visto que o processo natural de rotatividade dos representantes dos segmentos demanda que cursos sejam feitos frequentemente, de maneira a contemplar novos membros. A característica de referendo, por sua vez, mostra-se como movimento de continuidade da vivência estabelecida entre 1999 e 2006, o que não significa que esta necessariamente se mantenha nos anos posteriores, mas que a tradição vigente nos anos anteriores, em parte reflexo da própria configuração autoritária da escola (PARO, 2001) e das relações hierárquicas que a permeiam (MENDONÇA, 2000), ainda perdura na ação do conselho mesmo após promulgação de nova legislação. Assim, embora a proatividade do órgão colegiado não seja ainda uma realidade nas escolas, ela é admitida pela direção como possível no contexto da lei 4036/07. Neste sentido, nota-se uma expectativa não concretizada por parte da direção de que o envolvimento do conselho seja ativo (LIMA, 2008), embora não tenham sido registradas estratégias de maior aproximação da comunidade além de sua convocação para reuniões e para a composição do conselho.

[...] na verdade ele sempre está assim, digamos, ativo. Mas o conselho escolar pode ser acionado por qualquer segmento. Pode ser pelo aluno, pelo professor.... geralmente, assim, ele auxilia constantemente na utilização da verba, ou se eles querem alguma mudança, assim, que não depende só da decisão da direção. (Diretor 12)

Ademais, observou-se continuidade no papel do conselho de auxiliar a gestão escolar em especial em casos extremos, para os quais o diretor busca respaldo em sua convocação, como observado muito particularmente nas práticas dos anos anteriores.

Dependendo do problema, a gente sempre conseguiu resolver. Mas assim, às vezes pode ser que um problema seja mais... que a gente tenha mais dificuldade, pelas contradições de cada um, as controvérsias. [...] Por exemplo, a gente teve um problema agora porque a escola há uns três anos ela está passando por uma transição para virar escola polo de EJA. A gente tinha [ensino] regular. [...] Então essa transição foi muito difícil. Foi onde a gente teve que chamar mais vezes o conselho escolar [...]. (Diretor 12)

E como a direção relacionava-se com o conselho escolar? Observou-se continuidade em relação ao período anterior, visto a denominada tranquilidade a que se referem os diretores advir de um posicionamento não conflitivo verificado para os membros do conselho escolar.

No segundo mandato ainda foi melhor ainda, porque aí eu já conhecia o grupo todo. Mas foi tranquilo. E o relacionamento era... O conselho ele é eleito de 2 em 2 anos, renovado ou não. E era tranquila. A nossa relação era tranquila. (Diretor 9)

De forma tranquila. *Sem grandes atritos*, sem grandes problemas. Não tinha... nunca tive problema não. (Diretor 11, grifos nossos)

Assim, notou-se certa continuidade no trabalho do conselho como auxiliar da gestão e como figura de suporte à direção, com manutenção de sua ação de referendo para diversas situações. E como o processo seletivo seguido de eleição pela comunidade escolar refletiu no conselho escolar e em suas atribuições? Considerando que o processo eletivo neste contexto tem características de referendo da decisão governamental, não surpreende a verificação da manutenção de aspectos registrados para o período de 1999 a 2006, tais como o peso das relações hierárquicas e da configuração autoritária da escola nas relações entre direção e conselho, bem como uma participação passiva (LIMA, 2008) dos membros do conselho aliada a função de apoio centrada nas decisões relativas ao recebimento e à utilização dos recursos.

Entretanto, para o período de 2007 a 2010 também o estabelecimento do PDAF deve ser enfatizado com relação ao processo de regulação da ação do conselho, visto que suas exigências demandaram uma regularidade na ação do órgão e um direcionamento e sua responsabilização pela definição de aspectos financeiros que tem se mostrado benéfica para a consagração e a consolidação de sua atuação dentro do espaço escolar. No entanto, após a um período de atuação mais passivo observado ao longo da vivência entre 1999 e 2006, a ampliação das atribuições do conselho inaugurada pela 4036/07 mostrou-se ainda incipiente em termos de sua concretização no dia a dia das escolas.

2.2. A construção do projeto político pedagógico

O projeto político pedagógico (PPP), assumido como mais uma das várias estratégias da gestão escolar, configura-se como documento orientador da gestão, cujas dimensões devem ser consideradas quando de sua construção. No entanto, mais que um documento, o projeto político pedagógico tem a potencialidade de concretizar-se como

[...] empreendimento escolar capaz de mobilizar a comunidade em torno da construção e implementação de suas convicções e intenções educativas e alternativa para a construção da autonomia da escola por meio de uma gestão democrática e participativa que a transforme num espaço público privilegiado para o exercício da cidadania. (CARIA, 2011, p. 11)

Nesse sentido e de acordo com Veiga (2009), são dois os níveis de trabalho pedagógico organizados pelo PPP: “organização da escola como um todo e [...] organização da sala de aula, incluindo sua relação com o contexto social imediato, procurando preservar a visão de totalidade” (p. 14).

Embora admita que o projeto político pedagógico configure-se como agrupamento de planos de ensino e de atividades diversas, Veiga (2009) alerta para o fato de que ao buscar um rumo, uma direção, vai além disso, visto ser construído e vivenciado por todos aqueles envolvidos no processo educativo.

É político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade. [...] Pedagógico, no sentido de definir as ações educativas e as características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade. [...] político-pedagógico como um processo permanente de reflexão e discussão dos problemas da escola, na busca de alternativas viáveis à efetivação de sua intencionalidade. (p. 13)

Ao questionar a verificação de uso diferenciado do termo “político” associado à proposta de projeto pedagógico, Moura (2002) opta por sua utilização, observando a importância de sua opção em um contexto de invisibilização de seu caráter político pela predominância do termo projeto pedagógico em documentos governamentais. Segundo a autora, “a intencionalidade, o caráter político do projeto pedagógico deve anteceder esses processos [educativos], ao mesmo tempo que os inspira, fundamenta-os e desencadeia processos emancipadores” (p. 27). Apenas ao considerar a dimensão política o projeto pedagógico da escola poderá se materializar em “um instrumento que organiza e sistematiza o trabalho educativo compreendendo o pensar e o fazer da escola por meio de ações que combinem a reflexão e as ações executadas do fazer pedagógico” (SILVA, 2003, p. 296-7). Assim, no cerne deste estudo fez-se a opção por enfatizar o caráter político do projeto pedagógico por meio da manutenção do termo quando da referência a ele, considerando indissociáveis a dimensão política e a dimensão pedagógica da escola.

Em se tratando da construção do projeto político pedagógico, Veiga (2003) nota que ele pode ser edificado sob duas perspectivas: a da inovação regulatória ou técnica, e a da inovação emancipatória ou edificante. No primeiro caso, assume-se o projeto político pedagógico como “um conjunto de atividades que vão gerar um produto: um documento pronto e acabado. Nesse caso, deixa-se de lado o processo de produção coletiva. Perde-se a concepção integral de um projeto e este se converte em uma relação insumo/processo/produto” (VEIGA, 2003, p. 271), enquanto na segunda perspectiva,

[...] na esteira da inovação emancipatória, enfatiza mais o processo de construção. É a configuração da singularidade e da particularidade da instituição educativa. [...] integrando o processo com o produto porque o resultado final não é só um processo consolidado de inovação metodológica no interior de um projeto político pedagógico construído, desenvolvido e avaliado coletivamente, mas é um produto inovador que

provocará também rupturas epistemológicas. Não podemos separar processo de produto. (VEIGA, 2003, p. 275)

No quadro deste estudo, as perspectivas propostas por Veiga são utilizadas como parâmetro para a análise do projeto político pedagógico e de sua construção no espaço das unidades de ensino. Dentro desta abordagem, nota-se que a segunda perspectiva, ao optar pelo desenvolvimento coletivo do projeto, com a expressão dos sujeitos sociais e a construção de uma proposta de educação, fundamenta-se no princípio da gestão democrática.

Ainda que reconheça-se aqui o potencial caráter democratizador do PPP, é imprescindível ponderar com Caria (2011) a existência de uma disparidade entre o discurso dos sujeitos escolares – que admite a importância do projeto político pedagógico – e a concretização deste discurso no cotidiano, o que o autor atribui a um movimento de “gaseificação do político” (p. 12). Desta maneira, a incongruência entre discursos dos sujeitos também reflete-se em disparidade “entre as práticas cotidianas e os princípios contidos nos documentos formais até então construídos sob o título de projeto político-pedagógico da escola” (CARIA, 2011, p. 13). Caria atribui esta conjuntura a uma crise de sentido e de método da prática escolar em torno do PPP, que ele considera expressão das contradições e dilemas que marcam as relações escolares e a legislação que regulamenta o projeto político-pedagógico.

Portanto, a construção coletiva do PPP “requer continuidade de ações, descentralização, democratização do processo de tomada de decisões e instalação de um processo coletivo de avaliação de cunho emancipatório” (VEIGA, 2009, p. 33). Neste sentido, espera-se que sua construção seja instaurada e continuada como uma reflexão do cotidiano, sendo periodicamente revisitado e revisto conjuntamente – o que significa que a instauração de processos avaliativos periódicos são fundamentais para sua efetividade enquanto documento norteador da gestão escolar.

2.2.1. Lei 957/95 – Se não trabalhasse eram mil pessoas para cobrar

A propósito da construção do projeto político pedagógico (PPP), a lei 957/95, em seu art. 1º, inciso IV, estabelecia em seus princípios que as escolas teriam autonomia “[...] na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo, sob responsabilidade de um Conselho Deliberativo Escolar, com representação eleita dos quatro segmentos da comunidade escolar [...]” e, para tanto, previa que o conselho escolar criasse mecanismos que garantissem a participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político pedagógico da escola.

Os diretores entrevistados indicaram dificuldades enfrentadas tanto ao assumir a direção sem que lhes fosse passado qualquer projeto anterior, quanto ao se depararem com um projeto que havia sido construído previamente sem a sua participação.

A princípio quando a gente começou, a gente começou sem nada. [A escola não tinha nada? Não tinha nenhum projeto político-pedagógico?] Quando nós entramos, entramos sem nada. [...] Isso foi o que foi passado para a gente: uma caixa de chaves misturadas. Fizeram questão de fazer isso. Foi assim que nós entramos. (Diretor 2)

Então, eu confesso para você que também tive alguma dificuldade em função de uma filosofia que a escola já vivenciava. Então não se elabora um projeto pedagógico sozinho. Então na verdade eu já peguei um projeto. Então nós tentamos simplificar ele mas mesmo assim ainda tive alguma dificuldade no início em seguir, realmente, ah vamos dizer assim, a doutrina [...]. (Diretor 1)

O diretor 2 enfatizou o quanto a equipe dirigente que deixou o cargo se esforçara em dificultar que a nova direção, de orientação política oposta, desse continuidade ao trabalho anterior. Neste sentido, o desconhecimento do projeto que até então norteava a escola poderia ter criado impasses na realização das atividades escolares. No entanto, como relatado pelo diretor, a ausência de um projeto prévio permitiu e demandou a construção de um projeto que, naquele momento, se aproximou mais dos anseios daquela comunidade escolar (SILVA, 2003; CARIA, 2011), o que o diretor considera, inclusive, que contribuiu para sua permanência no cargo quando dos pleitos eleitorais.

Por sua vez, o Diretor 1 ressaltou as dificuldades enfrentadas ao simplificar e readequar sozinho uma proposta político pedagógica herdada da direção anterior. Neste sentido, também contribuiu como empecilho a tradição da comunidade escolar de não participar da construção deste projeto. Assim, o diretor 1 registra que “[...] as adequações que nós pudemos colocar foi com base em algumas discussões que nós desenvolvemos com o grupo de professores. [...] Mas substancialmente eu não mudei muita coisa daquilo que eu já tinha encontrado.” (Diretor 1) Neste sentido, o desenvolvimento do trabalho da direção complicou-se ao seguir um direcionamento que não havia sido por ela traçado, ainda que adaptações tenham sido feitas inclusive com a participação da equipe docente.

Como foi, então, o processo de construção do PPP empreendido no período entre 1995 e 1998? Verificou-se naquele momento o empenho das direções em estabelecer processos coletivos e democráticos ou que atingissem a maioria dos membros da comunidade escolar para a percepção de seus anseios e expectativas quanto ao trabalho a ser desenvolvido (SILVA, 2003; VEIGA, 2009; CARIA, 2011). Neste contexto, dentre as estratégias empregadas pela direção para efetuar sua construção, relatou-se o uso de questionários para os segmentos, reuniões por segmentos, reuniões de pais, discussões durante a semana pedagógica e em coordenações de professores, ao longo dos quais as demandas eram apresentadas e realizava-se reflexão sobre elas. Até mesmo espaços de assembleias gerais foram estabelecidos como processo de construção do PPP das escolas, de maneira que este se concretizasse dentro da escola.

Aí veio a eleição, aí a gente começou a construir um projeto. [...] A gente começou a formular um questionário dos segmentos, para saber o que que os segmentos esperavam, o que que eles queriam. E a partir daí a gente foi montando um projeto. Foi montando um projeto com a cara da escola e com a cara dos alunos. [...] Depois que a gente pegou o questionário, a gente viu os anseios. Aí começamos a fazer reuniões com os representantes, com o grêmio, depois com os servidores, com os professores. E discussão até que chegou no projeto final. [...] É esse que a gente quer fazer. (Diretor 2)

A gente começou a construir o projeto. [...] Então nós fizemos um questionário imenso que para tabular aquele questionário naquela época... Se hoje tivesse Internet era fácil. A gente demorou um tempão até poder pegar todas as respostas. E lá nós tínhamos sempre aquele problema: nós estamos num Centro de Ensino Médio, mas nós estamos preparando para o trabalho ou preparando para o vestibular? [...] A gente procurou envolver todo mundo. A gente sempre procurou envolver cada um no seu segmento. [...] Tinha momentos separados, a discussão, e tem momentos coletivos no auditório com todo mundo presente, nas Assembleias, nas reuniões de pais, principalmente. (Diretor 3)

Nosso projeto político-pedagógico, a gente trabalhava ele de um ano para o outro, tá? É... tudo o que acontecia, tudo o que a gente desenvolvia no ano anterior que não dava certo, a gente colocava em pauta pra poder discutir na semana pedagógica. Então, nós iniciávamos o ano com nosso projeto feitinho, prontinho. (Diretor 5)

Primeiro nós fazíamos a semana pedagógica... elaborava o esqueleto do projeto, depois levava para os pais. Com os professores, nós trabalhávamos professor, biblioteca, secretaria e a parte administrativa também. Então, essa semana pedagógica era pra todas as pessoas da escola. Depois nós levávamos para os pais. Tinha assim, a primeira reunião, a gente sentia o seguinte: que tinha, vamos supor 300 pais. Na segunda reunião, já tinha 200, e, no fechamento final, tinha muitos pais interessados. Não sei se era dificuldade de um ou outro, mas no final, a gente batia o martelo com 50. (Diretor 5)

Estes processos, de iniciativa das direções eleitas, permitiam que os sujeitos da escola se apropriassem do fazer pedagógico e que a regulação do fazer escolar fosse, em última instância, definida por estes sujeitos, em detrimento daquilo que porventura tivesse sido definido por foros superiores da Secretaria de Educação. Ademais, observou-se inclusive processo de microrregulação (BARROSO, 2006) interna de iniciativa do diretor, quando, por meio de negociações diretas com os professores – que a princípio não são admitidas pela Secretaria de Educação –, efetuou a reorganização dos horários dos professores de maneira a garantir sua presença nos momentos de discussão do PPP.

[...] então nós tínhamos uma semana pedagógica e, se não tivesse a conclusão daquela semana, que muitas vezes era curta, a gente prolongava aos sábados, depois do almoço, pra não mexer nas aulas dos alunos. Então, pegava um sábado ou outro e eu negociava, internamente, com os professores, e quem participasse do projeto pedagógico com a escola teria o dia... Normalmente assim, um dia que precisasse sair ou que fosse ao médico, teria um dia de folga, desde que deixasse a atividade [...]. (Diretor 5)

Ainda assim, contrariando o desenvolvimento efetivamente participativo do PPP, alguns diretores descreveram ações da direção que poderiam significar o estabelecimento de um direcionamento segundo o julgamento do corpo diretor, o que salienta a coexistência dos modelos

democrático e autoritário no espaço escolar e, por conseguinte, nas idiossincrasias do trabalho do diretor. Neste contexto, notou-se o trabalho prévio da direção na avaliação dos itens considerados positivos ou negativos para sua apresentação aos segmentos e seu convencimento para a aprovação final daquilo que se julgava mais adequado. Similarmente, foi apontada a pré-seleção de temas levados ao grupo de professores para serem por eles tratados.

Tudo, tudo, tudo que nós íamos fazer, era em assembleia. E assembleia, mas, é igual o que eu te falei, era mais ou menos assim, *a coisa já montada*. O que foi bom, nós fazíamos os pontos positivos... *e te convencia a ficar com esse item*. (Diretor 5, grifos nossos)

Na verdade, *o que se levava para as reuniões não era exatamente todo o projeto agora nós vamos discutir o projeto, não*. Vou ser sincero para você, as questões pontuais do projeto que eram levadas para os professores. [...] Agora dizer que nós pegamos o projeto a par e passo para discuti-lo todo isso não existiu não. (Diretor 1, grifo nosso)

Ressalte-se ainda que o segmento docente foi em certa medida privilegiado, ao ser o mais consultado quando da construção do PPP. Esta situação não anula a participação dos demais segmentos, mas admite que o gestor, no dia a dia da escola, se dirige com maior frequência à equipe docente, haja vista ela ser mais facilmente acessível no espaço escolar e possuir uma rotina de encontros obrigatórios (reuniões de coordenação e semana pedagógica).

Quanto ao desenrolar do processo de construção, um diretor também ponderou que cabe à direção a finalização do projeto, bem como a ampla divulgação daquilo que foi definido. Assim, embora o desenvolvimento do PPP ocorra coletivamente, ainda existe expectativa de que a direção tome a frente em sua sistematização e divulgação para posterior materialização.

A direção que acaba alinhavando tudo. A direção que acaba pegando todas essas discussões e colocando num papel, mas não foi na época, uma coisa muito sistematizada assim, divulgada com deveria ser, provável, como se fosse um manual de uso da escola. Eu acredito, talvez se o professor chegasse na escola e tivesse esse... o manual, a carta de intenções, não sei como que a gente pode chamar esse projeto político. A gente sabe que ele é importante, que ele é a base do trabalho, deveria ser. (Diretor 3)

Neste cenário, como a direção trabalhava para concretizar aquilo que havia sido delineado no projeto político pedagógico? Como observado pelos diretores, o fato de o processo de construção do PPP ocorrer coletivamente contribuiu não só para sua concretização, visto que os participantes se sentiam ainda responsáveis pelo que fora definido, mas também suscitava cobranças por parte daqueles que dele haviam participado. Ademais, o processo coletivo permitia que os demais membros da comunidade escolar se responsabilizassem por colocar em movimento as definições do projeto.

Bem, como era um projeto de todo mundo, um projeto coletivo, boa parte do pessoal se sentia dono. [...] Quando teve a eleição havia um grupo de apoio que

apoiava. Então esses professores compraram o projeto e professores e servidores ajudaram a colocá-lo em prática. (Diretor 2)

Ah, se não trabalhasse, eram mil pessoas pra cobrar. [...] eu achava, assim, muito válido, porque não tinha tanta cobrança em cima de Diretor, porque a responsabilidade era de todos. É lógico que eu também era assim: de manhã, de tarde e à noite na escola. Eu acompanhava e o pessoal, assim, tinha aquele apoio de Direção. (Diretor 5)

Para este período a estratégia mais utilizada para efetuar a concretização daquilo que havia sido colocado no PPP foi a divisão de tarefas. Isto ocorria, também, em razão da impossibilidade de a direção, por si só, responsabilizar-se pelas atividades, dadas as demandas administrativas da escola. A carga administrativa, aliada a demandas externas à escola – advindas da Regional de Ensino ou da Secretaria de Educação –, a equipes reduzidas e à rotatividade de professores ocasiona que “[...] o lado pedagógico ele acaba sendo sufocado pelo administrativo. As demandas administrativas da escola: consertos, reparos... Ainda é o carro chefe de uma direção. Tem que resolver.” (Diretor 3)

Eu achava o peso administrativo muito grande, em que pese a gente tinha o encarregado administrativo, mas era muito pesado, muitas reuniões, muitos projetos que a Secretaria queria que a escola desenvolvesse. E a gente ficava igual doido, porque você não sabia porque não sabia a qual projeto atender e você não tinha gente suficiente. Então por exemplo acabava sobrando para mim uma carga administrativa muito grande. A minha vice-diretora ficava mais com o peso, vamos dizer assim, pedagógico e eu só assessorando-a. [...] Então com essa distribuição de tarefas que a gente fazia o acompanhamento no nosso projeto. [Vocês chegaram a distribuir tarefas para os professores também?] Para alguns sim, porque, mais no que diz respeito a projetos porque como eram muitos projetos, então a gente fazia distribuição dependendo da área, [...] e nós só acompanhávamos, porque se a gente fosse [fazer] não tinha como executar tudo, então a gente distribuía as tarefas para os professores. (Diretor 1)

Dirigir uma escola são muitas tarefas, poucas pessoas pra você dividir. E muitas vezes a gente se perde devido as demandas imediatas. [...] Eu tive um problema sério de equipe. Porque eu tive uma certa rotatividade. Eu tinha esse problema de rotatividade de professores. Então entra professor, sai professor. Muito complicado você ter uma unidade quando você tem essa situação. (Diretor 3)

Por meio da divisão de tarefas as direções buscavam, portanto, minimizar a intensificação do trabalho da direção, sufocada pelas demandas administrativas internas e externas da escola. Porém, ao fazê-lo, promoviam subsequentemente a intensificação do trabalho docente, cuja carga horária não prevê e tampouco facilita a operacionalização deste tipo de atividade.

Os diretores mencionaram ainda a realização de processos de revisão, avaliação e readequação do projeto político pedagógico. No entanto, observou-se que estas reavaliações tinham periodicidade aleatória, ocorrendo anualmente, ou ao fim do mandato da direção, ou simplesmente quando as necessidades se apresentavam. Assim, como observado pelo Diretor 3, a realização da avaliação institucional não se encontrava consolidada, ainda que outras etapas do processo de planejamento do projeto – em especial sua elaboração coletiva – recebessem bastante atenção por parte das direções.

Depois, quando terminou esse mandato, durante esse projeto, a gente fez a discussão, houve momentos de avaliação. (Diretor 2)

Os conselhos, a gente buscava fazer conselho participativo. A presença... e eu não me lembro se eram todos... Não, todos os alunos a gente nunca chegou a fazer não. Mas pelo menos com os representantes de turmas. A gente buscava fazer essa avaliação. Ainda não existia muito firme essa questão da avaliação institucional, do trabalho, do que tá sendo feito. (Diretor 3)

Todavia, mesmo com uma estrutura de construção do projeto político pedagógico não consolidada para todas as suas etapas, foram relatadas ações positivas para a escola advindas do processo de estruturação do PPP, tais como o estabelecimento de curso que não existia ali e até mesmo de um sistema de avaliação próprio. Entretanto também registrou-se situação em que anseios identificados pelo trabalho com o PPP foram perseguidos pela direção e esbarraram em dificuldades, forças e pressões externas para sua concretização em outros níveis da gestão da educação quando da mudança de governo, como no caso da escola que realizou inconclusivamente processo para tornar-se centro de educação profissional.

