



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE

**GESTÃO DEMOCRÁTICA: O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NOS
CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS,
MA**

Natal, RN
2016

CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE

**GESTÃO DEMOCRÁTICA: O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NOS
CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS,
MA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cabral Neto

Natal, RN

2016

Divisão de Serviços Técnicos.
Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do NEPSA /
CCSA

Dublante, Carlos André Sousa.

Gestão democrática: o processo de representação nos conselhos escolares na rede pública municipal de São Luís, MA/ Carlos André Sousa Dublante. – Natal, RN, 2016.

338 f.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cabral Neto.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Gestão democrática – Tese. 2. Conselhos Escolares – Tese. 3. Representação - Conselhos escolares – Tese. 4. Participação - Conselhos escolares - Tese. I. Cabral Neto, Antônio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BS

CDU 37.091

CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE

**GESTÃO DEMOCRÁTICA: O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NOS
CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS,
MA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal do Rio Grande
do Norte como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cabral Neto

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr^o. Antônio Cabral Neto (Presidente)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Prof^a. Dr^a. Maria José Pires Barros Cardoso (Membro Externo)
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Prof^a. Dr^a. Arilene Maria Soares de Medeiros (Membro Externo)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida de Queiroz (Membro Interno)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Prof^a. Dr^a. Maria Goretti Cabral Barbalho (Membro Interno)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Prof^a. Dr^a. Francisca das Chagas Silva Lima (Suplente Externo)
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Prof^a. Dr^a. Luciane Terra dos Santos Garcia (Suplente Interno)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Dedico este trabalho a todos os profissionais da educação, em especial aos professores e professoras que tive o prazer de conhecer ao longo da minha formação escolar/acadêmica, a começar por aqueles do Jardim de Infância “Gato de Botas” (SESI), aos do Ensino Fundamental na Unidade Integrada “Anna Adelaide de Bello” (SESI), aos do Ensino Médio no “Liceu Maranhense”, aos da Universidade Federal do Maranhão, durante a graduação em Pedagogia, aos do Mestrado em Educação na mesma instituição e aos do Doutorado em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tenho a convicção de que este momento só foi possível com as contribuições de cada um de vocês.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento inicial a DEUS que é Senhor de todas as coisas e me concedeu o privilégio da vida, dando-me, dessa forma, a oportunidade de vivenciar este momento. Nos momentos de tensão as minhas forças são revigoradas em Sua presença.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antônio Cabral Neto, pelo seu olhar atento no desenvolvimento do trabalho, por suas reflexões valorosas para a construção de cada capítulo, pela pertinência dos redirecionamentos durante todos os momentos de orientação, por sua dedicação, presteza e humildade.

À minha família, com a qual tenho a bênção de compartilhar as angústias, as vitórias, as dificuldades. Márcia Veras Dublante (esposa) e Catharina Veras Dublante (filha), vocês são pessoas valiosas que Deus colocou em minha vida. Obrigado, por tudo!

À minha mãe, Magnólia Sousa Dublante, e ao meu pai, Pedro de Assunção Dublante, instrumentos de Deus para eu vivenciar cada momento de vitória. Aos meus irmãos, Marcos Paulo Sousa Dublante e Lyssandra Sousa Dublante, pela torcida e colaboração.

Aos professores e as professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN, em especial da linha de pesquisa “Educação, Política e Práxis Educativa”: Prof^a. Dr^a. Alda Maria Duarte Araújo Castro, Prof^o. Dr^o. Dante Henrique de Moura, Prof^o. Dr^o. Gilmar Barbosa Guedes, Prof^a. Dr^a. Luciane Terra dos Santos Garcia, Prof^a. Dr^a. Magna França, Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida de Queiroz e Prof^a. Dr^a. Maria Goretti Cabral Barbalho, pelas discussões e reflexões que contribuíram para a construção do trabalho; e, aos (as) mestrandos (as), doutorandos (as) e alunos (as) de iniciação científica que tive o privilégio de conhecer e compartilhar saberes.

Às companheiras de jornada acadêmica do Estado do Maranhão: Karla Cristina Silva Sousa, obrigado pelo carinho, conselhos e cuidado; Valdenice de Araújo Prazeres e Hilce Aguiar Melo, pela gentileza de terem compartilhado bons momentos de conversa, de reflexão, estudos e passeios, deu tudo certo em nossa convivência; Conceição de Maria Pereira Serra Pinto, Herli de Sousa Carvalho, Hercília Maria de

Moura Vituriano, Maria do Socorro Estrela Paixão, Delcineide Maria Ferreira Segadilha e Helianane Oliveira Rocha, pelo apoio e incentivo durante a caminhada.

À Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por meio do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), na pessoa da Prof^a. Dr^a. Francisca das Chagas Silva Lima, pelas articulações para a formalização do convênio que nos oportunizou essa parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Aos professores e as professoras do Departamento de Educação II, da Universidade Federal do Maranhão, pelos momentos de solidariedade e pela torcida para que concluíssemos mais essa etapa da nossa formação. Em especial a Prof^a. Dr^a. Lindalva Martins Maia Maciel, que na condição de chefe do departamento não mediu esforços para que tivéssemos as condições favoráveis para conclusão do trabalho; e, a Prof^a. Dr^a. Maria José Pires Barros Cardoso, pelas valorosas contribuições na qualificação e durante todo o processo de elaboração da tese.

Aos representantes dos Conselhos Escolares das escolas em que a pesquisa foi realizada, pois apesar das dificuldades vocês se colocaram à disposição para contribuir com o desenvolvimento deste trabalho.

Somente a ti, ó Senhor Deus,
a ti somente,
e não a nós, seja dada a glória
por causa do teu amor e da tua fidelidade (Sl. 115: 1).

RESUMO

Esta tese “Gestão Democrática: o processo de representação nos Conselhos Escolares na Rede Pública Municipal de São Luís, MA”, teve por objetivo geral analisar as práticas instituídas no processo de representação nos Conselhos Escolares. De forma mais específica: a) compreender as bases que estruturam as propostas de democratização da gestão educacional no contexto brasileiro, enfatizando a representação da comunidade; b) conhecer as atribuições dos Conselhos Escolares e a sua participação na democratização da escola; c) analisar o processo de representação nos Conselhos Escolares, em escolas da rede pública municipal de São Luís-MA, tendo como parâmetro as relações entre os representantes e os representados. O objeto em foco está inserido em um contexto mais amplo, envolve aspectos históricos, sociais, políticos e econômicos que determinam as ações para área educacional. Em relação aos procedimentos técnicos, utilizamos a pesquisa bibliográfica, documental e a pesquisa de campo, por meio de entrevistas semiestruturadas com as presidentes dos Conselhos Escolares e os representantes dos pais, alunos, professores, funcionários e comunidade local, em duas escolas da rede municipal de ensino. Os resultados da pesquisa evidenciaram que: os mecanismos adotados para a escolha dos representantes dependem das necessidades das escolas; os representantes e a comunidade escolar não conhecem as atribuições dos conselhos; os representantes não avaliam as atividades desenvolvidas no âmbito da gestão escolar. Um dos principais desafios a serem superados é a falta de articulação dos representantes com os seus representados. Concluímos que para efetivação do processo representativo nos Conselhos Escolares é imprescindível que o mesmo seja considerado um espaço de reflexão democrática, a partir do trabalho coletivo, fundamentado na qualidade das relações entre os representantes e representados.

Palavras-chave: Democracia. Representação. Participação. Conselhos Escolares.

ABSTRACT

This thesis on “Democratic Management: the process of representation on school councils in municipal public of São Luis, State of Maranhão” has as general objective to analyze the practices instituted in the representation process in School Councils. In a more specific way: a) to comprehend the bases which structure the educational democratic management proposals in the Brazilian context, by emphasizing community representation; b) to get to know the powers of the School Councils and their participation in school democratization; c) to analyze the representation process in the School Councils, in municipal public schools in São Luís, Maranhão, by having the relationship among the representatives and those represented. The aim in focus is inserted within a broader context, it involves historical, social, politic and economic aspects which determine the action towards the educational field. As for the technical procedures, we utilized a bibliographical, documental, field research by means of semi-structured interviews with the directors of the School Councils and the representatives of parentes, students, teachers, other workers and local community, in two schools of the municipal teaching network. The results of research evidence that: the tools adopted to choose the representatives depend on the school needs; the representatives and the school community do not know the council powers; the representatives do not evaluate the activities developed in the school management context. One of the main challenges to be overtaken is the lack of articulation of the representatives with their represented people. We conclude that in order to put forth the representative process in School Councils it is essential that it be considered a space dedicated to democratic thinking from group work based on the quality of the relationship among the representatives and the represented people.

Keywords: Democracy. Representation. Participation. School Councils.

LISTA DE SIGLAS

- ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional
- BM – Banco Mundial
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CE – Conselhos Escolares
- CEBs – Comunidades Eclesiais de Bases
- CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
- CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
- CIACs – Centros Integrados de Atendimento à Criança
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CONAE – Conferência Nacional de Educação
- CONED – Congresso Nacional de Educação
- CONSED – Conselhos de Secretários de Educação
- EC – Emenda Constitucional
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FÓRUM – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
- FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Aparelho de Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PIBID – Programa Institucional de Bolsas de iniciação à Docência

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido Democrático Brasileiro

PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNE – Plano Nacional de Educação

PP – Partido Popular

PRN – Partido Trabalhista Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia

PSEC – Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA: A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ASSUNTOS DO ESTADO	34
1.1 A perspectiva da democracia direta: algumas considerações sobre a participação do povo no Estado	36
1.2 A perspectiva da democracia representativa: uma tendência do liberalismo	40
1.3 A democracia participativa: um novo direcionamento	49
1.4 A democracia no contexto brasileiro: uma experiência tutelada	53
CAPÍTULO II - A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO: CONCEPÇÕES E DIRECIONAMENTOS	66
2.1 A redemocratização e o debate em torno da educação: a exigência de participação	69
2.2 As propostas de democratização nas políticas educacionais nos governos de FHC e Lula	85
2.2.1 Cenários da educação brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso: projetos em disputa	86
2.2.2 Nos trilhos da democratização da educação: propostas do governo Lula	101
CAPÍTULO III - GESTÃO DA ESCOLA: PERSPECTIVAS E MECANISMOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO	128
3.1 Mudanças de cenários: da burocracia à gestão democrática da escola pública	129
3.2 A gestão da educação na legislação brasileira: da Constituição Federal de 1988 ao Plano Nacional de Educação/2014-2024 (Lei 13.005/2014)	139
3.3 Conselhos Escolares: alguns elementos da realidade brasileira	162

