

PERFIL DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE OS DIRETORES ESCOLARES E SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

SOUZA, Ângelo R. – UFPR – angelo@ufpr.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: CAPES

Introdução

Este artigo trata da elaboração de um perfil da gestão da escola pública brasileira a partir da análise dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB de 2003¹.

A compreensão do conceito de perfil neste trabalho coincide com a idéia de leitura de faces de um fenômeno, representando algo que carrega consigo características gerais desse determinado fenômeno, mostrando os seus modelos distintos. A constituição do perfil se edifica a partir da análise dos diferentes tipos, visando à identificação e caracterização da heterogeneidade com vistas à classificação em grupos mais homogêneos, com a intenção de, a partir desses grupos, conhecer, ainda que não completamente, as especificidades, as diferenças e semelhanças dos indivíduos e/ou instituições componentes de cada grupo.

Nesta perspectiva, este trabalho não tem a pretensão de, com este perfil, traçar uma “radiografia” completa da gestão da escola pública no país, mas de elencar aspectos importantes da sua constituição, com vistas a contribuir para o (re)conhecimento da realidade de parte importante da política educacional: a política escolar.

Assim, dadas as dimensões (e limitações) da proposta deste artigo, optou-se prioritariamente pela exposição e análise dos dados da pesquisa, sendo que as necessárias discussões teóricas mais aprofundadas sobre poder e democracia, política educacional e política escolar, devem ser inferidas a partir daquelas análises.

¹ O SAEB 2003 aplicou provas e questionários em 3.990 escolas públicas. Do total dessas 3.990 escolas, 94% delas se encontram em perímetro urbano e 6% são localizadas em regiões rurais. E 60% dessas escolas são mantidas pelos poderes públicos estaduais e 40% são escolas municipais. Para maiores informações sobre a metodologia do SAEB, ver FRANCO, 2001; FRANCO et al, 2003; VIANNA, 2003.

A pesquisa que gerou este artigo foi desenvolvida entre 2003 e 2006 e utilizou os dados coletados pelos questionários aplicados aos diretores e professores através do SAEB de 2003, pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC²

Esses dados e as análises que sobre eles recaem estão dispostos, neste artigo, em duas partes: o perfil dos diretores escolares e o perfil da gestão escolar, sendo que nesta são destacados os aspectos das formas de provimento dos diretores e a existência e funcionamento do conselho de escola. Naquele perfil, a forte marca de gênero demonstra as desigualdades no preenchimento e desenvolvimento da função dirigente na escola pública. Neste outro, há evidências importantes de que a democracia é pedagógica, no sentido de que diferentes instrumentos de gestão democrática instigam a escola a se tornar ainda mais democrática.

Quem são os diretores escolares?

Quem são essas pessoas responsáveis pela condução das escolas públicas no Brasil? Os dirigentes escolares das escolas públicas no país, a partir dos dados do SAEB 2003, caracterizam-se por serem majoritariamente mulheres (78%), com mais de 40 anos de idade (65%), com curso superior (86%), experientes profissionalmente, com mais de 10 anos de trabalho na educação (85%) e recebendo entre quatro e nove salários mínimos (58%).

Há uma diferença entre homens e mulheres que ocupam a função de diretor escolar que não parece ser aleatória, mesmo porque, além do Brasil, também é encontrada em outros lugares (ECKMAN, 2004; COLLARD, 2001). Isso quer dizer que os padrões de referência sobre como se comportar na condução de uma escola não são emersos da natureza pedagógica da função social da escola. Ao contrário, o que parece ocorrer é uma cobrança sobre o dirigente escolar tomando por base a face administrativa e política da sua função. E os mundos da administração, das finanças, das empresas e

² Há diversas críticas ao SAEB, ver especialmente VIANNA, 2003. Todavia, mesmo que compartilhando parcialmente dessas críticas, elas recaem privilegiadamente sobre justamente o pouco uso (e talvez uso inadequado) que era feito dos seus dados pelo próprio Ministério da Educação. Na dimensão desta pesquisa, considera-se que são dados interessantes e muito ilustrativos da realidade educacional, em particular a base aqui utilizada, os questionários (também chamados de medidas de contexto), e que precisam ser melhor aproveitados pelos pesquisadores com o intuito de construir análises mais críticas sobre aquela realidade educacional.

corporações, assim como da política, são mundos masculinos e masculinizados, seja no Brasil ou no exterior.

