

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Cíntia Caldonazo Wendler
Universidade Federal do Paraná
cintiacw@terra.com.br

Resumo: O artigo de cunho bibliográfico versa sobre o processo de escolha de dirigentes dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) do município de Curitiba e as ações efetivadas pela mantenedora com vistas à consolidação da gestão democrática. O trabalho apresenta, com base na teoria weberiana, a teoria do Estado moderno e as categorias de dominação. Por fim, analisa de que forma a escolha de dirigentes é considerada enquanto uma possibilidade de efetivação da democratização da gestão, bem como as relações de poder exercidas no interior da instituição.

Palavras-chave: patrimonialismo; democratização da gestão; escolha de dirigentes.

INTRODUÇÃO

Com base na teoria weberiana será definida brevemente a teoria do Estado Moderno e as categorias de dominação com o objetivo de entendermos as relações de disputa de poder. É importante salientar que em um período marcado por uma forte transformação da sociedade ocidental, principalmente no que diz respeito à modernização da economia com o desenvolvimento do capitalismo e conseqüentemente, do Estado Moderno, este é percebido, por Bobbio, enquanto produto da modernidade e caminho para a democracia (Bobbio, 1999).

Buscar-se-á nas contribuições das pesquisas empíricas, descritas e analisadas nos estudos de Erasto Forte Mendonça, intitulada “Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil”, e de Ângelo Ricardo de Souza, cuja temática é “Perfil da Gestão Escolar no Brasil”, elementos para a discussão sobre os mecanismos de provimento de diretores, tomando-o enquanto uma das categorias para a democratização da gestão.

Com base na análise de documentos publicados pela Secretaria Municipal da Educação (SME), do município de Curitiba, será descrito como se efetiva o processo de escolha dos dirigentes dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), bem como, as ações efetivadas pela mantenedora com vista à democratização da gestão.

Por fim, com base nos dados apurados, serão consideradas as contribuições dos dois autores (Mendonça, 2001; Souza, 2006) para fundamentar a discussão sobre a gestão democrática nos CMEI do município de Curitiba.

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

A consolidação do Estado Moderno, segundo Florenzano, ao basear-se em estudos de historiadores, se dá, na sua maioria, em meados do século XVI, recebendo denominações diferenciadas: monarquia moderna, Estados, monarquias de Estados (Florenzano, 2007, p. 16-17).

Pode-se dizer que esta organização é motivada pelas novas relações econômicas provenientes do desenvolvimento do capitalismo e da superação do modelo de governo até então adotada, a monarquia.

Para Bobbio, “o contraste entre os estados e o príncipe, especialmente para estabelecer quem tem o direito de imposição fiscal, constitui grande parte da história e do desenvolvimento do Estado moderno na passagem do tipo extensivo ao tipo intensivo, entre o fim do medievo e o início da idade moderna” (Bobbio, 1999, p. 114). Mas há que se salientar, de acordo com o próprio autor, que na maioria dos casos não há uma linha, uma ruptura de um modelo de governo para o outro.

Assim, tomar-se-á como fundamento os estudos de Max Weber para entender a teoria do Estado moderno, percebendo o Estado enquanto uma organização política, o qual possui um conjunto de normas e regras traduzido pela Constituição (no caso brasileiro a Constituição Federal), que por sua vez é baseada nos direitos sociais, políticos e econômicos. A administração do Estado fica sob a responsabilidade de funcionários especializados.

Na teoria weberiana, o Estado Moderno é uma associação de domínio de tipo institucional que no interior de um território monopoliza a coação física legítima como instrumento de domínio, colocando-se na supremacia, sendo que o verdadeiro domínio se dá por meio do manejo diário da administração nas mãos da burocracia militar ou civil (Weber, 2004, p. 1060).

O autor compara o Estado moderno a uma empresa, mas precisamente a uma fábrica, principalmente no que se refere às relações de poder. Desta forma, aquele que é possuidor dos meios materiais necessários para a administração é quem detém o poder, sendo que aos demais cabe o reconhecimento por meio da obediência, considerando-a como o poder obedecido. Esta obediência a ordens específicas dentro de um grupo apresenta variáveis no processo de submissão, ou seja, caminham do irracional ao racional, e é o que o autor conceitua como dominação.