CAPÍTULO IV – O CENÁRIO DA REPRESENTAÇÃO DOS SEGMENTOS NOS CONSELHOS ESCOLARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA	171
4.1 Os Conselhos Escolares na Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís-MA: breves apontamentos	172
4.2 Os procedimentos para composição dos Conselhos Escolares	176
4.2.1 Os mecanismos adotados para a escolha dos representantes	177
4.2.2 Os segmentos representados e a participação da comunidade escolar e local na escolha dos representantes	184
4.2.3 As motivações para participar do conselho e a formação dos representantes	190
4.3 Sobre o papel dos Conselhos Escolares	197
4.3.1 Atribuições dos Conselhos Escolares e seu Estatuto	197
4.3.2 Aprendizado da democracia e avaliação da gestão: contribuições dos Conselhos Escolares	211
CAPÍTULO V – O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS ESCOLARES: DESVELANDO A REALIDADE EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SÃO LUÍS-MA	226
5.1 A concepção sobre representação nos Conselhos Escolares	227
5.2 Importância da representação nos Conselhos Escolares: a visão dos representantes	238
5.3 Os desafios da representação e sua articulação com os representados	248
5.4 Os limites da representação: revelando o cotidiano das escolas	261
CONSIDERAÇÕES – NÃO CONCLUSIVAS	269
REFERÊNCIAS	278
APÊNDICES	305

INTRODUÇÃO

[...] que a escola que temos é um produto da ação concreta e objetiva de homens; que a escola, como qualquer outro aspecto do mundo, da sociedade e da vida, se transforma; que, com base na escola que temos, aprendemos com a história que é possível construir uma outra escola, transformá-la e inseri-la em um projeto de sociedade, mais justa e igualitária (LOMBARDI, 2010, p. 19-20).

A Contextualização da temática e delimitação do objeto de estudo

As discussões sobre as formas de administração da educação¹ e dos mecanismos utilizados para instituí-las não são recentes no contexto educacional brasileiro. Historicamente² elas se apresentam desde o Período Colonial, com a organização da educação baseada no *Ratio Studiorum*,³ mas com a centralização das decisões sob responsabilidade exclusiva de Portugal. No Período Imperial, com o aparecimento do cargo de diretor de escola foram criadas as primeiras leis que, entre outras coisas, direcionavam as atribuições do cargo, regulamentando a sua carreira e obrigações para o bom funcionamento das instituições de ensino, de responsabilidade das províncias, cujo propósito era oferecer gratuitamente a educação primária. É desse período a criação de “Comissões”, representadas pelo governo da província, pelo poder municipal e da igreja, para fiscalizarem o funcionamento das instituições de ensino existentes, em especial sua rotina, dos seus professores e alunos.

Na Primeira República (1889-1930), depositava-se na escola a esperança pela formação de uma nova nação, na qual o conhecimento foi considerado peça primordial para o progresso econômico e social do país. Para isso, os estados tornaram-se responsáveis pela organização dos seus sistemas de ensino. A temática da

¹ No período da redemocratização do país, anos de 1980-1990, o termo administração da educação, de caráter centralizador e hierárquico, é substituído por gestão da educação, principalmente, reconhecendo a importância da participação nas decisões sobre os problemas educacionais (HORA, 2007).

² A dimensão histórica faz parte da compreensão do estudo de determinado objeto. Nesse sentido, um breve resgate do contexto da administração da educação brasileira, na introdução do trabalho, constitui-se de extrema relevância para a compreensão dos elementos que destacaremos na análise do objeto de estudo. Para esse momento introdutório nos baseamos no trabalho organizado por Andreotti, Lombardi e Minto (2010), intitulado “*História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*”.

³ *Ratio atque Institutio Studiorum Societatis Jesu (Ratio Studiorum)*, corresponde ao Plano e Organização do Ensino, da Companhia de Jesus, com 467 regras, criadas para unificar os procedimentos educacionais dos colégios da Companhia. Considerado de caráter universal, por se tratar de um plano adotado por todos os professores jesuítas qualquer que fosse o lugar onde estivesse; e elitista, por excluir os indígenas do acesso a sua organização curricular, favorecendo exclusivamente os colonos para a formação da elite colonial (SAVIANI, 2008).

administração escolar relacionava-se ao processo de organização da escola, bem como do dispêndio de esforços para torná-la mais racional e eficiente, com base nos princípios da administração empresarial, reconhecendo-se o diretor como único responsável pela escola perante o poder público central, sendo de sua total competência a tomada de decisões, sem a participação de outros sujeitos da comunidade escolar ou local.

No chamado “Estado Novo”⁴, a administração da educação se aproximou, ainda mais, dos estudos provenientes das teorias da administração empresarial, assim, influenciada pelo processo de industrialização e urbanização a escola foi reconhecida como propiciadora do desenvolvimento social e econômico do país. Em especial nos anos de 1930 se “começa a escrever um novo capítulo no campo da administração da educação” (SANDER, 2007, p. 425), as contribuições do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) com a defesa da escola pública, laica, gratuita e obrigatória, iniciou um novo debate no cenário educacional. Nesse Manifesto, defendeu-se a necessidade de reunir as famílias, os professores, a comunidade e demais instituições, em torno de um projeto democratizante de escola, mesmo que restrito à ampliação do número de vagas nos estabelecimentos de ensino, deixando de lado a questão da qualidade. Apesar desse direcionamento, dado pelo Manifesto, não existiram ações para promover uma relação mais direta entre a escola e sua comunidade, visto que a mesma continuou como órgão do Estado, cujas diretrizes de funcionamento eram construídas em gabinetes, portanto, sem a participação da sociedade.

No período do desenvolvimentismo (1946-1964), ou de expansão da industrialização no Brasil, a preocupação central da política educacional foi com a preparação da mão de obra para as indústrias. Mais uma vez a sociedade pressionou o poder público para ampliação da escolarização no país, e, tendo em vista o aumento do contingente populacional, o número de vagas existentes não era suficiente para atender a demanda reprimida, portanto era urgente a construção de novas escolas e a contratação de professores para democratizar o acesso à educação, assim, “[...], os debates encaminharam-se pela centralização ou descentralização dos sistemas de ensino, ou seja, o que seria da competência da União e dos estados, **para assegurar a expansão da oferta de escolarização e, conseqüentemente, a formação de novos**

⁴ O Estado Novo corresponde ao período denominado, também, de Era Vargas ou Segunda e Terceira República, indo de 1930 a 1945.

trabalhadores [...]” (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010, p. 133, **Grifos Nossos**). No campo da administração da educação, em consequência do processo de industrialização e da promoção do crescimento econômico, as discussões sobre as questões educacionais se restringiram às instâncias centrais, o diretor e os professores das instituições não participavam do planejamento da educação, mas tinham a obrigação de executar o que era pensado pela tecnocracia estatal, responsável pela elaboração das ações do Estado que primavam pela supremacia do aspecto econômico sobre os aspectos políticos e sociais.

Com o governo militar (1964-1985), além das decisões centralizadas, a sociedade convivia com um forte autoritarismo nas esferas governamentais e, também, nas ações do próprio Estado. Objetivando o controle das forças de oposição foram adotadas várias medidas repressivas como a manipulação ou dissolução dos partidos políticos, proibições de manifestações, prisões e, até, assassinatos dos que lutavam contra o regime. Na esfera educacional, tivemos a existência dos acordos de ajuda internacional (Acordos MEC-USAID), para reorganizar o sistema de ensino, a começar pela reestruturação administrativa e a elaboração de planos que propiciassem a ampliação da escolarização da sociedade, a exemplo do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (PSEC)⁵, cujo objetivo foi corrigir as desigualdades sociais, por meio da participação das camadas populares, da redistribuição da renda e do ensino técnico direcionando para o crescimento econômico do país (CABRAL NETO, 1997; GERMANO, 2005). A administração escolar permaneceu centrada na figura do diretor, atuando “[...] como mediador das relações entre as instâncias superiores da administração do ensino e seus subordinados” (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010, p. 166). Esse direcionamento só se alterou com a mudança na própria estrutura do Estado, ocasionada pela “queda do regime militar” e pela redemocratização do país.

Os movimentos em torno da redemocratização do país tomaram a educação como bandeira de luta em todos os seus aspectos. Se nos períodos anteriores, a centralização das decisões na escola era um reflexo da forma de organização do Estado e mecanismo de controle, o contexto dos anos de 1980 e 1990 se configura pela busca da democratização da sociedade e dos espaços institucionais, entre eles a escola. Nesse

⁵ Os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) foram construídos a partir das linhas gerais traçadas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), desse modo, vinculados à pasta do planejamento.

sentido, podemos falar de uma mudança paradigmática que “[...], desenvolve-se associada a outras ideias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque à sua dimensão política e social, ação para a transformação, participação, práxis, cidadania, autonomia [...]” (LÜCK, 2010, p. 49), construindo direcionamentos para o que passou a ser conhecido como gestão democrática da educação e, conseqüentemente, da escola pública que se insere, além do desejo de participação da sociedade no debate educacional, na busca por uma escola de qualidade social referenciada pelas demandas da comunidade escolar, portanto, por uma gestão da escola em que as vozes dos seus principais atores sirvam como direcionamento para as ações implementadas. Assim,

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo [...]: transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadão e do crescimento da sociedade enquanto uma sociedade democrática (CURY, 2007, p. 12).

A democratização da gestão escolar, desse modo, nos remete ao entendimento de que a mesma faz parte de um contexto mais amplo, no qual o exercício da democracia se revela na condição de uma de suas principais faces, tendo em vista que nessa se sustenta a ideia de participação do cidadão nas questões do Estado, e, ainda, na criação de espaços em que a mesma possa se efetivar de forma plena, dando condições para uma atuação mais permanente e dinâmica da sociedade. Nesse sentido, a democracia na escola se sustenta na democratização das relações construídas prioritariamente com o maior envolvimento da comunidade e na compreensão do seu papel social na democratização da sociedade, sendo necessária a ampliação dos espaços participativos (HORA, 2007).