No Brasil, temos o seguinte quadro geral: 78,2% das direções escolares são ocupadas por mulheres, enquanto que em 21,8% das escolas são homens os diretores. A maior presença das mulheres se verifica em todas as séries/níveis de ensino, mas especialmente nas escolas que atendem a 4ª série do ensino fundamental, na qual elas respondem pela direção de mais de 83%, cabendo aos homens pouco mais de 16%. De outro lado, é crescente a participação dos homens nas escolas de grau de ensino mais elevado, como ocorre com as escolas de ensino médio, nas quais eles dirigem 31%, mas as mulheres continuam sendo a maioria das diretoras mesmo neste nível de ensino, respondendo por mais de 68%. Conforme se avança nos níveis e etapas de ensino, encontra-se proporcionalmente mais homens diretores, o que corresponde ao crescimento também do número de professores homens nas etapas e níveis mais avançados.

Todavia, não é exatamente na questão numérica que se evidencia as marcas de gênero, pois, neste sentido, os homens não estão em vantagem em relação às mulheres. Havia no país, em 2003, uma proporção de 77,2% de professoras mulheres contra 22,8% de professores homens nas três séries das escolas públicas avaliadas no SAEB 2003 (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio), condizendo com a proporção de mulheres e homens que ocupam funções de direção escolar pelo menos nas séries mais avançadas. Contudo, a marca da desigualdade de gênero aparece mesmo é entre os docentes e diretores das escolas de 4ª série, nas quais há proporcionalmente mais diretores homens do que professores homens: 16,7% de diretores homens para um universo de 9,4% de professores homens. Chama a atenção o fato de que isso ocorre apenas na 4ª série, como regra geral. E é estranho que os professores têm menor qualificação nesse nível que as professoras: 45,4% deles não tem curso superior, contra 36% delas. Ou seja, o domínio masculino na direção das escolas de 4ª série não se deve à presença de poucos homens com maior qualificação, mas possivelmente decorre do domínio do sexo. Isso porque o sexo é político, pois as tradicionais formas de se compreender o papel dos indivíduos no trabalho, na família e na sociedade são aparentemente neutras em termos de gênero, mas sabidamente são marcadas por um entendimento masculino desses mesmos papéis e que assim permanecem pelo poder que

o domínio masculino tem nas relações mais cotidianas (ECKMAN, 2004). Em universos com menor equilíbrio quantitativo entre os sexos, a marca política do sexo talvez seja mais marcante do que em universos mais equilibrados, como aqueles compostos pelas escolas de 8ª série e 3º ano do ensino médio.

As marcas de gênero são presentes para além do número de diretores e diretoras nas escolas públicas de 4ª série. Há ainda uma diferença de idade e de anos de experiência educacional entre diretores e diretoras, que podem ser explicadas pela própria profissão docente, normalmente entendida como feminina, na qual os sujeitos homens se destacam, em especial considerando o tipo de função que terão de desempenhar. Trata-se de uma espécie de “*‘glass escalator’ existente em profissões predominantemente femininas, como enfermagem e educação, que rapidamente movem os homens para cima nas carreiras de liderança*” (ECKMAN, 2004, p. 381).

No Brasil, vemos que 40% dos homens diretores têm menos de 40 anos de idade, enquanto que apenas 33% das mulheres estão nessa mesma faixa etária. E, se é verdade que para ambos os grupos a faixa etária específica da enquete com maior número de sujeitos é a compreendida entre 40 e 44 anos de idade, a segunda faixa com maiores números para os homens é a imediatamente anterior (35 a 39 anos) e para as mulheres é a posterior (45 a 49 anos). Isto evidencia que os homens assumem posições de comando nas escolas com menos idade que as mulheres, o que se agrava se considerarmos que a duração da carreira docente para os homens é superior em cinco anos do que a carreira das mulheres. Vale dizer, os homens poderiam atingir em média essa posição de liderança escolar até cinco anos após que as mulheres que, ainda assim, não teríamos um perfil de diretoras proporcionalmente mais jovens que os diretores, em termos de desenvolvimento da carreira.

A experiência educacional também compõe o perfil do dirigente escolar, pois 85% do total dos diretores está atuando na educação há mais de 11 anos. Porém, a experiência educacional exigida aos homens é menor do que a exigida às mulheres, uma vez que 47,6% dos diretores homens possuem menos do que 15 anos de trabalho na educação, enquanto que apenas 30,6% das diretoras mulheres estão neste grupo. O que quer dizer que quase 70% das diretoras possuem mais de 15 anos de experiência profissional e mais de 44% delas têm mais de 20 anos de trabalho educacional,

demonstrando que elas assumem essa função dirigente mais tardiamente se comparadas aos homens.