A dominação legítima é o que o autor compreende por poder, pois de acordo com a natureza da legitimidade difere o tipo da obediência, assim são categorizadas três tipos de dominação:

- 1- Dominação racional/legal – está relacionada à legitimidade das ordens e do direito de mando, obedecendo a normas e regras, a um estatuto. É exercida por meio de um quadro administrativo burocrático o qual é regido por estatuto próprio, cujo poder está nas mãos de uma pessoa nomeada para tal.
- 2- Dominação tradicional – é a dominação que se dá orientada pela tradição que se exerce em virtude do pleno direito pessoal; é impossível criar-se novos direitos, princípios, pois há a garantia de que sempre funcionou de determinada forma, assim é legítima. As relações de poder estão relacionadas à fidelidade pessoal, as pessoas estão ligadas à figura do ‘senhor’ (detentor do poder) por vínculos de piedade, à troca de favores, isto é, as relações de poder resumem-se ao patrimonialismo.
- 3- Dominação carismática – está intimamente ligada à dominação irracional, baseada na fé, isto é, na credibilidade. Esta confiança faz com que se atribua à pessoa que detém o poder, o ‘dom’, a vocação. É mais comum dentre os profetas, heróis de guerra, dentre outros, os quais são venerados por seus poderes ou qualidades tidas como “sobrenaturais”

Há que se salientar, que, conforme pontua Weber (2004), não há um tipo de dominação pura, ou seja, durante a ação elas se sobrepõem.

Diante do exposto, cabe ressaltar que, de acordo com Florenzano a concepção de Estado Moderno racional é própria do ocidente por apresentar características da dominação racional, devido ao desenvolvimento do capitalismo racional. Em outras regiões, a configuração de Estado segue um sentido mais lato, entendido enquanto entidade de poder e/ou dominação (Florenzano, 2007, p.11)

Como destacado anteriormente, a dominação racional tem como uma de suas características a organização de um quadro administrativo burocrático. Se analisarmos a estrutura da escola, em sua maioria se constitui enquanto uma organização que segue uma determinada hierarquia em seu quadro administrativo, tendo em seu topo a figura do dirigente escolar. Sendo este, de acordo com Souza “uma liderança política que coordena uma instituição burocrática e burocratizada.” (Souza, 2006, p. 178).

Entretanto, quais as formas de provimento de diretores nas escolas, ou mais precisamente no caso estudado, nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI)?

No artigo de Mendonça (2001), “Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil”, fruto de sua pesquisa sobre a gestão democrática no ensino público brasileiro, o autor emprega cinco categorias de sistematização dos dados da sua pesquisa no que se refere à gestão democrática, as quais: mecanismos de provimento de diretores; constituição e funcionamento de colegiados; participação; descentralização e autonomia.

Neste texto será enfatizada apenas uma delas, os mecanismos de provimento de diretores, devido ao fato do autor salientar que no início da década de 80 o debate sobre Gestão Democrática foi reduzido à escolha de diretores, percebendo-se a necessidade de discussão deste processo com vistas à democracia, sendo assim vinculou-se a eleição de diretores à iniciativa da democratização da gestão.

Com base na referida pesquisa, em relação à escolha de diretores da educação básica, nos níveis fundamental e médio, entre os anos de 1996 e 1998, destaca-se quatro formas de efetivação deste processo, as quais: **eleição** (53% - preponderância municipal); **indicação** (44% - preponderância estadual); **seleção seguida de eleição** (10% - preponderância estadual); e, **concurso** (duas ocorrências no estado de São Paulo e sua capital)¹.

Em busca de dados mais atualizados, encontramos a pesquisa de Souza (2006), “Perfil da Gestão Escolar no Brasil”, que toma por base a análise dos Microdados SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) 2003, onde o autor demonstra que “mais de 43% 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 **seleção**, encontraremos um total de quase 49% (...)” (Souza, 2006, p. 230). As indicações (políticas, técnicas ou outras) totalizam 45,5% e os 5,3% restantes ocuparam por meio de outra forma, não declarada.

Comparando as duas pesquisas, podemos visualizar que de 1998 a 2003, o quadro se estabilizou, havendo apenas um declínio de 25,5%, na escolha de dirigentes por meio de eleições, porém esta diferença pode se dar devido ao instrumento de coleta de dados empregado pelos autores.

De acordo com os estudos de Mendonça (2001), a **eleição** pode ser considerada a maneira mais democrática de escolha de diretores, pois, toda a comunidade escolar pode, a partir do seu voto, participar do processo.

Por outro lado, a escolha de diretores por **indicação** remete-se ao que Weber (2004) conceitua como patrimonialismo, isto é, corresponde à troca de favores, a escolha de uma pessoa de acordo com a fidelidade dedicada como vimos anteriormente ao tratar da

dominação tradicional. No caso aqui analisado, refere-se, à ocupação de um cargo público mediante a troca de favores políticos, o que Mendonça denomina por clientelismo político.

Com relação ao patrimonialismo o autor pontua que esta “dimensão patrimonial continua, assim, como característica predominante do Estado brasileiro, como uma forma de dominação política adaptada, decorrente de um tipo de transição para a modernidade que se fez comprometida com a convivência entre uma sociedade fraca e um aparelho administrativo forte.” (Mendonça, 2001, p.99).