A gestão democrática, enquanto princípio para o desenvolvimento das ações da escola, se sustenta em um conjunto de normas legais construídas a partir dos anos de 1980. A primeira delas foi a Constituição Federal de 1988, fruto de um amplo debate e de contradições, o capítulo referente à educação incorpora tal princípio para as escolas públicas (Art. 206; § VI), institucionalizando uma prática que já era realidade em muitos sistemas estaduais e municipais de educação, ocupados por forças políticas progressistas que fizeram da bandeira da democratização da educação sua plataforma

política⁶. Mas a regulamentação do referido princípio acontece somente com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/1996), quando reafirma a gestão democrática do ensino público nos diferentes níveis de ensino; direciona aos sistemas de ensino a responsabilidade de definir as normas da gestão democrática, respeitando as suas particularidades; e, ainda, ao institucionalizar mecanismos de participação coletiva, como a elaboração do projeto político-pedagógico, a eleição de gestores e a criação de Conselhos representativos dos segmentos da escola. Na mesma direção, podemos citar, também, o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), que inclui a participação da comunidade na definição das normas a serem criadas no âmbito dos sistemas de ensino e, mais recentemente, o novo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014 com suas diretrizes sobre a gestão democrática do ensino público e um conjunto de estratégias para assegurar que no prazo de dois anos, após a sua promulgação, esse princípio esteja presente em todos os estados e municípios do Brasil.

Mesmo com as lutas da sociedade e os fundamentos legais, uma escola para ser democrática deve possuir indicadores, tais como:

1. *a autonomia escolar*, considerada como a capacidade de as escolas traduzirem e construírem suas alternativas, fundadas em suas reflexões e leitura da sua realidade, sistematizadas no projeto político-pedagógico coletivo. Isto não significa desvincular-se do sistema e muito menos aceitar a desresponsabilização do Estado na manutenção da educação.
2. *a descentralização do poder*, entendida como método de trabalho coletivo, que divide atribuições e responsabilidades, rompendo com a hierarquização;
3. *a representatividade social dos Conselhos e Colegiados*, abolindo o papel de simplesmente legitimar as ações do poder público. **Desenvolvendo** a verdadeira representatividade social, com poder de intervenção na formulação das políticas, com espaços assegurados para apresentar e defender propostas.
4. *o controle social da gestão educacional*, decorrente dos mecanismos de representatividade social; **sendo** [...] necessário que as políticas e programas oficiais sejam acompanhados e avaliados pela sociedade, não apenas pela formalidade das prestações de contas dos relatórios oficiais, mas por Conselhos Gestores na plenitude de seu funcionamento.
5. *a escolha dos dirigentes escolares por processo de eleição*, mesmo com convicção de que, isoladamente, as eleições para diretor não têm força suficiente para assegurar a democratização da gestão, sem elas não podemos falar em um processo verdadeiramente democrático de gestão. A importância das eleições não se esgota no ato em si, mas no conjunto de elementos que

⁶ Nesse sentido são marcantes os exemplos dos estados do Acre, Amazonas, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e Distrito Federal; e, os municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC), Blumenau (SC) e Piracicaba (SP) (MENDONÇA, 2000; CUNHA, 2001).

elas mobilizam, tematizam, questionam, trazendo à tona passagens do cotidiano da escola em um contexto importante para o seu dimensionamento.

6. *a inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar*, considerando não apenas a formalidade do Conselho Escolar que deve representar os pais, os alunos e os trabalhadores em educação, mas fundamentalmente criar espaços e abrir possibilidades de incluir a todos **na construção da escola democrática** [...] (MELO, 2000, p. 253, **Grifos Nossos**).

Porém, dentre os vários mecanismos de democratização da gestão escolar, consideramos que o Conselho Escolar é um espaço privilegiado onde a democracia pode se materializar, tendo em vista a exigência de que em sua composição estejam representados todos os segmentos e que os mesmos não somente participem, mas façam parte da gestão da escola em sua totalidade. Apesar dos registros históricos revelarem que os Conselhos foram instituídos há quase três mil anos, pelo povo hebreu, para tratar de questões referentes à gestão de grupos sociais, no Brasil, sua criação oficial acontece no âmbito do Império, em 1842, com os Conselhos de Instrução Pública, cujos objetivos eram: definir as matérias e os métodos de ensino e, ainda, fiscalizar a conduta dos professores no exercício de suas atribuições (BRASIL, 2004).

Entretanto, sua efetivação se dá no contexto dos anos de 1980, acompanhando as exigências de participação da sociedade e da democratização do poder, sendo, assim, um órgão em que a comunidade se fizesse presente nos momentos de decisões, ou seja, como espaço que se constituiu para tratar da gestão da coisa pública, indo dos Conselhos comunitários aos Conselhos escolares, de saúde aos de setores variados, como de transporte, condição feminina, negros, assistência social, etc. (GOHN, 2007).

Em relação aos Conselhos Escolares, consideramos os mesmos como mecanismos para construção de relações democráticas e, ainda, um espaço para o exercício da cidadania participativa. Desta forma, não podem ficar restritos a processos decisórios formais, como a aplicação e análise das prestações de contas dos recursos repassados às unidades executoras, mas como indutor da participação de todos os segmentos da escola e da comunidade local em sua gestão, ou seja, sobre a organização do trabalho pedagógico, a escolha dos gestores e a condução das ações de uma forma geral, favorecendo a aproximação dos centros de decisões políticas aos atores sociais da escola, delegando responsabilidades e o envolvimento da comunidade, gerando dessa

forma a descentralização (VEIGA, 2007). Essa compreensão pode efetivar o modo como deve ser pensado o Conselho Escolar,

[...] – um colegiado formado por pais, alunos, professores, diretor, pessoal administrativo e operacional, **bem como outros membros da comunidade**, para gerir coletivamente a escola – pode ser este espaço de construção do projeto de escola voltado aos interesses da comunidade que dela se serve. Através dele, a população poderá controlar a qualidade de um serviço prestado pelo Estado, definindo e acompanhando a educação que lhe é oferecida (GADOTTI & ROMÃO, 2001, p. 66, **Grifos Nossos**).

Na qualidade de órgão que possui sua composição a partir da representação dos segmentos de professores, pais, alunos, funcionários e comunidade local, cuja função é contribuir com o processo de gestão da escola, suas ações devem ser construídas a partir de práticas democráticas, nas quais a participação e o diálogo entre os representantes e os representados contribuam qualitativamente para as tomadas de decisões sobre os problemas e as prioridades da escola, consubstanciando-se um trabalho coletivo e participativo.

A participação dos segmentos nos Conselhos Escolares, portanto, coloca-se como de fundamental importância para a edificação da cidadania, contudo a efetivação desse processo depende de uma reflexão coletiva sobre as funções que este possui; dos limites para o seu funcionamento, incluindo a participação de todos os segmentos da escola e de membros da comunidade local; e, das possibilidades que podem trazer para uma mudança nos processos decisórios existentes nas escolas, em muitas situações ainda centradas nas pessoas que exercem a gestão. Apesar da vasta produção acadêmica sobre o papel dos Conselhos Escolares na democratização da gestão escolar no Brasil⁷, consideramos que esse debate não está esgotado, sendo fundamental aprofundarmos ainda mais essa discussão, principalmente quando se trata de explicitar a realidade de estados e municípios nos quais essas discussões precisam ser ampliadas, a exemplo do Estado do Maranhão, e, em sua especificidade, a cidade de São Luís.

A preocupação em desenvolver estudos na área de gestão escolar, e especificamente, acerca do Conselho Escolar, relaciona-se com as experiências

⁷ A Biblioteca Digital de Teses e Dissertações possui registrado em seu banco de dados, até fevereiro de 2016, 305 trabalhos de dissertações e 77 de teses que tratam, direta ou indiretamente, da temática de Conselhos. Tais trabalhos versam sobre a composição e funcionamento dos Conselhos Escolares, a formação dos conselheiros, as relações de poder e a participação da comunidade na gestão da escola pública.

adquiridas durante a nossa trajetória de formação acadêmica e atuação profissional. Academicamente, a formação na graduação em pedagogia com habilitação na área de administração escolar contribuiu para uma primeira aproximação com a temática, assim, por meio de leituras e estágios desenvolvidos em escolas da rede pública municipal e estadual ficamos conhecendo os estudos desenvolvidos na área e a realidade das redes de ensino da cidade de São Luís-MA; soma-se a isso, a pesquisa realizada durante o Mestrado em Educação na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com a temática “Gestão Escolar: fundamentos e práticas em escolas da rede pública municipal de ensino de São Luís-MA” (Dublante, 2009), cujo principal objetivo foi analisar as práticas de gestão em escolas públicas municipais, evidenciando nos seus fundamentos a influência da reforma do Estado e, em decorrência, as reformas educacionais no desenvolvimento do conjunto de ações da escola.

Profissionalmente, destacamos a nossa atuação como professor da área de gestão e organização de sistemas educacionais - no Curso de Pedagogia da UFMA – participamos também do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica do Mestrado em Educação, da mesma instituição. No referido grupo temos uma articulação com as redes estadual e municipal para colaborar com o desenvolvimento de práticas de gestão democrática nas escolas, promovendo formação dos conselheiros escolares, na rede municipal, e contribuindo com as discussões para o processo eletivo de gestores das escolas da rede estadual de ensino. Nesse percurso, chamou nossa atenção o processo de representação dos segmentos de professores, pais, alunos e demais profissionais da educação nos Conselhos Escolares das escolas da rede pública municipal de São Luís-MA. Em uma primeira aproximação percebemos que existem muitas dificuldades para que o processo representativo contribua com a democratização da gestão escolar. Tais elementos justificam a realização da pesquisa e suscitam as questões para o seu desenvolvimento, a saber:

1) Quais os fundamentos que norteiam a construção de processos democráticos nos espaços escolares?

2) Os Conselhos Escolares, em escolas públicas municipais de São Luís, têm cumprindo suas atribuições na democratização da gestão?

3) Os Conselhos Escolares podem ser considerados espaços efetivos para materialização da democracia representativa, garantindo que os interesses dos representados sejam abalizados no processo de representação?