Mas, talvez seja nas questões salariais nas quais as marcas da desigualdade de gênero mais apareçam, dado que enquanto 15% dos diretores homens recebem mais de 9 salários mínimos – SM, apenas 10% das diretoras mulheres estão nesse grupo. Na outra ponta, temos que menos de 25% dos homens recebem até 4 SM, enquanto que mais de 31% das mulheres recebiam essa quantia. Se o maior grupo de diretoras mulheres se encontra na faixa salarial de 4,1 a 6 SM (30,2%), entre os homens o maior grupo está na faixa salarial imediatamente acima desta, 6,1 a 9 SM, na qual há 30,5% do total dos diretores homens.

Contudo, é importante destacar que as diferenças salariais, apesar de serem expressão do preconceito de gênero, são ainda mais graves se se observa que (a) se trata de uma profissão em um campo majoritariamente feminino. Ou seja, as mulheres ganham menos que os homens para desempenhar uma função em cujo universo elas são maioria. Ademais (b), estamos apreciando o perfil do dirigente escolar das redes públicas de ensino, nas quais, em tese, há planos de carreira que indiferenciam o sexo do trabalhador. Todavia, à revelia dos planos de carreira, os homens recebem salários mais altos que as mulheres para desempenhar as mesmas funções. E, em consequência desse ponto último, e mais grave, (c) se as mulheres levam mais tempo para assumir essa função, como vimos, supõe-se que elas estejam em ponto mais avançado, inclusive economicamente, das suas respectivas carreiras, devendo portanto receber salários mais altos por isso, mas, ao contrário, as mulheres recebem menos que os homens mesmo tendo maior experiência profissional.

No que toca à experiência na função dirigente, sabe-se que a permanência por longos períodos à frente da direção da escola através do domínio da política escolar, é possível de se realizar também a partir do domínio da burocracia³escolar, vale dizer a partir do controle sobre os instrumentos e processos técnico-administrativos da instituição. Não é incomum os professores avaliarem que os aspectos administrativos escolares são complexos e demandam alto grau de conhecimento e experiência para se lidar com eles. Esse conhecimento técnico, porém não parece recair sobre o domínio técnico-pedagógico, ou melhor, também recai, mas aparentemente em menor proporção,

³ Burocracia nesse ponto compreendida como o conjunto de atividades administrativas da escola.

ao ponto de os professores identificarem que os diretores se dedicam mais empenhadamente nas atividades de natureza administrativa. O que os professores desejam de um diretor? Que ele tenha conhecimentos e poder suficiente para dar, no limite das suas possibilidades, as condições adequadas de trabalho aos professores. O correto funcionamento institucional, o cumprimento coletivo das normas e regulamentos, a estrutura física e material adequada compõem os elementos que estão entre os objetos sob responsabilidade dos diretores, olhando-se daquele ponto de vista. Se o poder da chefia burocrática se sustenta na hierarquia e no conhecimento (WEBER, 2004), particularmente no conhecimento daqueles aspectos administrativos e institucionais, quanto mais os professores tiverem esse entendimento sobre a função do diretor, mais tempo o poder permanecerá concentrado nas mãos deste.

Tabela 1. Percepção dos professores em relação ao diretor – SAEB 2003

	Concordo	Discordo
O(a) diretor(a) dá atenção adequada aos aspectos relacionados com a aprendizagem dos alunos	82,2	16,9
O(a) diretor(a) dá atenção adequada aos aspectos relacionados com as normas administrativas	90,9	8,2
O(a) diretor(a) dá atenção adequada aos aspectos relacionados com a manutenção da escola	89,4	9,5

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Obs.: Valores em percentuais

Bourdieu (1998; 2003) afirma que o poder se exerce em relações cotidianas, em ações, em gestos, na linguagem, com o intuito de dominar essas mesmas relações e, como afirma Lagarde (1993, p. 154), de decidir sobre os rumos da vida do outro:

...o poder consiste também na capacidade de decidir sobre a vida do outro, na intervenção com fatos que obrigam, circunscrevem ou impedem. Quem exerce o poder se arroga o direito ao castigo e a postergar bens materiais e simbólicos. Dessa posição domina, julga, sentencia e perdoa. Ao fazê-lo, acumula e reproduz o poder.

Nesse sentido, o diretor é uma figura central na escola, pois define não apenas os rumos da instituição, como também em parte modifica o rumo das carreiras profissionais das pessoas que trabalham nas escolas e, em especial, o rumo das vidas escolares dos alunos que por lá passam. As ações desses dirigentes se desenvolvem nos processos da gestão escolar, na política escolar. Na seqüência, atentamo-nos um pouco para esses processos de gestão escolar.

A gestão nas escolas públicas brasileiras

Segundo alguns autores, as formas de provimento da função de diretor escolar podem ser definidoras para o nível de comprometimento do dirigente com a organização e gestão escolar (PINTO, 1994; PARO, 1995). Mesmo que isso não se realize de forma tão imediata, aquelas formas podem demonstrar a compreensão que a administração do sistema de ensino tem sobre a função. De forma equivalente, a existência e funcionamento dos conselhos de escola, sabidamente importantes instrumentos da gestão escolar, pode nos demonstrar as formas pelas quais os dirigentes escolares os utilizam na condução do processo político que é a gestão escolar.