Com isso nós criamos um curso que não havia na escola. [...] Uma outra coisa que foi mudada na escola, que era a única escola que tinha isso na época. Na época você tinha liberdade de alterar o processo da avaliação, desde que não ferisse a legislação.[...] Até um sistema de avaliação própria a gente montou. Montou um esquema de diários diferenciado, que facilitava a vida do professor [...]. (Diretor 2)

Então a escola, ela tinha, acho que como todas as escolas, ela tinha esta dubiedade de intenções e lá como era uma, tinha educação profissional, nós percebemos que a comunidade queria a educação para o trabalho. Então nós fizemos todo um esforço. Nós chegamos a... estar na lista das escolas que iriam se transformar em Centro de Educação Profissional. Só que aí mudou o governo, se engavetou e todo aquele trabalho que a gente fez junto àquela comunidade, que queria educação profissional, foi por água abaixo. (Diretor 3)

Contudo, os diretores do período entre 1995 e 1998 consideraram a construção do projeto político-pedagógico positiva, com a ressalva de que para sua efetiva concretização é necessário que este processo ocorra coletivamente. No entanto, também evidenciaram os desafios enfrentados na realização de uma construção coletiva, por i) posicionamentos diversos dos membros da comunidade escolar influenciados por aspectos que não estão diretamente ligados à escola, ii) a existência de grupos de pressão que agem junto à direção, e iii) o desejo almejado de buscar um consenso para as realidades múltiplas encontradas nas escolas. Desta maneira, a fala dos diretores salienta que apenas seu conhecimento e reconhecimento da importância do PPP e de como sua construção deve ocorrer não garantem que este se realize na prática.

Deixou de ser simplesmente um documento, uma cartilha para eu seguir e passa a ser o reflexo de um posicionamento de uma comunidade que quer ver a educação fluir de uma maneira melhor possível. Então o que que a gente faz? Coloca no papel e gerencia esse documento, ou as atividades demandadas, emanadas desse documento para que ela não fuja daquilo que você pensou, e se necessário for, refazer. (Diretor 1)

Eu vejo como algo vital. Mas desde de que fosse construído como foi construído aquele e executado. [...] Então essa construção do projeto ela é essencial. Agora o seguinte, *tem que virar o eixo da escola*. Porque se você constrói um projeto para enfiar na gaveta, pra ficar bonitinho, melhor não fazer. [...] a construção do projeto, primeiro, não é uma construção do diretor da escola. Eu a vejo e acredito como *uma construção do coletivo*. Se é uma construção do coletivo, é um anseio do coletivo e é o alvo do coletivo. Então se você começa a construir e começa a divulgar e a estabelecer como meta, ele vai caminhar. Senão vai passar a ser só um monte de ideias bonitinhas encadernadas. (Diretor 2, grifos nossos)

Olha o Projeto Político Pedagógico na verdade deveria ser a base do trabalho escolar. Só que você construir esse projeto, envolver todo mundo não é uma coisa tão fácil, tão simples. [...] *Criar esse consenso não é fácil. Cada um tem uma ideia pré, em relação a educação*. Nós temos problemas políticos, religiosos que, no meu ver, influenciam muito os comportamentos dentro da escola. *Os grupos de pressão*, que existem. É, você administrar todos esses conflitos não é simples, não é uma tarefa simples. (Diretor 3, grifos nossos)

Durante as entrevistas percebeu-se que os diretores eleitos entre 1995 e 1998 empenharam-se em realizar processos mais coletivos e democráticos de construção do projeto político-pedagógico das escolas, embora tivessem que lidar com a falta de tradição de trabalho conjunto para tanto ou mesmo com os desafios da busca de consenso na realidade múltipla escolar. Para conseguir isto, lançaram mão de estratégias como aplicação de questionários, reuniões por segmentos e assembleias coletivas de maneira a identificar e discutir as necessidades e expectativas da comunidade escolar. Ademais, o processo coletivo de construção permitia que os sujeitos da escola dessem voz a suas demandas e se apropriassem daquilo que era decidido, fazendo do PPP um produto de inovação emancipatória (VEIGA, 2003) para a escola. Desta maneira, a construção coletiva ainda auxiliava o gestor, já que outros membros da comunidade se sentiam responsáveis pelas decisões que compunham o projeto.

Para o estágio de execução das definições do PPP observou-se como tônica a divisão de tarefas, motivada também pela intensificação do trabalho administrativo a que as direções eram sujeitas. Notou-se ainda que a etapa de avaliação do PPP não ocorria rotineiramente, embora readequações acontecessem ao longo do ano de trabalho, o que contribuiu para que, naquele período, o PPP se afirmasse enquanto processo contínuo, descentralizado, democrático e emancipatório (VEIGA, 2009).

Como, então, a eleição de diretores incidiu sobre a construção do projeto político pedagógico? Os diretores eleitos avaliaram positivamente os processos empreendidos para o desenvolvimento do PPP, embora tenham evidenciado também desafios em sua realização, inclusive situação em que as definições do PPP foram inconclusivas em razão da troca de governo que ocorreu em 1999 e engavetamento de processo de modificação da escola em Centro de Ensino Profissionalizante. Sob este modelo foi, portanto, constatado empenho das direções para a construção do PPP de maneira coletiva e democrática, inclusive com o uso de estratégias para além do aproveitamento de espaços já existentes na escola, como a aplicação de questionário, a realização de assembleia e a negociação com professores. Neste sentido, o

empenho da direção reverberou na participação dos diversos segmentos na concretização daquilo que havia sido definido.

2.2.2. Lei 247/99 – Aos trancos. Se bem que tudo que é novo é muito difícil.

No corpo da lei 247/99 não havia exigências quanto à construção de um projeto político pedagógico para as escolas. Entretanto, como etapa do processo de formação da lista tríplice era obrigatória a apresentação de uma *proposta pedagógica* por parte do candidato. Assim, na legislação o aspecto político foi notadamente minimizado na denominação do documento. Ademais, ao contrário do disposto na lei 957/95, não foi prevista qualquer participação ou responsabilidade do conselho escolar na construção de um projeto político pedagógico. Podemos considerar, portanto, que a construção dos projetos ocorria não só por iniciativa dos diretores, mas ainda em razão de demanda burocrática da Diretoria Regional de Ensino (DRE). Em seu relato, o Diretor 7 descreve o projeto que encontrou na escola quando a assumiu e também aponta a exigência estabelecida pela DRE de sua apresentação.

Tinha um projeto político pedagógico, mas de gaveta. Não era funcional. [Mas ele já existia?] Existia, mas não era funcional. [...] Você tinha era aquele projeto político pedagógico que você tinha ele mais para apresentar à Regional um projeto político pedagógico. [...] não havia funcionalidade desse projeto político pedagógico. (Diretor 7)

Assim, embora o projeto político pedagógico não estivesse estabelecido na legislação regulamentadora da gestão escolar, verificou-se o trabalho de vários diretores na promoção de um processo coletivo de construção do PPP, o que salientou seu caráter político (VEIGA, 2009). Se não um desenvolvimento coletivo em todas as suas etapas, estes dirigentes ao menos procuravam realizar algum tipo de diagnóstico das expectativas da comunidade escolar por meio de questionários ou pela escuta dos sujeitos para fundamentar sua estruturação, de maneira que o documento explicitasse os desejos da comunidade escolar (CARIA, 2011; SILVA, 2003). Isso, não se deu sem dificuldades, dentre as quais o Diretor 7 enfatiza a necessidade de lidar com a acomodação de alguns membros da comunidade escolar. Paralelamente também observou-se o desenvolvimento do projeto circunscrito à direção, no contexto descrito pelo Diretor 11.

Aos trancos. [...] Porque construir um PPP não é fácil. [...] aí eu vou te falar a direção tem que ter seu carro chefe. Então você leva as principais ideias e isso vai sendo construído ao longo das coordenações com os professores. [...] No conselho, com os professores. [No conselho ou nas coordenações?] Sim. Nas coordenações. Eu falo no conselho de classe. Os professores todos juntos. (Diretor 6)

Então nós construímos um projeto político pedagógico mais participativo. Se bem que tudo que é novo é muito difícil. Então quando você quer mudar...porque as pessoas são muito acomodadas. Então se a coisa está quieta, está tranquilo, está indo, caminhando, elas não gostam de mexer. Aí nós construímos um novo projeto político pedagógico, inserimos vários projetos na escola [...].(Diretor 7)

Primeiro nós fazíamos uma pesquisa de campo para ver qual a necessidade da comunidade. [Era um questionário?] É, geralmente um questionário. Nós temos dentro da própria... da nossa própria metodologia questionários que nos levam a perceber a necessidade da comunidade. [E aí eles eram aplicados para quem?] Para a comunidade escolar, alunos, pais, professores, a comunidade escolar em geral. [...] Deste questionário, a gente chegava a uma conclusão, qual seria a melhor linha para o projeto político pedagógico. E fundamentado então nisso, nós partimos para o planejamento. Primeiro vem a pesquisa, depois o planejamento, né, e depois a execução. (Diretor 8)

[...] a nossa proposta pedagógica ela foi feita... A primeira que nós fizemos fiz em conjunto com a vice-diretora, uma colega muito boa, e nós éramos colegas até de curso. Então eu.... durante a minha gestão, nos primeiros anos, ela cuidou exclusivamente disso. [...] Nós fomos ouvindo todos os segmentos, fomos adaptando. Enfim, a gente colocou uma situação de ter sempre objetivos e metas mas sempre adaptando às novas realidades e tudo mais, avaliando, reestruturando. (Diretor 11)

E como foi construído o projeto político pedagógico? Além do momento de diagnóstico descrito acima, observou-se também para o período entre 1999 e 2006 a prevalência da consulta aos membros da comunidade escolar, em especial aos professores em espaços já existentes de reunião, tais como as coordenações pedagógicas e os conselhos de classe. Desta maneira, mas não em detrimento da participação dos demais segmentos – que se buscava atingir na interseção dos diálogos –, as direções privilegiaram o grupo docente ao se utilizarem de espaços compostos por ele para a realização de consultas em contribuição ao PPP, como também observado no período entre 1995 e 1998. Note-se ainda que, como revelado pelo Diretor 7, mesmo no espaço de consulta aos professores a priorização das definições era direcionada para a mobilização dos alunos – em si um aspecto positivo, mas notadamente não o mais eficiente para ir de encontro aos anseios deste segmento. Por fim, no caso de um diretor, registrou-se inclusive que o segmento dos professores era aquele de cuja palavra final dependiam as decisões.

Olha, são reuniões. Para isso, claro que há assembleias para reunir o conselho escolar. Mas para a elaboração de um projeto você não precisa estar convocando assembleia, assembleia geral. Então se convocava através de reuniões. Então havia uma convocação para as reuniões. [E as pessoas efetivamente participavam?] Sim, a participação.... claro que não existe 100% de participação. Isso é impossível. Mas a participação sempre foi boa. (Diretor 8)

Foi com muito diálogo, muita dificuldade, muita... Posso dizer assim... muito... é... muitos transtornos também. [...] Primeiro a gente, quando nós fomos construir o projeto político pedagógico, a gente já tinha que sentar com os professores, reunir com os professores para ver, por exemplo, o que que era mais... quais eram as prioridades. E *o que que a gente ia fazer para poder incentivar aqueles alunos a participarem mais da escola*, porque nós tínhamos noturno, os alunos muito desmotivados. E aí a gente tinha que arrumar alguma coisa que trouxesse o aluno para a escola. (Diretor 7, grifo nosso)

Então *em última instância os professores mesmo que ouvindo todas as ponderações batiam o martelo*. Ó, vai ser desse jeito. Não sei se haveria outra forma. Porque deixar para aluno decidir, isso não dá certo. [Mas era a direção que recolhia as propostas?] É, é. E a plenária mesmo era fechada lá com os professores. Quer dizer, *o professor, ele era sempre o centro desse processo*, considerando os alunos. Às vezes o representante dos alunos participava também, quando era necessário.” (Diretor 11, grifos nossos)

Esta primazia docente na construção do PPP pode ser também atribuída à baixa participação dos outros segmentos e inclusive do conselho escolar descrita por alguns diretores. No entanto, devem ser questionados não só a quantidade de espaços abertos para a discussão, bem como o tipo de motivação empreendida pelos diretores para efetivar sua participação. Ainda que não seja obrigação da direção fomentar a participação dos segmentos, há de se convir que em um cenário de experiências participativas ainda incipiente a presença e a ação dos sujeitos nos espaços escolares podem garantir vivências mais democráticas e aprendizagens para sua participação ativa¹⁴⁰.

Outro aspecto tratado pelo Diretor 5 foi o progressivo esvaziamento do segmento dos pais no espaço escolar, por ele atribuído a mudanças na sociedade e na estruturação das famílias. Contudo, o Diretor 5 também ressalta o fato da comunidade escolar localizada em torno da escola não mais compor a comunidade de alunos e pais da escola, o que pode se configurar como desafio para a presença dos pais nos centros de ensino, visto o deslocamento necessário de outras localidades para sua atuação na escola. Ainda assim, o Diretor 7 revelou que o segmento dos pais apresenta participação mais ativa (LIMA, 2008) uma vez inserido no processo participativo e à luz dos resultados positivos vistos na escola, o que sugere que sua participação passiva muitas vezes verificada não é fruto de falta de interesse, mas de condições que não a favorecem.

Nunca, nunca. Isso é sonho, isso é utopia. Falar que pai vem participar, que o servidor vai participar. Ninguém participa de nada não. Por mais que você queira, por mais que você possa, dê liberdade, abre espaço. Ninguém vem. Aí é assim o dia que acontece uma briga lá fora. Aí todo mundo participa com a língua. Entendeu? [Mas vocês abriam espaço para que eles viessem ?] O tempo todo. [...] Todo final de bimestre, eu fazia uma reunião na quadra. E reunia lá 300 pais. Só que eu tinha 3000 alunos. Daí você vê. A quantidade de participação. Dos 300, 2 falavam. E criticavam e iam embora. Então realmente a participação com os pais é muito complicada no Ensino Médio. Você trazer o pai pra escola, fazer ele participar, a oportunidade você dá, ele não aparece. Aí ou você fica esperando por ele ou você faz. (Diretor 6)

Eu percebi que os pais, eles parecem, não sei, assim... ele foram... não sei se foi a mídia, não sei se foi a televisão, o computador... eles foram mais deixando seus filhos pra lá. Foi assim: antigamente, você fazia uma reunião, estava todo mundo ali, querendo ajudar, querendo participar dos projetos. Aí, quando chegou no final, já estava difícil... muito difícil. [...] interação entre o pai e o professor, o aluno tava mais difícil...[...] Mas hoje o que é que eu acredito? *As famílias foram crescendo e os jovens vão o mudando e vão ficando só os velhos.* [...] Olha, quando eu deixei o Centro Educacional [...] nós tínhamos 60 turmas. Hoje parece que não tem 12 turmas. (Diretor 5, grifos nossos)

O conselho escolar participou. Mas assim... Eu não vou dizer para você que ele participou com tanta... no primeiro ano, tão diretamente. Sabe por que? Quem participa mais, na realidade, é o professor, que está ali dentro da escola, o aluno, e

¹⁴⁰Tanto é corroborado pelas constatações de Farias (2008), que identificou, em pesquisa realizada no Distrito Federal a propósito de comunidades internas e externas à escola, “que a comunidade não admite uma participação somente na execução e almeja participar de todas as etapas do processo educativo, fundamentalmente, na tomada de decisões que deverá também envolver toda a comunidade interna” (p. 137)

os pais que estão mais próximos, sabe? Então, no conselho escolar nós procuramos convidar todos os pais. Mas sempre quem vai é aquele pai que tem maior interesse na escola. [...] Então a partir do momento que eles começaram a participar, começaram a conhecer, começaram a perceber que se eles tivessem inseridos dentro da escola, cobrando [...] Então aí eles se interessaram, a participação foi maior. (Diretor 7)

Considerando os diversos graus de envolvimento de alguns segmentos, diretores declararam que uma de suas estratégias no processo de construção do PPP era uma escuta atenta para aquilo que os alunos apresentavam como demandas – mesmo que isto não ocorresse formalmente como uma reivindicação à direção. Esta atitude também pode ser compreendida diante da observação do Diretor 7 de que a concretização do projeto não aconteceria se não estivesse, de alguma maneira, relacionada aos anseios dos alunos. Ademais, uma diretora indicou que em momentos abertos à participação dos alunos estes opinavam efetivamente e participavam ativamente (LIMA, 2008), o que ainda demonstra o quanto os alunos, enquanto novos sujeitos, imprimem suas demandas à realidade escolar e se apropriam dos espaços participativos quando estes se tornam mais acessíveis.

Então a gente sempre ouvia os alunos, as necessidades deles. Eles faziam muito projeto com dança. Porque se você não ouvisse o que o aluno quer, você não consegue realizar projeto. Então você tem que ter a participação deles, diretamente. Ainda mais aluno de ensino médio. Que aluno de ensino médio não dá para você chegar e falar: “Tem que ser assim.” Eles têm que estar inseridos dentro do processo, senão eles não fazem. (Diretor 7)

Alunos, também a gente ficava atento ao dia a dia, assim, indicação dos alunos, dos servidores. Enfim, era observação do dia a dia e as decisões mais nas coordenações pedagógicas. (Diretor 11)

Muito. Participavam muito. Opinavam. Era muito legal. Os meninos eram bons mesmo. [...] Todas as vezes que fechava um acordo, um projeto. Fechava pelo grupo dos professores. Nós fazíamos uma reunião com os meninos. Convocávamos. E lá tem espaço pra isso. E eles iam, participavam, opinavam. Era legal. (Diretor 6)

E como a direção trabalhava para concretizar as definições do projeto político pedagógico? Os diretores declararam que escalavam professores para os projetos ou que atribuíam funções a eles. Contraditoriamente, um diretor considerou esta divisão de atividades um processo de descentralização. No entanto, deve-se relevar que, de acordo com o entendimento de descentralização estabelecido para este estudo, o processo descrito pelo Diretor 8 consistia na verdade em desconcentração (ARRETCHE, 1996), visto que não se repassava aos professores o poder de decidir sobre o projeto, mas sim a responsabilidade por sua execução.

Aí escalava o grupo. Os professores que iam tomar a frente do projeto. Escalava o grupo. E aí só as diretrizes mesmo. E a ajuda. A ajuda de todas as formas: sala, ônibus, passeios, visita pra poder a coisa andar. (Diretor 6)

Como eu te falei, a minha maneira de dirigir é descentralizada. Então nós atribuímos funções e atribuímos atividades para as pessoas. Geralmente se nomeia ou o próprio conselho, através da... primeiramente através da capacidade. Porque você não pode, em qualquer gestão, dissociar capacidade, ou seja saber fazer é

importante para a execução de qualquer projeto. Então, de acordo com o projeto, nós colocávamos geralmente professores *para estar como coordenador geral do projeto*. Então funcionava muito bem. (Diretor 8, grifo nosso)

Ao tratar da execução do PPP, os diretores do período entre 1999 e 2006 também pontuaram que esta ocorria mediante orçamento disponível e em respeito às políticas da Secretaria de Educação, aspectos que não haviam sido mencionados pelos diretores que trabalharam sob a lei 957/95. Esta menção pode ter ocorrido em razão dos desafios financeiros enfrentados por estes diretores para a concretização das definições do PPP, bem como de atritos a serem evitados junto às instâncias superiores quando deste processo.

Primeiro era uma dificuldade grande pela falta de verba. [...] Então era muito difícil, porque a gente não tinha aquela estrutura. A gente tinha que sair mobilizando mesmo. [...] Saíamos na rua mesmo, pedindo ajuda aos comerciantes. Então era assim que a gente conseguia, sabe, realizar esse trabalho. E com uma participação bem grande dos professores. (Diretor 7)

Tem que respeitar as políticas da Secretaria de Educação, não é isso? Mas no que dependia só de nós era execução imediata. No que dependia de alguma verba que nós tínhamos acesso, a gente orçava, se não desse para aquele ano, comprava no outro. (Diretor 11)

Durante a análise dos trechos relacionados destacou-se como os diretores do período descreveram o projeto político pedagógico. Quando se referem a ele, o fazem tratando o PPP mais como um mosaico de projetos menores do que como uma proposta política e educativa para a escola (CARIA, 2011; SILVA, 2003; VEIGA, 2009), ainda que se verifique nas declarações propostas de duração anual e sua construção ocorra coletivamente. É mais uma miríade de atividades a serem desenvolvidas e não necessariamente ligadas entre si, do que um fio condutor para o trabalho pedagógico em curso. Assim, embora o processo coletivo permita, em certa medida, o exercício do PPP enquanto um fazer político, este é construído sob a perspectiva de inovação regulatória (VEIGA, 2003), resultando em um documento que congrega um conjunto de atividades.

Mas nós tínhamos muitos projetos lá na escola que funcionavam... Por exemplo eu tinha um projeto de meio ambiente que fazia parte do PPP da escola e que nós trabalhávamos durante o ano inteiro. Fazíamos gincana. [...] E nós fizemos várias viagens levando vários alunos durante 4 anos. [...] Tudo isso fazia parte do PPP e foi muito legal, porque era muita interação. (Diretor 6)

Então teve um projeto muito amplo lá, um projeto de artes [...]. Foi um dos primeiros projetos onde teve uma repercussão maior, e aonde a comunidade teve uma participação bem efetiva. Aí depois veio esse outro projeto, do verde na escola. E teve um outro projeto também, do natal solidário. Teve... tiveram....Foi sempre assim, através de projetos. Foram vários projetos realizados. (Diretor 7)

Olha, o projeto político pedagógico [...] é dinâmico. A nossa escola, ela teve alguns projetos. Projetos na área de educação artística, projeto na área de educação física, projeto na área de informática. E claro que o projeto ele não é fechado. Todo projeto pedagógico é aberto. E à medida que vão surgindo novas necessidades ele vai se adaptando. Então os projetos acho que devem seguir essa linha. (Diretor 8)

Quanto ao processo de avaliação, apenas um diretor do período mencionou sua realização. No entanto, sua menção indicou que cada projeto dentro do PPP era avaliado ao seu término, sem implicar que fosse realizada uma apreciação periódica do projeto como um todo. Outro aspecto que surge é como os diretores servem-se das representações dos segmentos nas escolas em momentos em que acreditam impossível reunir todos os membros da comunidade escolar – o que ainda sugere que acreditam no processo representativo como suficiente para exprimir as demandas da comunidade escolar.

Cada projeto ele tem, assim, um prazo. Então a gente chegava ao término do prazo a gente avaliava. [...] E a gente ia ajustando ele também nas coordenações. [...] As coisas que não deram certo a gente fazia correção para os futuros. E assim, essas avaliações a gente fazia juntamente com os professores, juntamente com os alunos. A gente reunia e fazia. [...] Numa reunião coletiva. [...] Primeiro você pegava porque não dava pra fazer com todo mundo junto. Então eu fazia com o segmento de professores, com o segmento de pais, com o segmento dos funcionários e com o segmento dos alunos. Pegava os representantes e fazia. (Diretor 7)

Finalmente, os diretores do período apresentaram opinião positiva do projeto político pedagógico como meio de direcionar o trabalho desenvolvido na escola. Entretanto, deve ser salientada a contradição entre admitir-se a importância do PPP para o processo educativo e as práticas na escola para sua construção e materialização, de maneira que as disparidades entre o discurso e a ação (CARIA, 2011) observadas na escola possam ser superadas. Neste sentido, reconhecer que a mera construção do projeto, por si só, é incapaz de resolver os desafios da escola pode ser um primeiro passo para que o fazer educativo se aproxima cada vez mais do discurso impresso no PPP. Afinal, como indica o Diretor 7, a presença da direção e sua atuação participativa para concretizar o PPP são também base para garantir o trabalho da comunidade escolar em prol da efetivação das definições e decisões que ali constam.