A tese que defendemos no trabalho intitulado “**Gestão Democrática: o processo de representação nos Conselhos Escolares na Rede Pública Municipal de São Luís, MA**”, é a de que: O Conselho Escolar foi criado para garantir, dentre outras atribuições, a representação dos diversos segmentos na definição e acompanhamento das ações desenvolvidas no interior da escola, no entanto ele vem enfrentando dificuldades na materialização dessa função, na medida em que não foram instituídos mecanismos formais para viabilizar a participação e a representação dos segmentos que o compõe, o que pode contribuir para fragilizar o processo de representação e, por conseguinte, a democratização da gestão nas unidades escolares.

Objetivos propostos para o estudo

O presente estudo tem por **objetivo geral** compreender as práticas instituídas no processo de representação nos Conselhos Escolares em escolas públicas municipais de São Luís-MA. E, como objetivos específicos, pretendemos:

- a) Compreender as bases em que se estruturam as propostas para democratização da gestão educacional no contexto brasileiro, enfatizando a representação da comunidade;
- b) Conhecer as atribuições dos Conselhos Escolares e a sua participação na democratização da escola;
- c) Analisar o processo de representação nos Conselhos Escolares, em escolas da rede pública municipal de São Luís-MA, tendo como parâmetro as relações entre os representantes e representados.

Os caminhos metodológicos e os procedimentos técnicos utilizados

O processo de reflexão existente para a produção de um trabalho acadêmico, neste caso, uma tese, requer a adoção de procedimentos teórico-metodológicos que contribuam para desvelar a realidade pesquisada, bem como suas contradições, possibilitando encontrar as respostas às indagações que norteiam o desenvolvimento do trabalho. A realidade só pode ser apreendida em suas múltiplas determinações na medida em que conseguimos superar a dicotomia entre o sujeito e objeto, tendo em vista que “[...] o homem, sujeito e objeto na produção do conhecimento, não é um indivíduo isolado, mas um sujeito social que realiza a história e nela se realiza [...]” (CIAVATA, 2001, p. 135), portanto, ao escolher um objeto de estudo o pesquisador é influenciado por sua história de vida e pelas inquietações que possui acerca do fenômeno a ser desvelado, apontando para a possibilidade de transformação da realidade que se apresenta, realizando assim uma *práxis* “[...] na medida em que somente a partir dela ganha sentido a atividade do homem, sua história, assim como o conhecimento” (VÁZQUEZ, 2007, p. 169-170).

No caso do objeto deste trabalho, compreendemos que o mesmo está inserido em um contexto mais amplo, envolvendo os aspectos históricos, sociais, políticos e econômicos que determinam a implementação de ações para a área educacional e, conseqüentemente, para as escolas. Consideramos, ainda, que a apreensão da realidade e o desvelamento das contradições inerentes ao objeto estudado, só são possíveis na medida em que entendemos que a essência de um fenômeno não se manifesta de imediato ao sujeito. A princípio, temos a manifestação do que é aparente, do imediato, assim,

[...] antes de iniciar qualquer investigação, deve-se possuir uma segura consciência do fato que existe algo susceptível de ser definido como estrutura da coisa, essência da coisa, coisa em si, e de que existe uma oculta verdade da coisa, distinta, dos fenômenos que se manifestam imediatamente (KOSIK, 1995, p. 17).

Assim, o mesmo deve ser percebido enquanto parte de uma totalidade maior, numa perspectiva em que os fenômenos só podem ser compreendidos relacionados entre si, pois, “[...] a totalidade é um conjunto de fatos articulados ou o contexto de um objeto com suas múltiplas relações ou, ainda, um todo estruturado que

se desenvolve e se cria como produção social do homem [...]” (CIAVATA, 2001, p. 132). Portanto, é nessa perspectiva que entendemos os Conselhos Escolares e as formas como acontecem os processos de representação nas escolas, tendo em vista que o mesmo é mediado pelo o que é determinado nas instâncias macro do sistema educacional, mas, com possibilidade de superar as limitações dadas e criar um novo comportamento no espaço escolar, dando condições para se efetivar uma gestão democrática participativa.

Em relação ao processo de apropriação das categorias de análise para fundamentar a composição do trabalho, elegemos como principais: democracia, representação e participação. As mesmas estão inter-relacionadas e sustentam o nosso olhar sobre o objeto de estudo, desse modo compreendemos que:

- a) Democracia – uma das categorias que mais tem suscitado debates na contemporaneidade. Suas discussões emergem em torno da análise da experiência da democracia construída na Grécia antiga, onde as decisões tomadas pela sociedade aconteciam com a participação dos que eram considerados cidadãos. A mudança na forma de organização da sociedade, com a ampliação territorial e o advento do Estado Moderno, no século XVII, direcionam para a institucionalização da democracia representativa, na qual por meio do voto elegem-se aqueles que atuam politicamente no lugar dos outros, decidindo sobre as questões do Estado no parlamento. De acordo com Kelsen (1993) democracia, etimologicamente corresponde a “governo do povo”, ou seja, aquele que atua a partir do interesse do povo, portanto:

[...]. O termo designa um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembléia popular, ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo. Os indivíduos eleitos pelo povo são chamados seus representantes (KELSEN, 1993, p. 141-142).

A participação na esfera política acontece por meio da eleição dos representantes, ausentando-se, desse modo, a exigência de participação direta do povo nas discussões acerca dos problemas que existem em uma determinada realidade, bem como das decisões tomadas para modificá-la.

- b) Representação – as mudanças ocorridas com a reorientação da democracia direta para uma democracia baseada no princípio da representação (democracia representativa) significou a adoção de procedimentos para escolher aqueles que comporiam o corpo de indivíduos responsáveis pelas deliberações estatais. Estes, escolhidos por meio da adoção de processos eletivos representariam (representam) o todo da sociedade nos momentos de decisões. Nesse sentido, a representação constitui-se no principal fundamento da democracia representativa. Portanto, advém da ideia de representar, ou seja, se fazer presente no lugar de outro, “[...] atuar para outros [...]” (PITKIN, 2006, p. 27). Essa atuação, além do parlamento, acontece também em outros espaços sociais, como os Conselhos Escolares. Nestes, a representação se realiza por meio da eleição ou indicação dos segmentos que se fazem presentes na escola: professores, alunos, pais, funcionários e comunidade local, para democratizar a tomada de decisões.
- c) Participação – o principal aspecto de sua utilização se baseia na ideia de que não existe democracia sem participação. Portanto, corresponde a fazer parte, tomar parte, se comprometer com as decisões que são tomadas por um grupo em uma instituição (BORDENAVE, 1994). Nesse sentido, possui uma função educativa, tornando-se um processo de formação e conscientização política para romper com as práticas de decisões tomadas de forma centralizada, por aqueles que estão no poder (PATEMAM, 1992). No contexto da escola, representa a possibilidade de a comunidade escolar e local discutir e dar suas opiniões para a melhoria das condições educacionais, sendo um elemento de democratização da gestão.

Tendo em vista os objetivos traçados para a pesquisa, optamos por desenvolvê-la a partir da abordagem qualitativa, uma vez que nela,

[...], um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se tenha a dinâmica do fenômeno (GODOY, 1995, p. 21).

O contexto específico nesse caso são as escolas, nas quais os elementos que a constituem influenciam na sua dinâmica de funcionamento e nas relações que se estabelecem entre aqueles que estão em seu interior e a comunidade em que está inserida. Por esse motivo, o pesquisador precisa compreender as situações que lhe são apresentadas levando em consideração o olhar dos sujeitos envolvidos no ato da pesquisa, para poder interpretar o fenômeno em estudo. Para apreender esses elementos no processo de representação nos Conselhos Escolares adotamos como procedimentos:

a) Revisão da literatura, por meio de pesquisa bibliográfica, leitura, sínteses e reflexões sobre as produções que contribuíram para a elaboração do trabalho escrito. Leituras que nos propiciaram aprofundar o conhecimento acerca das temáticas abordadas no desenvolvimento do trabalho, relacionando-as à realidade das escolas pesquisadas;

b) Pesquisa documental, por se constituir em uma importante fonte para tornar evidentes as afirmações e declarações do pesquisador (LÜDKE e ANDRÉ, 1986), bem como a utilização de documentos referentes à legislação educacional, programas de governos, leis do município, regimento escolar, atas de reuniões. Nesses documentos, além de buscarmos compreender o desenvolvimento das políticas educacionais no Brasil; atentamos para a especificidade do objeto de estudo, analisando o processo de implantação dos Conselhos Escolares, sua forma de organização e participação da comunidade e, ainda, as temáticas tratadas nas reuniões;

c) Pesquisa de campo, com realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista que por meio dela “[...] a relação que se cria é de interação, havendo uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 33) e, ainda, na perspectiva de que “[...] é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 134). As entrevistas foram realizadas com as gestoras das escolas, na condição de presidentes dos Conselhos Escolares, com os representantes dos pais, alunos, professores, funcionários e comunidade local.

Para o desenvolvimento da pesquisa selecionamos e elegemos como campo empírico duas escolas (Escolas “A” e “B”) de ensino fundamental da rede pública

municipal de São Luís-MA. Na atualidade essa rede de ensino conta com 170 (cento e setenta) escolas polos e 60 (sessenta) anexos⁸, organizadas geograficamente em sete núcleos regionais, atendendo aproximadamente 102.000 (cento e dois mil) alunos na educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial; desse total de escolas, 93(noventa e três) polos e 60 (sessenta) anexos, atendem os alunos na etapa do ensino fundamental, bem como suas modalidades. Os principais critérios para seleção das escolas foram a existência de representantes de todos os segmentos nos Conselhos Escolares e a indicação de que os Conselhos participam da gestão das escolas.

Acerca das escolas pesquisadas, temos: a Escola “A”, que está localizada em uma ampla área comercial da cidade de São Luís-MA, no Centro da cidade, com estrutura física dividida em oito salas de aulas, uma biblioteca, uma sala de professores, sala da diretoria e secretaria da escola em um mesmo espaço, três banheiros com adaptação para atendimento de alunos com deficiência física. Atende quatrocentos e oitenta e nove alunos (as) matriculados no ensino fundamental nos turnos matutino e vespertino. Esses alunos, em sua grande maioria, são oriundos de bairros adjacentes à escola. O corpo profissional compreende 28 docentes concursados, com as habilitações realizadas nos cursos de graduação das instituições de ensino superior localizadas no Estado; uma gestora geral, uma adjunta, duas coordenadoras pedagógicas, dois servidores administrativos e uma secretária concursada. Há também, nessa escola, três prestadores de serviços operacionais, contratados de uma empresa terceirizada.

