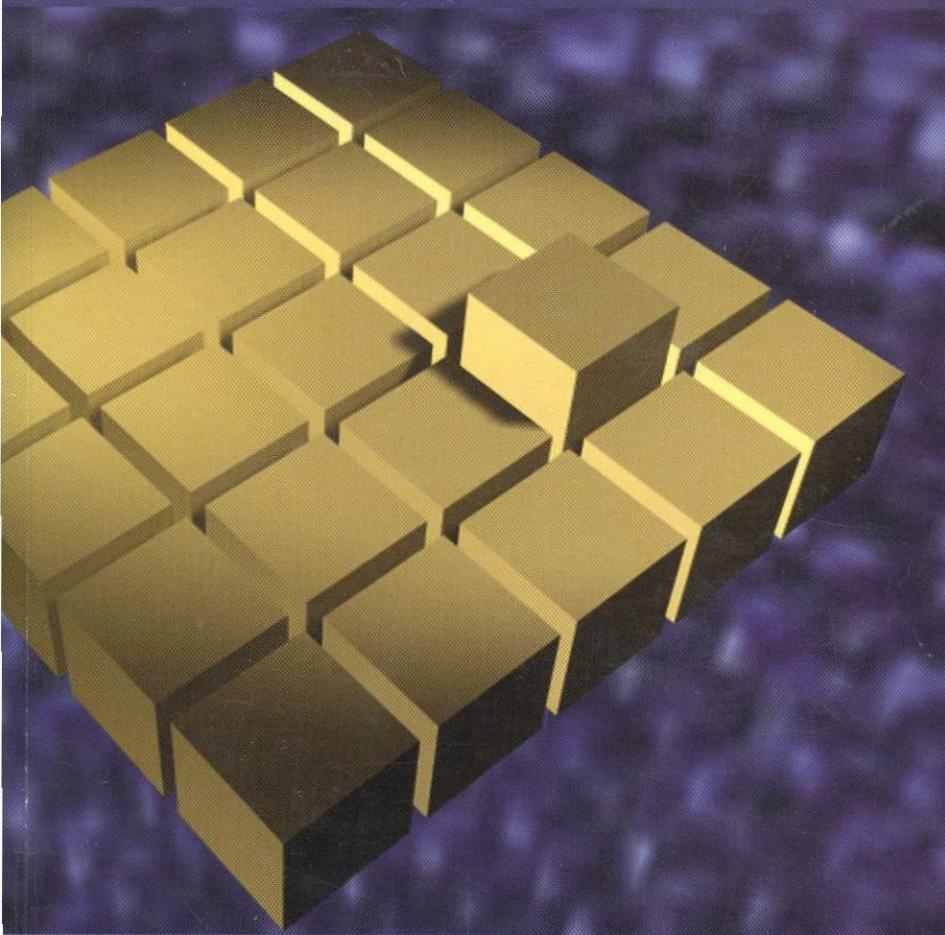


A REGRA E O JOGO

Democracia e patrimonialismo na educação brasileira

Erasto Fortes Mendonça



LaPPlanE / FE/Unicamp



1010749867

379.81

M522r

1010749867/FE

A REGRA E O JOGO:
DEMOCRACIA E PATRIMONIALISMO NA
EDUCAÇÃO BRASILEIRA

ERASTO FORTES MENDONÇA

2000

T46F0600c

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

© by autor Erasto Fontes Mendonça, 2000

Desenho de capa: MAREL (www.marel.pro.br)

Editoração: Nara Miranda de Figueiredo - Revisão: Josefina Carazzato

Impressão: FE/UNICAMP

R. Vieira Gráfica e Editora Ltda.



Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE

Tiragem: 1.000 exemplares

Catálogo na fonte elaborada pelo
Bibliotecário: Gildenir Carolino Santos - CRB-8^o/5447

Mendonça, Erasto Fontes.

M522r A regra e o jogo : democracia e patrimonialismo na educação brasileira / Erasto Fontes Mendonça. -- Campinas, SP : FE/ UNICAMP ; R. Vieira, 2000.

(Dissertações e teses. LaPPlanE ; n.2)

ISBN: 85-86091-18-9

1. Educação e estado. 2. Escolas públicas. 3. Sistemas de ensino. 4. Escolas - Organização e administração. 5. Gestão democrática. I. Título. II. Série.