Eu acho que é o norte. Sem ele a coisa fica assim cada um quer fazer, se percebe que o professor tem vontade de fazer, mas se não tiver escrito, amarrado ali com o grupo não sai. *Então ele é o norte. Tem que existir. Tem que existir.* E ser lembrado todo o dia. Todo dia você chega na coordenação há um grupo de 100 professores. Olha gente, lembra do PPP que nós falávamos, falamos que faríamos isso e isso? Então, vamos tentar montar, vamos tentar fazer. Então ele é o norte. (Diretor 6, grifo nosso)

De fundamental importância para que ocorra verdadeiramente o aprendizado na escola. *Porque se não tiver um projeto pedagógico as coisas não funcionam.* Toda escola, ela tem que ter um projeto pedagógico funcional. Ele tem que funcionar. E se o gestor, ele não tiver assim, bem ligado a isso, participar ativamente do projeto, participar ativamente das coordenações, você não consegue. Então a presença do gestor é importantíssima, sabe? Porque você tem que mostrar para eles que você quer também, não é só você... você não está só propondo. Você está participando também juntamente com eles e dando apoio em tudo que for fazer. (Diretor 7, grifo nosso)

O projeto pedagógico é importantíssimo na escola. *Sem ele a escola não existe.* Ou seja, nós vivemos num mundo... na era da informação, então nós temos que atualizar a escola. Infelizmente a escola não está tão atualizada assim. Mas nós devemos buscar colocar a escola de uma maneira em que haja uma participação da

comunidade e que esses projetos não fiquem apenas no papel. Eles têm que sair da gaveta. Eles têm que serem desenvolvidos. Então o projeto é muito importante para a vida escolar. (Diretor 8, grifo nosso)

Como, então, a formação de lista tríplice com indicação governamental incidiu sobre o PPP entre 1999 e 2006? O que se verificou para o período de vigência da lei 247/99 com relação ao projeto político pedagógico foi sua construção realizada a partir da demanda de instâncias superiores, visto não ser uma exigência específica da legislação condutora da gestão escolar. Entretanto, embora os diretores buscassem uma construção coletiva, esta ocorreu com muitas dificuldades.

Neste cenário, foram observados procedimentos diversos, como a construção do PPP circunscrita à direção ou o estabelecimento de processos coletivos de construção do PPP, embora com prevalência de consultas aos docentes e outros segmentos. Ainda assim, diretores declararam realizar uma escuta atenta às expectativas dos alunos, de maneira a garantir que tomassem parte no desenvolvimento dos projetos. Observou-se também contradição relativa à efetivação da participação do segmento dos pais, pois foram registradas tanto sua baixa participação na construção do PPP quanto o paulatino aumento de sua participação quando verificaram-se ações positivas na escola. A respeito do processo de concretização do projeto político-pedagógico os diretores utilizaram-se da atribuição de funções para realizá-lo, mas também apontaram desafios relativos a aspectos financeiros e à necessidade de fazê-lo em acordo com as políticas das instâncias superiores, DRE e SEDF. Quanto a processos avaliativos, notou-se sua baixa incidência nas declarações dos diretores e direcionamento para projetos específicos dentro do PPP e não para o projeto político pedagógico como um todo.

Assim, o cumprimento de uma formalidade demandada pela SEDF se revelou oportuno para o desenvolvimento de um projeto coletivo sob a batuta de algumas das direções indicadas, ainda que tenham sido verificadas situações em que esta construção tenha sido feita por trabalho restrito ao corpo diretivo. Entretanto, para além da construção do projeto político pedagógico, notou-se que os diretores do período o caracterizaram mais como um mosaico de projetos do que como fio condutor e definidor do processo educativo na escola, o que revela outra contradição na ação dos diretores que, embora compreendam a relevância de processos coletivos na construção de um PPP sob uma perspectiva emancipatória (VEIGA, 2003), quando de sua materialização, nas práticas da escola, esbarram nos aspectos de inovação regulatória (VEIGA, 2003).

2.2.3. Lei 4036/07 – Caixa de Pandora

Diversamente ao que fora disposto pela lei 247/99, para a qual uma proposta pedagógica era considerada parte do processo de composição de uma lista tríplice, a lei 4036/07 demandava a apresentação de um plano de trabalho por parte dos diretores candidatos. Assim, não só o

aspecto político do documento foi minimizado no rol de exigências da legislação – como ocorreu para a lei 247/99 –, mas também sua característica pedagógica foi suprimida para a etapa do processo de seleção. Este contexto revela a invisibilização (MOURA, 2002), a gaseificação do político (CARIA, 2011) nos limites do processo seletivo. Entretanto, a legislação de 2007 previu a aprovação da proposta pedagógica a ser construída pela direção eleita e pela comunidade. Mais uma vez o aspecto político de tal proposta não foi contemplado pelos requisitos da lei para este momento na escola.

Neste sentido, continuidades na ação dos diretores foram verificadas para o período de vigência da lei 4036/07, tais como o fato de se valerem de diagnóstico e de processos coletivos para a construção do projeto político pedagógico. No entanto, mesmo considerando a ocorrência de experiências coletivas de construção do PPP ao menos desde a legislação de 1995, os diretores do período entre 2007 e 2010 continuam a registrar a existência de escolas nas quais esta construção não ocorre com a participação da comunidade escolar, bem como a permanência das dificuldades e contradições envolvidas em sua construção e concretização.

Projeto político pedagógico é assim algo que é... é a carta de intenções da escola. É assim, é algo assim que é de suma necessidade. [...] Tinha, toda escola tem. Só que o que diferencia: [em algumas escolas] tem um que a direção que faz. É um documento que ela faz livremente, sem a participação dos demais, ou seja, [...] não é compartilhado com os demais segmentos. Lá não, a gente tinha essa prática, fazia um documento, o projeto, nesse tempo a gente chamava projeto educativo, mas com a participação de todos os segmentos. E outra coisa, e colocava em vigência o que era colocado dentro. (Diretor 9)

[...] ele não é tão fácil. Todo mundo fala do projeto da escola, toda escola fala. Temos um projeto. Mas é porque assim, a gente tenta colocar no projeto todo ano as coisas que a gente pode realizar, que consegue realizar. (Diretor 12)

Como, então, foi construído o projeto político pedagógico sob a lei 4036/07? Os diretores consultados para o período entre 2007 e 2010 revelaram utilizar-se de momentos de reuniões coletivas como a semana pedagógica e reuniões de coordenação para a construção do PPP, a exemplo do que também foi constatado para os dois períodos anteriores. Neste sentido, observa-se que ao longo dos 15 anos estudados as direções escolheram, na maior parte do tempo, fazer uso dos espaços coletivos já instaurados na escola em oposição a propor e experimentar estratégias outras de maneira a ampliar a participação da comunidade escolar como um todo.

De que maneira pode-se, então, incluir os sujeitos nos processos de tomada de decisão? Sabidamente não há regras válidas para todos os grupos, mas uma avaliação dos meios utilizados por estes mesmos sujeitos para expressar suas demandas pode ser um primeiro passo para detectar os instrumentos e espaços com os quais eles se identificam e dentro dos quais sua participação seria mais ativa – se não pró-ativa. Ademais, o alijamento dos demais segmentos das definições consideradas técnicas, descrito pelo Diretor 9, não só deixa de permitir seu aprendizado nesta área, como descarta a possibilidade de que todos os membros da comunidade

escolar estejam de alguma maneira aptos a compreender e decidir aspectos que fazem parte de sua realidade e que, em última instância, também lhes concernem.

A direção sempre toma a iniciativa e mostra os aspectos gerais, a estrutura do projeto. E aí nós fazemos depois reuniões com todos os segmentos da escola, em separado. Primeiro a gente faz, por exemplo, uma reunião só com as pessoas da biblioteca, depois faz só com o pessoal de secretaria, o setor da xerox, o setor dos serviços gerais, dos professores, é separado, dos alunos também. E nós colhemos várias sugestões de cada um e depois apresentamos também. E depois nós fazemos uma reunião em conjunto, com todos eles, mas é por turno porque a gente não consegue fazer uma reunião geral com toda a escola, por conta do horário de serviço de cada um. (Diretor 12)

Existe um momento chamado coordenação pedagógica, que lá a gente fazia de forma, assim, geral todas as quartas. E tinha a semana pedagógica, que é o início do semestre. Na semana pedagógica a gente tirava dois dias para traçar as linhas gerais do projeto. [...] A gente traçava as linhas gerais. E nos dois primeiros meses, na coordenação geral a gente esmiuçava. [...] Com todos os professores, com todos os professores. No primeiro momento era com todo mundo. Professor, aluno poucas vezes, mas professor, pai de aluno, é... servidor. Aí, quando chegava *na hora das decisões técnicas*, puramente técnicas, que já tinha as linhas traçadas, gerais, *aí era só professor e direção*, que aí a gente esmiuçava cada um. (Diretor 9, grifo nosso)

Em particular, com relação ao pequeno grau de envolvimento atribuído aos pais pelos diretores, o Diretor 12 o considera também consequência do fato de que a comunidade em torno da escola não é a comunidade a qual pertencem os alunos da escola, o que dificulta sua presença naquele espaço, como já observado pelo Diretor 5 para o período entre 1999 e 2006. No entanto, esta situação vem se tornando cada vez mais a tônica das escolas da DRE de Taguatinga, em particular para aquelas do ensino médio e que se localizam na parte central da cidade, sendo mais acessíveis a alunos de outras regiões em razão do quantitativo de transporte público para aquela área. Aliado à busca destas escolas por alunos de outras RAs, verifica-se o envelhecimento da população local e o aumento de seu poder aquisitivo em relação a outras regiões administrativas do DF fazem com que cada vez menos a comunidade do entorno destas escolas públicas as procurem para a educação de seus filhos. Outro aspecto abordado pelos diretores foi que para a etapa do ensino médio os pais se sentem menos obrigados a acompanhar o dia a dia da escola, visto os alunos deste período não serem mais considerados crianças dependentes de seus responsáveis.

Nossa comunidade escolar era toda... de todo lugar, mesmo dali. Porque a gente é ali naquele centro. Ali não tinha aluno. É Samambaia, Recanto [das Emas], Setor O, Setor P, Ceilândia, qualquer lugar, menos dali. E aí isso provocava uma dificuldade. Qual era a dificuldade? A não participação dos pais. Porque tem pai que pensa que botou o menino no ensino médio, ele já é um rapaz, ela já é uma moça, já sabe tudo de si. (Diretor 9)

É porque na verdade eu acho que essa dificuldade da presença dos pais é porque a maioria dos nossos alunos, eles não moram próximo à escola. Porque o pessoal: "ah, chama a comunidade para ajudar". Mas a comunidade que mora aqui não tem filhos estudando aqui. Então aqui a gente tem aluno que mora em Água Lindas, tem aluno que mora em Luziânia até, Santo Antônio [do Descoberto], Recanto [das

Emas], Riacho [Fundo], Samambaia... Então não são alunos da comunidade daqui da escola. Então é muito difícil a gente chamar os pais às vezes. Até para a gente às vezes fazer um mutirão na escola é difícil, entendeu. Aí, assim, ainda mais em se tratando de EJA, é mais difícil ainda a presença dos pais. (Diretor 12)

Uma vez delimitado o projeto, como a direção trabalhava para concretizar as definições que ali se encontravam? Ao contrário do verificado para os períodos anteriores, não foram indicados pelos diretores procedimentos para sua concretização. O Diretor 9 sugeriu que, enquanto a construção do PPP é de iniciativa da direção, a responsabilidade pela execução do projeto cabe ao grupo de professores, que devem “abraçar a causa”, uma atribuição que pode ser considerada um tanto excessiva ao se ponderar que a amplitude da ação do grupo docente no espaço escolar está sujeita à direção e a instâncias superiores do sistema educacional, ainda que o professor seja o principal responsável por aquilo que ocorre em sala de aula. Paralelamente, o Diretor 9 indicou que o processo coletivo de construção do PPP seria uma estratégia para fomentar a ação dos professores quando de sua execução, uma vez que sentiam que o projeto lhes pertencia ao terem feito parte de seu desenvolvimento.

Essa construção, ela é feita, é iniciativa da direção sim, mas é muito mais do professor do que da direção. Ou seja, a gente pode fazer um documento super bonito, super legal, interessante, *mas se o professor não abraçar aquela causa, ele não vai para frente*. Mas por que que ele abraçava? Porque ele exercitava o pertencimento, ele fazia, ele ajudava a fazer. Quando a pessoa participa ali, ajudando a fazer, a coisa é diferente. (Diretor 9)

Contraditoriamente, o Diretor 2, que em 2011 fazia parte do corpo docente da escola dirigida pelo Diretor 9, declarou desconhecer o projeto político-pedagógico da escola onde trabalhava e inclusive registrou ter participado de processo de levantamento de dados junto aos segmentos que ele não viu refletido em um PPP posteriormente. Destarte, é necessário questionar o quão efetivamente coletivos e fomentadores de uma participação ativa pelos sujeitos da escola têm sido os processos empreendidos pelas direções que declaram buscar uma construção participativa do projeto político-pedagógico.

Aí por exemplo, hoje eu trabalho em escola e não tenho ideia do projeto político-pedagógico. Se existe, se é construído é alguma coisa muito... muito lá tipo caixa de Pandora, se abrir vai explodir. Eu estou aqui nessa escola há oito anos. Desconheço o projeto político-pedagógico da escola. Há dois anos atrás me pediram para fazer um levantamento sobre algumas questões com os alunos. Queriam construir um projeto. Fiz o mesmo questionarinho... [...] Fiz, apliquei, tabulei, passei as informações e nada foi feito com elas. Tá até hoje aí no meu armário, o questionário e o resultado da tabulação. [...] Passou uma direção, passou outra e nada foi feito. (Diretor 2)

Note-se que o professor a quem fora solicitada a realização de um questionário para diagnóstico não viu seus esforços refletidos na construção do PPP. Todavia, dentro da configuração autoritária da escola (PARO, 2001) que reforça as relações hierárquicas instaladas (MENDONÇA, 2000), este mesmo professor, de posse do levantamento, considerou que a ação que lhe cabia

era levar as informações para a direção, deixando de aventar que o próprio corpo docente poderia tomar a iniciativa de discussão.

Ironicamente, o próprio Diretor 9 enfatiza a pouca efetividade de um projeto elaborado sem a participação coletiva, observando inclusive que em muitos casos esta situação se estabelece com a conivência do corpo docente, que muitas vezes prefere que o trabalho da direção não seja bem sucedido, de maneira que esta interfira minimamente naquilo que se passa em sala de aula. No entanto, em sua fala o diretor deixou de considerar dois aspectos: i) o quanto a configuração autoritária das escolas pode refletir em uma posição de aquiescência por parte do corpo docente e ii) em que medida a intensificação do trabalho docente e da direção dificulta a disposição e a disponibilidade destes sujeitos para a realização de questionamentos e o empreendimento de um processo dialógico.

Se for, bem seguido, se for bem elaborado, se tiver a participação coletiva, é tudo na escola. [...] A escola pode até andar, e tem escola que anda sem o projeto, mas não é legal. *Porque o projeto, primeiro, é o norte. [...] E tudo tem que ser rezado no projeto educativo. E outra coisa, sempre feito de forma coletiva.* Porque não adianta o documento ser bonito, mas a direção... Tem muita escola que faz isso. Diretor ou vice faz e leva pra lá e eles só assinam. Agora tem professor que é conivente. Eles aceitam porque para eles quanto pior melhor. (Diretor 9, grifo nosso)

Ao enfatizar que o projeto político pedagógico é o norte da escola, o diretor ainda salienta que, paralelamente à política educacional estabelecida pelas instâncias superiores, a regulação da gestão é realizada, enfim, no espaço escolar e pelos sujeitos que o compõem. Neste sentido, quanto mais ativa e direta for a participação ali desenvolvida pelos sujeitos (LIMA, 2008), tanto mais o processo de microrregulação na construção do PPP reflete suas demandas e anseios e serve a toda a comunidade escolar como esteio para sua materialização.

Outro aspecto tratado por um diretor no que se refere à etapa de execução do projeto foram os desafios relativos à falta de recursos humanos e materiais. Para o período de 1999 a 2006 as dificuldades relativas ao financiamento das atividades contidas no PPP haviam sido mencionadas pelos diretores, mas apenas para o período da lei 4036/07 a falta de recursos humanos é apresentada como algo a ser superado, o que explicita o quantitativo cada vez mais reduzido de professores no quadro da SEDF, apenas amenizado por concursos para a contratação temporária de docentes. Depreende-se ainda da fala do Diretor 12 o quão fundamental para a materialização do PPP é o professor em face de outras dificuldades descritas.

Geralmente o projeto tinha fama de só estar no papel e estar na gaveta e não estar na prática. Então é muito difícil mesmo. A gente pensa que às vezes é fácil colocar um projeto em prática, mas é muito difícil. Nós temos esse ano muitos projetos, todos estão iniciando, caminhando, não está 100% ainda, porque faltam recursos humanos, faltam recursos materiais, falta dinheiro [...] é muito difícil a gente ter um projeto hoje em dia que a gente dependa de recursos, porque recurso que a gente tem certo na escola é professor, e olhe lá. (Diretor 12)

E como os diretores percebem o projeto político pedagógico? Uma tônica dos registros dos diretores deste período diz respeito à exequibilidade do PPP, tanto no processo de definição das ações quanto na definição de sua execução. Assim, percebe-se preocupação por parte destes diretores em garantir que as decisões do documento estejam refletidas no movimento da escola, em construir um discurso que dê a conhecer efetivamente as práticas da escola.

Porque tem muito projeto bonito, mas são coisas inexecutáveis, que não consegue se fazer nunca. Muito bonito no papel, mas quando vai para o movimento, não tem o projeto educativo. E o ideal é você conjugar o projeto documento com o projeto em movimento. E a gente fazia. (Diretor 9)

Enfim, a gente procurava sair da fantasia, botar na prática. (Diretor 11)

Então, depois que a gente faz todas essas reuniões, tem as sugestões, aí a gente tem que tornar as coisas bem objetivas: “Então o que que a gente vai fazer?” Então a gente costuma pontuar mesmo. E depois nas coordenações com os professores, com alguns momentos com os alunos e tal, nós fazemos realmente: “*O que que a gente pode fazer?*”, como eu te falei. (Diretor 12, grifo nosso)

No entanto, como demonstra a fala do Diretor 12, esta preocupação com a execução do projeto resulta em desapontamento e desilusão por parte de algumas direções em face da realidade constatada nas escolas. Não obstante a direção reconhecer o projeto político pedagógico como um importante instrumento regulador da gestão, as dificuldades enfrentadas ao ultrapassar o plano do discurso (CARIA, 2011) têm redundado em projetos que enfatizam o conjunto de atividades que a escola efetivamente realiza, em uma perspectiva de inovação regulatória (VEIGA, 2003). Desta maneira, o modelo de escolha de diretor que estabelece com as instâncias superiores um vínculo de cumprimento de metas contribui para que as direções suprimam do PPP seu papel de um direcionamento, seu caráter de uma proposta de educação para a escola, moldando-o como um apanhado de atividades executadas ao longo do ano letivo.

Na verdade eu acho que ele, assim, no início ele é um norte, um planejamento que a gente tem que ter. Igual na nossa vida, do dia a dia, você tem que pensar “o que é que eu vou fazer hoje?”, fazer um planejamento, mas não quer dizer que você vá conseguir fazer tudo aquilo que você se propôs a fazer. Então eu acho, assim, que no início ele é como se fosse uma orientação para toda a escola, para a gente saber o que é que a gente vai fazer. E do meio para o final é para a gente fazer um balanço se a gente conseguiu fazer ou não. E *no final ele acaba sendo só o relatório do que a gente conseguiu fazer naquele ano, com todas as dificuldades.* (Diretor 12, grifos nossos)

Neste sentido, observa-se a ausência de menções a processos avaliativos e a continuidade da percepção verificada para o período da lei 247/99 de que o PPP constitui-se muito mais como um mosaico de projetos. A falta de registros de processos avaliativos não significa que eles não existam nas escolas. No entanto sua ausência pode também indicar que para os diretores deste período a avaliação de alguma maneira perdeu sua característica de análise e redirecionamento, para tornar-se um balanço mais simplista de metas estabelecidas e resultados atingidos, em paralelo a movimento nacional de priorização de índices e resultados de

desempenho no âmbito das avaliações. Outro fator a concorrer para esta perspectiva dos processos da escola foi a assinatura de termo de compromisso dentro deste modelo de escolha de diretor, a partir do qual era requerido dos diretores a apresentação de determinados resultados pré-estabelecidos pela SEDF.

Esta percepção também contribui para o entendimento do PPP como uma compilação de subprojetos e atividades menores, como itens a serem desenvolvidos mas que são dissociados uns dos outros tanto em sua concepção quanto em sua execução. As declarações do Diretor 12 ressaltam, ainda, as dificuldades enfrentadas na gestão das definições do PPP em prol de sua concretização, como já registrado nesta seção, em especial no que toca a insuficiência dos recursos humanos disponíveis na escola, haja vista que a deficiência de recursos financeiros foi, em parte, amenizada a partir da instauração do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira.

Finalmente, observou-se nas declarações dos diretores contradição entre a exigência de que a escola tenha um PPP, a ser apresentado e consultado diante da demanda de qualquer membro da comunidade escolar ou das instâncias superiores do sistema educacional, e o respaldo que ele dá à escola na consecução das decisões ali registradas. O que a fala do Diretor 12 expressa é que o empenho envolvido na construção do PPP, que emerge como documento de apresentação obrigatória à DRE e à SEDF, não corresponde, no dia a dia da escola, a garantias de sua concretização. Portanto, ainda que a comunidade escolar apresente suas demandas e defina suas prioridades, a gestão vê-se obrigada a lidar com processos regulatórios imprimidos por outras instâncias e sujeitos que controlam a disponibilização de recursos às escolas.

O projeto, chega você, por exemplo, chega lá: “Eu gostaria de ver o projeto” “Ah, não temos.” É tão complicado. O projeto não estar ali dizendo que... que é a verdadeira carta de intenções da escola. (Diretor 9)

Porque o discurso é o seguinte: eles exigem que a escola tenha o PPP porque diz que é o documento que garante, que é o respaldo para a escola de tudo que ela está fazendo. Só que na verdade, na prática não é. Porque se eu falar assim: eu tenho a minha sala de informática, eu tenho 40 máquinas funcionando e eu tenho um projeto aqui que necessita de professor ali. Então ele tinha que me garantir que eu vou ter essa pessoa, mas não garante, porque eu vou, abro carência, eu faço um requerimento, eu justifico tudo e no final a resposta é não tenho pessoa disponível. Aí meu projeto vai por água abaixo. Então na verdade falar assim: “coloca tudo no projeto que o respaldo está garantido”, não é verdade. (Diretor 12)

Afinal, como o processo seletivo com eleição pela comunidade escolar refletiu no projeto político pedagógico e sua construção? Como observado e considerando que o processo eletivo neste contexto tem características de referendo da decisão governamental, foram verificadas diversas continuidades para o período de 2007 a 2010 em relação ao tempo de vigência da legislação anterior (1999-2006), tais como i) a supressão da característica política da denominação do PPP em sua legislação, ii) o empenho das direções em buscar um processo coletivo para a construção do projeto, iii) a disparidade verificada entre o discurso e sua

materialização na prática escolar, a despeito do reconhecimento de sua importância, iv) a primazia do segmento dos professores nos espaços utilizados pela direção para a construção do PPP, corroborada pela impressão por vezes falaciosa de que este segmento seria mais apto a tomar decisões técnicas dentro do contexto escolar, o que pode ainda ser considerado uma estratégia que garanta o sentimento de pertencimento do corpo docente ao processo de elaboração e, por conseguinte, de responsabilidade pela execução do projeto político pedagógico, e iv) a acentuação da percepção do PPP como mosaico de projetos.