O perfil das formas de provimento da função de diretor escolar

Escolher os diretores escolares é uma ação essencialmente política (DOURADO, 2000; PARO, 1995 e 2003). Seja na adoção das eleições, seja através das indicações, ou seleção, com ou sem concurso público, trata-se sempre de uma ação política. Poia, sabendo-se que o diretor tem a função de coordenar a escola e que decorrem dessa função conseqüências pedagógicas, institucionais, sociais e especialmente políticas locais, os administradores do sistema de ensino, quando optam por uma daquelas formas, o fazem politicamente com vistas ao que esperam dessas conseqüências. As relações políticas marcam, então, esses processos, como adiante se analisa, ao ponto de se encontrar diferenças que se articulam com as concepções políticas e de educação que os administradores do sistema de ensino tenham.

Nas formas de provimento da função de diretor escolar, chama a atenção o fato de que mais de 43% do total dos diretores foram escolhidos através de alguma forma de eleição (27,5% por eleição e 15,5% por seleção com eleição). Se somarmos isso aos 6% preenchidos via seleção⁴, encontraremos um total de quase 49% dos diretores que assumiram a função por mecanismos aparentemente mais democráticos, ou, pelo menos, sobre os quais há mais transparência, mais publicidade, o que parece ser um avanço. É certo que a seleção e a eleição tem nas suas bases compreensões distintas sobre a função de diretor, pois para aquela o conhecimento técnico é fundamental, enquanto que, para esta, a natureza política e/ou de representação parece ser mais presente, naquela o

⁴ A seleção é um procedimento de escolha dos dirigentes escolares entre os ocupantes das carreiras de educadores ou, até, através de concurso público.

diretor é um burocrata, nesta, uma liderança política, mas em ambos os casos, mesmo sem o devido reconhecimento, é, antes de tudo, um pedagogo político.

As redes de ensino que articulam as duas modalidades, possivelmente reconhecem a função com um tanto de cada uma daquelas faces: técnica e política. Ainda assim, seja por eleição, seja por seleção (ou pela forma combinada de ambas), esses são procedimentos sobre os quais os administradores do sistema têm menos controle político, o que pode corresponder à ampliação da democracia escolar. É verdade que a forma de provimento da função simplesmente não garante a ampliação da gestão democrática, mas é um indicativo importante para o desenvolvimento de melhores condições para a democracia na escola.

As indicações para a função de diretor nas redes públicas também podem coexistir com outros modelos, pois podem estar relacionadas com a escolha de dirigentes em escolas novas/recém-inauguradas, nas quais ainda não houve tempo hábil para se proceder eleições, ou nas quais há intervenções do poder público central por diferentes motivos. De qualquer forma, as indicações são, quase sempre, feitas pelos administradores dos sistemas de ensino ou políticos e, por isto, carregam consigo uma forte carga política, uma vez que representam uma intervenção direta do poder público nas escolas ou a utilização da direção escolar como peça do jogo político-partidário cotidianamente executado nas políticas regionais ou locais.

É importante observar que as escolas de ensino médio possuem mecanismos mais democráticos de escolha dos diretores escolares do que as escolas de 4ª série. Isto tem relação com o fato de que as escolas estaduais adotam as eleições e/ou seleção para a escolha de diretores com maior frequência do que as escolas municipais, que preferem os mecanismos de indicação técnica ou política. As escolas de ensino médio atingem quase 58% nesses procedimentos mais transparentes das eleições e/ou seleção, contra 49% da média nacional e 45,7% das escolas de 4ª série. Da mesma forma, na dependência administrativa estadual temos 55,8% das escolas com esses procedimentos mais democráticos, contra 39,6% das municipais.

Os municípios são esferas de maior controle político imediato, bem como onde o patrimonialismo parece mais presente (MENDONÇA, 2000). Nesse sentido, a indicação de diretores significa a ampliação daquele controle e do domínio patrimonialista da instituição escolar. Isso tem impacto direto nas formas de escolha dos dirigentes

escolares, pois ao se proceder uma indicação, há sempre um pressuposto de que a direção é um cargo político de confiança e, na medida em que os municípios são, normalmente, espaços nos quais a “*troca de favores na ocupação do emprego público*” (MENDONÇA, 2000, p. 179) é mais explícita, a forma da indicação é também mais presente, atingindo 57% do total das suas escolas.

