

### *O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação no Brasil\**

**José Camilo dos Santos Filho**

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

*A sociedade brasileira está iniciando um novo período histórico no qual o pêndulo da descentralização começa a predominar sobre a alternativa centralizadora, que foi hegemônica durante os últimos cinco lustros. Diferentemente da história brasileira anterior, na situação atual há uma busca de descentralização política, democrática e participativa mais condizente com as aspirações das bases da sociedade. A primeira seção do artigo apresenta uma breve análise de algumas políticas descentralizadoras implementadas pelo regime militar instaurado em 1964 e discute fatos relevantes relacionados à resistência da sociedade civil ao autoritarismo do Estado e à luta pela democratização e organização da sociedade civil no final da década de 70. A segunda seção analisa algumas novas experiências de gestão democrática de escolas públicas iniciadas nos anos 70 e 80. A seção final discute a virada do pêndulo para a descentralização e administração da escola pública nas novas Constituições Federal e Estaduais e no Projeto da nova Lei de Educação Nacional.*

#### **Introdução**

A atual tendência brasileira para a descentralização das políticas sociais e para a gestão democrática e participativa das mais diversas instituições da

\*Trabalho apresentado no 7º Congresso Mundial de Educação Comparada, realizado em Praga, Tchecoslováquia, de 8 a 14 de julho de 1992.

sociedade vem apresentando crescente repercussão no setor específico da educação. Vive-se um momento histórico em que o pêndulo da descentralização passa a prevalecer sobre o da centralização, predominante nestes últimos cinco lustros. Isto porém não significa que nestes vinte e cinco anos não tenha havido alguma tentativa de descentralização. A diferença é que, na situação atual, busca-se uma descentralização política, democrática e participativa mais condizente com as aspirações das bases e menos autoritária e tecnocrática, como a vigente no período anterior.

Neste trabalho, primeiro apresentamos uma breve análise de algumas políticas de descentralização implementadas pelo regime militar instaurado em 1964, e destacamos alguns fatos relevantes relacionados à resistência da sociedade civil ao autoritarismo do Estado, durante a década de 70, e referentes à luta pela democratização do País e pela organização da sociedade civil, a partir do final da referida década. Em seguida, analisamos algumas experiências novas de gestão democrática da escola pública nos anos 70 (ainda em pleno regime militar) e 80 (já no período dos primeiros governos civis) no contexto do movimento pela democratização da educação pública em todos os níveis. Finalmente, tecemos breve comentário sobre a virada do pêndulo para a descentralização e a democratização da gestão da escola pública na nova Constituição Federal, no Anteprojeto de Constituição e na Constituição do Estado de São Paulo, no Projeto de nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira e na proposta do governo do Estado de São Paulo (gestão de Orestes Quércia) para a municipalização da escola estadual de 1º grau.

### **Descentralização autoritária e resistência democrática**

Durante a primeira fase do regime militar, instaurado em 1964, o próprio governo federal tentou impor através do famoso Decreto-Lei 200, de 20 de fevereiro de 1967, uma forma de descentralização da administração pública. Dentro do espírito das forças que tomaram o poder central, essa descentralização assumiu um caráter autoritário e tecnocrático, onde o que podia ou devia ser

descentralizado foi decidido na cúpula, cabendo aos órgãos descentralizados apenas o poder de execução das decisões das instâncias superiores. A rígida separação entre órgão decisório e órgão executor representou nitidamente o espírito positivista e tecnocrático dos militares e de seus tecnoburocratas que então assumiram o poder. Durante o regime militar, essa pseudodescentralização, na prática, só reforçou e consolidou o longo período de predomínio do pêndulo da centralização e do autoritarismo no País.

Especificamente na área da educação, uma das iniciativas de descentralização implantadas pelo governo federal na década de 70, e reforçada no início da década de 80, foi o "Pró-Município", um programa de consolidação das estruturas municipais e de municipalização do ensino de 1º grau, especialmente nas regiões mais pobres do País. Como a deficiência de ensino público de 1º grau nessas regiões era grande, o governo federal passou a fazer acordos diretos com os municípios que desejassem obter verba federal para a educação básica. Como é sabido, um considerável volume de recursos federais foi destinado ao programa, mas os resultados representaram uma escola municipal de 1º grau de qualidade pior que a da escola pública estadual dessas regiões. Como verificaram especialistas do Banco Mundial, mais da metade do dinheiro alocado para a educação pública foi consumida pela burocracia intermediária, pouco beneficiando o trabalho direto da escola. Tal política de descentralização municipalizada do ensino básico só veio reforçar vícios do clientelismo, do Coronelismo local e das forças mais conservadoras das regiões atrasadas do País, conduzindo a uma deterioração da educação municipalizada (Lagoa, 1988).