Porém, como características particulares para o período entre 2007 e 2010 foram também registrados: i) o questionamento, a partir da apresentação da ótica dos professores, do quão efetivamente participativos e coletivos são os processos de construção do PPP empreendidos pelos diretores e por eles assim considerados; ii) a preocupação com a exequibilidade do PPP em contraposição ao modelo de avaliação que tem orientado sua análise pelas direções, também influenciado pelos compromissos assumidos pelo diretor junto à SEDF quando de sua seleção; e iii) o processo de regulação instaurado a partir da contradição entre a exigência de estabelecimento do PPP por parte de instâncias superiores do sistema educacional, em oposição ao respaldo e às garantias efetivas providas pela apresentação deste documento junto a tais instâncias controladoras dos recursos, culminando em situação em que a liberdade de ação assegurada pela eleição pela comunidade escolar encontra-se restrita, se não tutelada, pelas exigências imprimidas a essa direção por instâncias superiores.

2.3. Descentralização administrativa e financeira

A partir do movimento de redemocratização da década de 1980 e da proposta de implementação da gestão democrática, a luta pela autonomia das escolas tornou-se um consenso entre os movimentos reivindicatórios e, aliada a ela, a proposta de descentralização – que não era inédita ao contexto brasileiro. O interesse pela descentralização no campo da educação também foi impulsionado, em especial, pelo movimento de reconhecimento dos municípios como entes federativos, a partir da Constituição Federal de 1988 (NOVAES ; FIALHO, 2010). Note-se ainda que, embora a descentralização tenha sido uma bandeira dos pensadores da educação desde o início do século XIX e já estivesse presente no Ato Adicional de 1834, sua concretização em um país de relações patrimoniais e centralistas ainda representa um desafio aos projetos educacionais focados na promoção da cidadania e da democracia (ARRETCHE, 1996; MENDONÇA, 2000; NOVAES; FIALHO, 2010).

Como observam Novaes; Fialho (2010), “a descentralização assimila vários sentidos, especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional” (p. 588). Portanto, como pontuado por Mendonça (2000), “o consenso sobre a descentralização, nesse sentido, não reflete um consenso sobre os objetivos visados por este processo” (p. 328), haja vista que sua promoção

tem se dado em contextos de orientação política e ideológica diversos. Deve-se, pois, ponderar que a “[...] descentralização não é, portanto, intrinsecamente democratizante, podendo ser implementada por meio de mecanismos autoritários e, mesmo, ser orientada por finalidades que não estão dirigidas aos interesses da maioria da população” (MENDONÇA, 2000, p. 329). Similarmente, tampouco a descentralização deve ser considerada sinônimo de autonomia como muitas vezes ocorre. Tal situação significa que a implementação de processos de descentralização exige exame não só em sua execução, mas em atenção ao fato de que se processos descentralizadores ocorrem em uma perspectiva democrática e de fomento à autonomia dos atores e das unidades escolares, isto significa, em última instância, verificar até que ponto efetuam-se transferências de poder e não somente de responsabilidades, tarefas e serviços.

Ao tratar a descentralização, Novaes; Fialho (2010) alertam para o fato de que “tentar entender ou definir o termo [...] como um conceito oposto ou antitético à centralização pode incorrer numa tentativa enviesada, ou mesmo limitada” (p. 588), definindo-a posteriormente como “uma característica de transferência de atribuições, o que implica certo grau de poder para as estruturas locais” (p. 589). Nesse sentido, em texto que trata dos mitos da descentralização, Arretche (1996) aponta quatro estratégias que podem ser verificadas na ação do Estado ao empreender movimento de descentralização: desconcentração, delegação, transferência de atribuições e privatização ou desregulação. Nas notas a autora esclarece que

Por “desconcentração” se entende a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por “delegação” se entende a transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por “transferência de atribuições” se entende a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, por “privatização ou desregulação” se entende a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas. (p.19)

Para efeito deste estudo, em consideração ao fato de tratar-se de unidades ligadas ao governo central, serão consideradas somente as categorias descentralização e desconcentração. Portanto, a questão da transferência de poder decisório é essencial para a realização de processo de descentralização, o que significa que esta é reconhecida nos momentos em que cabe aos sujeitos fazer escolhas e tomar decisões. Ao contrário, um processo de desconcentração procura assegurar a eficiência do poder central e se dá em um movimento de cima para baixo, segundo a lógica e os interesses do Estado (CASASSUS *apud* MENDONÇA, 2000) e sem a transferência do poder decisório para as instâncias da base. Por sua vez, a descentralização aqui entendida – e almejada – consiste em seu inverso, atendendo à lógica dos interesses da base social ao deslocar os espaços e momentos de decisão do centro para a periferia, do Estado para os sistemas locais de ensino e para as escolas. Vale, entretanto, o alerta de Novaes; Fialho (2010) para o fato de

que “[...] especialmente sob a perspectiva da transferência de poder para tomar decisões, [reside na descentralização] um processo complexo, na medida em que estão implicadas distintas relações de poder” (p. 589).

Portanto, a descentralização, identificada a partir de seu objetivo de estímulo à promoção da autonomia, está entrelaçada à transferência de responsabilidades e do poder de decisão sobre os discursos e as práticas da educação. Finalmente, ao julgar que a descentralização está diretamente ligada a espaços e momentos de decisão, são explicitados os conflitos e os atores partícipes destes espaços. No entanto, demanda-se também considerar no espaço e na ação dos sujeitos o quanto suas relações são influenciadas por relações pessoais, grupos de pressão locais, nacionais e internacionais e mesmo tensões e embates instalados na sociedade, bem como o quanto os participantes estão tecnicamente preparados ou receptivos para trabalhar dentro do processo descentralizador.

2.3.1. Lei 957/95 – Até troca de lanche a gente fazia

A lei 957/95 não regulamentava a descentralização administrativa ou financeira, mas determinou que a gestão da escola seria de responsabilidade conjunta da direção e do conselho escolar, o que permitia, em alguma medida, processo de transferência de atribuições dentro da esfera da gestão local. Neste cenário, como ocorria a descentralização administrativa e financeira das escolas entre 1995 e 1998?

O que se verificou, de maneira geral para o período, foi a divisão de tarefas entre os membros do corpo diretivo, a atribuição de responsabilidades dentro das próprias atividades da direção. Para tratar dos aspectos financeiros acrescia-se ao rol de responsáveis a diretoria da Associação de Pais, Alunos e Mestres (APAM), que naquele momento consistia na principal estrutura organizadora dos recursos não governamentais de que a escola dispunha. Todavia, mesmo quando havia o apoio da APAM na gestão dos recursos legais esta era na prática centralizada, dado que sua administração cabia, em última instância à direção, visto que a diretoria da APAM não se encontrava reunida diuturnamente nas escolas.

Bom, aí essa parte financeira e administrativa sempre, você tem os encarregados, mas eu sempre acompanhei, eu sempre procurei fazer prestações de contas. [...]. Seja pela contribuição de APAM, venda de camisetas, ou seja verba vinda do governo. (Diretor 3)

Financeiro ficava basicamente entre a direção e a APAM. Até confesso para você que os professores participavam pouco. É um modelo também muito frágil. [...] *Quem na verdade fazia a administração disso aí era o diretor.* Quando existia uma diretoria assim mais ativa da APAM, ficava mais junto com a gente. Mas normalmente, era basicamente a diretoria da APAM para atender um preceito legal, *mas quem trabalhava mesmo, quem fazia a gestão era a direção da escola.* (Diretor 1, grifos nossos)

Neste sentido o Diretor 1 observou o quanto as demandas administrativas intensificavam seu trabalho e representavam um desafio para que desenvolvesse a gestão de maneira mais integrada com outros aspectos da educação formal, como o pedagógico, ou como uma necessária ligação entre a realidade interna da escola e aquela que se estabelece fora de seus muros, junto às comunidades de seu entorno – científicas, administrativas e inclusive escolar.

Com relação à parte administrativa, aí sim, sobrava muito para a diretoria. Eu achava uma coisa negativa. [...] Porque o administrativo consome muito e o financeiro mais ainda. [...] E na escola, o coitado do diretor faz tudo. [...] Então você tem que correr, para o financeiro, fazer levantamento, aquele orçamento, prestar conta, aquela coisa, sem contar patrimônio, compra, merenda e tudo mais, então e isso pesa muito. Reuniões em cima de reuniões, projeto em cima de projeto. Você tem pouco tempo para se debruçar em cima do pedagógico na escola. [...] Interessante, a gente precisa estar dentro da escola para ver o que acontece, mas precisa estar fora da escola também para poder estabelecer um link da escola com a comunidade, quer seja comunidade escolar, pais, quer seja comunidade científica, comunidade administrativa, como um todo. [...] Como é que você consegue estar lá fora e estar aqui dentro, se os dois te consomem ao mesmo tempo? (Diretor 1)

E quais eram as verbas das quais podiam dispor as escolas? Para o período entre 1995 e 1998 foram registrados três tipos de recursos disponíveis para uso da escola: recursos do governo distrital, recebidos por meio do PDRF e do Fundo de Suprimento, recursos de doações periódicas da comunidade à APAM, e recursos levantados pela escola por meio de eventos – como festa junina, gincanas, feira de ciências, passeios –, venda de uniformes e cadernetas, bingos, rifas.

Quanto aos recursos oriundos do governo distrital, os diretores afirmaram que se tratava de recurso direcionado, o que significava que seu uso não poderia ser definido livremente de maneira a atender as reais necessidades da escola. Ademais, os valores foram considerados pequenos pelos diretores e eram recebidos apenas ao fim do ano. Neste sentido, não ocorria descentralização financeira, visto que a reduzida verba não permitia amplitude de decisões e seu aspecto pré-determinado tampouco abria espaço para ações que incidissem sobre as demandas da comunidade escolar, como modificações na estrutura física da escola e compra de equipamentos. Portanto, em princípio, a manutenção das escolas ficava a cargo da SEDF, seja por meio do envio de material de expediente – insuficiente diante das reais demandas, segundo os diretores –, seja pela responsabilidade de pagamento das contas referentes a despesas com água, luz e telefone, ou mesmo por concentrar licitações e procedimentos para a realização de serviços de manutenção e reparo nas escolas.

Na verdade, o grande supridor das nossas necessidades era a Secretaria de Educação. Então a gente ia através da Regional buscar o material e o que não se conseguia a gente comprava com o PDRF. [...] tem esse problema, você recebia o dinheiro e ainda não podia comprar algumas coisas necessárias Tanto é que uma das campanhas com o Grêmio foi para conseguir papel. (Diretor 1)

E recebia-se uma verba anual chamada Fundo de Suprimento, que saía no final do ano. Você tinha dois, três dias para usar essa verba. Aí você tinha que ter todo um planejamento. O que que acontecia na realidade, o que acontecia com essa verba: você sabia que ela ia sair, você sabia o valor dela, que era sempre algo muito

pequeno e tinha uns comerciantes que te vendiam durante o ano material de limpeza, material de expediente...[...] Você ia comprando, quando saía a verba você só chegava lá, pagava e pegava nota fiscal. E o que sobrava de restinho você comprava algum material para usar o resto do tempo. A verba era muito pequena. (Diretor 2)

Na época acho que se a gente recebesse cinco mil era muito. Era uma verba que já ajudava... algumas despesas na escola, mas tudo sempre muito controlado, tudo muito prestações de contas, regulares. [...]. (Diretor 3)

Recebia, no final do ano, pra manter o ano todo. E era muito pouco. Por isso que eu tô falando. Muitas vezes, por exemplo, escola classe: gasta muita tinta guache, é, lápis de cor. Nos centros educacionais normalmente a verba de material era a mesma, né. Então, a gente recebia, nós não usávamos muito, aí a gente passava pra outra escola [...] a gente fazia troca de material, também... até troca de lanche a gente fazia. E os diretores de Taguatinga eram muito bons, muito unidos. Era muito bom isso. (Diretor 5)

Esta situação de poucos recursos com destinação assinalada e recebidos apenas ao final do ano letivo demandava dos diretores empreender processos de microrregulação (BARROSO, 2006) por meio de negociação com o comércio local ou mesmo pela efetuação de trocas com outras escolas da rede, de maneira que as necessidades da escola fossem supridas. Ademais, neste contexto, as direções das escolas se organizavam para buscar formas alternativas de arrecadação de recursos, dentro de cujo cenário a APAM, ao arrecadar contribuições ao início do ano e controlar demais recursos adquiridos por meio de venda de uniforme e cadernetas, emergiu como principal fonte de recursos de que as escolas poderiam dispor ao longo do ano de trabalho. No entanto, mesmo esta situação era instável, haja vista o fato de que a contribuição não era obrigatória e seu sucesso, por vezes, dependia da percepção de que os valores eram aplicados com resultados positivos ou de processo de sensibilização da comunidade escolar, como apontado pelos Diretores 2 e 3.

Basicamente, naquela época era só APAM mesmo. [...] Olha, os meninos tinham uma taxa da APAM que eles pagavam. Mas não era obrigatório, então... alguns pagavam, outros não. Então tinha um recursozinho pela APAM, pequeno. [...] Só. [Não havia nenhum tipo de parceria, projeto, caixinha...?] Não, não, era... a gente era muito limitado nesse aspecto. [...] PDRF e APAM. (Diretor 1)

O principal na época era a APAM. [...] Por incrível que pareça, em torno de 70%, 80% dos alunos contribuíam com a APAM. [...] Havia algo assim... uma contribuição expressiva. Primeiro, porque eles viam a aplicação e havia prestação de contas constantemente. [...] Na época da feira de ciência cobrava-se R\$ 3,00 de cada aluno. [...] A festa junina, que era algo assim que bombava, dava um bom rendimento para a escola. O principal, era no início do ano... No início do ano você tinha a venda de camisetas e APAM [...] E a gente corria atrás de patrocínio. [...] O dinheiro da APAM era para bancar as necessidades diárias da escola: papel que faltava, toner, máquina de xerox. (Diretor 2)

Tinha essa coisa de da contribuição da Associação de Pais e Mestres. E tinha também, às vezes, essa venda de uniforme ou caderneta que a escola, ela sempre na época ela precisava de dinheiro. [...] na época a única forma da escola ter alguma coisa pra suprir tinta, algum material que a escola precisasse era através de venda de caderneta, de carteirinha, de uniforme. Da APAM [...] é aquela questão: é uma coisa optativa. Não é obrigatório. Então a gente procurava ter todo um trabalho de sensibilização. A gente fazia nossos balancetes de prestação de conta do que

entrou, onde gastou. Isso a gente sempre procurou ter essa transparência. A respeito, principalmente do dinheiro dos outros. (Diretor 3)

Logo, embora as contribuições da APAM permitissem aos diretores alguma flexibilidade no provimento às necessidades das escolas, elas ainda provavam ser insuficientes para atendê-las. Desta maneira, as escolas empreendiam trabalhos para além do fazer pedagógico diário, realizando coleta de valores por meio de campanhas, da realização de eventos, da busca por patrocínios e até mesmo por meio da venda de produção de verduras e animais realizada no espaço da própria escola. Outra estratégia da qual as direções lançavam mão era a realização de coletas coletivas de baixo valor com um propósito específico – como para uma festa de professores – as também denominadas “caixinhas”.

Da mesma forma, nós fazíamos campanha, nós fazíamos, naquela época era uma galinhada, era uma festa junina, era uma camiseta que vendia a um real a mais. Era... assim, um show... [...] Mas nós conseguimos, assim, vender [...] Nós vendíamos alface, nós vendíamos couve, nós vendíamos frango na escola, porque nós tínhamos uma criação de frango na escola muito boa... a metade ia pro lanche da escola, a outra metade... [...] era vendida pra reforçar o lanche da escola. Então, as verbas que a gente conseguia eram assim. [...] A APAM, a gente fazia uma assembleia geral e determinava quanto que o aluno tinha que pagar por mês. Era 50 centavos, era 1 real, era 2 reais. [E eles contribuíaam?] Olha, 30% dos alunos contribuíaam. Os outros não... 70 não contribuíaam. Mas dava pra fazer alguma coisa. (Diretor 5)

[...] por exemplo, quando tinha alguma festa de professores, alguma coisa, fazia-se coleta. Esse dinheiro da APAM era exclusivamente para uso pedagógico e com aluno [...] Tudo que tinha de se fazer fora, a gente fazia uma coleta, alguma coisa com os alunos... às vezes até os próprios alunos já contribuíaam para festa de professor. (Diretor 2)

E como eram realizadas as decisões quanto ao uso do dinheiro? A esse respeito verificou-se empenho por parte das direções em compartilhar o momento decisório. Alguns diretores realizavam processos colegiados junto aos professores para definir tanto o uso da verba governamental quanto o uso das contribuições da APAM. Mesmo que as carências fossem já conhecidas, observou-se interesse da direção em dividir as decisões relativas a aspectos financeiros com outros membros da comunidade escolar. Este empenho também era estendido para outras instâncias coletivas que existiam na escola, tais como o conselho da APAM e o conselho escolar, e pode ser compreendido como um meio de os diretores desconcentrarem (ARRETCHE, 1996) a responsabilidade pelo uso do dinheiro público – ainda que ao fim e ao cabo respondessem sozinhos por sua utilização junto ao governo ou mesmo à comunidade escolar. Neste sentido, o Diretor 5 ainda conferia autonomia para que os membros do conselho escolar realizassem eles mesmos levantamento de preços ou para que os alunos promovessem ações para a obtenção de recursos que permitissem ações que não poderiam ser financiadas com os valores disponíveis na escola, o que efetivamente ocorria e demonstra como estes sujeitos, pais e

alunos, demandam espaço para seus anseios e se apropriam de estratégias quando estas lhes são cedidas.

Aí sim, o uso do dinheiro era decisão colegiada. A não ser coisas pequenas que no dia a dia você tinha com o caixa da APAM, pequenos gastos com reforma, por exemplo, quebrou um cano, comprar essas besteirinhas. Mas aí era decisão colegiada. Sempre a gente discutiu com os professores e direção [...]. (Diretor 1)

Tinha os conselheiros da APAM, tinha o pessoal da APAM. E toda a vez que eles faziam alguma coisa, se discutia com o grupo, levava para o grupo. A discussão sempre passava pelo grupo. (Diretor 2)

Era conforme a demanda do grupo. Não era muita coisa, mas era o que estava precisando. Era alguma reforma, alguma, algum material. Aí se providenciava. [Vocês chegaram a fazer consultas a comunidade?] Sim, sim.[...] Não sei se foi pra toda a verba, mas a gente discutia o que, o que a escola quer, o que que ela precisa. A gente quase chegou a construir uma quadra de esporte, porque era uma demanda dos alunos. [...] Não era aquela quadra maravilhosa, mas a gente chegou a cimentar um pedaço lá bem razoável. (Diretor 3)

[...] com o Conselho Escolar. A verba que vinha: “Que... qual era a necessidade?” Fazia em ata e decidia o que ia fazer e nós fazíamos e pegava, fazia licitação, pegava 3 notas, pra ver qual que ficava mais barato. Eu dava autonomia pra cada um, se quiser pesquisar, poderia. [...] os alunos, quando sentiam necessidade de fazer alguma coisa que a Direção não tinha, eu liberava pra eles venderem bombom, vender alguma coisa o que fazer. Alguma atividade que... Queriam fazer uma festa pro professor? Não tem como... Então eu liberava: “Pode fazer uma rifa...”.(Diretor 5)

Dentro deste período, despontou também ação da direção junto com outros sujeitos para intervir no espaço escolar por meios alternativos que não uma ação direta sobre a escola, em um processo de microrregulação (BARROSO, 2006). Notadamente, o Diretor 3 relata experiência de apropriação da arena do Orçamento Participativo¹⁴¹ por estes sujeitos, que inseriram naquele instrumento suas reivindicações para a escola, com resultados positivos.

[...] na época que tinha o Orçamento Participativo, nós conseguimos também, enquanto diretor, a gente participava junto com a comunidade. Nós ajudamos a eleger delegados, para o orçamento participativo e a gente conseguiu levar uma quadra de esporte pra dentro da escola através dessa ação do orçamento participativo.[...] Essa aí já foi uma obra bonitinha, bem feita. Como manda o figurino. [...] Já era trabalho político junto à comunidade que nós fizemos. (Diretor 3)

Assim, o que observou-se para o período de 1995 a 1998 foi a flexibilização da ausência de uma normatização para a descentralização administrativa ou financeira por parte dos diretores, que procuraram concretizar seu interesse em compartilhar o momento das decisões relativas ao uso do dinheiro. Registraram-se três fontes de recursos: um de origem governamental, irregular e insuficiente para prover as necessidades da escola; outro concentrado nos recursos da APAM e proporcional ao processo de sensibilização efetuado junto aos pais e alunos ou aos resultados por eles observados na escola; e recursos levantados pela direção e pela comunidade escolar por

¹⁴¹O Orçamento Participativo, processo de iniciativa do Estado que consiste em diversas etapas de consulta às comunidades locais para definição do orçamento do município foi implementado com maior e menor grau de sucesso em várias cidades brasileiras (SÁNCHEZ, 2002). No Distrito Federal o processo foi implementado a partir de 1995.

meio de eventos, campanhas, comercialização de bens e sorteios, de maneira a complementar os dois primeiros.

Como então a eleição para diretores incidiu sobre a descentralização administrativa e financeira? Neste cenário registrou-se empenho da direção em compartilhar o momento de decisão quanto ao uso do dinheiro em espaços colegiados – mesmo que as carências fossem conhecidas e parte dos recursos pré-determinada. Entretanto, verificou-se que se tratava de um processo de desconcentração (ARRETCHE, 1996), visto que não havia transferência de poder, mas de responsabilidades e tarefas. Paralelamente verificou-se também ação dos diretores eleitos fomentando o exercício de autonomia dos sujeitos, seja ao lhes conferir liberdade de buscar orçamentos e recursos – como verificado para o conselho escolar e para os alunos –, seja ao mediar a atuação dos sujeitos fora do espaço da escola para, por meios alternativos, garantir recursos para ela – como no caso de sua inserção no Orçamento Participativo.

2.3.2. Lei 247/99 – Aí não recebia do governo, nem cobrava do pai...

Tampouco a legislação de 1999 tratou da descentralização administrativa e financeira, em continuidade ao que ocorrera no caso da lei anterior. Como então ocorria a descentralização administrativa e financeira na escola entre 1999 e 2006?

No contexto de ausência de uma normatização específica, registraram-se situações de centralização ocorrendo paralelamente a esforços para o compartilhamento das decisões. Entretanto, como verificado nas declarações do Diretor 9, este processo de partilha, em especial para os aspectos administrativos, configurava-se não em processo de descentralização, mas de desconcentração, visto que apenas responsabilidades eram atribuídas, sem que se ocorresse transferência de poder decisórios para os encarregados. Ademais, registrou-se maior centralização relativa às questões financeiras, visto que também neste momento os diretores passaram a expressar maior preocupação com o fato de que caberia a eles responder financeiramente pelo uso inadequado dos recursos ou por eventuais problemas em sua utilização, como revelam os Diretores 6 e 7.