Contudo, as escolas de 4ª série não são, em sua maioria, administradas pelas redes municipais. Os municípios respondiam em 2003 por 49,4% das escolas públicas de 4ª série avaliadas no SAEB. Mas mesmo assim são os municípios os responsáveis pelos mais baixos índices nessa questão, pois apenas pouco mais de 37% das escolas municipais de 4ª série tinham seus diretores eleitos ou que passaram por procedimentos de seleção.

De outro lado, as escolas estaduais cujos diretores se encaixam nesse grupo somam quase 54%, próximo à média das escolas estaduais dos demais níveis. O que quer dizer que são os baixos números de escolas municipais nesse agrupamento que “puxam para baixo” a quantidade média de escolas de 4ª série com diretores eleitos ou selecionados. Esses dados destacam a tese de MENDONÇA (2000) de que no âmbito dos municípios as relações políticas que se estabelecem no entorno da gestão escolar, seja dentro da escola, seja nas relações entre a escola, o sistema de ensino e a sociedade, pautam-se por preceitos patrimonialistas.

Uma demonstração de que a indicação carrega uma forte carga política patrimonialista é possível de ser vislumbrada a seguir. No gráfico seguinte, faz-se um cruzamento entre as formas de escolha dos diretores e o tempo em que eles dirigem a mesma escola. E é possível observar que os dois grupos extremos, os com diretores que estão há menos que 2 anos na função e os com diretores que ocupam a função há mais de 15 anos, são os únicos nos quais há maioria de diretores indicados politicamente em relação aos diretores eleitos, enquanto que, nos demais grupos, entre 2 e 15 anos na direção da mesma escola, há predominância por formas mais democráticas de escolha. O ápice da forma eleitoral é encontrado justamente no grupo de diretores que estão entre 2 e 4 anos à frente da mesma escola, confirmando a tese da rotatividade do quadro dirigente quando há presença de mecanismos mais democráticos de escolha (PARO, 1995). Mesmo havendo nos grupos, nos quais os diretores estão há mais de 5 anos à frente da mesma escola, uma predominância de diretores eleitos, esse número não é tão

elevado quanto naquele outro grupo (2 a 4 anos) e há uma evidente linha de queda nessa forma de escolha na medida em que se avança no tempo de direção na mesma escola.

Mas, por que o grupo dos diretores que estão há menos tempo à frente da mesma escola não apresenta maioria de diretores eleitos? Porque ocorre com eles o fenômeno inverso ao que acontece com os diretores que estão naquelas mesmas escolas há mais de 15 anos. Enquanto estes se garantem politicamente, com as adequadas relações de confiança e subordinação aos políticos locais e regionais, aqueles outros são os substitutos dos que pereceram. Isto é, os políticos que detêm uma quantidade de cargos a indicar nas direções escolares, de um lado mantêm as mesmas pessoas por longos períodos, que são certamente aqueles que operam tradicionalmente na política conforme determinam os caudilhos que os indicaram (WEBER, 2004); de outro lado, renovam os nomes dos indicados, substituindo aqueles que não deram o retorno político-eleitoral esperado, ou que se constituíram eles mesmos em líderes de tal monta que ameaçam a tradição e o domínio dos políticos. Alguns desses últimos sobreviveram no campo político, outros não. Enquanto a regra para a escolha for a indicação, esses diretores, se desejam continuar onde estão, deverão cumprir com os acordos próprios da política patrimonialista.

Gráfico 1. Forma de escolha e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

O conselho de escola no perfil da gestão escolar

A ausência de determinadas vozes na conjunção de esforços para a definição dos rumos da gestão escolar e a necessidade da presença de outros sujeitos com vistas a se compor um quadro multireferenciado, necessário ao enfrentamento à crescente complexidade dos problemas escolares, sustentam os argumentos em favor da constituição e incremento dos conselhos de escola (CE), instituições que devem contar com a presença de representantes de todos os segmentos escolares, conforme atesta a LDB, no artigo 14, II.

Desta forma, os conselhos de escola são, em princípio, as instituições capazes de garantir a presença dos diferentes sujeitos que atuam na/sobre a escola e de promover

entre eles o diálogo, aspectos que são pré-condições para a democratização da gestão escolar (PINTO, 1994, p. 98).

Contudo, o funcionamento dos conselhos parece demonstrar que o seu potencial comunicativo e democrático encontra barreiras em especial na compreensão que os diferentes sujeitos têm em relação aos princípios e capacidades do CE, na qual há uma identificação do CE como um organismo auxiliar da direção e/ou da gestão escolar.