20^a CDD - 379.81

Índices para catálogo sistemático

1. Educação e estado - Brasil	379.81
2. Escolas públicas	371.01
3. Sistemas de ensino	371
4. Escolas - Organização - Administração	371.2
5. Gestão democrática	371.2

Impresso no Brasil - Agosto de 2000

Depósito legal na biblioteca Nacional conforme Decreto n.º: 1.825 de 20 de dezembro de 1907. Todos os direitos para a língua portuguesa reservados para o autor. Nenhuma parte da publicação poderá ser reproduzida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer meio, seja eletrônico, mecânico, de fotocópia, de gravação, ou outros, sem prévia autorização, por escrito da Editora. O código penal brasileiro determina, no artigo 184: Dos crimes contra a propriedade intelectual: Violação do direito autoral – Art. 184, violar direito autoral: Pena: detenção de três meses a um ano, ou multa. 1º Se a violação consistir na reprodução por qualquer meio, da obra intelectual, no todo ou em parte para fins de comércio, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente, ou consistir na reprodução de fonograma ou videograma, sem autorização do produtor ou de quem o represente: Pena- reclusão de um a quatro anos e multa.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	01
CAPÍTULO I	
QUESTÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS DE PESQUISA	05
1. Procedimentos metodológicos	07
2. Ênfases e indicativos de pesquisa	13
3. Campo de pesquisa e seus limites	21
4. Estado e gestão democrática do ensino público	25
- A formação do Estado moderno	31
- Ordenamentos patrimonialistas do Estado brasileiro	37
- Colegialidade como limitadora da dominação	63
- Construção e desconstrução do Estado nação	66
CAPÍTULO II	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO: LUTA E INSTITUCIONALIZAÇÃO	75
1. Democracia e educação no Brasil: acesso, qualidade e gestão	77
2. Gestão democrática: contexto e conceito	90
3. A gestão democrática do ensino na legislação brasileira	98
- O processo constituinte	98
- O processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases	105
- A ótica das entidades educacionais	116
- A gestão democrática na LDB promulgada	124
CAPÍTULO III	
PROCESSOS PARTICIPATIVOS E SUAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO	129
1. A participação	131
- Os sujeitos da participação	133
- A primazia docente	135
- A exclusão consentida	148
- Segmento discente: a participação refreada	153
- A participação ambivalente e seu controle	157
- Da escola governamental à escola pública	159

2. Mecanismos de escolha de diretores	171
- Provimento por indicação	178
- Provimento por concurso público	190
- Provimento por eleição	198
. Instrumentos de institucionalização das eleições	205
. Pré-requisitos para inscrição de candidatos	213
. Mandato e destituição de diretor eleito	221
. Formas de limitação do poder do diretor eleito	228
. Escolas excluídas do processo de eleição	231
. Limitações das eleições de diretores	235
- Seleção de diretores em duas etapas	245
- Eleição de diretores: etapa de aperfeiçoamento democrático	254
3. Criação, implantação e funcionamento de colegiados	261
- Conceitos e representações	263
- Experiências anteriores à Constituição Federal de 1988	269
- Formas existentes de colegiados e natureza de suas atribuições	274
. Colegiados normativos	277
. Colegiados administrativos	280
. Colegiados fiscalizadores de recursos financeiros	280
. Colegiados administradores de pessoal	281
. Colegiados como instâncias de recurso	283
. Colegiados como animadores da participação	284
. Outras atribuições colegiadas	285
. Colegiados de nível intermediário e central	289
- Elementos de organização e funcionamento dos colegiados	299
- Colegiado: uma potencialidade a ser explorada	304

CAPÍTULO IV

PROCESSOS DE DIVISÃO DE PODER E SUAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO

1. Descentralização	321
- Descentralização e municipalização	331
- Da retórica favorável à ausência de transferência de poder	336
. A voz do mercado e o papel do Estado	343

. Controle de políticas públicas: uma esperança	353
2. Autonomia	359
- Escola como periferia do sistema: do abandono à intervenção	363
- Expressões legais da autonomia escolar	372
- O papel do projeto pedagógico na construção da autonomia	377
- Autonomia ou soberania? Escola e sistema de ensino	384
CAPÍTULO V	
CONCLUSÕES	399
- As concepções de gestão democrática reveladas pelos sistemas	403
. A participação	407
. A escolha de diretor	408
. Os colegiados	411
. A descentralização	413
. A autonomia	416
- Revendo alguns questionamentos	417
- Resistências à gestão democrática: a voz das autoridades	422
- A gestão democrática no contexto do Estado patrimonial	432
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	445