Era dividido. Eu cheguei e... por ter a formação em administração de empresas, eu departamentalizei toda a escola. Aí tinha o setor de secretaria, e tinha o setor financeiro, o setor administrativo, o setor financeiro, o setor disciplinar. [...] Eu não centralizava nada. [...] [E cada sessão tinha um encarregado?] Um ou dois. Não, não era exatamente encarregado, *eram pessoas responsáveis pela execução das tarefas. Mas não tinha nenhuma liderança, não recebia gratificação nem nada.* (Diretor 9, grifo nosso)

Eu, na minha época, eu centralizava a questão financeira. Eu e o meu administrativo. Eu, a vice-diretora, o assistente administrativo, nós fazíamos essa administração. [...] A parte financeira mesmo porque afinal das contas o diretor que assina tudo. Libera. É responsável. Ele libera para pagar débito, ele libera para fazer uma chave, ele libera. Acaba que [se] deu um problema na conta vem descontado é na conta dele. (Diretor 6)

Era tudo centralizado no gestor, então era muito complicado. [E você era a única gestora, ou tinha uma equipe?] É uma equipe de 5 pessoas. Então era o gestor junto com o conselho. E a responsabilidade... Na realidade você tem 5 pessoas que fazem parte da gestão, que é o diretor, o vice diretor, o secretário, o administrativo e o pedagógico. [...] É, são supervisores. [...] mas se acontece qualquer coisa errada, só você que responde, só o gestor. (Diretor 7)

E quais eram as verbas disponíveis para as escolas? As fontes de recursos para o período continuaram a ser aquelas registradas para o intervalo entre 1995 e 1998: recursos advindos do governo, ainda considerados insuficientes para a manutenção da escola; recursos da APAM e recursos levantados pela direção por meio de eventos, sorteios etc. Verificou-se ainda, na fala do Diretor 8, um posicionamento de conformação, de naturalização com aquilo que era assinalado à escola, quando ele afirma que também é parte do trabalho do gestor aprender a trabalhar com os meios disponíveis. Esta atitude demonstra o quanto a descentralização ainda é dificultada pelas relações centralistas presentes na educação (ARRETCHE, 1996; MENDONÇA, 2000; NOVAES; FIALHO, 2010) e aponta para uma maior concordância com as definições de instâncias superiores relativas ao financiamento, o que pode também estar ligado ao processo de indicação da direção, visto que esta poderia ser exonerada ou renomeada apenas segundo seu julgamento a propósito do trabalho desenvolvido na escola.

[...] era só do governo mesmo, naquela época. Naquela época e hoje também é assim. Só do governo. [...] Então a gente não fazia... a gente trabalhava com doações, muitas doações que a gente pedia. [...] Ia ao comércio local pedir. Pedia doação do comércio local. Tinha pais que às vezes estavam mexendo com pintura ou alguma coisa e aí fazia doação. Tinha pai que às vezes ia lá e fazia um serviço para a gente. Tinha pais que arrumavam as cadeiras quebradas. Então assim, tudo através de doação. (Diretor 7)

Olha, as fontes de recursos são os recursos que vêm naturalmente do governo. [...] Dinheiro direto na escola, PDDE [...] E tinha um outro também que era nessa linha, sabe. Mas também é claro, a escola, ela às vezes há necessidade de alguns recursos, no sentido de por exemplo promover algum tipo de festa [...] Além de você envolver a comunidade isso não deixa de trazer algum benefício financeiro para a escola. [...] Olha, é claro que o ideal eu acredito que nenhuma escola ou nenhum diretor diria que seria suficiente. [...] Mas, na medida do possível *a gente tem que aprender inclusive a trabalhar com os poucos recursos. Isso também faz parte do gestor*. É claro que se houvesse um acréscimo a escola poderia melhorar, no sentido de melhorar as suas dependências, a parte física, a parte instrumental... [...] nós temos que aprender a trabalhar com o que temos. *Temos criatividade e gerenciar esses recursos*. (Diretor 8, grifos nossos)

[...] a gente tinha uma verba chamada PDRF, que era uma verba do Distrito Federal, mas ela não dava tanta autonomia para a escola. Não era mensal, saía uma vez por ano. [...] Que esse PDRF vinha mixaria. Era como se hoje a escola recebesse uns 50.000. Aí era para que? Para pequenos reparos. Só. Só isso. Ninguém pagava água, nem luz, nem telefone. Não pagava nada. A despesa era tudo por conta deles. Então essa verbinha que saía era para comprar papel, ou seja, era para o custeio em geral. Para comprar algum equipamento, tipo computador, alguma coisa assim. Mas era o mínimo. Era o mínimo possível. (Diretor 9)

Este cenário salienta o modelo de descentralização que tem sido erigido sobre a égide neoliberal – em especial a partir de meados da década de 1990 e da reforma de Estado –, que

torna a “escola um lugar de aparente autonomia, ao incentivar a solução dos 'pequenos problemas cotidianos', pelo exercício de criatividade e da busca de parceiros para a superação imediata, mesmo que momentânea das dificuldades encontradas na gestão escolar” (MELO, 2006, p.244). Sobre este pano de fundo, os valores fornecidos pelo governo distrital continuaram a ser não só pequenos diante das carências da escola, como também foi mantido o aspecto de pré-determinação verificado para os recursos sob a lei 957/95. Desta maneira o governo controlava o uso dos recursos e até mesmo determinava a restituição de valores cujo gasto não constava do manual estabelecido, o que regulava a ação dos diretores, visto que seriam possivelmente eles a realizar restituições de recursos empregados irregularmente.

Porque o dinheiro, ele já vem determinado, designado para o que você vai fazer. Aquele que é patrimônio, aquele que não é, porque a gente fala permanente, que não é permanente. Então vem tudo especificado o que você pode fazer. E dentro daquilo ali você tem que atender toda a necessidade da escola. (Diretor 7)

A gente tinha o PDRF, que só muda a nomenclatura e o dinheiro era bem.... por exemplo, se eu recebo hoje 200.000 eu recebia lá só 20.000. A diferença era bem gritante. Então lá era para a gente comprar realmente só o que realmente fosse necessário. Você tinha que fazer realmente o controle daquele dinheiro. [Também existiam os critérios que existem hoje?] Existia. Nossa, tinha o manual e ainda tinha em que que você tinha que aplicar. [...] Se porventura eu comprasse alguma coisa, por exemplo a impressora, dentro da parte permanente eu não podia comprar com o dinheiro do custeio. Aí você tinha que justificar. Aí se eu comprei algum itenzinho fora da lista *a gente tem que restituir esse dinheiro*. [...] A prestação de contas assim vai e retorna para a gente arrumar. Se tiver que depois dar o dinheiro a gente tem que restituir no banco. (Diretor 12)

No entanto, embora os recursos da APAM ainda fossem listados como relevantes para o dia a dia da escola, registrou-se sua considerável redução, visto sua cobrança ter sido formalmente determinada ilegal e suspensa pelo governo. Assim, as escolas não mais podiam estabelecer periodicidade para o pagamento das doações ou processos de sensibilização para a efetiva contribuição da APAM. E, ainda que os diretores reconheçam a obrigação do Estado e não da família em prover a escola – visto que os cidadãos o fazem indiretamente por meio do pagamento de impostos –, também ficou patente nas declarações dos diretores o quanto esta nova conjuntura assentada sobre o modelo neoliberal constituiu-se em fator dificultador da gestão da escola, visto que as direções passaram a contar cada vez menos com estes recursos.

Foi algo que aconteceu que complicou muito também na outra gestão. [Depois de 2000?] É, proibiram totalmente a contribuição da APAM, que era ilegal, não sei o quê. Era algo que dentro da escola era uma prática normal, natural, e as pessoas faziam isso naturalmente, porque viam retorno. Aí proibiram, não podia cobrar, não podia se falar de APAM que aquilo era.... A escola perdeu o quê? Perdeu o recurso. Um recurso que tinha para implementar as coisas. Sempre quando você fala em projeto, você precisa de dinheiro para implementar. (Diretor 2)

A gente vendia carteirinha [...] pra poder sobreviver, pra poder enriquecer um lanche, comprar um tempero mais...[...] camiseta, uma besteirinha, promovia uma festa, um bazar... [Esse dinheiro, ele entrava na APAM?] É, ele entrava na caixa e aí a gente distribuía. [E as contribuições da APAM?] Muito poucas. Muito, muito, muito, muito, muito, quase nada. Zero, zero, zero, zero, zero, zero. Às vezes, a gente fazia

campanha de uniforme e tal, mas eu acho que são poucas as escolas que a APAM realmente... principalmente na comunidade.[...] Segundo a mídia, houve uma melhoria de distribuição de renda. Mas, naquela época, em 2000, 99, 2000, [...] era pobreza, mesmo, era um negócio sério. Então, a contribuição era. mínima, mínima, mínima, mínima, mínima, mínima, mínima, mínima. A gente não podia nem contar. [...] a gente fazia mágica. A gente fazia mágica.[E os recursos do Governo?] Sim, aí eles chegavam. E, quando chegavam, já estavam comprometidos. (Diretor 4)

Só no último ano que nós começamos a receber uma verba, muito pouquinho. E aí cortou o que não podia cobrar do pai, a APAM. Aí não recebia do Governo, nem cobrava do pai... porque não podia. Aí não tinha o que fazer. [...] ficou muito mais complicado em recolher alguma verba, alguma coisa, fazer algumas atividades. O governo tirou toda a responsabilidade do pai: tirou a responsabilidade do pai em ajudar a escola, tirou a responsabilidade do pai em ajudar na aprendizagem do aluno...(Diretor 5)

Agora, a APAM da escola é uma coisa que, em primeiro lugar, não é obrigatório. [...] Então nós contamos... as escolas, os diretores, contam com a boa vontade dos pais, que infelizmente nem sempre todos os pais entendem. Ou seja, cobram muito do governo, que é um direito deles, já que nós pagamos nossos impostos. (Diretor 8)

Assim, com a proibição da cobrança aos pais e alunos, os diretores tiveram a pouca autonomia que possuíam ainda mais minimizada. Estabelecia-se uma relação contraditória do diretor com os pais, visto seu desejo – se não necessidade – de que contribuíssem financeiramente concretizar-se em uma cobrança que esbarrava no reconhecimento de que o aporte financeiro não cabia à comunidade, mas ao governo.

No entanto, em contraposição ao lamento pela redução dos recursos da APAM, o Diretor 6 revelou posicionamento de desagrado em relação a esta contribuição e a possíveis cobranças indiretamente suscitadas por ela em uma situação na qual a APAM não a respaldava com grupo de pais que pudessem acompanhar o dia a dia da escola e se responsabilizar por todos os aspectos da associação. Assim, de maneira a minimizar possíveis exigências, a direção em questão não insistia para que as contribuições existissem, apoiando-se principalmente em recursos advindos de aluguéis.

Além do recurso público que nós recebíamos uma vez por ano... [...] à época nós podíamos alugar os outdoors, da escola. Então nós tínhamos vários. Vendíamos camisetas no início do ano. Era basicamente isso. [Vocês tinham contribuições da APAM?] *Nunca. Nem quis.* Porque assim, pra funcionar uma escola de 3000 alunos a APAM, você precisa ter pais responsáveis que ajudam em tudo. E toda vez que nós abríamos esse espaço ninguém se habilitava. Então hoje o pai dá R\$ 2,00 pra APAM *até o final do ano ele reclama*, a vida inteira aqueles 2 reais dele onde é que tá. Então eu nunca cobrei R\$1,00. Nunca, nada. [...] Existia pra poder cuidar desses dinheiro, desses dinheiro que entrava de forma autônoma na escola. Mas não existia oficial que o pai ia lá todo mês, tinha que pagar. Nada disso. Nunca. [...] *A escola trabalhava com o que tinha*, com o que a gente podia arrecadar ali com aquela venda das camisetas, é... com uma feijoada. Uma coisa que quase nunca eu fazia. [...] o aluguel era o que garantia. (Diretor 6, grifos nossos)

Diante deste contexto de poucos recursos – com valores pequenos advindos do governo e redução daqueles recolhidos pela APAM – e de incapacidade das entidades da SEDF de prover a manutenção das escolas, o Diretor 4 revela que na escola pela qual era responsável o

planejamento de uso da verba ficava comprometido e os gastos ocorriam conforme necessidades imediatas. As declarações do Diretor também indicam que a direção muitas vezes, em razão deste cenário, tomava para si tarefas que não eram suas, como o conserto de canos e a troca de lâmpadas, o que ainda contribuía para o aumento da carga de trabalho sobre o diretor. Entretanto, embora o Diretor 4 afirme que não ocorria planejamento, sua fala também demonstra que existia cautela no gasto imediato de valores, visto que ele estava ciente de que novas carências se apresentariam a seguir.

Então a gente não podia se planejar... Dado esse fato de incerteza, a gente não podia se planejar pra fazer absolutamente nada. Tem uma entidade na Secretaria de Educação chamada Comando e Reparo [...] que ela fazia alguns comandos, alguns reparozinhos. Na minha época, até eu entrava na dança e chegava lá e consertava cano e trocava lâmpada... porque se esperasse por eles... eram tantas escolas, e o quadro era tão pequenininho [...] Então às vezes faltava material e a gente tinha que apelar pro comércio local: “não Fulano, deixa aí, bota na conta e tal.”... uma série de jogadas [...], porque não se tinha como planejar em cima do nada. (Diretor 4)

E como eram realizadas as decisões quanto ao uso do dinheiro sob a batuta das outras direções? Para o intervalo entre 1999 e 2006 foram registrados procedimentos diversos alguns dos quais buscavam mediar a participação dos outros sujeitos da escola no processo de decisão: definição pelo grupo responsável pela administração da escola; discussão de prioridades com o grupo de professores, mas responsabilidade dos gestores pelos gastos e por seu controle; ou por meio da construção de um plano de aplicação juntamente com o conselho escolar. Estas iniciativas, embora perseguissem um processo coletivo, estavam estabelecidas sobre uma configuração autoritária e de pré-determinação do uso dos recursos, o que permitia um processo de desconcentração de responsabilidades, mas não se concretizava na almejada descentralização das decisões (ARRETCHE, 1996).

Era o grupo da administração mesmo da escola. Mapeávamos as necessidades e daí gastávamos. [...] Por que o recurso que vem do governo, ele já vem marcado. Você só pode gastar 2 centavos com isso, 3 centavos com isso. Então nós pegávamos aquela lista e gastávamos em cima daquilo. Mesmo porque a prestação de conta tem de ser em cima, exatamente como tá ali. Você tá precisando comprar um computador, mas não veio verba pra isso. Não compre. Era assim. Eu acho que ainda hoje é assim. É PDRF o nome. Lembrei. [É a comunidade interferia em alguma maneira?] Nunca. Não. (Diretor 6)

Não, porque eu tinha um administrativo muito bom. [...] a gente tinha assim um elo muito forte. [...] chegava a verba, a gente sentava com os professores, sentava para ver as prioridades. Discutiam-se as prioridades juntamente com eles. E eu falava para eles o seguinte: “Olha, nem tudo que vocês estão dando sugestão é o que vai ser feito. Então por quê? Porque a verba não dá. [...] dentro de todas essas sugestões que vocês estão dando [...] nós vamos priorizar as necessidades.” Então a gente fazia isso. [...] naquela época era tudo o administrativo que fazia, não tinha contador. Então ele fazia tudo. (Diretor 7)

As decisões eram tomadas através do conselho escolar. O conselho escolar se reúne, como eu te falei, faz um planejamento de aplicação de recursos, um plano de aplicação. Dentro da gestão chamamos de plano de aplicação. E aí era aplicado.

[...] No caso da arrecadação da APAM, a APAM tem uma diretoria e tem um tesoureiro. A APAM não está na mão da direção da escola. A APAM, ela é administrada, ela é gerenciada por uma diretoria, que é a diretoria da APAM. [...] Claro que isso em comum acordo com a direção. [...] O dinheiro é público. Então a escola não tem essa autonomia para usar como bem entende. [...] Então você vai seguir o plano de aplicação. Porque senão você vai ser responsabilizado talvez até pelo mau uso da verba. (Diretor 8)

Com relação a estas definições de uso dos recursos, o Diretor 7 pondera a importância de que estas ocorressem coletivamente mesmo que as necessidades da escola fossem conhecidas pela direção, visto que desta maneira questionamentos e problemas seriam evitados junto à comunidade escolar. Em paralelo, o Diretor 12 revela a existência de mecanismos de controle relativos ao uso das verbas recebidas, fossem elas governamentais ou de origem em contribuições da APAM, tais como a assinatura conjunta do diretor e de um terceiro ou a revisão da prestação de contas da escola por núcleo da SEDF que pode apresentar questionamentos à direção.

Tinha que sentar e resolver junto. [...] A verba do governo a gente tinha que sentar, porque senão como que você ia gastar alguma coisa e sem comunicar aos mais interessados? [...] Mesmo sabendo as necessidades, a gente tinha que sentar para resolver. Porque isso aí evita maiores problemas para o gestor. Porque se o gestor ele toma uma decisão.... ele resolveu, é complicado. Então, quem foi que resolveu? Nós resolvemos. (Diretor 7)

Eu tinha que assinar, mas tinha que ter sempre uma pessoa. Eu nunca assinei sozinha, por exemplo, a diretora nunca assinava sozinha. Nem com relação à APAM. Sempre tem que ter um pai, por exemplo responsável dentro da escola, porque a gente não faz nada sozinha. E a prestação de contas toda vez é feita também no final do ano a gente manda para a regional. Eles mandam para o órgão, para o núcleo competente para fazer toda a prestação de contas. (Diretor 12)

Finalmente, o Diretor 8 observou que as cobranças existiam, mas que eram confrontadas com a liderança estabelecida pelo gestor. Este muito conseguia ao fundar uma relação de afetividade entre ele e a comunidade escolar, o que garantia o envolvimento das pessoas no desenvolvimento das tarefas e contribuía para a sua posterior execução.

[...] a direção, o corpo de direção se reunia e, quando havia oportunidade, também com o próprio conselho escolar, porque periodicamente se faz reunião também com o conselho, e a gente atribuía, não só pelo próprio regimento escolar, que nós temos regimento interno e já ali o regimento é claro, ele atribui funções para cada um. Mas nós deixávamos realmente que eles trabalhassem. Claro que sempre há cobrança. Porque o gestor além de ser gestor ele tem que ser um líder. E a diferença entre gestão e liderança é que o líder ele tem que ter algum... ou seja, ele tem que saber conquistar os liderados, tá. Então o ponto forte de uma liderança passa obrigatoriamente por capacidade de cativar, de... das pessoas trabalharem de uma maneira feliz, satisfeita e assim o trabalho é executado. (Diretor 8)

Portanto o que se observou para o período entre 1999 e 2006 foi uma continuidade no uso das verbas disponíveis pelas direções, com o fato de que houve considerável redução nos valores coletados pela APAM, em razão de restrição imposta pelo governo. Dessa maneira, a formação de lista tríplice com indicação governamental refletiu na descentralização administrativa e

financeira ao acentuar a contradição entre a centralização das decisões oficiais e procedimentos da direção em um movimento de compartilhamento destas decisões internas com os espaços coletivos da escola. Verificou-se que o esforço do gestor em compartilhar estes aspectos estava ligado a um movimento de evitar que cobranças e questionamentos emergissem tanto da comunidade escolar quanto das instâncias superiores – dado o respaldo sugerido pela coletividade das decisões –, em oposição a uma proposta estruturada de descentralização para o espaço escolar. Para este período os diretores também colocaram em relevo a presença de procedimentos e instâncias de controle sobre o trabalho da direção no uso dos recursos – tanto para os que provinham do governo quanto para os que eram arrecadados via APAM – seja por meio da pré-determinação da aplicação da verba governamental, seja pelas exigências aliadas a uma prestação de contas sujeita à revisão da SEDF.

2.3.3. Lei 4036/07 – O PDAF nos deu essa grande responsabilidade

Uma das novidades da lei 4036/07 em relação às legislações anteriores foi a instituição de um programa de descentralização administrativa e financeira em seu interior, no caso o PDAF. Segundo a legislação, o estabelecimento do programa ocorria em dois momentos: i) a instituição de uma unidade executora e ii) a elaboração de um plano de aplicação dentro dos moldes do manual do PDAF. Depois de efetuados estes dois passos, as escolas passavam a receber repasses do governo.

Pois é, através da criação de uma entidade sem fins lucrativos que eles chamaram de Caixa Escolar. Então eles obrigaram a gente a criar essa entidade sem fins lucrativos, com base aí na legislação brasileira, código civil e essa coisa toda. E com base nisso, CNPJ etc., aí foi feito o repasse de dinheiro. [...] Então eu diria que foi uma mudança... foi uma pequena mudança de estrutura. Agilizou. Já existia antes, mas ela tomou um novo formato, uma nova legislação. (Diretor 11)

No período entre 2007 e 2010, de acordo com a lei 4036/07, o PDAF tinha a função de promover a descentralização administrativa e financeira, mas se observa que esta ainda é incipiente em um contexto de intensificação do trabalho de uma equipe diretiva reduzida (de cerca de 4 membros por turno) responsável pelos aspectos administrativos, e do estabelecimento de uma entidade com atribuições de controle dos gastos realizados na escola (geralmente a Caixa Escolar) centrada nas figuras de seu presidente e tesoureiro.

Olha, tem a direção, o diretor, o vice-diretor, tem dois supervisores administrativos. Um é de 40 horas, com manhã e tarde e outro é só noturno, 20 horas. Tem dois supervisores pedagógicos também que são um 40 horas e um 20 horas e tem os coordenadores. [...] Hoje em dia a gente precisa da... tem a Caixa Escolar, que tem um grupo que forma a Caixa Escolar, que é responsável. Tem o tesoureiro, tem o presidente que eles que são responsáveis. [...] Então eles são responsáveis para fazer essa parte de assinar um cheque, de ajudar na prestação de contas, ver o que a escola está adquirindo. (Diretor 12)

Ademais, embora o montante de recursos disponíveis tenha aumentado, permitindo aquisições de recursos materiais antes impensadas, este ainda se encontra restrito pelas pré-determinações do PDAF. Além disso, no início de seu estabelecimento, o programa determinou que as próprias escolas se encarregassem do pagamento de despesas tais como água, luz e telefone, o que teve consequências diversas, como o trabalho dentro da escola em prol da redução do consumo e destas despesas, mas também configurou-se em uma outra tarefa para ser gerida pela direção da escola. Por outro lado, se os valores economizados no pagamento de tais contas poderiam ser redirecionados, como indica o Diretor 9, também este redirecionamento ocorria dentro das restrições já estabelecidas. Desta maneira, torna-se complexo e rígido o processo descentralizador, que repassa o poder de decisão sobre o uso dos recursos disponíveis à escola dentro de rigorosos parâmetros previamente definidos pelas instâncias superiores, em uma perspectiva desconcentradora (ARRETCHE, 1996). De fato, com a predeterminação observou-se movimento recentralizador de uso dos recursos.

O PDAF era para você gastar mensalmente. Você pagava água, luz, telefone. Depois tiraram, mas no início foi água, luz, telefone. Só para você ter uma ideia, quando nós começamos a pagar a água, a água lá era em torno de 22.000 por mês. [...] Isso aí refletiu numa economia que de 22.000 passou para 8.000. O nosso PDAF na época foi baseado em 22.000, então, quer dizer, de 22 para 8, dá 14. Esses 14 a gente revertia para outra coisa. [...] O PDAF nos deu essa grande responsabilidade e também deixava transparecer quem era o bom e quem era o ruim gestor. [...] [Vocês recebiam mensalmente?] Não, saía de três em três ou de quatro em quatro, mas saía a bola toda. É claro que qualquer despesa acima de 8.000 tinha de ser produto de licitação. E passava pelo conselho, passava...tem uma instância dentro da escola chamada Caixa Escolar. Então, quer dizer, era super controlado. Entendeu? (Diretor 9)

Quando esse governo chegou ele terceirizou, colocou gente profissional, aí nós passamos a ter mais confiança de comprar mais equipamentos e deixar na escola sem perigo de serem roubados. Então acho que recursos materiais seria a palavra-chave. [...] Porque a verba que vinha lá da Secretaria de Educação ela vinha rotulada, ela vinha rotulada: isso pode, isso não pode, isso pode, isso não pode. Já a verba da APAM, de modo geral, podia tudo que precisava. Então a grande diferença era essa. Então às vezes a gente tinha muito dinheiro para pagar... água. Teve um ano lá que eu tinha R\$ 200.000,00 para pagar água e a conta de água não passava de 25. E faltava dinheiro para, por exemplo, arrumar sala, pintar, mas não podia porque o dinheiro era rotulado. Seguiu a contabilidade pública e tinha lá uma conta específica. Não podia. No caso da APAM isso nunca acontecia. Tem dinheiro? Tem. Vamos arrumar. Então era isso. Então a diferença clássica: o dinheiro rotulado da verba oficial e o dinheiro mais flexível da APAM. (Diretor 11)

Esse cenário de maior fartura de recursos (com o PDAF), mas de restrições para seu uso, contribuiu para a continuidade do trabalho da direção e da APAM na coleta de outros recursos – por meio de eventos, sorteios, aluguéis, parcerias privadas e patrocínios – de que a escola pode dispor um pouco mais livremente. Pois como sugere o Diretor 11, as direções têm ciência da importância de que existam valores de que possam dispor no caso de despesas mais imediatas não contempladas pelo PDAF e cuja situação não permite que se espere por um processo de

licitação. Nota-se, assim, o esforço contínuo das escolas em garantir recursos para além daqueles assinalados pelo governo, em paralelo ao movimento governamental de regular também esta verba, como observado na fala do Diretor 11 quando este descreve que, ao impor um novo modelo de repasse do recurso da cantina para a escola, o governo distrital ocasionou, na realidade, que este pagamento não mais chegasse ao próprio espaço escolar.