Assim, apesar de a legislação estabelecer que as escolas devem ter organismos colegiados, como o CE, como premissa instrumental para a consecução do princípio da gestão democrática, quando se observam os dados do SAEB 2003 em relação à existência e funcionamento do conselho, um terço das escolas ou não o possuem ou não conseguem reuni-lo mais do que duas vezes ao ano, o que parece muito pouco considerando a dinâmica que é a escola e que é o processo de gestão.

A dinâmica presente no dia-a-dia das escolas provoca uma ansiedade na solução dos problemas, perfeitamente compreensível. E essa dinâmica e ansiedade, por vezes, implicam em tomadas de decisões mais centralizadas e menos dialogadas. O CE acaba esquecido. Em algumas escolas, as pessoas que respondem pela direção sentem um certo receio de permitir que o CE se efetive concretamente, por supor que ele pode indispor a estrutura de poder presente no estabelecimento de ensino. Classicamente, a comunidade escolar reconhece na diretora da escola a sua principal autoridade, e a possibilidade de modificar essa idéia, plantando elementos de uma cultura mais democrática, na qual o sujeito coletivo representando pelo CE seria, este sim, a grande autoridade política, não encontra simpatia em parte dos dirigentes escolares.

Quando a direção da escola não obsta o trabalho do CE, ainda se encontra resistências também no quadro de professores. Parece haver uma espécie de reserva de mercado para a gestão escolar. Vale dizer, a possibilidade de socialização do poder (e antes, de disputa pelo poder) provocada pelo CE, poderia trazer para o ambiente de decisão, de maneira mais enfática, a presença de pessoas (e diferentes opiniões) provenientes de outros segmentos que não o de professores, e isso parece incomodar parte dos docentes, historicamente aculturados na condição de grupo dominante na escola.

Ademais, a pequena cultura de participação também pode influenciar os resultados do trabalho do CE ou mesmo a sua existência. A necessária “pavimentação”

do acesso dos alunos e seus familiares e dos funcionários não-docentes para as principais instâncias de gestão da escola depende também de um esforço multidirecional, ou seja, todos têm de auxiliar na aproximação dos sujeitos dos diversos segmentos que compõem a escola. Em uma frase, muitos familiares de alunos não vêem importância na sua participação na gestão escolar, entendendo-se muito mais como integrantes passivos da realidade da escola (SÁ, 2004).

É destacável, como no item anterior, a diferença entre as escolas municipais e as escolas estaduais. Enquanto $\frac{3}{4}$ das escolas estaduais (75,3%) reuniram seus conselhos três ou mais vezes durante o ano de 2003, pouco menos da metade das escolas municipais (43,4%) não possuem ou não reuniram o CE mais de duas vezes naquele ano. Essa evidência é confirmada quando são observadas as diferentes séries e níveis de ensino, uma vez que, nas escolas estaduais, independente de série ou nível, há sempre mais de 73% das escolas com CE ativo, funcionando por três ou mais vezes ao ano. Já nas escolas municipais, o número de escolas nesse grupo nunca passa dos 58%. Apesar de haver uma tendência das escolas de 4ª série terem menos CE ativos, a marca mais determinante nesse aspecto advém da dependência administrativa na qual as escolas se filiam. Isso corrobora para o perfil menos democrático da gestão escolar encontrado nas redes municipais e, ao contrário, para a evidência de que as redes estaduais parecem mais abertas e dispostas a instituir mecanismos e práticas mais dialogadas de organização e gestão escolar.

O princípio da gestão escolar democrática encontra associação na ação prática propriamente dita dos CE. A tabela a seguir demonstra a articulação entre as escolas que possuem um conselho efetivo e os procedimentos mais democráticos de escolha dos seus diretores. Nas escolas cujos diretores foram eleitos de alguma forma, o CE somente não existe ou não foi reunido nenhuma vez em 2003 em, no máximo, 8,2%. No outro lado, nas escolas cujos diretores foram de alguma forma indicados, o conselho não existe em pelo menos 16% delas, atingindo mais de 20% nas escolas cujos diretores foram indicados por políticos. Se somarmos às escolas que não conseguiram reunir o CE no ano de 2003, temos números ainda mais altos, passando de 25% das escolas nas quais os políticos interferiram indicando os dirigentes. Há uma conclusão imediata desses dados: as escolas cujos diretores são eleitos tendem a se organizar de forma mais

coletiva e as escolas cujos diretores são indicados tendem a concentrar neles os poderes de mando.

Essa conclusão encontra eco na tese de que nas escolas em que o diretor foi eleito pela comunidade, há maiores possibilidades de se controlar as ações do dirigente e de se acompanhar e avaliar a política escolar. E se, por princípio, o CE é o espaço para o contraditório, logo o controle, acompanhamento e avaliação da política escolar que tem lugar no CE são processos nos quais as diferenças de opinião, que são salutares à democracia, podem surgir. Como as escolas nas quais os diretores foram eleitos demonstram-se mais abertas ao CE, pode-se confirmar a idéia de que a natureza mais democrática do processo eletivo parece provocar a constituição e funcionamento de outros mecanismos mais democráticos da gestão escolar.