Enquanto o governo central implementava seu projeto de descentralização autoritária e tecnocrática, a sociedade civil, na forma em que lhe era possível resistir, procurava organizar-se e defender-se. Instituições tradicionalmente já estabelecidas e organizadas em todo o País, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), as associações profissionais e científicas já consolidadas e os grandes sindicatos procuravam defender a abertura democrática, associada a seus interesses mais específicos, e reagir à repressão política, ideológica e econômica do governo

federal. A essas tradicionais instituições uniram-se centenas de novas entidades e organismos da sociedade civil criados e consolidados no decorrer da década de 70 como instrumentos de reivindicação e luta pela democracia, pelos direitos humanos e por melhores condições de vida e de progresso social. Esse movimento da sociedade civil, permeando os mais variados segmentos sociais — desde os trabalhadores da cidade aos bóias-frias do campo, dos funcionários públicos aos empregados das estatais, dos professores das escolas de 1<sup>o</sup> e 2-graus aos docentes universitários, dos favelados aos moradores de bairros, das mulheres e dos negros discriminados aos índios —, constituiu-se num dos grandes fatores do recente processo de redemocratização do País em bases historicamente novas em certos aspectos. Em nenhum período de sua história a sociedade brasileira apresentou tal complexidade de instituições e organizações independentes do Estado.

A luta pela criação de sindicatos independentes e de um partido político (o Partido dos Trabalhadores) autenticamente popular e desatrelado das elites políticas tradicionais foi um dos fatos políticos novos mais importantes no movimento de abertura democrática do início dos anos 80. Contudo, mesmo articulado a outras forças democráticas no movimento pelas "Diretas Já" em 1984, sua atuação foi insuficiente para derrotar a coligação das elites do poder e acelerar o processo de avanço democrático do País. Só nas últimas eleições municipais de 1988 é que os movimentos e partidos democráticos de esquerda puderam conquistar pequena parcela real de poder político através da vitória de seus candidatos em algumas prefeituras de grandes capitais do País. Todo esse avanço democrático da sociedade civil e política trouxe uma importante contribuição para o movimento de luta pela reordenação jurídica do País.

Embora limitadas e aquém de suas expectativas, as conquistas das classes populares incorporadas à mais recente Constituição Federal são significativas e atestam o grau de organização e mobilização das instituições da sociedade civil na reivindicação e defesa de seus interesses. Sua luta vem assegurando um aprofundamento do processo democrático no País e ampliando espaços de participação e envolvimento democrático a partir das bases e forçando os governos central, estadual e local a abrirem canais de comunicação e participação

para a cidadania. As conquistas concretas são limitadas mas relevantes para o desenvolvimento de uma autêntica cultura e de *mores* democráticos no País.

### **Recentes experiências de gestão democrática da escola pública**

Articuladas ao movimento de luta pela expansão da escola pública em todos os níveis e de reivindicações dos professores do País por melhores salários e pela melhoria da qualidade do ensino, surgiram também novas experiências de gestão democrática da escola pública, tanto durante a própria década de 70 como no decorrer da década de 80, quando governadores civis passaram a ser eleitos pelo povo. Ao lado do movimento pela democratização do acesso à educação pública, surgiu o movimento pela democratização institucional, ou seja, a democratização da gestão das instituições da sociedade. É nesse contexto que a área de educação assiste à introdução de experiências democráticas de planejamento da educação e de gestão da escola pública, em diversos lugares do País.

Ainda durante a década de 70, tornaram-se famosas três experiências de gestão democrática e participativa da escola em três municípios de Estados diferentes: Piracicaba, em São Paulo (Hermann Neto, 1984); Boa Esperança, no Espírito Santo (Covre, 1984), e Lages, em Santa Catarina (Alves, 1984; Carneiro, 1984). Mesmo resistindo às pressões dos governos federal e estaduais, prefeitos progressistas conseguiram, no curto período de seus mandatos, implantar importantes projetos e experiências de gestão democrática da escola em bairros das classes populares. Com exceção da experiência de Piracicaba (Neptune, 1989), as duas outras iniciativas na área específica da educação carecem de estudos mais aprofundados de seu alcance e significado no contexto de suas realidades específicas. Mesmo assim, foi notória sua repercussão política, especialmente durante a década de 70, época notadamente adversa à sua implantação. Nessas experiências, as classes populares, sob a liderança de intelectuais de esquerda, foram estimuladas e incentivadas a

participar diretamente nos diferentes conselhos que definiam a política de trabalho das escolas.

No início da década de 80 e já em plena fase de abertura política, realizaram-se as primeiras eleições gerais para governadores dos Estados. Em importantes Estados da Federação venceram candidatos da oposição com plataformas de aprofundamento do processo democrático em seus Estados. Foi neste novo contexto político que surgiram experiências e práticas mais democráticas de planejamento e gestão da escola pública em alguns Estados da Federação. Particularmente significativos neste sentido foram os avanços registrados em Santa Catarina e Minas Gerais. Em Santa Catarina, o próprio governo do Estado, embora do Partido Democrático Social (PDS) — gestão de Esperidião Amim (1983-1986) —, estimulou o desencadeamento de um forte movimento de participação das bases educacionais do Estado na definição de um plano estadual de educação e na implantação de um sistema de eleição direta dos diretores das escolas públicas, e de criação de conselhos escolares deliberativos constituídos por representantes de professores, alunos e pais. Essa experiência, na gestão do governador subsequente, ironicamente de partido mais progressista que o antecessor, foi progressivamente destruída. No entanto, ainda restam sinais e práticas das conquistas anteriores as quais precisam ser melhor pesquisadas a fim de se aquilatar seu impacto no sistema de ensino público do Estado.