A gente tem fontes de recurso: um gerado na própria escola que era a APAM que controlava. Venda de camisetas. Venda de apostilas, como eu disse, que hoje em dia não vende mais porque agora tudo tem livro didático. [...] E venda de carteirinhas. Cada um tinha uma margem de lucro, margem mínima, mas tinha. Para que? Para custear algumas despesas, uma torneira quando quebra, uma lâmpada quando queima. E aí tinha outra verba, que é a verba distrital que chamava PDAF, que é o Programa de Descentralização e Administração Financeira. É uma verba boa. Para você ter uma ideia nós tivemos um ano lá, acho que 2009, nós tivemos, nós recebemos de verba 1 milhão e 50 mil, que é por aluno.[...] E tinha a verba federal, que é do MEC. Então nós tínhamos três fontes de renda. Tinha a da própria casa, da própria escola. Tinha o aluguel de uma antena, de uma dessas antenas de telefonia [...]. É uma grana razoável. Nós tínhamos também uma cantina, que pagava R\$ 1.000 e dava mais o café. Então, quer dizer, essas eram as fontes, vamos dizer, domésticas, e tinha a fonte distrital e a fonte federal. (Diretor 9)

Fontes de recurso da escola eram as verbas do governo. Aquelas verbas próprias arrecadadas pela escola, que seriam o quê, eventuais festas, bingos, festa junina, donativo, gincana, eventuais... tinha uma história de uma cantina também. [...] Havia uma espécie de contrato com a APAM. Aquilo era uma fonte de recursos. O governo novo chegou e tirou. Tá, então isso foi um baque também para nós, porque às vezes era um dinheirinho certo. [...] O que que ele fez? Ele mandou que o cantineiro pagasse diretamente ao GDF. Só que esse dinheiro nunca voltou. Está entendendo? Antes ele pagava direto para a direção da escola e era um dinheirinho ali para o dia a dia. Com a saída, complicou. [...] Sim, a APAM também. [...] E eles pagavam, muito precariamente, mas pagavam. Então a APAM sempre existiu e acho que ela vai continuar aí pelos... pelos séculos. (Diretor 11)

Ademais, os diretores consideram que o PDAF, embora proporcione aporte de verbas para as escolas superior ao que ocorria anteriormente a 2007, não lhes dá autonomia na definição do uso dos valores. Portanto, ao instituir um manual de uso dos recursos bem como de sua prestação de contas, o governo regula o uso do dinheiro, o que significa que “ênfatiza-se a necessidade de participação do trabalhador, mas de uma forma de participação sem forças para alterar as regras do jogo, que continuam a ser apresentadas pelo poder central” (ARAÚJO, 2011, p. 92). Vale dizer que, ainda que os valores sejam disponibilizados, as direções não podem dispor deles segundo as necessidades identificadas, sendo realizado um processo de adequação com relação a esta verba.

[...] nós temos agora o PDAF, que é essa descentralização financeira que a gente recebe do governo, mas geralmente é incerto o período que a gente recebe. A gente recebeu uma parte agora, foi agora esse mês de setembro mesmo. Mas já chegou ano que a gente recebeu em novembro para gastar até dezembro. Então assim, não é fixo. O que deveria acontecer no início do ano a gente não recebe, é incerto. Aí a gente tem agora o recurso do PDDE, que é o Plano Dinheiro Direto na Escola, porque a gente tem quinta a oitava do ensino fundamental. Mas aí o montante é bem menor. *Na verdade esse dinheiro que a gente recebe não dá uma autonomia*

para a escola, porque eles têm todo um manual do que a gente pode gastar. Tem um limite para cada setor, se você ultrapassar tem que fazer licitação, muito mais complicado. Então na verdade não pode comprar nem o que a escola necessita realmente. A gente tem que fazer uma adequação com relação ao dinheiro que a gente recebe. [...] A escola tem algumas parcerias com algumas empresas que nos dão algum retorno com relação até a benfeitorias na escola.[...] Hoje a gente tem uma parceria que a faculdade aqui atrás cede um funcionário para a nossa escola. Sabe aquele funcionário que faz tudo na escola? (Diretor 12, grifo nosso)

Mas a escola...diretor de escola, ele sempre tem um jeito de levantar algum recurso, porque ele sabe que se quebrar uma torneira e ele for abrir uma licitação, colocar no projeto para sair no ano que vem, a escola para. Então para o dia a dia ele tem que ter algum dinheiro ali de imediato. Isso tem que acontecer mesmo. (Diretor 11)

Para além dos desafios das restrições relativas ao uso dos recursos, alguns diretores registraram irregularidade no recebimento do recurso do governo distrital, seja por seu envio às escolas no final do período letivo, seja pela ausência de qualquer repasse pelo período de mais de um ano, como observado no relato do Diretor 12. Neste sentido, a conclusão do diretor é de que ele não pode efetivamente fazer uso da verba disponível, dada a incerteza de recebimento do recurso para o período seguinte.

Se você recebe, se você não tem no que gastar, ele é reprogramável. Porque assim, eu acho que é até uma estratégia que a gente já tem reparado que, na verdade, o objetivo não é você receber e gastar porque você recebeu o dinheiro. É gastar conforme as necessidades. [...] Já tinha dois anos que a gente não recebia. Aí, quer dizer, a nossa escola ainda teve sorte porque a gente não gastou todo o dinheiro da verba que a gente recebeu, a gente pôde reprogramar e gastar no ano passado todinho sem dificuldades. Agora no início desse ano que a gente começou a ficar com a dificuldade, porque já estava sendo o segundo ano que a gente não estava recebendo a verba. Então foi a nossa sorte. Porque tinha escola que diz que já tinha gasto tudo, e fica como? (Diretor 12)

Considerada esta realidade, verifica-se que, embora o montante da verba distrital tenha efetivamente aumentado em relação aos valores anteriormente disponíveis, a lógica para sua utilização continua a ser a mesma, em razão de se tratar de recurso marcado e de recebimento irregular: os diretores continuam, assim, a usá-lo com parcimônia, incerteza, cautela e mantêm também as ações paralelas de arrecadação de recursos junto à comunidade escolar.

E como eram realizadas as decisões quanto ao uso do dinheiro neste período? Como dentro do PDAF o plano de aplicação aprovado pelo conselho escolar era um requisito para o recebimento dos recursos, esta etapa aparentemente foi realizada por todas as direções. Assim, “destacou-se a tentativa de implementar uma maior participação da comunidade escolar nos processos de decisão e das instituições de ensino e no fortalecimento do Conselho Escolar” (ARAÚJO, 2011, p. 85). No entanto, quando os recursos foram efetivamente recebidos na escola e as prioridades foram revistas, o conselho escolar não figurou como principal espaço de discussão para a definição do uso do dinheiro. Mais uma vez os diretores recorrem às coordenações de professores como local de decisão dentro das prioridades listadas anteriormente e, então, aprovadas pelo conselho.

Lá no conselho cada membro ouvia o seu segmento e trazia as demandas. E em cima das demandas a gente fazia as prioridades. [...] não era eu que fazia isso. Quem fazia era o conselho. [...] Para qualquer despesa. [...] Da própria APAM. [...] Tinha um balancete mensal, que eu escrevia tudo que era despesa no mês, quem fazia era o contador e aí me trazia. E eu pregava um na sala dos professores, um no corredor onde passavam os alunos e ficava com outro. [...] Ou seja, tinha como comprovar. Independente da fonte de renda. Podia ser Distrital, da própria escola ou Federal. [...] E aí, além do conselho tinha outra instância chamada Caixa Escolar. E a Caixa Escolar é a instância que fica para controlar o dinheiro. Quem assinava não era eu, o cheque. Quem assinava era o cara da Caixa, que era o tesoureiro e o presidente da Caixa Escolar. Eu levava a despesa, apresentava, “a gente tem que comprar isso.” Aí ele que assinava o cheque. (Diretor 9)

Nós ouvíamos as demandas, porque um diretor de escola... toda hora chega reclamação. [...] Então normalmente o diretor recebia todas essas demandas. E ele selecionava, normalmente a critério dele a princípio. *Mas ele como é um ser político, ele tinha que estar navegando ali para o lado certo.* Não adianta ele querer negar, por exemplo, uma coisa necessária em detrimento de outra. *Mas é pelas pressões em cima do diretor que ele direcionava.* [...] [Existia algum momento em que a comunidade decidia também sobre o uso dos recursos? A comunidade escolar como um todo?] Sim, sim. A comunidade sim, como um todo. Porque nós tínhamos reuniões de pais, alunos. Nessa reunião de pais as indicações eram levadas. Os alunos eram ouvidos. E de certa forma sim. (Diretor 11, grifos nossos)

[...] a direção sempre tem que tomar a iniciativa. Lógico que a gente sabe o que a escola está precisando em relação a reparo, materiais. Mas a gente sempre deixa em aberto nas coordenações. Por exemplo, os professores, qualquer material que eles necessitarem, eles têm que fazer o pedido para a gente. Isso com relação a aluno também, aos funcionários. Para a escola não deixar, assim, faltando nada. [...] PDAF quando a gente recebe, por exemplo nessa coordenação da semana passada nós falamos para eles que nós recebemos. Só que a gente já fala: “oh nós podemos gastar por exemplo em material... nada de permanente, por exemplo.” (Diretor 12)

Todavia, inclusive no contexto do atendimento das demandas do PDAF, da formação de plano e aplicação e do empenho em compartilhar as decisões relativas ao uso do dinheiro – ou ao menos o processo de priorização na escolha daquilo que deve ser feito – é notável o quão exclusivamente responsáveis pelas verbas se sentem os diretores. Esta constatação revela que o processo de descentralização estabelecido foi implementado sobre bases e mecanismos autoritários (MENDONÇA, 2000), o que reflete no fato de que esta denominada descentralização não o é, pois não possibilita a transferência de poderes (ARRETCHE, 1996; NOVAES; FIALHO, 2010). Para além disso, observa-se que o processo de desconcentração constatado é insuficiente para minimizar a carga de responsabilidades diretamente ligada ao diretor, ainda agravada pela burocratização imprimida pelo PDAF, ocasionando que os diretores encontrem dificuldades no acompanhamento da prestação de contas, como revela o Diretor 12.

[...] tinha que haver uma responsabilidade de todos, porque a coisa fica muito centrada no diretor. Até hoje é assim. Você tem comissão para compra... Hoje é diferente, você tem comissão para compra, você tem comissão de fiscalização, você tem comissão não sei do que, um monte de comissão. Mas se der qualquer coisa errada, é o diretor que é responsável. Então para que tanta comissão? (Diretor 7)

Só que a prestação de contas era mais simples, por exemplo até 2007 eu consegui fazer a prestação de contas. Depois de 2008 não tem jeito, ficou muito mais burocrático, você tem que.... [Quem faz hoje?] Então, hoje a gente tem um contador, tem uma verba dentro dessa.... destinada essa verba, já está também no manual que a gente pode contratar um contador. Tem que passar por um contador porque senão a gente não dá conta. A pasta é enorme para você prestar contas, é verdade. (Diretor 12)

Como então o processo seletivo com eleição pela comunidade incidiu sobre a descentralização administrativa e financeira? Em razão de ser semelhante ao processo de indicação, haja vista a eleição ser apenas momento de referendo de indicação após processo seletivo, este modelo de escolha de diretores apresentou continuidades e acentuamento do rigor exigido quando da definição de uso dos recursos e de sua prestação de contas. Neste sentido, verificou-se a intensificação da atuação do gestor como gerente da escola, em uma perspectiva da política governamental local que enfatiza “a visão empresarial da qualidade total da educação, que prescreve a competência técnica e a capacidade de liderança como os únicos atributos necessários ao gestor educacional” (MELO, 2006, p. 250), que demanda a apresentação de resultados em descon sideração às idiossincrasias do espaço escolar.

Entretanto, no período de vigência da lei 4036/07, o PDAF surgiu como principal instrumento regulamentador e de promoção da descentralização administrativa e financeira, e seu estabelecimento se interpõe entre o provimento do cargo do gestor e o movimento descentralizador, não podendo ser desconsiderado nesta análise. Assim, observou-se que, sob as exigências do PDAF, a lógica empreendida pelos diretores com relação aos procedimentos para a definição e à própria utilização dos recursos permaneceu, graças à instabilidade em seu recebimento e ao rol de pré-determinações em seu uso, em detrimento do montante ora disponível. Similarmente foram mantidos processos alternativos de levantamento de verbas, visto que diversas das necessidades da escola não são contempladas no manual que delimita a aplicação do dinheiro do PDAF. Com relação à descentralização das decisões, esta foi considerada efetivamente um processo de desconcentração, visto ser realizada dentro de parâmetros previamente definidos por instâncias outras. Ademais, uma vez cumprida a exigência da aprovação do plano de aplicação por parte do conselho escolar notou-se uma redução na quantidade de foros de que a direção lança mão para tratar deste tema, revelando que os diretores presumem que a representatividade que constitui o conselho escolar é suficiente para abarcar os demais membros da comunidade escolar. Finalmente, registrou-se maior intensificação do trabalho dos diretores que, embora procurem materializar processos de compartilhamento de decisões, se sentem responsáveis exclusivos pela aplicação destes recursos financeiros.

Portanto, neste cenário, verificou-se que a tônica da configuração autoritária e hierárquica da escola voltou a ganhar espaço nas escolas do Distrito Federal, em detrimento das experiências democráticas observadas em fins do século XX.

3. Dificuldades e desafios: que conclusões tiram os diretores?

Todos os onze diretores entrevistados foram ainda questionados se retornariam ou continuariam na direção e o que avaliavam serem as dificuldades de se trabalhar como dirigentes de escolas públicas no Distrito Federal.

Dentre os onze entrevistados, apenas dois afirmaram categoricamente que retornariam ao cargo de diretor. Dos nove diretores restantes, três inicialmente se pronunciaram contrários a um possível retorno à direção, apresentando ressentimentos tanto com relação à responsabilização por situações e pelo patrimônio escolares às quais foram submetidos, quanto ao tempo de dedicação exigido pelo cargo. Todavia, estes mesmos diretores também admitiram sentir satisfação pessoal pelo trabalho desenvolvido e por seu crescimento e aprendizagem enquanto no cargo, o que os motivaria a reassumir a direção em determinadas circunstâncias. No entanto, seis diretores, a maioria dos entrevistados, declarou não possuir nenhum desejo de retornar ao cargo.

Este posicionamento da maioria dos diretores, de preferência por não mais estarem à frente de uma direção de escola, apresenta-se como reflexo direto dos problemas por eles enfrentados ao longo de seu trabalho e que eles, diretores de 1995 a 2010 – dentre os quais a experiência de dois remonta inclusive a 1985 –, ainda identificam no espaço escolar. Assim, os problemas apresentados foram agrupados em quatro dificuldades, que são apresentadas a seguir.

A primeira delas é compreendida como a falta de autonomia do diretor, seja por sua subordinação em um sistema hierarquizado, seja pelo fato de que não pode efetivamente incidir sobre as decisões relativas ao uso das verbas, seja por não poder definir a equipe diretiva e o corpo docente da escola, o que demanda várias e constantes negociações com estes sujeitos da escola por parte da direção. Neste sentido, sere de exemplo a fala do Diretor 7, ao declarar que o gestor deve “correr atrás” com a participação da comunidade, sugerindo ainda que naturalizou a responsabilização do gestor pelo gerenciamento da escola e a apresentação de resultados característicos do modelo neoliberal em vigor.

O diretor de escola, hoje em dia, ele não manda em nada e responde por tudo. Responde por absolutamente tudo sem mandar em nada. Ele não tem poder de decisão de nada e responde por tudo. E quando eu digo que não tem poder de decisão de nada eu quero dizer o seguinte, que nem uma construção coletiva para ele conversar com os colegas não ocorre mais. Então ele é um mero cumpridor de ordens. [...] Da forma que está aí eu jamais queria ser diretor de escola. [...] Qual é o papel desse cidadão? Dizer que é o diretor da escola? Responder pelo patrimônio da escola? Responder algum pai, se algum aluno...? Qual é o papel dele? Cumprir ordem? (Diretor 2)

Uma das dificuldades é a falta de autonomia mesmo. [...] Você tem uma autonomia meio... não uma autonomia total, na totalidade. Tem coisas que você sabe como fazer, você sabe como resolver, mas você fica preso à lei mesmo. Então que acho que tem muita burocracia ainda. E a educação ela emperra muito. E outra coisa também é a falta de material. [...] Material didático, didático-pedagógico. Então é uma dificuldade que você encontra muito. A questão da verba, ela agora é descentralizada, mas ela é muito difícil de chegar na escola. [...] E quando chega

nas escolas, a escola já está caminhando, mas assim, capengando, porque é muito difícil. [...] É a falta de autonomia, precisa ter uma autonomia maior. [...] é uma faca de dois gumes, é até meio, meio complicado você falar sobre isso. Eu senti isso na pele, a falta de autonomia, por exemplo para você poder chegar e ver que o professor está precisando de alguma coisa e você ter acesso ao dinheiro para você poder resolver esse problema. [...] Como é que você vai ficar? Como é que você vai fazer? Você tem que correr atrás. Porque o gestor ele não é... ele não vai só gerir uma escola só esperando só de braços cruzados as coisas acontecerem. Ele tem que ir buscar, ele tem que ir atrás. Para isso, para você fazer uma boa gestão você tem que ter a comunidade participando, a comunidade dentro da escola. E uma harmonia, um diálogo aberto e claro com os professores. Com toda a comunidade escolar. [...] O diretor precisa ter apoio da Regional, a Regional precisa ter apoio da Secretaria de Educação e assim vai. Porque se você não tiver essa harmonia, se não houver essa harmonia, o diretor não consegue trabalhar. Se não tiver uma harmonia com a Regional de Ensino, com a Secretaria, isso vai repercutir lá na sala de aula. Então é como se fosse um efeito dominó. (Diretor 7)

[...] não há autonomia necessária para gerenciar a escola. [...] Pelo próprio sistema. [...] nós estamos subordinados a uma Regional, nós estamos subordinados à própria Secretaria. Não estou dizendo que seja errado, isso está correto. [...] Então isso dificulta um pouco. Mas sabendo trabalhar, você pode superar essas dificuldades. (Diretor 8)

Não sou eu que escolho as pessoas que vão trabalhar na minha escola, porque se eu pudesse escolher seria acho que uma coisa totalmente diferente. Então eu não ter essa autonomia já é uma dificuldade para a gente. Porque se eu chegar e chamar a atenção de professor ele fala para mim que não sou eu que pago o salário dele, que ele não deve satisfação do trabalho dele para mim. [...] Então eu posso te dizer que eu tenho mais problemas hoje em dia com o professor. Porque com aluno a gente, em sala de aula, eu como professora de sala de aula, você tem responsabilidade com os seus alunos só, praticamente. E como direção os professores acham que eu estou fora da sala de aula eu não sei o que que eles estão passando lá. [...] Porque por falta dessa autonomia. Porque às vezes eu tenho um problema com um professor e não existe esse negócio de: "ah, devolve o professor", porque existe toda uma burocracia, um processo, passa por sindicato, essas coisas todas. Então a gente tem que conseguir as coisas mais ou menos na base da conversa mesmo, relevar muitas coisas. (Diretor 12)

Aliado ao aspecto da falta de autonomia identificou-se como empecilho à atuação da direção a intensificação do trabalho tanto de diretores quanto de professores. Dentro deste item foram enumerados; i) o pequeno valor da gratificação aos diretores diante de sua possível responsabilização por ocorrências e pelo patrimônio escolar; ii) as demandas administrativas agravadas pelo tamanho reduzido das equipes de administração e que se estendem inclusive à realização da manutenção da escola pelos próprios diretores; iii) a necessidade de lidar com a própria intensificação do trabalho docente, que gera insatisfações e perturba as rotinas da escola com ausências e adoecimentos frequentes e; iv) a constante cobrança por resultados, tanto da esfera distrital quanto de outras esferas que consideram o Distrito Federal espaço de salários e condições privilegiadas para os professores, em descon sideração à realidade contraditória, desigual e multifacetada que não permite que todos os resultados sejam positivos e que todos os sujeitos sejam bem sucedidos.

Olha, como é que você pega uma escola com dois mil e tantos alunos por aí e tem um diretor, um vice e dois assistentes? Impossível. Impossível. Porque se tem

problemas disciplinares, se tem problemas administrativos, você tem que estar dando suporte para os professores o tempo todo, você tem que estar dando suporte para os funcionários, você tem que atender a Regional, participar de tudo quanto é reunião, projetos. E com duas ou três pessoas? [...] Até desentupir porta, tirar palito de fechadura, eu fazia. [...] O diretor que tem que fazer tudo isso porque não adianta, por mais que tenha Caixa Escolar, por mais que tenha APAM, quem acaba administrando isso é o Diretor. Essas pessoas são eleitas pelas comunidade delas não ficam lá na na escola administrando recursos, elas ficam cuidando da vida delas. Alguns vão pontualmente na escola um dia ou outro para reuniões, mas quem administra tudo é o diretor.[...] mas a questão de pessoal em direção é sérrissimo, muito sério. Não dá para trabalhar com um tiquinho de gente que tem. E outra o que se paga para diretor não estimula de jeito nenhum. [...] Até as pessoas que talvez tivessem uma contribuição boa para dar, não veem um estímulo. Trabalhar só porque eu tenho amor a causa, é um negócio meio complicado. [...] você trabalha aí dois, três anos como diretor, ganha uma miséria em termos de gratificação e depois, ainda se por um acaso ele der o azar de sumir algum patrimônio, tem que pagar isso ainda [...]. Então o reconhecimento em termos, por exemplo, de gratificação para diretor de escola é uma vergonha. (Diretor 1)

Olha em primeiro lugar eu acho que é o número de pessoas pra compor a equipe. Não sei... Posso falar da minha gestão. [...] Eram poucas pessoas. Nós tínhamos 3 turnos: matutino, vespertino e noturno. Então a coisa é complicada. [...] Primeiro era o número de pessoas da equipe. Eu acho que isso atrapalha um pouco. A demanda administrativa ela ainda é uma coisa muito forte dentro do sistema. A gente é, hoje em dia, nós estamos enfrentando o mesmo problema. Qual é a preocupação? É ter professor em sala de aula. Agora se o pedagógico vai funcionar ou não, se você vai tirar o coordenador pra suprir uma vaga de professor... [...] Mas por outro lado também o que o sistema faz pra garantir que o pedagógico funcione? (Diretor 3)

Lidar com os professores. A insatisfação dos professores. Os alunos você consegue lidar muito bem. Com a comunidade. Com tudo. Agora a insatisfação é muito grande do grupo. Então existe uma resistência pra se fazer um projeto, para ampliar algum projeto já existente, para sair do PPP, porque ele é flexível e você pode sair dele. Então você sente a insatisfação do grupo. Isso é, isso é ruim. Os professores trabalham muito. Ficam muito doentes. [...] Ganham pouco na rede, trabalham em outras escolas pra poder ter um padrão de vida melhor e essa insatisfação, esse cansaço é a barreira. (Diretor 6)

Lidar com gente. Lidar com gente e quando eu digo gente, professor de um lado, que às vezes não quer muita coisa, e outro, lidar com aluno proveniente de uma família desestruturada que não quer muita coisa. Isso aí complica. (Diretor 9)

Olha, as dificuldades maiores hoje são as cobranças. Aliás, sempre foram. Porque a gente aqui em Brasília carrega um estigma de ter a educação mais cara do país. Parece que tem os melhores salários de professor, segundo os estudos, e nem sempre os resultados aqui são os melhores. Então a pressão maior para um diretor, pelo menos nos últimos anos, era em termos de resultados. [...] E aí a gente batia em cima de um aluno sem muitas motivações. [...] Então uma dificuldade grande que eu via era da gente motivar os alunos para permanecerem na escola motivados e etc. E isso reflete no professor. Que o professor ele, por mais boa vontade que ele tenha, ele quando vê o trabalho dele desvalorizado, ele vai se deixando abater. Então acho que esse ânimo aí geral de alunos, professores, essa é... Porque esse negócio de...dificuldades materiais etc, isso tudo é contornado, isso tudo é razoável. E a falta de professor, eu diria... o excesso de licenças, de problemas de saúde está associado muito à descrença que ele também passa a ter nesses alunos desinteressados. Porque a gente não pode esquecer o seguinte, que no passado, o pessoal diz que a educação era boa, principalmente o pessoal mais antigo da minha idade, mas acontece que aquilo era um funil. Para chegar ali era muito complicado. Agora hoje, quando você abre a porteira, que chega todo mundo, aí você começa a ver como manter todo mundo motivado. (Diretor 11)

Somam-se a este cenário de falta de autonomia e intensificação do trabalho, os desafios em se lidar com uma nova configuração da realidade, na qual coexistem novos sujeitos, em que a diversidade entre eles passa a ser reconhecida e permitir a emergência de exigências e conflitos, em que as relações familiares estão fundamentadas em um outro modelo que no mais das vezes não corresponde ao modelo vivenciado pelos diretores que se veem obrigados a trabalhar nesta nova conjuntura. Todavia, os diretores reconhecem que o bom desenvolvimento de seu trabalho depende de como lidam com esta nova e ainda mais diversa miríade de sujeitos, direitos e relações.