Quanto à Escola “B”, esta se situa em um dos bairros da área urbana da cidade, sendo sua estrutura física composta de doze salas de aulas, uma biblioteca, uma sala de direção, uma saleta destinada à secretaria da escola, uma sala de professores, um depósito para estocar alimentos não perecíveis, seis banheiros, um pátio coberto, uma quadra poliesportiva, um refeitório, um laboratório de informática e dois vestiários. Funciona nos turnos matutino, vespertino e noturno, atendendo mil quatrocentos e setenta e cinco alunos (as) na educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial. O seu quadro de pessoal conta com, cinquenta e oito

⁸ Os anexos são espaços alugados ou cedidos por entidades comunitárias, que funcionam como extensão das escolas polos para ampliar o atendimento educacional.

docentes concursados e três contratados, uma gestora geral e três adjuntas, duas secretárias, quatro coordenadoras pedagógicas e 11 funcionários administrativos.

d) Análise dos dados, a partir das entrevistas e das informações contidas no regimento escolar, nas atas de reuniões do Conselho e demais fontes, com os quais construímos o relatório de pesquisa de tese. Nessa construção procuramos estabelecer as articulações entre o referencial teórico-metodológico utilizado no decorrer do trabalho e os dados coletados, objetivando responder as questões norteadoras da pesquisa e apontar para proposição da tese.

A organização do trabalho

A tese, além da introdução e das considerações, está estruturada em mais cinco capítulos que evidenciam os principais elementos norteadores do objeto de estudo. Desse modo, na introdução, fazemos uma breve contextualização da temática em foco, delimitamos o objeto de estudo, os objetivos, a metodologia e os procedimentos adotados para o desenvolvimento da pesquisa. Em relação aos capítulos e as considerações, destacamos os seguintes aspectos.

No primeiro capítulo: **“Democracia: a construção da participação popular nos assuntos do Estado”** apresentamos uma discussão teórico-conceitual que consideramos de extrema importância para compreensão do objeto de estudo. Nesse sentido, ao retomarmos o debate sobre democracia recorreremos aos princípios que foram estabelecidos na Grécia antiga, pela forma como a sociedade se organizava para debater coletivamente os assuntos relevantes para o Estado. No segundo momento destacamos que a democracia representativa, com o objetivo de atender aos interesses da burguesia na nova organização do Estado, substituiu o modelo direto da democracia grega pela representação política, na qual o povo não tem a obrigação de participar diretamente das questões estatais, mas delega essa responsabilidade para aqueles que por meio do voto são escolhidos para essa finalidade, tomando as decisões em nome de todos; ainda, nessa discussão, destacamos que em razão do descrédito da sociedade pelo modelo representativo, os seus procedimentos são alterados para aproximá-la da democracia direta, assim, desenvolve-se o modelo conhecido como democracia

participativa, no qual o povo por meio de instrumentos legalmente constituídos, a exemplo do *referendum*, do plebiscito e da iniciativa popular, opina sobre as decisões do Estado, no nível micro temos a organização de Conselhos deliberativos, cuja principal função é aproximar a sociedade das instituições que são responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas. Concluindo o capítulo, centramo-nos na revisão sobre o debate da democracia no contexto brasileiro, cuja experiência atual se desenvolveu a partir da contraposição ao modelo autoritário instituído pelos governos militares após o golpe de 1964; sua superação aconteceu por intermédio daquilo que ficou conhecido na literatura por uma “transição pactuada”, pela qual as forças de oposição se articularam para escolher “um grupo moderado” que se responsabilizou pela condução da redemocratização do país, sem correr o risco de um novo golpe. Essa articulação possibilitou a elaboração de uma Nova Constituição (C.F. de 1988); a eleição direta para presidente, governadores e prefeitos, a abertura a participação popular e, ainda, novas experiências de governo, pautadas no discurso da democratização.

No segundo capítulo: “**A democratização da educação no cenário brasileiro: concepções e direcionamentos**” o ponto de partida leva em consideração os embates travados durante a elaboração do capítulo da Constituição de 1988 referente à educação, tendo de um lado os movimentos organizados em defesa da educação pública e de outro os que defendiam a colaboração do Estado, também, direcionada à educação privada. Na sequência, analisamos as principais propostas de governo e os direcionamentos dados à educação nacional nos governos de Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva - Lula (2003-2010), o primeiro com a defesa da modernização do Estado, da formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho e com a criação de escolas para atender a demanda por escolarização; o segundo, direcionado pelos organismos internacionais, definiu as linhas programáticas para a educação brasileira, destacando entre outras: o combate ao analfabetismo, a descentralização da educação para os municípios e a eficácia da gestão educacional, responsável pela melhoria das condições da educação; o terceiro, se apresenta em um cenário de disputas entre dois projetos distintos, um ligado aos movimentos sociais e o outro ao cumprimento das diretrizes pactuadas pelos organismos internacionais, materializados durante o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(LDB 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE 10.172/2010); o quarto, um governo considerado de caráter popular, ocupado por um operário combatente das mazelas ocasionadas pela falta de políticas públicas que atendessem a classe trabalhadora e os situados na condição de pobreza, promove modificações na forma de gestão do estado, com a criação de Conselhos para pensar os problemas do país e desenvolver e avaliar as políticas públicas, entre elas as direcionadas à educação.

O terceiro capítulo: **“Gestão da escola: perspectivas e mecanismos para sua consolidação”** foi estruturado em três tópicos: no primeiro retomamos a dimensão histórica da gestão da educação no Brasil, trabalhando as contribuições que o modelo burocrático trouxe para os estudos da organização da escola enquanto instituição do Estado, responsável pela formação do indivíduo em suas variadas dimensões e a gestão democrática, modelo que se baseia na articulação da escola com a comunidade, desenvolvendo estratégias de participação que assegure a democratização da gestão escolar, utilizando para isso mecanismos participativos como: a eleição dos gestores das escolas e a elaboração do projeto político-pedagógico da escola, cujo princípio básico é a participação da sociedade. No segundo tópico, a nossa preocupação foi apresentar a base normativa da gestão democrática da educação e da escola no contexto brasileiro, para isso selecionamos da Constituição Federal de 1988, da LDB 9.394/96, e dos dois últimos PNEs (Lei 10.172/2010 e Lei 13.005/2014) os principais artigos e proposições para promover a democratização da escola. No terceiro, apresentamos o histórico dos Conselhos de Educação no contexto brasileiro, destacando sua importância para democratização da gestão escolar a partir dos Conselhos Escolares.

O quarto capítulo: **“O Cenário da representação dos segmentos nos Conselhos Escolares da Rede Pública municipal de São Luís-MA”** constitui-se em um exercício entre teoria e empiria, reconhecidas de forma articulada enquanto *práxis*, cujo objetivo é compreender como se delineia a representação nos Conselhos Escolares. Para tanto, situamos brevemente o histórico dos Conselhos Escolares em São Luís-MA. E, ainda, a partir das análises das entrevistas, do estatuto e atas, explicitamos acerca dos procedimentos utilizados em escolas municipais para a composição dos Conselhos Escolares, com destaque para: os mecanismos que as escolas adotam para escolher os representantes, os segmentos que constituem o Conselho, a participação da comunidade na escolha dos representantes, as motivações para participação no Conselho e as

formações realizadas; e, o papel dos Conselhos, considerando: as atribuições dos Conselhos, os documentos existentes para definir suas atribuições e suas contribuições para o aprendizado da democracia e avaliação da gestão escolar.

No quinto e último capítulo: “**O processo de representação nos Conselhos Escolares: desvelando a realidade em escolas públicas municipais de São Luís-MA**” apresentamos, de forma mais objetiva, como acontece o processo de representação nas escolas pesquisadas. Para isso o estruturamos em quatro tópicos: no primeiro, destacamos o que os representantes dos segmentos compreendem por representação, sendo considerada como uma forma de atuar em nome dos que estão presentes na escola; no segundo, abordamos a importância que a representação tem para o funcionamento dos Conselhos Escolares, propiciando a participação na gestão da escola; no terceiro, analisamos os desafios que se fazem presentes para consolidar a representação dos segmentos e a articulação dos representantes com aqueles que representam. Nesses aspectos, observamos que a falta de articulação não tem propiciado o funcionamento efetivo dos Conselhos e a democratização da gestão escolar; no quarto, colocamos os limites para efetivação da representação, sendo o entendimento das atribuições dos representantes, a falta de formação dos conselheiros e as condições para participar ativamente dos Conselhos, elementos que dificultam a representação.

Nas considerações – não conclusivas, retomamos os principais aspectos desenvolvidos nos capítulos do trabalho. Nesta retomada fazemos uma reflexão sobre as condições dadas ao processo de representação nos Conselhos Escolares em escolas públicas municipais de São Luís-MA, destacando os principais problemas existentes e sugerindo ações para consolidar esse processo como possibilidade de democratização da escola. Ressaltamos, contudo, que essa discussão não está concluída, mas serve para clarear novas pesquisas que contribuam para tornar a escola um espaço de aprendizado da democracia.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA: A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ASSUNTOS DO ESTADO

É de extrema importância, na construção do debate acerca de uma educação voltada para todos, pensar nos caminhos construídos pela própria democracia na garantia dos direitos sociais e na participação nos processos decisórios das ações do Estado de um maior número de pessoas, seja diretamente ou então por representantes que se proponham a lutar pelo coletivo. Entretanto, a democracia, também precisa ser compreendida dentro de uma dimensão histórica, assumida por diferentes grupos sociais cujas bases de sustentação dependem da correlação de forças em prol do projeto político e social que atenda aos interesses dos grupos em disputa.

Nesse sentido, o presente capítulo destaca as principais formas de se compreender a democracia e a sua materialização na sociedade brasileira. Para isso, recorreremos aos fundamentos instituídos no contexto da Grécia antiga, especificamente, na cidade de Atenas, cujo princípio fundante era a possibilidade de que os considerados cidadãos participassem das deliberações estatais, reconhecendo-se, portanto, a democracia enquanto “governo do povo”, condição presente no momento em que a *Ágora* se constituía no espaço em que se podia deliberar sobre as questões de guerra, paz e escolha dos funcionários, em contraposição às formas autocráticas como a monarquia e a oligarquia.