A segunda experiência ocorreu no Estado de Minas Gerais, durante o mandato de governador do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na gestão de Tancredo Neves e Hélio Garcia (1983-1986). Sob a liderança de intelectuais progressistas, a Secretaria de Educação desse Estado, através da organização e realização do Congresso Mineiro de Educação, mobilizou todas as escolas do Estado no processo de definição das metas educacionais do sistema de ensino público e na implantação dessas metas nas escolas. Além disso, esse congresso também decidiu favoravelmente pela implantação dos conselhos deliberativos nas escolas, o que, porém, não foi efetivamente instalado. Segundo alguns educadores que participaram de todo o processo, a não efetiva implantação dos conselhos deliberativos escolares

tornou mais fácil ao governante subsequente destruir quase todos os avanços conseguidos no período anterior.

Experiência de menor repercussão nacional que as duas anteriores, mas que também representou certo avanço no processo de democratização da gestão da escola pública, ocorreu no Estado de São Paulo durante o governo de André Franco Montoro (1983-1986). Tendo como uma de suas grandes metas a descentralização e a participação, o governo de Montoro implantou duas medidas de caráter descentralizador e democrático para as escolas públicas. A primeira foi a descentralização da merenda escolar das escolas públicas estaduais para a instância das prefeituras municipais, que passaram a se responsabilizar pela sua aquisição e administração. A segunda medida foi de avanço democrático no contexto interno da escola e consistiu na transformação de seus antigos conselhos consultivos em conselhos deliberativos, garantindo a participação nesse conselho de representantes de professores, alunos e pais de alunos.

Até o presente, existem poucos estudos que pesquisaram os efeitos positivos ou negativos da introdução dessas inovações de caráter descentralizador e democrático nas escolas (Pranstretter, 1989; Prais, 1990; Pedroso, 1991). A médio e longo prazos, porém, a expectativa é que signifiquem um autêntico avanço no processo de democratização das instituições da sociedade civil cujos cidadãos só aprenderão a vivência democrática praticando-a de modo efetivo e diuturno e não apenas elegendo periodicamente seus dirigentes e governantes. De qualquer modo, parece legítimo atribuir também a esse movimento as conquistas referentes à descentralização e à democratização da gestão escolar, incorporadas nas Constituições Federal e Estaduais e no atual Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), coroamento jurídico de um longo processo de avanço democrático.

Experiências de avanço democrático semelhantes às ocorridas em escolas públicas de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus deram-se em universidades públicas e particulares, em empresas públicas e mesmo em empresas privadas. Nas universidades, os professores, os estudantes e os funcionários passaram a exigir a eleição direta de seus reitores. Em função dessa exigência, os estatutos das universidades

foram mudados e passaram a admitir, em caráter indicativo, a escolha prévia de uma lista tríplice de reitoráveis, a ser posteriormente homologada pelo Conselho Superior da Universidade e encaminhada ao governador (no caso das universidades estaduais), ao presidente da República (no caso das federais), ou ao chanceler (no caso das universidades católicas), para a escolha final do reitor. Ao mesmo tempo que essa participação da comunidade universitária na escolha de seus dirigentes está representando um avanço democrático na direção da autogestão institucional, existe o risco de se cair no democratismo ou no populismo irresponsável, dentro de uma instituição que, por natureza, precisa ser regida pelos princípios da qualidade, da competência e do mérito, e não pelo igualitarismo simplista e nivelador.

Em relação às empresas públicas, tem-se constatado que o avanço da participação dos empregados na escolha de seus chefes e dirigentes máximos tem sido diretamente proporcional ao grau de organização e de poder de seus sindicatos. Maior a organização e poder dos sindicatos, maior tem sido seu poder de participação e conquista democrática na gestão da empresa pública. Quanto às empresas privadas, tem sido excepcional qualquer avanço neste sentido e, quando existente, tem sido fruto da convicção do seu proprietário, relativa às vantagens da participação e da gestão democrática das instituições, e não da conquista de seus operários (Semler, 1988). A maioria de nossos empresários, nesse aspecto, permanece antiquada, conservadora e antimoderna.

### **Descentralização e gestão democrática da escola no novo arcabouço jurídico do país**

Como já insinuamos nas seções anteriores, o movimento de abertura política e de avanços democráticos em todos os setores da sociedade brasileira desembocou no final da década de 80 no processo de reordenamento jurídico do País.

Com a aprovação da nova Constituição Federal em outubro de 1988 e a elaboração e aprovação das novas Constituições Estaduais até outubro de

1989, fica definido o novo arcabouço constitucional básico do País. Na área da educação, esses dois tipos de constituição apresentam importantes avanços e consolidam relevantes bandeiras de luta das forças democráticas da sociedade brasileira. Na esteira dessas conquistas constitucionais, foi elaborado um novo projeto da futura LDB que incorporou propostas e sugestões de inúmeras entidades sociais, educacionais e científicas.