PREFÁCIO

Dentre as inovações que vêm sendo introduzidas nas instituições educacionais brasileiras, a gestão democrática desempenha um papel fundamental. Ao ser incorporada como princípio na Constituição de 1988, representou um ponto de viragem na história da educação brasileira marcando uma ruptura com as práticas do regime autoritário e a esperança de transformar as relações sociais nas instituições públicas, abrindo espaço para o exercício pleno da cidadania.

Em a Regra e o Jogo o professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Erasto Fortes Mendonça, analisa criticamente esse processo de democratização dos sistemas educacionais apresentando ao leitor o resultado de seu trabalho em linguagem rigorosa e clara. As tendências democratizantes que visam a transformar as instituições e as resistências de cunho autoritário, estas, decorrentes da ordem patrimonial em vigor no País são examinadas a partir de amplo levantamento de dados constituindo

uma sólida base empírica e de fundamentação teórica inspirada na sociologia de Max Weber e na tradição analítica brasileira, principalmente na obra de Raimundo Faoro.

Apresentado originariamente como tese de doutorado na área de políticas públicas no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da UNICAMP, a presente obra ao mesmo tempo em que desmonta teoricamente e põe à luz as resistências à democratização das instituições públicas de educação, leva o leitor ao debate da teoria do Estado, da burocracia e da história da educação brasileira. Qualidades essas que fazem dela uma valiosa contribuição ao estudo da educação brasileira e que suscitarão o interesse tanto aos pesquisadores e estudantes da área de educação como a todas as pessoas engajadas na luta pela democratização das instituições educacionais.

Newton A. P. Bryan

Julho de 2000

APRESENTAÇÃO

A educação brasileira experimentou uma democratização tardia. Criada e cevada para servir à elite, chegou ao final do século XX empunhando bandeiras há muito superadas em países de tradição democrática. As influências liberais, que por aqui aportaram, adaptaram-se aos interesses de grupos, dando origem a uma forma especial de liberalismo calcado mais nesses agregados sociais que no povo. A cultura política autoritária predominou, intercalada por espasmos de democracia.

Nesse quadro, a educação pública foi se desenvolvendo, administrada por um Estado tutelador, superior ao povo. A democratização da educação pública brasileira passou por vários estágios, tendo sido compreendida, inicialmente, como direito universal ao acesso e, posteriormente, como direito a um ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino. Em 1988, movida por inúmeros acontecimentos que propeliaram a participação popular, a Constituição Federal estabeleceu como um dos princípios do ensino público brasileiro, em todos os níveis, a gestão democrática.

Considerando a teia de relações profissionais e pessoais que envolvem as práticas de gestão educacional, bem como as normas legais que lhes dão suporte, propus-me analisar como os sistemas de ensino organizaram-se para responder a esse imperativo constitucional e em que medida transformaram suas estruturas para permitir a participação que forja a gestão democrática. Para tanto, considere a importância das experiências em andamento no país, os instrumentos legais nos quais elas se baseiam e os seus processos de implantação.

Este trabalho tem como temática a gestão democrática do ensino público e está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, aponto indicativos metodológicos e teóricos que nortearam a formulação da pesquisa, a coleta e análise de dados e a interpretação de seus resultados. Indico a maneira pela qual foram realizados os levantamentos - bibliográfico e documental - que permitiram a eleição de cinco categorias a partir das quais foram aglutinados e analisados os dados empíricos recebidos das instâncias consultadas nos sistemas estaduais, do Distrito Federal e dos municípios das capitais: participação, processos de escolha de diretores, constituição e funcionamento de colegiados, descentralização e

autonomia. Tendo em conta que as políticas públicas educacionais são patrocinadas pelo Estado, desenvolvo considerações sobre a formação do Estado brasileiro, caracterizando seus fortes ordenamentos patrimonialistas.

No segundo capítulo, faço breves considerações sobre as lutas pela democratização da educação no Brasil, abordando as três diferentes compreensões, já referidas, que esse processo teve no Brasil: de universalização da oferta de ensino público, de luta pela qualidade do ensino e da democratização de sua gestão. Destaco a organização dos educadores brasileiros em torno de suas entidades representativas e a mobilização que precedeu o processo constituinte que culminou com a promulgação da Constituição Federal em vigor e que estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público.