Na outra face, a das escolas cujos diretores foram indicados, temos o CE aparentemente mais submisso à direção escolar. Isso não quer dizer que nas escolas cujos diretores foram eleitos, os CE funcionem articuladamente e com plena autonomia ante à direção. Mas, seguramente, a existência deste espaço para o contraditório e o seu funcionamento são indicativos importantes da gestão democrática.

Tabela 2. Conselho de Escola e Forma de escolha dos diretores – SAEB 2003

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Se a forma de escolha dos diretores demonstra, em associação com o CE, uma possibilidade mais democrática de gestão escolar, é também verdadeiro que a experiência profissional se relaciona com a disposição ao diálogo, pois os diretores com mais de 20 anos de experiência na educação são aqueles que dirigem as escolas nas quais os CE são mais acionados, uma vez que em quase $\frac{3}{4}$ das escolas dirigidas por esses diretores o CE se reuniu 3 ou mais vezes em 2003 e são os que aparecem em menor quantidade no grupo das escolas em que não existe CE ou ele não foi reunido durante todo o ano (11,5% ao total). De outro lado, os diretores mais novos na profissão docente, com menos de 4 anos de experiência são os responsáveis pelas escolas onde o CE se reúne menos, pois quase 30% (ou mais de 37% se ficarmos apenas com o grupo de diretores com até 2 anos de experiência) dessas escolas não possuem CE ou não o reuniram naquele ano.

Essa disposição ao diálogo se confirma também entre os diretores mais experientes na função de direção. Há aqui um elemento aparentemente contraditório: a tese da gestão democrática define a importância da rotatividade do quadro dirigente escolar, como comentado anteriormente. Mas, são justamente os diretores que se encontram há mais tempo na função os que coordenam escolas nas quais o CE é mais ativo. Há uma correlação fortemente positiva entre o tempo na função e o número de vezes que o CE se reúne. Assim como também há uma correlação inversamente proporcional entre o tempo na função e a inexistência de CE.

Essas conclusões sugerem que a experiência do dirigente escolar na educação e na função auxiliam a construção de entendimentos sobre a dinâmica escolar e permitem a ampliação da compreensão sobre a importância de se somar as “forças dos braços” de todos os sujeitos que atuam na/sobre a escola para a solução dos problemas. É possível se supor que a experiência é uma ferramenta decisiva no entendimento dos diferentes tempos escolares: tempos individuais, tempos coletivos, tempos de aprendizagem, tempos de mudança e na diminuição da ansiedade pelos resultados.

Ou, por outro lado, também é possível se avaliar que esses dados podem representar o controle que o diretor tem sobre o CE, situação que demanda tempo e experiência para se efetivar com mais sucesso. Essa submissão do CE ao diretor se explicita, por vezes, não pela sua inexistência ou não funcionamento, mas, ao contrário, pela existência de várias reuniões, nas quais o diretor pretende dividir os ônus pelas conseqüências de decisões já tomadas por si com a comunidade escolar.

Ainda é possível supor uma terceira alternativa, mais ou menos articulada à anterior. Os diretores mais experientes podem ter a tendência de encontrar razão para o funcionamento do CE nele próprio, transformando o conselho em fim em si mesmo, burocratizando sua existência e funcionamento, convocando-o seguidas vezes mais com o intuito de promover a chancela em decisões já encaminhadas, naquilo que Lima denomina de “*racionalidade retrospectiva, ou pela racionalidade a posteriori, como forma de legitimação, de procura de argumentos, depois da tomada de decisões*” (LIMA, 2001, p. 29), explicitando a face “*cartorária*” do CE (NUNES, 1999),

Mas, a experiência nem sempre se articula positivamente à existência e funcionamento do CE, parecendo haver um tempo limite para ser diretor de uma mesma escola. Há uma curva ascendente quando se considera a linha de tempo em que os

diretores coordenam a mesma escola e o funcionamento do CE, que vai até os 10 anos. Os diretores que estão à frente daquelas escolas há menos de 2 anos, encontram-se em instituições nas quais em 63% delas os CE se reúnem pelo menos 3 vezes ao ano. Entre os diretores que estão de 2 a 4 anos dirigindo essas escolas, encontramos 68,4% naquele grupo de CE ativos. E dentre os diretores com 5 a 10 anos de experiência, 74,1% deles estão em escolas cujos CE funcionam ativamente. A partir dali a curva decresce. 72,9% para as escolas cujos diretores estão entre 11 e 15 anos na direção local e 66,7% para os que estão há mais de 15 anos coordenando a mesma escola. Isso pode significar que, apesar da experiência profissional e na função requeridas para o incremento dos mecanismos mais coletivos, a presença muito prolongada das mesmas pessoas à frente da direção escolar pode (a) acentuar a centralização política e (b) provocar a diminuição da disposição ao diálogo, em uma espécie de “impaciência acumulada”, tanto da parte do dirigente quanto da comunidade escolar.