Nesta parte do trabalho, faremos breve exegese das normas da atual Constituição Federal, das propostas do Anteprojeto da Constituição Paulista, da versão definitiva da Constituição Paulista e do novo Projeto de LDB aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 1990, nos seus aspectos relacionados aos temas da descentralização e da gestão democrática da escola. Concluiremos esta seção fazendo referência ao projeto de municipalização do ensino fundamental do governo do Estado de São Paulo, medida educacional polêmica implementada no último ano do governo de Orestes Quécia.

A Constituição Federal, na Seção I do Capítulo III do Título Vili (Da Ordem Social), trata do tema da educação. Especificamente no Artigo 211, ela reza que: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". Pelo *caput* desse artigo, fica evidente que a União e os Estados organizarão e financiarão seus sistemas de ensino. Embora o texto constitucional fale equivocadamente de "sistema" municipal de ensino, alguns juristas entendem que os municípios só podem ter redes de ensino e não sistemas no mesmo *status* dos Estados e da União. Conforme ainda o Parágrafo 2- do mesmo artigo, fica determinado que: "Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar". Nesse artigo está o princípio que permite aos municípios a criação de uma rede de ensino fundamental e pré-escolar, ao lado do sistema estadual de ensino e a este articulado. Em nome desse preceito constitucional alguns Estados estão pretendendo transferir para os municípios toda sua rede de ensino fundamental, ou seja, estão tentando municipalizar o ensino fundamental.

Quanto à tendência de alguns Estados buscarem implantar a municipalização do ensino fundamental, embora em princípio pareça uma medida

descentralizadora e democrática, na verdade, de *per si* e isolada de outras medidas que assegurem a participação democrática das bases da sociedade, a transferência dos recursos financeiros e a qualidade do ensino sem discriminações regionais ou intermunicipais poderá significar um considerável retrocesso para a democratização e a qualidade do ensino fundamental. Do mesmo modo que a transferência do ensino para as províncias na época do Império representou um atraso de décadas para a educação do País, igualmente a transferência das responsabilidades dos Estados pelo ensino fundamental para municípios pobres, como o são em sua maioria os municípios brasileiros (Pinto, 1989), poderá levar à decadência e à deterioração o já precário sistema estadual de ensino fundamental.

Em relação à gestão do ensino público, a Constituição Federal estabelece, no Artigo 206 do capítulo citado acima, o princípio da "gestão democrática do ensino público na forma da lei". Por este princípio, fica assegurada a obrigatoriedade constitucional do estabelecimento da democracia institucional nas escolas públicas do País. Embora os educadores reconheçam o valor pedagógico da aplicação do princípio da prática democrática nas escolas, o *lobby* das escolas particulares conseguiu excluí-las dessa exigência constitucional. O princípio de participação democrática do poder na escola, se não conduzir ao democratismo ou ao populismo inconseqüente e irresponsável, representará um considerável avanço na assimilação e desenvolvimento do espírito e da prática democrática pela sociedade brasileira.

No Anteprojeto de Constituição do Estado de São Paulo, de maio de 1989, tanto o princípio da colaboração entre o Estado e os municípios na condução do sistema estadual de ensino como o da gestão democrática do ensino, em todos os níveis, são reafirmados e mais explicitados. Ao primeiro caso, o anteprojeto consagrou dois artigos. Nos Artigos 279 e 280, afirma expressamente:

Artigo 279 — O poder público organizará, em regime de colaboração com os Municípios e com a contribuição da União, o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, estabelecendo normas gerais de

funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares sob sua jurisdição, e fiscalizará suas atividades.

Artigo 280 — O Município responsabilizar-se-á, prioritariamente, pelo ensino fundamental, devendo também manter e expandir o atendimento às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos, só podendo atuar nos níveis mais elevados de educação quando a demanda do ensino pré-escolar e fundamental estiver plena e satisfatoriamente atendida do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

Ficava evidente, na intenção desse anteprojeto, que o Estado não buscava implantar a municipalização do ensino, pelo menos, no sentido de transferir pura e simplesmente o ensino fundamental para a alçada dos municípios. O regime de colaboração implicaria na transferência de certas responsabilidades referentes ao ensino fundamental para os municípios capazes de assumi-las e não sob qualquer condição. Na verdade, a Constituição paulista aprovada em outubro de 1989 adotou esse princípio sensato e prudente, levando em conta a incapacidade pedagógica, técnica, administrativa e financeira da maioria dos municípios do Estado. Com pequenas modificações, o Artigo 279 do anteprojeto transformou-se no Artigo 239 da constituição aprovada. No primeiro parágrafo desse artigo, a Constituição estabeleceu que: "Os Municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino". E no artigo anterior (Artigo 238), determinou que: "A lei organizará o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, levando em conta o princípio da descentralização". Já o Artigo 280 do anteprojeto acima citado foi praticamente aprovado na versão final da Constituição Estadual na mesma forma original. Isto significa que a atuação dos municípios nas creches, na pré-escola e no ensino fundamental constituirá sua prioridade pedagógica.