[...] então um dos problemas sérios para ser gestor hoje em dia é esse: você não tem autonomia. O aluno tem direitos demais. Você não tem. (Diretor 1)

É, na verdade, nós não temos uma escola única. Nós tínhamos 3 escolas. Cada turno é um grupo diferente. Então a gente gosta muito, eu de falar da escola, mas não existe uma escola. Existem grupos. [...] Então, são várias escolas. Mesmo dentro de uma única escola existe essa diversidade, tremenda. (Diretor 3)

Hoje, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente já é um que você não pode falar nem uma palavra mais alta com o aluno. [...] o aluno não te respeita. O pai também acha que o filho pode fazer o que quer. Então, é muito difícil. Eu sinto, assim, que naquela época, o pai ajudava a Direção, ajudava o professor, ele cobrava as atividades em casa, ele tinha aquele compromisso com o professor de dar retorno do que o professor cobrava. [...] mas eu posso dizer que 80% está muito ocupado, com o dia a dia dele, com televisão. [...] Não tem diálogo entre pai e filho, não tem diálogo com o professor... [...] Agora, o diretor não conhece os seus alunos. O professor não conhece os alunos pelo nome. [...] Hoje ninguém tem interesse por ninguém. (Diretor 5)

[...] Então a gente trabalha com essas diferenças. Mas o importante não são as diferenças, é a gente fazer com que essas diferenças não deixem a escola parar e sim a escola continuar a caminhar. [...] a gente tem que trazer elas e torná-las favoráveis para que a gente possa conseguir administrar essas diferenças e essas diferenças possam dar um bom resultado. (Diretor 7)

Finalmente, um diretor apontou como principal dificuldade aquilo que ele denominou descaso com a educação, que verifica tanto na falta de continuidade na ação de governos, que se sucedem à frente das instâncias de decisão, quanto no distanciamento destes espaços decisórios da realidade vivenciada pelos sujeitos em cada uma das escolas e que descamba, por fim, na culpabilização dos sujeitos da escola pelas mazelas da educação no país.

A primeira coisa é o descaso com a educação. [...] Entra governo, sai governo e não se toma providências, sabe? Fica-se dentro de gabinetes, sabe, defendendo bandeiras, ou nada... posições que não vai nem se conhecer... não se vai nem ao local pra se conhecer, pra se estabelecer prioridades. Aí chega lá e diz “Pô, vamos fazer o seguinte? Quanto é que a gente tem?”, “A gente tem 'x'.”, “Então, vamos pegar esse 'x' aqui, vamos reformar essa escola.” Entendeu? Aí fica esses meninos... aí bota a culpa nos meninos... (Diretor 4)

* * * * *

Portanto, neste terceiro capítulo, “Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar?”, foram apresentados os resultados do campo empírico, observados a partir das

entrevistas semi-estruturadas e tendo como pano de fundo as continuidades e descontinuidades na política de gestão escolar do Distrito Federal detectadas no segundo capítulo. O conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira foram examinados dentro do contexto de cada um dos três dispositivos legislativos promulgados entre 1995 e 2010 (lei 957/95, lei 247/99 e lei 4036/07), bem como dos três modelos de escolha de diretores por eles instituídos ao longo deste período. Destarte, identificou-se como cada um dos modelos incidiu sobre a gestão escolar destas três estratégias de gestão e verificou-se movimento de reinstauração da configuração autoritária, neopatrimonial e hierárquica enraizada no contexto escolar, bem como de estabilização do modelo neoliberal para a gestão escolar em contraposição às experiências democráticas vivenciadas no Distrito Federal desde sua transferência e inauguração.

Finalmente a terceira seção deste capítulo apresentou as dificuldades identificadas pelos diretores entrevistados no desenvolvimento de seu trabalho à frente da direção de escolas públicas do Distrito Federal. Assim, estes resultados convertem-se, na conformação das contradições entre práticas tradicionalistas e práticas democráticas, em possíveis desafios cuja superação deve ser buscada na construção de processos de gestão mais efetivos e democráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar como os modelos de escolha de dirigentes incidiram sobre a gestão escolar, mais especificamente sobre o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira, no cenário da promulgação de três dispositivos regulamentadores da gestão no Distrito Federal entre 1995 e 2010, as leis 957/95, 247/99 e 4036/07.

Para tanto, a análise partiu do contexto sociopolítico que fundamentou a configuração do Estado brasileiro e da política educacional pública entre 1980 e 2010, quando verificou-se que o estabelecimento de regimes mais democráticos contribuiu para a emergência de novos sujeitos de direitos e a luta por seu reconhecimento. Sobre este pano de fundo, dois projetos educativos foram delineados, compondo o sistema de forças motrizes da regulação da política educacional do Estado brasileiro, cuja concretização ocorre na escola de maneira complexa, multifacetada e com interseção dos processos regulatórios em diversos níveis. Desta maneira, os embates, conflitos e contradições entre as disposições dos organismos internacionais para a educação, de orientação neoliberal, e aquelas dos movimentos sociais organizados, em prol da escola cidadã, permearam a construção da política nacional de educação, expressa em seus dispositivos regulamentadores da gestão. Assim, nesta conjuntura, verificou-se que apesar da aparente predominância do modelo proposto pelos organismos internacionais na política educacional, os novos e velhos sujeitos da educação não refluíram e dão prosseguimento à luta, utilizando-se de estratégias outras ainda pouco reconhecidas como meios reivindicatórios.

Em um segundo momento procurou-se compreender como o princípio da gestão democrática foi estabelecido em nível federal, no contexto das forças motrizes da regulação, na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394 de 1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172 de 2001), para que se pudesse então compreender o enquadramento a partir do qual a política de gestão escolar do Distrito Federal fora construída, uma vez que esta regulação em nível nacional incide na gestão das escolas e do sistema de ensino, sendo por sua vez também influenciada pela prática da gestão expressa no dia a dia das escolas. De tal maneira que, uma vez compreendido o processo de institucionalização da gestão democrática em nível nacional, passou-se ao processo histórico de construção do sistema de ensino e de experiências democráticas de gestão no Distrito Federal entre 1957 e 1994. Com igual relevância, buscou-se o projeto de Anísio Teixeira para a nova capital, ao qual seguiram-se traços de “inflexão democrática” em 1985, que contribuíram para a assinatura de Acordo Coletivo, e alcançando a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal em 1993. Assim, verificou-se alternância de experiências pontuais de gestão democráticas coexistindo com experiências mais autoritárias e centralizadoras, visto que a regulamentação da gestão escolar era então incipiente e mediada pelo jogo de forças locais.

Assim, foi então possível examinar os três dispositivos regulamentadores da gestão escolar no Distrito Federal entre 1995 e 2010: lei distrital 957/95, lei distrital 247/99 e lei distrital 4036/07. Esta análise ressaltou o quanto cada uma destas legislações aproxima-se de uma política de governo e de interesses partidários em oposição a um política de Estado, estando diretamente ligadas aos mandatos dos três governadores que se sucederam no DF no período. Assim, à semelhança do observado para período anterior a 1995, percebeu-se também no contexto destas três regulamentações a alternância de experiências de gestão democrática e experiências autoritárias, centralizadoras e com traços neopatrimonialistas em paralelo à instauração de tensões, conflitos e disputas que buscaram incidir sobre a política de gestão escolar distrital.

A terceira seção deste estudo apresentou os resultados e os relatos dos diretores, na expectativa de um aprofundamento das constatações ressaltadas a propósito da gestão escolar regulamentada pelos três dispositivos legislativos promulgados entre 1995 e 2010. O exame foi realizado a partir das três estratégias de gestão, o conselho escolar e suas atribuições, a construção do projeto político pedagógico e a descentralização administrativa e financeira, almejando compreender como o modelo de escolha de diretores, que vigorou no período de vigência das leis 957/95, 247/99 e 4036/07, incidiu sobre cada uma delas, identificando-se, de maneira geral, um movimento de influxo da configuração autoritária, neopatrimonial e hierárquica enraizada no contexto escolar, bem como de estabilização do modelo neoliberal para a gestão escolar em contraposição às experiências democráticas vivenciadas no Distrito Federal desde sua transferência e constituição da nova capital.

Com relação ao conselho escolar registrou-se que a eleição do diretor propiciou uma participação mais ativa dos membros do conselho escolar, com conflitos e explicitação das contradições presentes na escola. Sob os demais modelos, observou-se o estabelecimento de conselhos não combativos – o que foi considerado reflexo das relações hierárquicas e da configuração autoritária da escola, reduzindo a capacidade do conselho escolar de explicitar conflitos e permitir sua superação. Entretanto, ainda revelou-se um anseio dos diretores indicados e eleitos após processo seletivo de que o envolvimento dos membros do conselho escolar fosse mais ativo, para além de uma participação sob solicitação, embora haja de sua parte uma expectativa ingênua de que a simples abertura de um espaço de definições coletivas seja fomentadora de uma participação ativa. Assim, ainda que a participação fosse esperada, os diretores se utilizavam de estratégias ultrapassadas para efetivá-la. Ademais, notou-se que a expectativa por maior participação ocorria sob perspectivas diferenciadas; enquanto para os diretores eleitos a participação era parte intrínseca do processo que os levara à direção, para os diretores indicados e eleitos após seleção sua forma ativa significava a garantia de menos questionamentos por parte da comunidade escolar.

Por sua vez, no rol das atribuições do conselho escolar, ao longo do percurso de 1995 a 2010, distingue-se uma variedade de situações que sugerem a co-existência de espaços escolares mais democráticos e mais autoritários e, por conseguinte, nos quais o conselho escolar tem atribuições comuns às da direção e nos quais seu papel é de respaldo à gestão e referendo das definições por ela apresentadas. Portanto, ao fim do período de 15 anos, observou-se na relação entre o conselho escolar e a direção uma contradição entre: i) os anseios dos diretores relativos ao grau de participação esperado dos membros do conselho, de maneira que este efetivamente se torne co-responsável pela gestão da escola e ii) as estratégias de que são utilizadas pelos dirigentes para viabilizar esta mesma participação e a maneira como percebem as deliberações do conselho.

Neste cenário contraditório observa-se, portanto, da parte das ações dos sujeitos, o esvaziamento do conselho escolar enquanto espaço de conflitos, de apresentação de demandas e de reconhecimento de direitos, o que por sua vez suscita que estes sujeitos de direito recorram a estratégias e espaços outros dentro da escola para fazer valer seus anseios – que não foram abarcados por este estudo, embora mereçam investigação específica.

Quanto ao projeto político pedagógico registrou-se, ao longo de todo o percurso histórico examinado entre 1995 e 2010, o empenho dos diretores em empreender procedimentos coletivos na construção do projeto que congregassem os anseios da comunidade escolar como um todo, por meio de aplicação de questionários, debates, reflexões, em reuniões e discussões coletivas ou com os segmentos, durante a semana pedagógica, o que pode fazer dele documento que explicita os desejos da comunidade e, por conseguinte, reverbera na mobilização dos sujeitos em prol da concretização destas decisões.

Entretanto, enquanto o PPP fora previsto na legislação de 1995, para os períodos seguintes sua construção ocorreu a partir de uma exigência de instâncias superiores. Assim, sob os diretores eleitos, verificou-se maior explicitação do aspecto político do projeto enquanto fio condutor de uma proposta de educação para a escola. Sob os demais modelos verificou-se o paulatino esvaziamento de sua característica política, tornando-se o PPP mais um mosaico de projetos menores e independentes. Ademais, observou-se que cada vez mais as direções apenas lançam mão dos espaços coletivos instituídos e consagrados na escola, o que privilegia o debate com o segmento dos professores e – ao deixar de explorar outras possibilidades e incluir os demais sujeitos na construção do PPP – demanda, indiretamente, que os outros sujeitos da escola se utilizem de estratégias alternativas para imprimir ao documento direcionador da gestão suas demandas.

Paralelamente, e como uma questão a ser ponderada, os procedimentos instaurados para o diagnóstico dos anseios da comunidade escolar estão mais e mais fundamentados na representação dos segmentos, o que significa que não há decisão direta por parte da comunidade escolar. De sorte que, conquanto a realidade política brasileira esteja edificada na representação

– sendo a situação da escola reflexo direto de uma estrutura verificada em nível macro –, não se pode deixar de questionar se este é o modelo mais adequado para a tomada de decisões no espaço escolar. Assim, se for este o modelo adotado, há de se considerar nestes processos sua limitação estrutural, derivada de traços neopatrimoniais, enquanto portadora dos anseios e dos direitos de novos e velhos sujeitos da escola em espaços decisórios. Desta maneira, os dirigentes devem reconhecer as limitações do modelo representativo ao se utilizarem dele nas tomadas de decisão.

Nesta conjuntura os dirigentes revelaram dificuldades enfrentadas tanto no processo de construção do PPP quanto para sua concretização, sugerindo também que para além do dia a dia da escola processos regulatórios outros também concorrem para embaraçar o processo de materialização das definições do projeto político pedagógico. Este cenário ainda denota que o conhecimento e reconhecimento do valor do PPP e de como o processo de sua construção pode propiciar maior mobilização por parte dos sujeitos não refletem necessariamente em sua realização na prática.

A propósito da descentralização administrativa e financeira conclui-se que em nenhum dos períodos ela se configurou enquanto processo descentralizador, mas sim como meio de desconcentração de responsabilidades e tarefas, sem transferência de poder. No entanto, sob a lei 957/95 observou-se maior compartilhamento da administração com o conselho escolar, que ganhou papel mais fiscalizador e de controle da gestão a partir das outras legislações e, particularmente, com o estabelecimento do PDAF.

Quanto aos aspectos financeiros, notou-se grande esforço dos diretores até 2006 no sentido de garantir algum recurso para a escola, visto a verba oficial ser reduzida e de pagamento incerto, o que redundava na constante realização de eventos e busca de patrocínio, dentre outros, pelos diretores. Todavia, embora tenha sido observado maior aporte de recursos da verba governamental a partir de 2007, verificou-se que a lógica de atuação da direção quanto ao uso dos recursos manteve-se. Este contexto está instaurado uma vez que, ainda que o montante da verba seja maior, há rígidas restrições quanto a sua utilização e seu recebimento ainda é imprevisível, o que suscita a manutenção de atividades paralelas de arrecadação de recursos que possam efetivamente garantir a disponibilização de valores para as verdadeiras e imediatas necessidades da escola.

Assim embora se observe a consolidação do PDAF nas escolas enquanto principal fonte de recursos, o programa não é capaz de promover a efetiva descentralização, haja vista que a definição do uso dos recursos está longe de se concretizar como processo descentralizado, como almeja a sociedade civil organizada, enquanto estiver ligada a um manual e pré-determinações e, por conseguinte, servir a ideologias e orientações políticas às quais não interessa a transferência de poder aos sujeitos da escola.

Dentro do escopo deste estudo, portanto, o modelo de eleição de diretores se mostrou mais bem sucedido em garantir participação mais ativa da comunidade no desenvolvimento das estratégias de gestão, em especial o conselho escolar e o PPP. Sob os modelos seguintes (lista tríplice com indicação e processo seletivo com eleição), mas não apenas em razão deles – visto que o projeto educativo dos organismos internacionais, de orientação neoliberal, tem ganhado espaço na política nacional e no fazer escolar, embora a proposta da sociedade civil organizada continue presente – verificou-se um paulatino e progressivo esvaziamento dos espaços decisórios da escola enquanto locais de efetivo poder de decisão. Assim, mesmo nas escolas de ensino médio, onde se espera que a ação dos alunos enquanto sujeitos mais independentes e responsáveis por si se destaque, ela não se sobressai nos espaços instituídos. Destarte, os espaços oficiais da participação dos sujeitos – como o conselho escolar e o PPP – estão esvaziados não só de seu poder, mas também dos próprios sujeitos, o que contribui para que eles busquem maneiras alternativas de intervir no espaço da escola e fazer valer seus direitos.

Assim, se o espaço da escola encontra-se destituído de poder decisório, os diretores em exercício têm se tornado cada vez mais gerentes que não mandam em nada e respondem por tudo. Isto decorre da configuração autoritária da sociedade brasileira, que também se encontra enraizada na escola e nos sistemas escolares que mantêm a subordinação da escola e de sua direção às instâncias superiores. No entanto, este cenário também se dá em concomitância ao contexto macro da política federal de educação, que direciona e regula a política distrital segundo um modelo gerencialista que, por sua vez, em acordo com a regulação nacional, molda e redireciona o modelo de funcionamento das escolas e da gestão, exigindo dos gestores ação de gerência. Acrescente-se ainda ao processo regulador a constante demanda por resultados quantitativos, mensurados por índices nacionais e locais de aferição de desempenho, o que também acentua a cobrança de que os diretores tornem-se mais cumpridores de metas, retirando-os das funções pedagógicas na gestão no espaço escolar.

Portanto, o estudo aponta para a co-existência de dois modelos de gestão nas escolas do Distrito Federal: o modelo gerencial, com foco administrativo e financeiro, ênfase no cumprimento de metas e na prestação de contas e a centralização das decisões em instâncias superiores; e o modelo democrático, com entrelaçamento dos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, ênfase na participação, no diálogo e na construção coletiva do projeto político pedagógico, e o reconhecimento de novos sujeitos de direito. Ademais, ele também indica que governos e dirigentes mais democráticos e progressistas ampliam as possibilidades do exercício democrático na escola, ainda que não sejam condição *sine qua non* para ele – visto que a microrregulação empreendida pelos sujeitos no contexto escolar pode se contrapor a um contexto autoritário e patrimonialista em outros níveis.

Neste sentido, buscar a superação das dificuldades apresentadas pelos diretores no desenvolvimento de seu trabalho – falta de autonomia, intensificação do trabalho docente, lidar

com a nova configuração da realidade mais diversa e complexa e com o descaso para com a educação – dentro de uma perspectiva democrática, com a mobilização de novos e velhos sujeitos, recuperando o projeto político pedagógico, utilizando estratégias para efetivamente promover a participação dos diversos sujeitos e trabalhando pela descentralização das decisões pode ser um caminho para ultrapassar não só o modelo gerencialista, mas a própria herança patrimonial enraizada na escola – que estrutura as relações entre os sujeitos que a compõem e, assim, subordina os sujeitos à hierarquia, negando-lhes o poder de decisão sobre os processos de sua própria educação e a ampliação de seus direitos.

Portanto, a proposta da gestão democrática emerge no contexto do Distrito Federal como um possível caminho a ser trilhado na superação de discursos e práticas que têm feito a educação cada vez mais empresarial e menos política e educativa. Assim, no cenário de continuidades e descontinuidades da política de gestão escolar do Distrito Federal a instauração de um novo governo, em 2011, foi acompanhada de processo de lutas e embates em favor da aprovação de outro dispositivo regulamentador da gestão democrática, o que efetivamente ocorreu em 2012, com a promulgação da lei da Gestão Democrática sob a denominação de lei distrital 4.751, de 07 de fevereiro de 2012¹⁴², alinhando-se às experiências e regulamentações nacionais e distritais, em uma realidade de regulações e contradições, de sujeitos e seus direitos.

¹⁴²Ao longo de 2011 foram empreendidos processos paralelos, no Executivo e no Legislativo, de discussão e gestação da lei de Gestão Democrática promulgada em 2012. Estes processos, em diferentes medidas e em meio a embates, tensões e reivindicações, procuraram mobilizar os diversos sujeitos da educação no DF e culminaram na legislação publicada no Diário Oficial do DF de 08 de fevereiro de 2012.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço , crítico e a renovação da agenda de reformas. In: **Revista Administração Pública – RAP – Ed. especial**. pp. 67-86, 2007
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (org.) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2002. p. 69-88 (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios)
- AFONSO, A. J. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, p.1137-1156, out.-dez. 2010
- ALBUQUERQUE, A. E. M. de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. Tese – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- ALMEIDA, S. M. H. de S. **Competências para uma gestão escolar de qualidade: a visão de diretores de centros de ensino médio do Distrito Federal**. Dissertação – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004
- ANANIAS, M. A administração escolar no período imperial (1822-1889). In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (org.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas: Editora Alínea, 2010. pp. 55-74
- ANDREOTTI, A. L. A administração escolar na Era Vargas (1930-1945). In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (org.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Editora Alínea, 2010. pp. 103-123
- ARAÚJO, A.C. Elementos constitutivos da gestão democrática no Distrito Federal. In: GRACINDO, R. V.; MENDONÇA, E. F. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação básica: o Distrito Federal em foco**. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. pp 37-56
- _____. **Gestão, avaliação e qualidade da educação: contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal**. Tese – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, jun.1996
- ARROYO, M. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, B.C.; GARCIA, T. O. (org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 39-56
- AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- AZEVEDO, J. M. L. de; GOMES, A. M. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v.15, n.28, p 95-107, jan.-jun. 2009.
- BARROSO, E. R. **Rotas, planos, pilotos: a educação pública no Distrito Federal nos anos 1990**. Dissertação – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2004
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005a
- _____. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade aberta, 2005b
- _____. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (org.) **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Coimbra: Educa, Unidade de I& D de Ciências da Educação e autores, 2006
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do**

Serviço Público, Brasília, vol.47, n.1, jan.-abr. 1996

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.), **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp. 21-38

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011

BOLLMANN, M. G. N. Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010

BONETI, L. W. As políticas educacionais, a gestão da escola e a exclusão social. In: FERREIRA, N. S. C. & AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez; 2006, pp. 213-242

_____. **Políticas públicas por dentro**. 2 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007

BORDIGNON, G. Paradigmas na gestão da educação: algumas reflexões. **Linhas Críticas**, Brasília, vol. 2, n. 2- p.14-19, abr - jul. 1996

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C & AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 147-176

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan 2011.