Na sequência abordamos a democracia representativa, fundamento que sustenta a ideia de democratização da participação na sociedade moderna. Defendida pelo liberalismo, consubstancia-se com as novas formas de composição da sociedade alicerçada desde a Revolução Francesa no século XVIII e a tomada do poder do Estado pela burguesia, em que a vontade da maioria se restringe ao ato de escolher aqueles que ocuparão os postos de controle do governo. Nessa configuração, o parlamento é conduzido por representantes dos proprietários cujas principais atividades se pautam na criação de mecanismos que garantam a consolidação e manutenção dos privilégios sociais, políticos e econômicos para um pequeno grupo social, enquanto aos outros se propaga a ilusão da garantia do direito de voz a partir do parlamento, “escolhido democraticamente” para compor a tríade estatal, ou seja, os poderes executivo, legislativo e judiciário. Enquanto explicação para ascensão da burguesia, no momento inicial do liberalismo não se faz presente a perspectiva de participação da sociedade no poder do Estado, ou seja, da democracia como forma de envolvimento popular no processo deliberativo. Destaca-se, ainda, que em contraposição ao modelo

representativo apresenta-se a democracia participativa, em uma relação entre a democracia direta e a representativa, na qual a questão não se limita em disputa pelo poder, mas a participação no governo por meio da experiência vivenciada em diferentes espaços do exercício democrático. Nessa “nova concepção” o cidadão se torna sujeito do processo político e não mero coadjuvante, deixando de ser submisso à vontade dos que o estão representando e passa a atuar diretamente no Estado.

Na finalização do capítulo, apresentamos os caminhos da democracia na sociedade brasileira. O ponto de partida para isso é o período do regime militar, em especial os governos de Geisel e Figueiredo, nos quais mesmo sob forte repressão do aparelho policial estatal, a sociedade civil se organiza para lutar pela redemocratização do país, mediante a eleição direta para as funções eletivas. Apesar do forte apelo popular, a experiência democrática só se consagra, em tese, com as eleições de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, e, Luís Inácio Lula da Silva, em 2003.

1.1 A perspectiva da democracia direta: algumas considerações sobre a participação do povo no Estado

A contextualização acerca da democracia nos leva a pensar obrigatoriamente na experiência que é considerada como iniciadora dos processos democráticos que conhecemos na atualidade, portanto, àquilo que foi concebido na Grécia antiga, na cidade de Atenas, na qual o povo reunido na *Ágora* decidia sobre as questões importantes para a manutenção do Estado e, conseqüentemente do governo. Situação que se efetiva com a conquista de direitos políticos, provenientes das lutas e contestações sociais, e com a limitação do poder da nobreza.

Tal direcionamento foi dado inicialmente sob os governos de Sólon⁹ e Clístenes¹⁰, mas ampliado com Péricles¹¹ que defendia a inserção de um maior número

⁹ Considerado na literatura como um dos fundadores da democracia Grega, entre suas grandes contribuições estão: a anistia às dívidas dos camponeses; a proibição da escravidão por dívidas; a diminuição dos poderes e arbitrariedades da nobreza; a garantia de direito ao voto aos trabalhadores livres e sem bens.

¹⁰ As reformas políticas que implementaram colaboraram para a ideia de cidadania, através da igualdade de direitos a todos independente da situação econômica e da descendência (*Isonomia*), possibilitando aos mais pobres o acesso às funções públicas e a escolha dos magistrados por meio de sorteios.

de indivíduos homens, sem levar em consideração as suas posses, no exercício da cidadania. Essa condição é retratada no discurso que Péricles faz em homenagem aos mortos na Guerra do Peloponeso, ao afirmar que em Atenas existe:

[...] uma Constituição que não emula as leis dos vizinhos, na medida em que servimos mais de exemplo aos outros do que de imitadores. E como ela é dirigida de modo que os direitos civis caibam não a poucas pessoas mas à maioria, ela é chamada de democracia: diante das leis, naquilo que diz respeito aos interesses privados, a todos cabe um plano de paridade, enquanto que no que diz respeito à consideração pública na administração do Estado, cada um é escolhido conforme tenha se destacado num determinado campo, não por ser proveniente de uma classe social mas sim por aquilo que vale. E no que diz respeito à pobreza, se alguém é capaz de fazer algo de bom para a cidade, não será impedido de fazê-lo pela obscuridade da posição social (BOBBIO, 2012, p. 140).

Isso demonstra um direcionamento no qual a participação dos considerados cidadãos era um ponto fundamental para a articulação entre o que o Estado pretendia fazer e a opinião do povo, na tentativa de chegar a um consenso por intermédio da decisão da maioria. Dessa forma, os assuntos eram trazidos às assembleias e discutidos por todos de forma igualitária, ou seja, cada um podia expressar as suas opiniões sobre qual era a melhor decisão a ser tomada, sem levar em consideração a sua posição social, prevalecendo o que era definido pela maioria dos que estavam presentes. Entretanto, a interferência do povo, nos assuntos que não eram de seu conhecimento, recebeu críticas de Platão e Aristóteles, adversários da democracia, ao afirmarem que o governo do povo, no qual a experiência, o conhecimento dos fatos e dos problemas da vida não são pré-requisitos para participação, distancia-se da ideia de governo do povo e se torna um governo contra o povo (KELSEN, 1993).

Embora não existindo a intermediação de representantes na democracia direta da cidade de Atenas, a condição de cidadania era um pré-requisito para garantir o direito de opinar, e essa só era permitida apenas àqueles que eram do sexo masculino, livres, maiores de dezoito anos e filhos dos próprios atenienses, o que alijava do processo político as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Mesmo diante dessa situação, o referido modelo de democracia garantia a soberania do povo (cidadãos) por meio das assembleias e, conseqüentemente, a participação direta no governo tendo em vista que “a soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser

¹¹ Marca o progresso da democracia Grega (Atenas) ao possibilitar aos cidadãos participação sobre os assuntos de Atenas; suspendeu as restrições políticas dos que eram considerados sem posse para chegar aos altos cargos do estado. É considerado como o verdadeiro propulsor da democracia Grega.

alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade geral absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo” (ROUSSEAU, 2005, p. 187).

As reuniões realizadas ao ar livre (Assembleias), as quais os cidadãos podiam participar diretamente para debater os assuntos a serem tratados, tinham um grande poder político por servirem de espaço público de deliberação, contudo,

[...] na prática, o número dos que a ela compareciam era, segundo os registros históricos, relativamente pequeno. A frequência à Eclésia (assembléia popular) era uma prática mais constante entre os trabalhadores e negociantes da cidade os quais, pela sua localização geográfica, encontravam mais facilidades para exercerem os direitos políticos, do que os habitantes do interior e do litoral, que a ela compareciam com pouca intensidade. A frequência dos segmentos mais ricos da população urbana à assembléia era, também, pouco significativa, visto que esses setores, tradicionalmente, tinham um comportamento reticente frente ao regime democrático (CABRAL NETO, 1997, p. 289 apud BURNS 1957; FINLEY, 1988).

Mesmo nessas circunstâncias, a prática oportunizava o conhecimento sobre as questões inerentes a *Pólis*, seja em seu aspecto legislativo, executivo ou judiciário, uma vez que o exercício do poder e o direito político eram exercidos diretamente. Porém, todas as decisões deviam ocorrer especificamente no dia da Assembleia, o que limitava o aprofundamento dos debates e a oportunidade de uma participação mais ampla dos que se faziam presentes. Tendo como referência as questões de interesse público, os cidadãos presentes doavam-se por inteiro participando incansavelmente das deliberações a serem tomadas.

Tal condição, no entanto, só foi possível em razão da base social grega de cunho escrava que permitia ao homem livre uma militância permanente e exaustiva nas questões do Estado, tendo em vista que aos escravos cabiam as responsabilidades sobre as tarefas domésticas e agrícolas. Além disso, havia a tomada de consciência acerca da importância da integração na vida política, pois, devido as constantes situações de guerra, era imprescindível a preservação do Estado diante dos inimigos, sendo isso possível apenas com um posicionamento coletivo para as estratégias a serem utilizadas na defesa das fronteiras e nas conquistas de outras terras, fator responsável pela obtenção de riquezas e desenvolvimento da cidade (BONAVIDES, 2014).

O aspecto quantitativo, de acordo com Rosenfeld (1994), não era relevante para os procedimentos adotados na democracia ateniense, tendo em vista que a preocupação central era com a melhor forma de governo para organização da *Pólis*.

Nesse sentido, a sua finalidade não estava restrita à simples sobrevivência ou satisfação material, mas à própria liberdade de participação na política, baseada nos valores de uma comunidade em que a virtude e a justiça fossem pano de fundo para as decisões advindas da assembleia. O exercício da liberdade, antes vinculado a um estado de natureza humana, passa a representar uma condição social e política tendo em vista o bem-estar da sociedade por meio das deliberações públicas.

Contudo, o espaço restrito da cidade, o conhecimento que os cidadãos tinham entre si e a institucionalização da *Ágora* enquanto local em que se reuniam para expor as suas opiniões e tomar as decisões, pelo instrumento do voto, colaboravam com a perspectiva democrática praticada em Atenas a ponto de a escolha dos funcionários ser realizada por sorteio, possibilitando a rotatividade no exercício do cargo e impedindo a concentração do poder, bem como a utilização desse status para se autobeneficiar. Dessa forma,

[...] os funcionários eram também escolhidos por sorteio e estavam limitados a um único ano no cargo, não renovável. Suas qualificações (mais precisamente seus méritos) podiam ser contestadas de antemão por procedimentos formais e acessíveis a todos os cidadãos, e eles tinham de se submeter a uma prestação de contas por sua gestão no final do mandato. Tais controles, acarretando o risco de pesadas penas, enfraqueciam claramente o poder dos funcionários no que diz respeito à Assembléia e aos tribunais. Enfraquecimento que era também uma decorrência de extensa fragmentação de cargos e deveres, assim como a ausência de um serviço hierárquico no âmbito do qual se esperava que um indivíduo ascendesse por eleição numa sequência ordenada [...] (FINLEY, 1985, p. 90).