Com referência à gestão democrática do ensino, o anteprojeto não só reafirmou o princípio federal, mas teve também a intenção de estendê-lo ao ensino privado, como se pode ver pelos termos do Item VI do Artigo 278:

**V** I - Gestão democrática do ensino, em todos os níveis, na forma da lei, garantindo os princípios de participação de representantes da comunidade interna e da sociedade.

Além da intenção, provavelmente anticonstitucional, de incluir a escola particular na obediência ao princípio de "gestão democrática", o anteprojeto acrescentou o "princípio de participação" e a representação da "sociedade" na gestão interna da escola.

Aprovado nesses termos, o Artigo 278 do anteprojeto, com certeza teria representado não só a incorporação das conquistas da Constituição Federal, mas até mesmo algum avanço em relação a esta. A versão final da Constituição Estadual, porém, simplesmente eliminou o artigo, colocando-se em sintonia com os interesses dos donos das escolas particulares.

Quanto à futura LDB, o texto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 1990, cujo relator foi o deputado Jorge Hage, estabelece em relação à organização e à gestão do ensino de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus quatro diretrizes básicas: a descentralização, a repartição de responsabilidades e a colaboração entre as três instâncias de poder, a autonomia das unidades escolares públicas e a gestão democrática das instituições educacionais públicas e das instituições educacionais privadas que vierem a receber verbas públicas.

Segundo o princípio da descentralização, o sistema nacional de educação deve reger-se pela "simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades escolares" (Artigo 9, IV), bem como pela descentralização das "decisões e controles de caráter pedagógico, administrativo e financeiro" das unidades escolares públicas (Artigo 22, Parágrafo 2-).

O princípio de repartição de responsabilidades estabelece que a área de atuação prioritária da União será o ensino superior e tecnológico, a dos Estados a educação infantil, fundamental e média e a dos municípios a educação infantil e fundamental (Artigo 17). Além disso, essa atuação prioritária das três instâncias de governo "não reduz a responsabilidade compartilhada ou corretiva atribuída nesta lei à União e aos Estados, em relação a níveis de ensino anteriores, nem o dever de colaboração entre os sistemas" (Artigo 17, parágrafo 1<sup>o</sup>). Esse princípio não impede nem impõe, mas facilita a descentralização no sentido municipal, sempre que houver condições

econômicas, administrativas e pedagógicas no município que pretender criar seu sistema de ensino (Artigo 9).

A idéia de descentralização aplicada aos sistemas estaduais e municipais de ensino será limitada se não se estender à administração das unidades escolares que os integram. As unidades federadas e mesmo os municípios poderão administrar seus sistemas de ensino de forma acentuadamente centralizada. Para evitar tal distorção, o projeto de lei prevê que os órgãos normativos assegurarão às respectivas unidades escolares "autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira" (Artigo 22). A autonomia da escola em dimensões substantivas de sua prática cultural, administrativa e pedagógica poderá permitir que ela defina sua identidade e seu projeto pedagógico, mesmo tendo que cumprir exigências comuns nos níveis municipal, estadual e nacional. Essa autonomia, embora em proporção inferior à da universidade, implicará em aumento das responsabilidades da escola e no incremento das exigências de competência e dedicação dos profissionais da educação. Tal autonomia abrirá espaços para que a escola se transforme numa instituição mais crítica e criativa dentro da sociedade, conforme justificou Don Milani na *Lettera ai giudici*, ao explicar porque tinha defendido perante seus alunos a objeção de consciência:

A escola situa-se entre o passado e o futuro e deve levar em conta a ambos. É a arte delicada de conduzir os garotos por um fio de navalha: de um lado, formar neles o senso da legalidade (...), de outro a vontade de leis melhores, isto é, o senso político (...). E então o mestre deve ser na medida do possível profeta, perscrutar "os sinais dos tempos", adivinhar nos olhos dos garotos as coisas belas que verão claras amanhã e que vemos apenas de modo confuso, (apud Butturini, 1987-1988, p.63)

A descentralização do sistema educacional e a própria autonomia das escolas serão uma falsa conquista se não vierem acompanhadas da aplicação do princípio da gestão democrática ou colegiada. O autoritarismo poderá instalar-se tanto nas instâncias intermediárias da administração do sistema educacional como dentro da própria escola. Neste sentido, o projeto representa

um avanço inédito ao estabelecer exigências de práticas democráticas nas instituições públicas e privadas de ensino. Para as instituições públicas de ensino e para as instituições da rede privada que vierem a receber recursos públicos, o projeto exige, em sua organização e administração, a constituição de conselhos escolares, a participação da comunidade escolar na gestão do ensino e no processo de escolha dos seus dirigentes, a obrigatoriedade de prestação de contas e divulgação de informações quanto ao uso de recursos e à qualidade dos serviços, a avaliação institucional e a discussão dos objetivos e prioridades anuais (Artigo 21).