Os dois capítulos seguintes foram organizados de maneira a agregar os elementos obtidos a partir da sistematização dos dados empíricos em torno das cinco categorias referidas. No capítulo terceiro, analiso os processos participativos e suas formas de materialização. No capítulo quarto, examino as formas de divisão de poder que se dão na relação entre os sistemas de ensino e as unidades escolares. Na análise dos processos participativos englobo as questões ligadas à participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, os diferentes mecanismos de escolha de diretores escolares e os processos de constituição e funcionamento de colegiados nos diferentes níveis dos sistemas de ensino. Na análise dos processos de divisão de poder, considero as questões referentes à descentralização e a autonomia das unidades escolares.

No capítulo quinto, retomo e sintetizo, à guisa de conclusão, análises teóricas que foram sendo desenvolvidas ao longo dos capítulos precedentes. Além disso, aponto as diferentes concepções de gestão democrática reveladas pelos dados analisados e as resistências que as autoridades educacionais consideram serem inibidoras dos processos de gestão democrática em funcionamento em seus respectivos sistemas de ensino. Faço, também, considerações de ordem teórica sobre a gestão democrática no contexto do Estado brasileiro, indicando dificuldades decorrentes da implantação de mecanismos que pressupõe vigorosa participação da sociedade numa estrutura estatal marcada por fortes ordenamentos patrimonialistas.

Este trabalho foi formulado originalmente com o objetivo de ser apresentado como tese ao Programa de Doutorado em Educação da Faculdade de Educação da UNICAMP. Contei com a orientação e a amizade do Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan, a quem agradeço pela preciosa e competente colaboração.

P

Pode a intenção expressa nas leis transformar a realidade educacional do país no sentido da sua democratização? Como os sistemas de ensino – nos níveis estadual e municipal – têm se organizado para cumprir o dispositivo de gestão democrática do ensino público previsto na Constituição de 1988? Como implantar mecanismos de democratização removendo os entraves de uma sociedade fortemente marcada por ordenamentos patrimonialistas? **A Regra e o Jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira** procura responder a essas questões ao analisar concepções de gestão democrática tendo como referência os mecanismos: participação, escolha de diretores, colegiados, descentralização e autonomia. A reação dos sistemas de ensino ao imperativo constitucional denuncia a tensão em que se encontra o Estado brasileiro entre a modernização e o arcaísmo de suas estruturas e valores.

ISBN: 85-86091-18-9



Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPIanE

Erasto Fortes Mendonça nasceu em Niterói, RJ, em 21 de fevereiro de 1952. É doutor em Educação pela Unicamp, na área de Políticas de Educação e Sistemas Educacionais e mestre em Educação pela UnB, na área de Educação Brasileira.

Foi professor do antigo curso primário e do ensino fundamental em escolas de Niterói. Em Brasília, foi professor da rede pública e diretor eleito do Complexo Escolar A de Ceilândia, onde coordenou a implantação de um projeto de gestão democrática. Atualmente, é professor na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) onde exerce a docência e desenvolve atividades de pesquisa e extensão vinculadas ao Núcleo de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação Básica. É diretor da seção do Distrito Federal da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae)

Laboratório de Políticas
Públicas e Planejamento
Educativo –LaPPlanE-
Faculdade de Educação da
Universidade Estadual de
Campinas, UNICAMP,
São Paulo Brasil

*Série Dissertações e teses.
LaPPlanE*

Aguilar, L. E. *Estado Desertor:
Brasil-Argentina nos anos de
1982-1992*

Próximos títulos:

Oliveira, S. R. O. *Formulação De
Políticas Educacionais: Um
Estudo Sobre a Secretaria De
Educação Do Estado De São
Paulo (1995-1998)*

Bryan, N. A. P. - *Educação e
Processo de Trabalho:
Contribuição ao Estudo da
Formação da Força de
Trabalho no Brasil*

laplane@unicamp.br

Rua Bertrand Russel, 801

Cidade Universitária

Campinas - São Paulo

Caixa Postal 6120

CEP 13083-970

Fone: (0xx19) 788 55 51

Fax: (0xx19) 788 55 76