A associação entre o funcionamento do CE e outros mecanismos mais democráticos de gestão, como as eleições para diretores, permite, ainda que parcialmente, confirmar a tese de que o CE é uma instituição que quando existente amplia e potencializa o controle social. E mesmo a sua simples existência não sendo suficiente, os CE são instituições que permitem, ainda que em tese, a realização da política como uma prática do cidadão comum, isto é os CE são instituições onde a democracia pode ser entendida como política dos sujeitos (individuais e coletivos).

Considerações finais

Vimos no perfil dos diretores escolares uma forte marca da desigualdade de gênero, pois mesmo as mulheres sendo maioria proporcional na ocupação da função, os homens ganham mais e ascendem à função com menos idade e experiência e destacadamente ocupam proporcionalmente mais as direções das escolas de 4ª série, nas quais o poder simbólico parece ser ainda menos explícito. Uma vez que os dirigentes ocupam uma posição central, coordenando a política escolar, muitas vezes por bastante tempo, reforçando com isso ainda mais o poder que centralizam e o fazem a partir da face administrativa e política da instituição, as quais, por seu turno, são balizadas por padrões de um mundo masculinizado, as diretoras mulheres acabam se referenciando na sua prática social a partir da incorporação das determinantes do universo masculino.

Em relação aos procedimentos de escolha desses dirigentes escolares, percebemos que apesar de existir diversas formas para tal provimento, chama a atenção o razoável número de escolas dirigidas por pessoas que passaram por crivos mais democráticos, em particular por eleições. Isto, contudo, não diminui a preocupação com o ainda significativo número de escolas que possuem diretores indicados pelos administradores dos sistemas de ensino ou por políticos, método este que sugere um maior controle político e não social sobre a escola.

Por fim, observou-se também que a democracia parece ser pedagógica para a própria organização da escola, pois o perfil mostra que as escolas cujos diretores foram eleitos têm conselhos mais ativos e atuam portanto de maneira mais coletiva e independente, ou pelo menos, trata-se de escolas nas quais o espaço para os conflitos está dado. Como não há democracia sem diálogo e nem diálogo sem espaço para as divergências, as escolas com CE mais ativos, conduzidas político-pedagogicamente por diretores eleitos, tendem a conviver mais democraticamente e, com isto, a aprender ainda mais sobre a prática democrática.

Bibliografia

- BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. Organização de M.A.Nogueira & A.Catani. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- COLLARD, J.L. Leadership and Gender: an Australian perspective. *Educational Management & Administration*. Vol 29, nº 3, pp. 343-355, 2001. Londres: SAGE Publ., 2001.
- DOURADO, L.F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, N.S.C. (org.). *Gestão democrática: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ECKMAN, E.W. Similarities and differences in role conflict, role commitment, and job satisfaction for female and male High School principal. *Educational Administration Quarterly*. Vol. 40, nº 3 (august 2004), pp. 366-387.
- FRANCO, C. *et. al.* O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do SAEB 2001. *Estudos em avaliação educacional*, n. 28, jul-dez/2003. SP: FCC.
- FRANCO, C. O SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. *Revista Brasileira de Educação*. Maio/Junho/Julho/Agosto 2001. No. 17. pp. 127-
- LAGARDE, M. *Cautiverios de las mujeres: madreposas, monjas, putas, presas y locas*. México: UNAM, 1993.

- LIMA, L. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MEC/INEP. *Microdados SAEB/2003*. Brasília: INEP, 2003.
- MENDONÇA, E. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: FE/UNICAMP, 2004.
- NUNES, A. Gestão democrática ou compartilhada? Uma (não) tão simples questão de semântica. *Cadernos Pedagógicos*. Nº 2, Março de 1999. Curitiba: APP Sindicato, 1999.
- PARO, V. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.
- _____. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. São Paulo: Xamã, 2003.
- PINTO, J.M. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP, 1994.
- SÁ, V. *A participação dos pais na escola pública portuguesa: uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga, Portugal: IEP-Universidade do Minho, 2004.
- VIANNA, H. M. *Avaliações em Debate: SAEB, ENEM, Provão*. Brasília: Plano, 2003.
- WEBER, M. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo Garcia Máñez e José Ferrater Mora. México: FCE, 2004.