BRASIL. Lei Federal Lei nº 8.112, de dezembro de 1990. Institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2012.

BRASIL. Lei Federal nº 9394 de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 10.172 de 2001. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: abr. 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

BRASIL. Lei federal nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL-MDS. Bolsa família. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 02 de novembro de 2011.

BRASIL - MEC. **História**. <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em jul. De 2011

_____. _____. **Manual de orientação do FUNDEF**. Disponível em <www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf> Acesso em mai. 2011

BRASIL-MEC-SEB. **Orientações gerais**. Brasília: DASE/CEAD/Universidade de Brasília, 2007

BUCKLEY, W. F. **A Sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1976.

CARAVANTES, G. **Teoria geral da administração**: pensando e fazendo. 4 ed. Porto Alegre: Editora AGE, 1998

- CARIA, A. S. **Projeto político-pedagógico**: em busca de novos sentidos. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2011. 144p
- CARNOY, M. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO, 2002.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J; HADDAD, S. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 75-123
- COSTA. V. M. do R. S. **Participação dos pais de alunos no conselho escolar**: uma conquista no processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas?. Dissertação – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2002
- _____. Os pais de alunos: possibilidade de novos sujeitos sociais numa escola que materialize a democracia. In: GRACINDO, R. V.; MENDONÇA, E. F. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação básica**: o Distrito Federal em foco. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. pp 81-96
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CURY, C. R. J. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1985
- _____. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.
- _____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C & AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 43-60
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996
- DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **História da Câmara Legislativa**. <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/historia/historia-da-camara-legislativa/>>. Acesso em junho de 2011.
- _____. Decreto Distrital nº 20.551 de 3 de setembro de 1999. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em jan. 2012
- _____. Decreto Distrital nº 29.207 de junho de 2008. Dispõe sobre os Conselhos Escolares das instituições educacionais da rede pública do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em abr. 2011
- _____. Decreto nº 29.604 de outubro de 2008. Institui o Prêmio de Mérito pela melhoria do desempenho escolar das instituições educacionais do Distrito Federal – Pró -Mérito. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em abr. 2011
- _____. Decreto nº 29.244 de julho de 2008. Institui o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal – SIADE. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em abr. 2011
- _____. Decreto nº 29.847 de dezembro de 2008. Regulamenta a contratação temporária de professor substituto. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em abr. 2011
- _____. Lei Distrital nº 575 de 26 de outubro de 1993. Dispõe sobre a gestão democrática das unidades públicas de ensino do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em mar. 2011
- _____. Lei Distrital nº 957 de 22 de novembro de 1995. Dispõe sobre a gestão democrática da escola pública. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em jan. 2011
- _____. Lei Distrital Complementar nº 247 de 30 de setembro de 1999. Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em jan. 2011

_____. Lei Distrital nº 4036, de 25 de outubro de 2007. Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em jan. 2011

_____. Lei Distrital nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em fev. 2011

_____. Lei Orgânica do Distrito Federal de 08 de junho de 1993. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em mar. 2011

_____. Portal do Distrito Federal. Tudo sobre o governo do Distrito Federal. In: <<http://www.gdf.df.gov.br/>> Acesso em jan. de 2011

_____. Portal do Distrito Federal. Tudo sobre o Distrito Federal. In: <<http://www.gdf.df.gov.br/>> Acesso em jan. de 2011

_____. Portaria nº 171 de 01 de agosto de 2008. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao>>. Acesso em jun. 2011

_____. Portal do Distrito Federal. Região Administrativa de Taguatinga. Disponível em <<http://www.taguatinga.df.gov.br>>. Acesso em de jan. De 2012

_____. Secretaria de Estado de Educação. 40 anos de educação em Brasília. Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2001

_____. _____. Caderno de matrícula 2001 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2001

_____. _____. Caderno de matrícula 2002 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2002

_____. _____. Caderno de matrícula 2003 e 2004 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2004

_____. _____. Caderno de matrícula 2005 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2005

_____. _____. Caderno de matrícula 2006 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2006

_____. _____. Caderno de matrícula 2007 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2007

_____. _____. Caderno de matrícula 2008 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2008

_____. _____. Caderno de matrícula 2009 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2009

_____. _____. Caderno de matrícula 2010 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2010

_____. _____. Manual do PDAF. Disponível em: < <http://www.se.df.gov.br/>> Acesso em jan. de 2011

_____. _____. Plano de ação 2008. Disponível em <<http://www.se.df.gov.br/>>. Acesso em jan de 2011

_____. _____. Plano de ação 2009. Disponível em <<http://www.se.df.gov.br/>>. Acesso em jan de 2011

_____. _____. Relatório de gestão 2007. Disponível em <<http://www.se.df.gov.br/>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2011

_____. _____. Relatório de gestão 2008. Disponível em <<http://www.se.df.gov.br/>>. Acesso em

01 de fevereiro de 2011

_____. _____. Relatório de gestão 2009. Disponível em <<http://www.se.df.gov.br/>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2011

DOURADO, L. F. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. 1. ed. Brasília-DF: MEC/SEB, 2004. v. 1.

DOURADO, L.F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N.S.C & AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp 77 – 95

DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos**, n. 88, p. 153-179, nov. 2010

FARIAS, J. C. B. de. **Gestão escolar no Distrito Federal: a comunidade local e o local da comunidade**. 2008.. Dissertação – Faculdade de Educação Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FALCÃO, G. de C. M. **Primeira experiência institucional de gestão democrática da educação no distrito federal – 1985/1986**. Dissertação – Faculdade de Educação Universidade de Brasília, Brasília, 2007

FERREIRA, N. S. C. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1227-1249, Set./Dez. 2004.

_____. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C (org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 295-316

FILGUEIRAS, L.; PINTO, E. C. **Governo Lula: contradições e impasses da política econômica**. s/d. Disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/9_congresso_old/ixcongresso55.pdf> Acesso em 02 de novembro de 2011

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J; HADDAD, S. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009a. pp. 229-251

_____. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitaris mo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, pp. 153-177, maio/ago. 2009b.

FONSECA, S. M.; MENARDI, A. P. S. A administração escolar no Brasil colônia. In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (org.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Editora Alínea, 2010. pp. 29-54

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003

GADOTTI, M. O fórum mundial de educação e a reinvenção da cidadania. **Ensaio ECCOS – Rev. Cient., UNINOVE**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 103-117, 2004

_____. **Escola Cidadã**. São Paulo: Cortez, 2006. Coleção Questões de Nossa Época.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GOZZI, G. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12a edição, vol 1, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

- HORA, D. L. da. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Campinas: Papirus, 1994
- HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. Companhia das Letras, 1995
- HÖFLING, H. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. Cedes**, ano XXI, no 55, novembro/2001
- LEHER, R. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “alívio” da pobreza**. Tese de doutorado – Universidade de São Paulo, 1998.
- _____. 25 anos de educação pública. In: GUIMARÃES, C. (org.) **Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010
- LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2005.
- LIMA JÚNIOR, F. **Ordenamento institucional na gestão do ensino médio público no Distrito Federal**. Dissertação – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2011.
- LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008
- MELO, M. T. L. Gestão educacional – os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, N.S.C & AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 243-254
- MENDONÇA, E. F. Gestão democrática da educação no Distrito Federal: das eleições à diretriz política. **RBPAE**, v. 14, n.1, j pp 9-38,an/jun, 1998
- _____. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: Ed. LaPPlanE/ FE/ Unicamp, 2000
- MOURA, A. L. de. **O projeto político-pedagógico em escolas públicas do Distrito Federal: regulação ou emancipação?** Dissertação – Faculdade de Educação, Univesidade de Brasília, 2002
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (org.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Editora Alínea, 2010. pp. 173-200
- NASCIMENTO, F. C. F. A constituição dos funcionários da educação: formas de organização e identidade. In: GRACINDO, R. V.; MENDONÇA, E. F. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação básica: o Distrito Federal em foco**. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. pp. 97-118
- NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE** – v. 26, n.3, p. 585-602, set/dez. 2010.
- OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009
- _____. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. **RBPAE** – v.27, n.1, p. 25-38, jan./abr. 2011
- OLIVEIRA, R. T. C. de . A LDB e o Contexto Nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos -1988 a 1996. In: **IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil**. Campinas: HISTEDBR/Autores Associados, 1997. v. 1.
- _____. Os movimentos sociais na educação: o processo de elaboração da LDB – 1988 a 1996, In: II Congresso Brasileiro de História da Educação, 2002, Natal-RN. **Anais do Congresso Brasileiro de História da Educação**, 2., 2002, Natal. Natal -RN : Editora Núcleo de Arte e Cultura da UFRN, 2002. v. 1. p. 1-12.
- PACHECO, R. G. Bolsa escola e renda minha: educação e renda mínima na visão das mães. In: GRACINDO, R. V.; MENDONÇA, E. F. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação básica: o**

- Distrito Federal em foco. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. pp 197-215
- PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 4 Ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990.
- _____. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista brasileira Estudos pedagógicos**. Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996
- _____. Parem de preparar para o trabalho. In: FERRETTI, C. J. et alii (org.). **Trabalho, formação e currículo**: para onde vai a escola. São Paulo, Xamã, 1999. p. 101-120.
- _____. O conselho de escola na democratização da gestão escolar. In: _____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001. pp 79-89
- PEDROSO, R. C. **10 de dezembro de 1948**: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- PENTEADO, A. E. A.; BEZERRA NETO, L. As reformas educacionais na primeira república (1889-1930). In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (org.). **História da administração escolar no Brasil**: do diretor ao gestor. Editora Alínea, 2010. pp. 75-102
- PEREIRA, E.W. Escola Normal de Brasília: a formação de professores na perspectiva da modernidade. In PEREIRA, E. W. [et al.] (org.) **Nas asas de Brasília**: memórias de uma utopia educativa (1956-1964). Brasília: Universidade de Brasília, 2011. pp. 179-202
- PEREIRA, E.W.; HENRIQUES, C. M. N. Escola Júlia Kubitschek – a primeira escola pública do Distrito Federal In PEREIRA, E. W. [et al.] (org.) **Nas asas de Brasília**: memórias de uma utopia educativa (1956-1964). Brasília: Universidade de Brasília, 2011. pp. 145-159
- PEREIRA, E.W.; ROCHA, L. M. F. Anísio Teixeira e o plano educacional de Brasília. In PEREIRA, E. W. [et al.] (org.) **Nas asas de Brasília**: memórias de uma utopia educativa (1956-1964). Brasília: Universidade de Brasília, 2011. pp. 27-45
- QUEIROZ, K. C. A. L. **Eu avalio, tu avalias, nós nos autoavaliamos?**: uma experiência proposta pelo Sinaes. Campinas: Autores Associados, 2011
- RIBEIRO, M. Educação para cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p. 113-128, jul./dez. 2002
- ROMÃO, J. E. Escola cidadã no século XXI. In: FERREIRA, J. S.; ESTEVÃO, C. V. (org.). **A construção de uma escola cidadã**: público e privado em educação. Braga: Externato Infante D. Henrique, 2003
- SANCHÉZ, Félix. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002
- SANDER, B. A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, vol.11, n. 20, p. 41-54, jan/jun 2005
- _____. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007a.
- _____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua concepção. **RBPAE** v.23, n.3, p. 421-447, set/dez 2007b
- SALAMON, L. M.; ANHEIER, **Defining the nonprofit sector**: a cross-national analysis. Manchester: Manchester university press, 1997
- SAVIANI, **Histórias das idéias pedagógicas no Brasil**. SP, Campinas: Autores Associados, 2007.
- SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Fundeb**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2008
- SILVA, A. F. da. Processo constituinte e educação: discussões sobre o Professor (1987- 1988). In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 2008, Caxambu. **Anais...**Caxambu, 2008.

- SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Editores Associados; SP: Fapesp, 2002
- SILVA, M. A. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político da escola pública brasileira. Cad. Cedes, Campinas, v.23, n.61, p. 283-301, dezembro 2003
- SILVA, M. A. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**, vol. 11, núm. 21, jul. -dez., 2005, pp. 255-264
- SILVA, S. F. Do executivo ao legislativo: a gestão democrática da educação no Distrito Federal. In: GRACINDO, R. V.; MENDONÇA, E. F. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação básica**: o Distrito Federal em foco. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. pp 155-172
- SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J; HADDAD, S. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 15-40
- SOUZA, F. H. M. CASEB e Elefante Branco: experimentalismo e inovação no ensino médio. In PEREIRA, E. W. [et al.] (org.) **Nas asas de Brasília**: memórias de uma utopia educativa (1956-1964). Brasília: Universidade de Brasília, 2011. pp. 203-227
- TEIXEIRA, A. S. Plano de construções escolares de Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.35, n.81, jan./mar. 1961. p.195-199. Disponível em <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/index.html>> Acesso em 26 de janeiro de 2012
- TOMMASI, L. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J; HADDAD, S. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 195-227
- TAVARES, M. das G. M. **Gestão democrática do ensino público**: como se traduz este princípio? 1990. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Estudos Avançados em Educação / Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1990
- THALHEIMER, A. **Introdução ao materialismo dialético**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, Ltda, 1979
- TILLY, C. **Social Movements, 1768-2004**. Boulder, Colorado/USA: Paradigm Publishers, 2004.
- TORRES, I.S. Os partidos políticos no Distrito Federal e o processo de formulação de políticas públicas para a educação. In: GRACINDO, R. V.; MENDONÇA, E. F. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação básica**: o Distrito Federal em foco. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. pp 135-154
- TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996
- TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987
- VALENTE, A. L. O programa nacional de bolsa-escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, set-dez, n. 024, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, São Paulo, 2003, pp 165-182
- VEIGA, I. P. A inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, dezembro 2003
- _____. Projeto político pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: _____. (org.) **Projeto político pedagógico da escola**: uma construção possível. 25a. ed. Campinas: Papyrus, 2009
- VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 464 p.
- WITTMAN, L.; GRACINDO, R. (coords.) **O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991- 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

ANEXO A

Teses e dissertações produzidas na Universidade de Brasília e na Universidade Católica de Brasília com foco na gestão escolar (1994 a 2011)

Autor	Título	Data de defesa	Orientador (a)
Maria de Lourdes Costa	Gestão democrática da escola pública: uma questão de qualidade	09/11/94	Genuíno Bordignon
Carmem Moreira de Castro Neves	Autonomia da escola pública: um desafio para administradores	25/08/94	Roberto Aparecido Algarte
Ana Telma Rosa de Oliveira	Municipalização e gestão democrática da escola: um caminho da qualidade	31/07/95	Genuíno Bordignon
Maria Ângela Soares Lopes	Necessidade de um novo paradigma na formação do diretor da escola	27/07/95	Laís Maria Borges de Mourão Sá
Sônia Freitas Pacheco Pereira	Escola pública e gestão educacional no DF. O político, o pedagógico e o administrativo	28/07/95	Roberto Aparecido Algarte
Lêda Gonçalves Freitas	A contribuição do movimento sindical dos professores para a construção da gestão democrática das escolas públicas do Distrito Federal no período 1985/1994	01/04/96	Dirce Mendes Fonseca
Bernadete Moreira Pessanha Cordeiro	Além das aparências: representações imagético simbólicas de um grupo de professores em relação a gestão escolar	12/09/97	Altair Macedo Lahud Loureiro
Sena Aparecida de Siqueira	A participação da comunidade na gestão de escolas no distrito federal – a teoria e a prática: confluência ou conflito?	12/03/98	Virgílio Alvarez Aragón
Lázara Cristina Da Silva	Participação e sucesso escolar: construções cotidianas	15/08/98	Genuíno Bordignon
Maria Eveline P. Queiroz Ferreira	O projeto político pedagógico e a organização do trabalho da escola	05/07/99	Ilma Passos Alencastro Veiga
Clóvis Arantes	A gestão democrática, imaginário e cotidiano: o caso da escola estadual “19 De julho”, no município de Peixoto de Azevedo – Mato Grosso, no período de 1985 a 1990	06/12/99	Altair Macedo Lahud Loureiro
Rita de Cácia Vieira Martins de souza	A gestão do sistema público do distrito federal no período de 1995 a 1998 – uma gestão praxi sica e multireferenciada?	08/12/99	Rogério Andrade
Ana Elizabeth Maia de Albuquerque	A gestão e o processo político pedagógico na escola	29/06/00	Roberto Aparecido Algarte
Adilson César de Araújo	Gestão democrática da educação: a posição dos docentes	24/11/00	Regina Vinhaes Gracindo
Lourival Esperidião da Silva Filho	Relações institucionais na gestão da escola pública em vitória – um estudo sobre as relações de poder entre a secretaria municipal de educação e as escolas de ensino fundamental.	07/11/02	Roberto Aparecido Algarte
Olgamir Amância Ferreira de Paiva	Gestão democrática exclusão escolar: reflexos de uma política pública	31/10/02	Regina Vinhaes Gracindo
Vânia Maria do	Participação dos pais de alunos no	31/10/02	Erasto Fortes

Rego Silva Costa	conselho escolar: uma conquista no processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas?		Mendonça
Ana Lúcia de Moura	O projeto político pedagógico em Escolas públicas do distrito federal: Regulação ou emancipação?	15/11/02	Marília Fonseca
Antônio Alves De Siqueira Junior	Autonomia financeira nas escolas públicas do distrito federal: explicações e implicações nos documentos e na fala dos gestores.	15/12/02	Marília Fonseca
Maria Aparecida Lopes Carneiro	A participação da comunidade escolar e suas implicações para a prática democrática da escola.	13/11/02	Marília Fonseca
Marla Cristina De Leles Pereira	Diálogo na escola: possibilidades e limites	26/03/03	Elizabeth Tunes
Laila De Mauro Santos	O pedagógico e o administrativo no processo de Gestão escolar da concepção e das articulares na Escola pública	27/06/03	Rogério Córdova
Cláudia Pereira Brandão	Projetos político pedagógicos e a qualidade da educação: a visão dos seus autores.	16/12/03	Erasto Fortes Mendonça
Silêda Maria Holanda de Souza Almeida	Competências para uma gestão escolar de qualidade: a visão de diretores de centros de ensino médio do Distrito Federal.	19/04/04	Eda Castro Lucas
Sara Ferreira da Silva	A gestão democrática da educação como política pública no distrito federal: uma questão político partidária?	27/04/04	Regina Vinhaes Gracindo
Rose Mary Ribeiro	Construção e aplicação do projeto político pedagógico: a participação da comunidade escolar	2004	Clélia de Freitas Capanema
Cristian de Oliveira Lobo Campos	Mudança organizacional: estudando o contexto da escola	Abr/05	Eda Castro Lucas
Cléssia Mara Santos	Gestão na educação popular: o caso do Cedep/projeto de alfabetização de jovens e adultos do Paranoá/DF	30/06/05	Erasto Fortes Mendonça
Patrícia Cristina Chaves Rodrigues Morgado	O processo de financiamento do ensino médio público no Distrito Federal	2005	Cândido Alberto da Costa Gomes
João Luiz Horta Neto	Avaliação externa: a utilização dos resultados do Saeb 2003 na gestão do sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal	Out/06	Marília Fonseca
Francisco das Chagas Firmino do Nascimento	Os funcionários da educação: da constituição da identidade à ação como co-gestores de escola	01/04/06	Regina Vinhaes Gracindo
Débora Bianca Xavier Carreira	Violência nas escolas: qual o papel da gestão	2006	Clélia de Freitas Capanema
Eunice Nóbrega Portela	A política de descentralização de recursos públicos para o ensino fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público	2006	Beatrice Laura Carnielli
Maura da Aparecida Leles	A participação dos estudantes na gestão da escola	2007	Erasto Fortes Mendonça

Maria Do Socorro Vieira Barreto	A formação continuada de gestores escolares em dois municípios mineiros: do Procap ao Progestão	2007	Marília Fonseca
Leila D'arc de Souza	A reforma do estado e a cultura da gestão empresarial na escola pública	Mai/07	Maria Abádia da Silva
Gícia e Cássia Martinichen Falcão	Primeira experiência institucional de gestão democrática da educação no distrito federal – 1985/1986.	Jun/07	Erasto Fontes Mendonça
Geciêlda De Souza Campos	O enfoque da gestão democrática da escola no canal educativo tv escola	Jun/07	Braulio Tarcísio P. de Matos
Gracilda Gomes de Oliveira	Gestão pedagógica: desafios e impasses	2007	Beatrice Laura Carnielli
Hellen Cristina Cavalcante Amorim	A gestão como fator de sucesso de uma escola de ensino médio: estudo de caso	2007	Candido Alberto da Costa Gomes
Daniela Xabregas Pamplona Nogueira	Programa de capacitação à distância de gestores escolares – Progestão no estado do Pará: um estudo sobre a implementação do curso de especialização no período de 2001 a 2002.	2008	José Vieira de Sousa
Júlio Cezar Barros De Farias	Gestão escolar no distrito federal: a comunidade local e o local da comunidade	2008	Regina Vinhaes Gracindo
Janete Otte	Trajetória de mulheres na gestão de instituições públicas	Dez/08	Wivian Weller
Gabriela Menezes de Souza	Gestão pedagógica na educação básica: o estudo de caso de uma escola pública federal com resultado de sucesso	2008	Beatrice Laura Carnielli
Maria Jeanette Pereira de Amorim Martins Ribeiro	O projeto pedagógico como instrumento de gestão de uma escola	2008	Clélia de Freitas Capanema
Edson Maciel Peixoto	Políticas de educação profissional e tecnológica: a influência dos princípios de gestão democrática nas deliberações do Cefet-MG	Mar/09	Erasto Fortes Mendonça
Jean Magno Moura De Sá	Gestão na educação profissional e tecnologia: a escola agrotécnica federal de São Luiz entre 2002 a 2006	Abr/09	Maria Abádia da Silva
Jeferson Batista da Silva	Mudanças no perfil sociográfico dos ingressantes no curso técnico em Agropecuária dos colégios vinculados à Univ. Fed. Fluminense: implicações para gestão da escola	01/06/09	Bernardo Kipnis
Fátima Landim Souza	Vicissitudes na constituição da identidade de gestão em gestores da educação profissional e tecnológica: um estudo exploratório	2009	Inês Maria Marques Zanforlin P. de Almeida
Romes Heriberto Pires de Araújo	Informática educativa em favor da gestão democrática	2009	Raquel de Almeida Moraes
Helena Souza de Oliveira	Uma escola que aprende: aprendizagem organizacional aplicada à gestão escolar	2009	Clélia de Freitas Capanema
Ricardo Magalhães Dias Cardoso	Gestão participativa na educação profissional e tecnológica – o papel do conselho diretor – um estudo do Instituto federal do norte de Minas Gerais campus Salinas – MG	01/03/10	Remi Castioni

Rodrigo Da Silva Pereira	As repercussões do Enade na gestão da universidade republica brasileira: o caso da UnB	01/05/10	Marília Fonseca
Elizabete Batista Ramos	A participação da comunidade escolar na gestão do instituto federal de Educação, ciência e tecnologia do Pará/ campus Belém	07/2010	Ronaldo Marcos de Lima
Francisco Barbosa carneiro	Gestão escolar: um cenário de mudanças	2010	Beatrice Laura Carnielli
Daiana da Silva Sousa Sátiro	Gestão escolar na rede de ensino público do Distrito Federal: a experiência da gestão compartilhada	2010	José Manoel Pires Alves
Ana Elizabeth M. de Albuquerque	O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público	2011	Maria Abádia da Silva
Fontele de Lima Júnior	Ordenamento institucional na gestão do ensino médio público no Distrito Federal	2011	Maria Abádia da Silva
Adilson Cesar de Araújo	Gestão, avaliação e qualidade da educação: contradições e mediações entre política públicas e prática escolar no Distrito Federal	2011	Regina Vinhaes Gracindo