Mesmo para as instituições de ensino puramente privadas, o projeto prevê algumas exigências de caráter democrático que poderão contribuir para quebrar a longa tradição de autoritarismo existente na administração das escolas particulares. Para que estas escolas sejam autorizadas a funcionar, passam a ser exigidos, entre outros requisitos, a avaliação de qualidade pelo Poder Público, "a participação da comunidade docente na definição das orientações pedagógicas da instituição" e a liberdade de crença, de expressão e de organização sindical e associativa (Artigo 19). O avanço democrático representado pela aplicação dessas diretrizes, mais modestas para as escolas particulares e mais exigentes para as escolas públicas e para as escolas privadas sem finalidade lucrativa agraciadas com recurso público, será considerável e muito contribuirá para a superação do autoritarismo tradicionalmente instalado na administração das escolas públicas e particulares deste país.

Em relação ao projeto de municipalização do ensino fundamental do Governo de Quêrcia, o convênio entre o governo do Estado de São Paulo e os municípios interessados, segundo a cláusula segunda, abrangerá as seguintes áreas de atuação: construções escolares, reformas e ampliações, manutenção de prédios escolares, merenda, material de apoio didático, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares, transporte escolar, integração do currículo à realidade da escola e assistência ao aluno. Como se pode observar, as áreas de colaboração com os municípios concentram-se fundamentalmente na infra-estrutura de recursos materiais e de apoio, cabendo à Secretaria da Educação, como fica explícito na cláusula terceira que define as obrigações

dos partícipes, a responsabilidade pela orientação normativa nas áreas pedagógica e administrativa, a garantia do "pessoal necessário ao desenvolvimento das ações previstas no 'Programa', assegurando sua remuneração e demais obrigações correlatas", o destino dos recursos financeiros para a execução do convênio e outras obrigações de colaboração e apoio aos municípios.

O projeto do governo do Estado prevê ainda a criação de uma Comissão de Educação do Município que terá uma pluralidade de representações e atuará na identificação dos problemas, no estabelecimento de prioridades e nas formas de implementação das propostas de solução para os problemas locais.

As propostas de municipalização do ensino fundamental do governo do Estado de São Paulo, se não sofrerem distorções graves na implementação prática, em tese parecem adequadas. Resta saber se os municípios que assumirem o convênio têm infra-estrutura humana, técnica e financeira adequada para assumir competentemente sua parcela de responsabilidade e se o Estado, cumprirá sua parte sem manipulação dos recursos públicos para fins eleitoreiros e sem comprometimento da qualidade do ensino público municipal.

## Conclusão

A virada do pêndulo para a descentralização do poder na sociedade brasileira neste momento histórico apresenta ingredientes e condições novas e inéditas na trajetória política do País. Neste momento histórico, há maiores possibilidades de se consolidar a tendência descentralizadora em bases democráticas e participativas. Na presente conjuntura nacional de crítica do gigantismo do Estado centralizado e concentrador de poderes, bem como de tentativa de redução de sua burocracia central, existe clima favorável para se implantar uma descentralização que transfira parcela real e efetiva de poder e de controle democrático para o nível local, instância concreta onde deve ser exercida a cidadania e a maioria plena dos cidadãos brasileiros.

A memória da história recente da educação brasileira, especialmente em relação à tendência descentralizadora do sistema educacional e ao movimento pela autonomia e democratização da gestão da escola, precisa ser preservada e mais profundamente pesquisada. "Um povo sem memória é um povo sem futuro", lê-se no frontispício da ala histórica do Museu Nacional de Quebec. A compreensão da importância deste período histórico recente de nossa educação requer que inúmeras pesquisas explorem suas diferentes dimensões enquanto muitos de seus principais atores ainda estão na arena política.

Entre as experiências e práticas democráticas introduzidas nas escolas e universidades na década de 80, o processo de escolha de seus dirigentes através de eleições foi o que mais se difundiu e se consolidou no País. Há quase dez anos, vem-se experimentando essa prática inovadora de escolha de administradores escolares e de reitores de universidades. Esta fórmula, consagrada de maneira privilegiada no Projeto de LDB, tem-se tornado quase exclusiva em alguns Estados. No entanto, está ainda para ser inventada a forma mais perfeita de sua operacionalização e para ser comprovada, a eficácia incontestável de sua adoção (Werle, 1992; Castro, 1992; Wachowicz, 1992; Bastos, 1992). Vícios como o populismo, o demagogismo e a corrupção, típicos de nossa tradição político-partidária, têm-se incorporado à prática de instituições escolares ou universitárias que passaram a adotar o sistema eleitoral como processo de escolha de seus dirigentes. Por isso, seria necessário e conveniente que, por um lado, se institucionalizasse um permanente processo de autocritica dessa prática, a fim de aperfeiçoá-la e, por outro, se abrisse espaço legal para a experimentação de formas alternativas de escolha dos administradores educacionais. A experiência de países de longa tradição democrática tem comprovado que existem outras formas democráticas, e possivelmente mais eficazes, para se efetuar a escolha de administradores de escolas, de diretores de faculdades e de reitores de universidades. Tais formas têm apresentado a vantagem de evitar o vício do *inbreeding*, gerar forte dinamismo institucional e tornar viável sua periódica renovação.

A autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das escolas públicas, através da recente implantação das chamadas "escolas padrão" no

Estado de São Paulo, passa a ser viável paulatinamente em 5 % da rede pública paulista a partir do primeiro semestre de 1992. O projeto está apenas começando, mas, se bem sucedido, poderá levar a duas importantes conseqüências, a curto e médio prazos: 1) contribuir para a aprovação dos artigos sobre autonomia da escola propostos no projeto de LDB; e 2) desmobilizar progressivamente as políticas de municipalização do ensino fundamental e de descentralização financeira das delegacias de ensino iniciadas no governo de Quércio. Do mesmo modo que as experiências e políticas educacionais da década de 80 pautaram as conquistas constitucionais do final da década passada, os avanços educacionais do início desta década poderão influenciar consideravelmente no perfil da futura LDB. Por outro lado, entendemos que a via direta de descentralização da educação pela linha da autonomia da escola pública estadual é mais adequada ao nosso contexto histórico, cultural e econômico atual do que a via indireta da municipalização do ensino (Santos Filho, 1990b). No entanto, para que o projeto de autonomia das escolas avance com certa rapidez, recomendamos a implementação imediata de quatro medidas complementares: 1) melhoria substancial dos salários dos professores dessas escolas para tomar a profissão docente competitiva com as profissões de mais alto salário e prestígio do País; 2) elevação da qualidade e dos níveis de formação dos futuros professores e permanente *aggiornamento* do professorado em exercício; 3) regime de trabalho integral dos docentes numa única escola; e 4) criação de uma instituição estadual semelhante à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de nível federal, com a tarefa de avaliar periodicamente o desempenho das escolas, promover o aprimoramento do professorado e avaliar os cursos de formação de professores no Estado (Santos Filho, 1990a).

A descentralização do sistema educacional e a autonomia da escola que desembocarem na gestão democrática da instituição escolar poderão contribuir para se superar o histórico autoritarismo reinante no interior de nossas escolas e para se implantar valores autenticamente democráticos nas novas gerações de brasileiros que passarem pela escola. A vivência de valores democráticos

no interior das diferentes instituições da sociedade brasileira será o maior antídoto contra as tentativas individuais ou institucionais de quebra da tradição e da cultura democrática instalada no País e em suas instituições.

Os avanços significativos propostos pelo atual Projeto de LDB para a organização e administração da educação brasileira precisam ser assegurados na versão final da lei a ser aprovada pelo Congresso Nacional. Para isso, torna-se crucial o esforço de mobilização, alerta e união das forças progressistas da sociedade para que os congressistas se dobrem à vontade e aos interesses públicos da maioria do povo brasileiro.

Finalmente, podemos concluir afirmando que o processo de gestão democrática e participativa das instituições educacionais, sonho da atual Constituição Federal, da Constituição Paulista e do atual Projeto de LDB, poderá representar um importante instrumento de consolidação democrática do País porque constituirá um mecanismo de aprendizagem da democracia desde os bancos escolares. Neste sentido, há mais de cinquenta anos escrevia Erich Fromm (1970, p.300), antecipando-se à utopia dos jovens dos anos 60:

O único critério para medir o grau de realização da liberdade é a existência ou não de uma participação ativa do indivíduo na determinação de sua vida e da vida da sociedade e isto não só através do ato formal do voto, mas também na sua atividade cotidiana, no seu trabalho, no seu relacionamento com os outros.

Quem um dia aprendeu e viveu a prática da democracia e da cidadania institucional e política dificilmente poderá aceitar viver sem ela. Parafraseando o velho Sócrates, poderíamos concluir: "Vida sem democracia e sem cidadania não valerá a pena ser vivida."

### **Referências bibliográficas**

ALVES, M.M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BASTOS, J.B. Eleição de diretores: o caso do Rio de Janeiro. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 6. *Resumos*. São Paulo: Iglu, 1992. Painel: Em debate a eleição de diretores: a experiência de três estados.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. Decreto/Lei 200, de 20 de fevereiro de 1967.

BUTTURINI, E. La partecipazione nella scuola. *Pedagogia e Vita*, v.49, n. 1, ott.1987/nov.1988.

CARNEIRO, D. Lages, a força do povo. In: HERMANN NETO, J. *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984.

CASTRO, M.L.S. de. Prática democrática dos professores públicos do Rio Grande do Sul: critérios utilizados para a escolha de diretores escolares. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 6. *Resumos*. São Paulo: Iglu, 1992. Painel: Em debate a eleição de diretores: a experiência de três estados.

COVRE, A. Experiência de planejamento participativo no município de Boa Esperança. In: HERMANN NETO, J. *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Projeto de Constituição. São Paulo, maio 1989.

FROMM, E. *Escape from freedom*. New York: Avon Books, 1970.

HERMANN NETO, J. *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984.