Isso e outros aspectos que caracterizam a democracia da cidade de Atenas, só eram possíveis com a garantia ao cidadão da *isonomia*, representando a igualdade perante a lei, independente da classe ou riqueza; da *isotimia*, possibilitando aos cidadãos o livre acesso às funções públicas, preenchidas mediante sorteio, tendo como requisito o merecimento, a honra e a confiança dos demais cidadãos para o exercício da função indicada; e, da *isagoria*, como igualdade do direito a fala nas assembleias populares com o objetivo de opinar em público sobre os negócios do Estado, influenciando as decisões tomadas pelos governantes (BONAVIDES, 2014). Nas palavras de Sartori (1994, p. 37), “a democracia antiga era, sem dúvida, a maior aproximação possível de uma democracia literal onde os governantes e os governados estavam lado a lado e interagem uns com os outros face a face”.

Nessas considerações podemos perceber que o principal elemento que contribuiu para a consolidação da democracia grega, como exemplo a ser seguido, é a participação por se constituir, ao mesmo tempo, também em seu ponto contraditório tendo em vista que esta não se destinava a toda a população, restringindo-se dessa forma o próprio entendimento de democracia como “o governo ou poder do povo” (SARTORI, 1994, p. 40). O processo participativo não era privilégio, verdadeiramente, de todos, mas de uma minoria considerada cidadã, livre, sustentada por aqueles que viviam na condição de escravos. De acordo com os registros históricos, no período da democracia direta, vivenciada em Atenas, dos cerca de duzentos mil habitantes, em torno de vinte mil eram considerados cidadãos, portanto livres, e em condições de participar das assembleias (FINLEY, 1995).

Ao excluir as mulheres, os estrangeiros, os escravos e limitar o processo participativo àqueles que estavam “livres”, a palavra povo perde o seu sentido, tendo em vista que o mesmo deve ser considerado em sua forma mais ampla, na condição de toda a população. Esses procedimentos colocam em dúvida o modelo de democracia iniciado na Grécia e abrem margem para sua reorientação a partir de novos interesses que emergem na sociedade.

1.2 A perspectiva da democracia representativa: uma tendência do liberalismo

A luta acirrada entre as duas principais cidades gregas, Atenas e Esparta, com a Guerra do Peloponeso¹², colaborou para o declínio da experiência democrática que primava pela participação direta dos cidadãos nas deliberações do Estado e para a implantação de um novo sistema de governo de cunho autoritário, influenciado pelo poder militar de Esparta. Esse autoritarismo se consolidou na Idade Média, em um primeiro momento com o esfacelamento do poder político e econômico e a instauração do feudalismo; e, no segundo, com a monarquia absolutista e a reconstrução de uma unidade política concentrada na figura do monarca, responsável pela elaboração e

¹² A Guerra do Peloponeso se constituiu em um conflito militar entre as duas principais cidades gregas, ocasionada pela desconfiança de Esparta em relação ao crescimento do poder de Atenas enquanto centro político e cultural da região.

execução das leis, sem a presença da participação popular ou necessidade de prestar contas de suas ações, tendo em vista que estas eram “divinamente inspiradas”.

Desse modo, o Estado absolutista, prefigurado no monarca, intervinha de forma arbitrária em todos os assuntos do Estado e controlava o desenvolvimento da economia, voltada para a captação de impostos com o objetivo de assegurar os privilégios da nobreza. Com esses elementos se apresentando na constituição das principais civilizações e com a consolidação das formas oligárquicas de se conduzir o Estado, a exemplo da República Romana, na qual “a limitação do poder político foi alcançada, não pela soberania popular ativa, mas graças à instituição de um complexo sistema de controles recíprocos entre os diferentes órgãos públicos” (COMPARATO, 2010, p. 56), a democracia pautada no modelo de Atenas se desgasta.

Somam-se a estes fatores a expansão territorial, promovida principalmente com o feudalismo e as conquistas de novas terras, pois para a existência da democracia direta era imprescindível:

[...]. Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo, uma grande simplicidade de costumes que evite a acumulação de questões e discussões espinhosas; depois, bastante igualdade entre as classes e as fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo – pois o luxo ou é o efeito de riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse e outro pela cobiça; entrega a pátria à frouxidão e à vaidade; subtrai do Estado todos os cidadãos para subjugar-los uns aos outros, e todos à opinião (ROUSSEAU, 2005, p. 150-51).

Condições que se tornaram inviáveis com a ascensão social dos comerciantes, promovida pelas negociações que ocorriam nas cidades destinadas aos negócios do comércio, conhecidas como *burgos*¹³, tornando-as locais em que se concentraram as fortunas que não pertenciam à nobreza ou ao clero, resultando em desigualdades sociais não mais definidas pelo caráter de hereditariedade, mas pelo acúmulo de riquezas provenientes das transações comerciais; e, com uma nova forma de pensar e organizar a sociedade, cujo objetivo fosse atender a todos, tendo como fundamento a vontade da população enquanto detentora do poder político, cuja

¹³ Esses locais se concentraram principalmente à margem dos castelos existentes no período medieval, tornando-se espaços de liberdade, não apenas para os mercadores, conhecidos como burgueses, mas para os demais que se sentiam desprezados pelo Estado monárquico, representando o poder temporal, e pela Igreja, representando o poder espiritual, ao qual todos estavam subordinados.

participação se tornaria possível por meio da representatividade, ou seja, pela democracia representativa. Democracia esta pensada como forma de substituição ao absolutismo, em que aos súditos não era permitido o direito de opinar, existindo uma clara distinção entre os que estavam respaldados para governar e os que deveriam ser governados, sendo obedientes à vontade dos governantes.

De acordo com Dalari¹⁴ (1998) existem três grandes movimentos de ordem política e social responsáveis pela condução ao Estado Moderno, de cunho democrático representativo. O primeiro foi a Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra em 1688, marca a ascensão do Parlamento¹⁵, ocupado pela burguesia cujo objetivo era alcançar o controle político do país por intermédio da limitação dos poderes da monarquia e da garantia das liberdades para a sociedade civil. Assim, a experiência inglesa inicia os modelos de democracia representativa, pois, “[...] a partir do *Bill of Rights*¹⁶ britânico, a ideia de um governo representativo, ainda que não de todo o povo, mas pelo menos de suas camadas superiores, começa a afirmar-se como uma garantia institucional indispensável das liberdades civis” (COMPARATO, 2010, p. 63-64).

O segundo, a Revolução Americana de 1776¹⁷, responsável pela organização dos Estados Unidos como uma nação independente e pelo estabelecimento

¹⁴ Para este autor as teorias democráticas possuem três fases sucessivas, na primeira apresenta-se o povo como titular da soberania, uma massa situada às margens do Estado; na segunda, o título de soberania é atribuído à nação, sendo o povo concebido como integrante do Estado, esta fase se consolida com a Revolução Francesa e influencia as concepções políticas do século XIX e início do século XX; na terceira fase tem-se a afirmação de que o Estado se constitui enquanto soberano, considerando que suas decisões são tomadas a partir da representatividade do povo, essa proposição tem início na segunda metade do século XX, ganhando destaque no século atual (DALARI, 1998).

¹⁵ A ideia de Parlamento, na Inglaterra, remonta aos anos de 1215 com a publicação da Carta Magna, limitando o poder absolutista da monarquia, sujeitando dessa forma a vontade do rei à lei.

¹⁶ Corresponde à Declaração de Direitos de 1689, assegurando o poder do Parlamento na Inglaterra, o direito à liberdade, à vida e à propriedade privada. Princípios básicos de sustentação da burguesia.

¹⁷ A Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 04 de julho de 1776, expressa que “[...] todos os homens foram criados iguais, foram dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre eles estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-se em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade. Na realidade a prudência recomenda que não se mudem os governos instituídos há muito tempo por motivos leves e passageiros; e, assim sendo, toda experiência tem mostrado que os homens estão mais dispostos a sofrer, enquanto os males são suportáveis, do que a se desagrar, abolindo as formas a que se acostumam. Mas quando uma longa série de abusos e usurpações, perseguindo invariavelmente o mesmo objeto, indica desígnios de reduzi-los ao despotismo absoluto, assistem-lhes o direito, bem como o dever, de abolir tais governos e instituir novos-Guardas para sua futura segurança”.

de uma Constituição em 1787, referenda a formação do poder legislativo composto pelo Senado Federal e por uma Câmara dos Representantes enquanto instrumentos de participação política dos cidadãos. A inexistência de uma nobreza e de um Parlamento em oposição ao absolutismo, contribuiu para que no processo de formação dos Estados Unidos da América fosse afirmada a ideia de um governo do povo capaz de garantir a supremacia da sua vontade, a liberdade de se associar e a manutenção de um controle permanente sobre as ações do governo.

O último movimento, a Revolução Francesa de 1789, considerado como o mais importante do ideário democrático do século XVIII, assevera a importância da nação como elemento de unificação dos interesses e das vontades do povo com o propósito de promover a estabilidade do país, declarando que os homens nascem livres e iguais em direitos, cabendo à sociedade política a responsabilidade de assegurar a conservação dos direitos naturais¹⁸: a vida, a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência a toda e qualquer forma de opressão; sendo a lei, expressão da vontade geral, o único instrumento capaz de limitar as ações dos indivíduos.

As referidas revoluções foram fundamentadas ideologicamente nos trabalhos desenvolvidos por Locke (1632-1704). Para o autor a limitação do poder da monarquia por meio da constituição do parlamento, responsável pela legislação, garantiria a supremacia dos direitos naturais da vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Este último se constituía no principal interesse para se participar do governo, portanto, a criação de leis com a finalidade de proteger a propriedade tornou-se uma prerrogativa do Estado, assim “[...], o objetivo capital e principal da união do homem em unidades sociais e de sua submissão a governos é a preservação de sua propriedade” (LOCKE, s.d., p. 69). Essas proposições representavam as ideias da burguesia, da qual Locke era defensor, em superação ao modelo absolutista.

Dessa forma, esses movimentos implicaram na consolidação do Estado moderno, de cunho liberal. Nas palavras de Bobbio (2005, p.14):

[...] O Estado liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária [...]; racionalmente, o Estado liberal é justificado como o

¹⁸ Na visão liberal, a partir das ideias de Locke, os direitos naturais são anteriores à formação do Estado, sua garantia independe do consenso ou do poder político.

resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura.