Assim, a eleição de diretores pode ser considerada como uma iniciativa de democratização da gestão na luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação conforme salienta ao fazer uma vinculação do estado patrimonialista à efetivação da gestão democrática. Ele aponta um caminho para a superação de práticas clientelistas, ou melhor, patrimonialistas, ao propor a eleição enquanto uma das formas mais democráticas para o provimento de diretores.

Entretanto, em que medida a eleição garantirá um diretor mais comprometido com uma educação pública de qualidade?

Para subsidiar a reflexão a respeito da escolha de dirigentes na Educação Infantil, mais precisamente nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) de Curitiba, tomou-se por base dois documentos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação (SME): Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Curitiba, volume 2 – Educação Infantil (2006); e, Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil (2009).

O primeiro documento, Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Curitiba, apresenta um resgate histórico da trajetória da Educação Infantil no município de Curitiba desde o ano de 1968, quando no Plano Educacional de 1968, elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), o atendimento pré-escolar visava à preparação da criança para o Ensino Fundamental. Nesta trajetória é possível visualizar o caráter assistencialista que acompanhou esta etapa da educação por um longo período².

Em 2003, com a incorporação deste nível da educação à Secretaria Municipal da Educação, percebe-se a preocupação em elaborar diretrizes para o trabalho educacional entendendo que as ações de cuidar e educar são indissociáveis.

O referido documento destaca que no período de transição da Secretaria Municipal da Criança para a Secretaria Municipal da Educação, alguns conflitos e inquietações fizeram parte das discussões:

“Até então, as funções de orientação pedagógica e de gestão administrativo-financeira dos CMEIs eram acumuladas pelo diretor. A chegada do pedagogo, de outros professores, de novos educadores e o início do processo de implantação dos Conselhos dos CMEIs mobilizaram novas reflexões acerca do trabalho que vinha sendo realizado com as crianças, e aspectos da relação entre os profissionais e destes com as famílias evidenciaram a necessidade de tornar mais compartilhada a Educação Infantil entre esses segmentos.”(Curitiba, 2006, p.11)

A partir destas inquietações e de algumas conquistas, o documento ainda lista alguns desafios futuros, dentre os quais se destacam o estabelecimento da gestão democrática, a elaboração de projetos pedagógicos, regimentos e implantação dos conselhos dos CMEIs.

Ao dispor sobre os eixos norteadores do trabalho pedagógico, define três eixos, os quais: 1) Infância: Tempo de direitos; 2) Espaços e Tempos Articulados; 3) Ação Compartilhada.

Dentre os quais será evidenciado o terceiro eixo que diz respeito à Ação Compartilhada, por ser esta a referência para o trabalho com a Gestão Democrática na Educação Infantil.

O eixo da Ação Compartilhada apresenta um percurso histórico da participação das famílias nas unidades, enfatizando a importância e os investimentos já realizados e os ainda a realizar no desafio de repensar as relações com as famílias “sob a ótica de atuação conjunta” (Curitiba, 2006, p. 46).

O segundo documento, Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil, surge com o objetivo de “definir e implementar a política municipal para a educação infantil” (Curitiba, 2009, p.09). É elaborado com base na produção do Ministério da Educação (MEC) nomeada *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*³ (2006), e segue uma formatação de apresentação dos parâmetros como direitos da criança, baseado em outra publicação do MEC, *Crêches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (1997)⁴.

Dentre os treze parâmetros listados, dar-se-á aqui, ênfase no décimo terceiro com o título: **Nossas crianças têm direito a um espaço de convivência democrática – Gestão.**

Neste, a gestão é relacionada ao princípio da democracia e faz-se uma articulação com o eixo norteador da ação compartilhada acima exposto. Por gestão democrática é entendida a participação da comunidade educativa em Conselhos, bem como em ações educativas compartilhadas com as famílias com vistas a “estabelecer uma relação de complementaridade na educação das crianças entre a instituição de educação infantil e as famílias” (Curitiba, 2009, p. 69).

Em suma, os documentos dão grande evidência à democratização da gestão por meio da participação da comunidade escolar, formada por famílias, profissionais da instituição e

comunidade local, em Conselhos Escolares e em ações educativas, porém não fazem menção ao processo de provimento de diretor para as instituições de Educação Infantil. Todavia, sabe-se que atualmente esta função ainda é provida por meio de indicação. A escolha do diretor ou da diretora das instituições de Educação Infantil é feita pela Secretaria Municipal da Educação, por meio de entrevista com as pessoas indicadas por diferentes instâncias, seja por quesitos técnicos ou políticos. Há que se salientar, que nesta entrevista a experiência com esta etapa da Educação Básica, o trabalho desenvolvido em outras unidades é fator preponderante para a definição do dirigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos Escolares são um importante instrumento para a promoção de espaços mais democráticos, para que o coletivo participe efetivamente da proposta pedagógica.