LAGOA, A. Municipalização: ela só trará a democratização se todos participarem. *Escola*, v.3, n.23, ago. 1988.

LEI de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. São Paulo: Cortez: ANDE, 1990.

NEPTUNE, J.B. *CEPEC - a escola cidadã*. Campinas, 1989. Dissertação(Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

PEDROSO, L.A. *Democracia, política e administração educacional: a proposta Montoro (1978-1984)*. Campinas, 1991. Dissertação(Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

PINTO, J.M. de R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de primeiro grau*. Campinas, 1989. Dissertação(Mestrado) -Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

PRAIS, M.L.M. *Administração colegiada na escola pública*. Campinas: Papyrus, 1990.

PRANSTRETTTER, J.S.E. *A participação como essência do processo de descentralização e municipalização na educação de primeiro grau: um estudo de caso*. Campinas, 1989. Dissertação(Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

SANTOS FILHO, J.C. dos. Articulação e integração entre a universidade e o ensino de primeiro e segundo graus. *Pro-posições*, v.1, n.1, mar. 1990a.

. Federalismo, poder local e descentralização. *Educação Municipal*, São Paulo, v.3, n.6, jun. 1990b.

SÃO PAULO. *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1989.

SÃO PAULO (estado). *Termo de Convênio celebrado entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação e o Município de (...) objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo*. São Paulo, 1989. mimeo.

SEMLER, R. *Virando apropriã mesa*. São Paulo: Ed. Best Seller, 1988.

WACHOWICZ, L. A. O processo de gestão das escolas estaduais de primeiro e segundo graus do Estado do Paraná. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 6. *Resumos*. São Paulo: Iglu, 1992. Painel: Em debate a eleição de diretores: a experiência de três estados.

WERLE, F.O.C. Eleição de diretores: o caso do Rio Grande do Sul; Unisinos e Pontifícia Universidade Católica do RS, 1991. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. *Resumos*. São Paulo: Iglu, 1992. Painel: Em debate a eleição de diretores: a experiência de três estados.

Recebido em 13 de agosto de 1993

José Camilo dos Santos Filho é professor da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

*Brazilian Society is beginning a new historical period in which the decentralization pendulum starts to predominate over the centralization alternative which was hegemonic during these lost twenty five years. Differ-entlyfrom the past Brazilian history, in the present situation there is a search*

R. bras. Est. pedag., Brasília, v.73, n.174, p.219-241, maio/ago. 1992

*for a political, democratic and participative decentralization more consonant with the grass-roots aspirations. The first section presents a brief analysis of some decentralization policies implemented by the military regime of '64 and discusses relevant facts related to the resistance of civil Society to State authoritarianism and to the Struggle for democratization and organization of civil society by the end of the seventies. The second section analysed some new experiences of public school democratic administration initiated in the 70s and 80s. The final section discusses the turn of the pendulum toward decentralization and democratization of public school administration made in the new Federal and State Constitutions, and in the draft of the new Law of National Education.*

*La société brésilienne est en train d'initier une nouvelle période historique dans laquelle le pendule de la décentralisation commencé à prédominer sur l'alternative centralisatrice, laquelle a été hégémonique pendant ces derniers cinq lustres. Distincte l'histoire brésilienne antérieure, aujourd'hui il y a une recherche de décentralisation politique, démocratique et participative qui s'accorde bien avec les aspirations des bases de la société. Au premier moment, l'article présente une brève analyse de quelques politiques décentralisatrices établies par le régime militaire de 1964 et discute des faits significatifs en rapport à la résistance de la société civile vers l'autoritarisme de l'État et la lutte pour la démocratisation et l'organisation de la société civile à la fin des années soixante-dix. Ensuite, l'article analyse quelques nouvelles expériences de gestion démocratique d'écoles publiques commencées pendant les années soixante-dix et quatre-vingt. À la fin, discute le virevolte du pendule vers la décentralisation et l'administration de l'école publique aux nouvelles Constitutions (fédérale et d'état) et au projet de la nouvelle loi d'Éducation Nationale.*

*La sociedad brasilena está iniciando un nuevo período histórico en el cual el péndulo de la descentralización comienza a predominar sobre la alternativa*

*centralizadora, que fue hegemônica durante estos últimos cinco lustros. Diferentemente de la historia brasileña anterior, en la situación actual hay una búsqueda de descentralización política, democrática y participativa más adecuada con las aspiraciones de las bases de la sociedad. La primera sección de este artículo presenta un breve análisis de algunas políticas descentralizadoras implementadas por el régimen militar instaurado en 1964 y discute hechos relevantes relacionados a la resistencia de la sociedad civil al autoritarismo del Estado y la lucha por la democratización y organización de la sociedad civil al final de la década del 70. La segunda sección analiza algunas nuevas experiencias de gestión democrática de escuelas públicas iniciadas en los años 70 y 80. La sección final discute el viraje del péndulo para la descentralización y administración de la escuela pública en las nuevas Constituciones Federal y Estadual y en el Proyecto de la nueva Ley de Educación Nacional.*