Entretanto, como já citado anteriormente, Mendonça (2001) destaca outras quatro categorias além da formação de colegiados, que são fundamentais para a efetivação da gestão democrática. Pois, os colegiados não são por si só instrumentos de democratização da gestão, dele derivam outras tantas questões que surgem no interior das unidades, como por exemplo, as relações de disputa pelo poder.

A gestão da instituição de educação deve ser percebida enquanto um processo político, um espaço de disputa de poder. De acordo com Weber, quem faz política, aspira ao poder pelo próprio poder mesmo, para gozar do sentimento de prestígio que o confere. Para ele, fazer política é participar no poder ou influenciar sobre a distribuição do poder (Weber, 2004, p.1056-1057).

Assim, a gestão democrática implica em que haja liberdade para que todos os segmentos da instituição, proponham, sugiram, ampliem, dividam o poder de controlar a autoridade, de decidir e executar o projeto pedagógico.

Porém, na sociedade brasileira, temos muito presente as relações patrimonialistas, onde alguns cargos são conferidos à pessoas que por algum motivo são indicadas, nomeadas para tal. Esta **indicação**, dentre as formas de provimento do cargo do diretor elencadas por Mendonça (2001), pode ser considerada a menos democrática. A qual o autor realiza uma análise ao relacioná-la ao que ele chama de clientelismo político, ou seja, a conquista de cargo em troca de favores políticos.

Desta forma, esta função pública, em muitas vezes, se transforma em moeda de troca, cumprindo com os princípios de uma política patrimonialista, a qual apresenta características do que Weber (2004) denominou de dominação tradicional.

Por fim, Mendonça (2001) aponta um caminho para a superação de práticas clientelistas, ou melhor, patrimonialistas, ao propor a **eleição** de diretores como uma das formas mais democráticas para o provimento do cargo.

Ou ainda nas palavras de Souza “(...) o diretor eleito não é por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que, potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio.” (Souza, 2006, p. 187).

De acordo com a análise de documentos produzidos pela SME, pode-se verificar que para a garantia da “democratização da gestão”, é citado os Conselhos dos CMEI, os quais efetivam suas ações por meio da atuação de colegiados organizados com representantes de todos os segmentos que compõem o coletivo das instituições, tendo caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador.

Estes Conselhos são mecanismos de controle social, ou seja, uma possibilidade de diferentes instâncias intervirem nos mecanismos de controle do Estado, como por exemplo, em relação à aplicação de recursos.

Além disso, é importante salientar que os Conselhos dos CMEI, assim como a gestão, devem ser entendidos enquanto espaço de participação política de todos os envolvidos neste processo, dando condições para que todos busquem objetivos comuns. A instituição de educação deve oferecer condições para que todos os representantes da comunidade educativa tenham as mesmas condições de: acesso seja com relação a horários de realização de reuniões ou na disponibilização de espaço para que aconteçam reuniões entre os diversos segmentos; troca entre seus pares; e efetiva participação.

Neste contexto, faz-se necessário desenvolver o coletivo da instituição de Educação Infantil, entendendo que é formado por crianças, pais, professores, educadores, equipe pedagógica, funcionários, comunidade local, que estejam envolvidos em um mesmo objetivo, o de propiciar uma educação de qualidade.

NOTAS

¹ Ver MENDONÇA, E. **Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil**. Educação & Sociedade, ano XXII, n.º 75, Agosto/2001, p. 84-108.

² Ver CURITIBA. Secretaria Municipal da Educação. **Diretrizes Curriculares para a educação municipal de Curitiba, volume 2 – Educação Infantil**, p. 3-11. Curitiba: SME, 2006.

³ Ver BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil**. V. 1 e 2. Brasília: 2006.

⁴ Ver BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, 1997.

REFERÊNCIAS

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2 ed. Rio de Janeiro : Guanabara Koogan, 1981.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política**. 7 ed. São Paulo : Paz e Terra, 1999.

CURITIBA. Secretaria Municipal da Educação. **Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil**. Curitiba : SME, 2009

_____. **Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Curitiba**. Curitiba : SME, 2006.

FLORENZANO, M. **Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no ocidente**. Lua Nova, São Paulo, 71 : 11-39, 2007.

MENDONÇA, E. **Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil**. Educação & Sociedade, ano XXII, n.º 75, Agosto/2001, p. 84-108.

SOUZA, A. 2006. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo : PUC – SP.

WEBER, M. **Economia y Sociedad – Esbozo de sociología comprensiva**. IX. La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (Sociología del Estado), p. 1047-1117. México : Fondo de Cultura Económica, 2004.