O referido Estado, por consequência, se coloca como aquele que irá garantir e preservar os direitos individuais e possibilitar que o povo, por meio do voto, escolha os representantes aos quais delegarão o poder de decisão política, tomando parte inclusive na elaboração das leis que regularão o comportamento da sociedade, só que agora não de forma direta, como ocorria no modelo de democracia grega. Com o liberalismo, portanto,

[...] o único governo democrático adequado a um povo de homem era a democracia representativa, aquela forma de governo em que o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus próprios representantes, que devem por ele decidir (BOBBIO, 2005, p. 33).

Dois elementos estratégicos na ascensão do Estado moderno-liberal foram conciliados, o controle desse estado pela burguesia e a participação popular, por meio das eleições, na escolha do parlamento. Lógico que tais direcionamentos não se deram de imediato, pois no pensamento liberal apenas os seus fundadores teriam garantidas suas propostas por esse novo estado, contudo as contradições que se apresentaram na sua formação, principalmente com o povo participando diretamente da tomada do poder, contribuíram para que estes reivindicassem espaço nos momentos de decisões. Assim, a melhor forma de assegurar a participação, foi o sistema representativo que possibilitou, ao menos de forma aparente, um aspecto democrático ao controle do poder do estado.

É importante ressaltar que a concepção liberal de democracia mantém como princípio básico para sua efetivação o critério de cidadania, tendo como base a posse da propriedade¹⁹, da qual a maioria da sociedade estava efetivamente excluída. Assim,

[...]. O pensamento liberal que está na origem da democracia dos modernos subordina a condição de cidadão à propriedade privada: o status de cidadão se conquista na sua relação com a propriedade. Essa visão tem como desdobramento uma perspectiva restrita de democracia, ou seja, a democracia que está na base do pensamento liberal é, em essência, a democracia dos proprietários (CABRAL NETO, 1997, p. 32).

¹⁹ Comparato (2010) destaca que em sua origem a democracia moderna não se preocupou com a defesa dos pobres em relação aos que eram ricos, mas com a defesa dos proprietários ricos contra o antigo regime de privilégios baseado nos estamentos e contra um governo considerado irresponsável por não assegurar os direitos de propriedade da nova classe social, a burguesia.

A participação no liberalismo se vincula expressamente em função da propriedade que cada um tem, sendo que o interesse da nação é a manutenção da propriedade. Podemos inferir, portanto, que as decisões eram tomadas por “representantes” escolhidos pelos proprietários, restringindo-se a prática da representação em assegurar a manutenção dos seus privilégios. O próprio sufrágio, restrito no momento inicial do Estado moderno, mas, ampliado (sufrágio universal) com as reivindicações ocasionadas pela população que se sentiu excluída das deliberações, não garantia, e ainda não garantem, a efetivação da participação popular. Existem, no entanto, vantagens na adoção da democracia representativa, tendo em vista que supera o radicalismo existente no modelo direto e, imprime a utilização de mecanismos de controle, dando limites aos poderes instituídos, através da fiscalização por parte do parlamento (SARTORI, 1993), responsável pela elaboração da base legal que movimenta o país (Constituições e outras regulamentações), conciliando as reivindicações dos diversos grupos da sociedade civil com os interesses da sociedade política.

Para Bobbio (2005), o Estado, no intuito de “dividir” a responsabilidade de suas ações e construir a ideia de que as decisões tomadas advinham da soberania popular, materializada no momento da escolha dos representantes, teve como ponto de partida, na democracia representativa, a perspectiva de que os eleitos sempre estariam em condições de fazer a melhor escolha para todos, não privilegiando interesses particulares. Nesse sentido, ocorre a construção de uma forma de governo baseada, em tese, na vontade do povo, portanto de um governo do povo. Porém, de acordo com Kelsen (1993, p. 141-142):

[...] a forma de governo definida como “governo do povo” não pressupõe uma vontade do povo voltada para a realização daquilo que, segundo a opinião deste, constitui o bem comum. O termo designa um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembléia popular, ou por um corpo de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo. Os indivíduos eleitos pelo povo são chamados seus representantes. Essa representação do povo significa a relação, constituída por eleição, entre o eleitorado e os eleitos.

Por outro lado, a democracia desenhada pelo liberalismo possui como um dos seus principais pilares a restrição do poder governamental (Kelsen, 1993), ou seja, em qualquer situação esta forma de governo é “vigiada” pelos poderes que são instituídos para frear as possíveis arbitrariedades cometidas nos momentos de decisões.

Nessa mesma direção, Bobbio (2005) refere-se a uma concepção de Estado na qual os poderes e as funções são limitadas.

As limitações, no entanto, advêm da institucionalização dos espaços representativos, assegurados pela divisão dos poderes. Sem dúvidas, o grande marco no que se refere ao estabelecimento da divisão dos poderes está em Montesquieu, especificamente em sua obra “O Espírito das Leis” (1748)²⁰, pois, com base nela, os defensores do liberalismo justificaram a necessidade de criar mecanismos de regulação do poder estatal, evitando que o mesmo se concentre nas mãos de um único indivíduo, e assegurar os direitos individuais advindos da liberdade de cada cidadão.

A separação dos poderes, na perspectiva de Montesquieu, foi fundamentada na Constituição Inglesa, na qual identificou a existência de três poderes separados entre si, mas ao mesmo tempo relacionados, na medida em que um servia para frear as decisões que o outro tomava, sendo os mesmos: o *executivo*, regido pelo monarca (rei), cuja função era vetar as decisões tomadas pelo parlamento e administrar a coisa pública; o *legislativo*, responsável pela elaboração das leis e pela fiscalização do poder executivo, composto por duas partes, o corpo dos comuns – integrado por pessoas do povo representando os diferentes grupos sociais – e, o corpo dos nobres – que tinha o poder de vetar as decisões tomadas pelo corpo dos comuns; e por último, o *judiciário*, responsável pelo julgamento dos crimes cometidos e por decidir sobre as questões que se referiam à validade ou não das leis elaboradas pelo legislativo.

Destacamos, ainda, que com base na ideia de divisão dos poderes, outras constituições foram elaboradas, entre as quais a dos Estados Unidos por firmar-se no sistema federativo²¹, baseado na soberania popular, na divisão dos poderes instituídos e na existência de um governo popular de caráter representativo. De acordo com Bobbio (2000, p. 154) “a democracia representativa nasceu do pressuposto (equivocado) de que os indivíduos, uma vez investidos da função pública de escolher os seus representantes, escolheriam os “melhores””, com a liberdade de tomar as decisões não apenas em nome daqueles que o elegeram, mas de todos, tendo em vista que pelo princípio da democracia, o escolhido pela maioria age em nome do povo.

²⁰ Apesar de estarmos fazendo referência ao ano da publicação original da obra, estamos utilizando no trabalho a publicação do ano de 1996 da Martins Fontes, com tradução de Cristina Murachco.

²¹ Para um melhor entendimento da constituição do federalismo recomenda-se consultar a obra: O federalista, dos autores Hamilton, Madison e Jay (2003).

A democracia moderna aparece, ainda, ligada às ideias de liberdade e igualdade, princípios fundamentais do liberalismo. Nessa perspectiva, a liberdade está relacionada aos direitos individuais adquiridos com o status de cidadão, com o qual se tem a ideia de um exercício do poder como ato político, restrito aos períodos eleitorais, no momento de escolha dos representantes; do mesmo modo a igualdade está relacionada ao direito de organização de forma autônoma, seja em relação ao trabalho ou à sociedade, tornando-se um elemento jurídico e, também, político, mas, não no que se refere ao aspecto social, tendo em vista que prevalece uma grande diferença em relação ao aspecto econômico (ROSENFELD, 1984). E, ainda,

A noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo, e não à igualdade real na sociedade. Reconhecer a igualdade de oportunidades significa admitir como certo o direito de todas as pessoas participarem da competição, visando retirar dela o maior benefício possível (VIEIRA, 1992, p. 70).

Essa noção “aproxima” o sentido de igualdade à apropriação privada, ou seja, a capacidade de acumular riquezas a partir das condições individuais de cada membro da sociedade, uma vez que no sentido jurídico todos são iguais perante a lei, com direitos considerados inalienáveis, cabendo ao estado regular as formas que garantam a manutenção do que é obtido. Importante destacar, ainda, que a escolha dos representantes se coloca como sendo outro ponto em que todos possuem certa igualdade nos momentos de decisão, tendo em vista que no processo eleitoral existe um mesmo peso em relação ao processo de votação, assim, Patemam (1992, p. 19) destaca que na democracia moderna:

[...] a “igualdade política” refere-se à existência do sufrágio universal (um homem, um voto) com sua sanção por meio da competição eleitoral por votos e, mais importante, refere-se ao fato da igualdade de oportunidades de se ter acesso para influenciar aqueles que tomam as decisões por meio de processos intereleitorais, pelos quais diferentes grupos do eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas.

Esse processo se tornou a base de justificação para a representação na democracia moderna, pois na medida em que as decisões sobre os assuntos do estado deixam de ser discutidas nas praças, torna-se necessário escolher aqueles que mediante o jogo político representam cada cidadão, para avalizar os representados na materialização das ações do Estado, em um conflito entre as reivindicações da massa do povo e daqueles que, por meio do seu poder econômico, querem manter os seus

privilégios. Portanto, mesmo partindo-se da hipótese de que todos os homens têm uma igualdade natural, a realidade mostra claramente que a cada momento essa dita igualdade se distancia de uma maior parte da população, pois no que se refere à independência, ao exercício do poder e aos direitos, as artimanhas dos que controlam a política e, conseqüentemente, o próprio Estado, evidenciam o falso discurso da igualdade garantida por aqueles que nos representam (FINLEY, 1988).

Por outro lado, pressupor que o ato democrático se restringe ao voto, como geralmente acontece no contexto da política, é perder a essência da democracia enquanto ato de participação permanente no Estado. Mas, isso é justificável na medida em que a aproximação entre os representantes e os representados se restringe aos momentos das campanhas políticas, nas “corridas atrás dos votos”, havendo um distanciamento após esse período e, conseqüentemente, uma menor, ou nenhuma, fiscalização do povo em relação aos atos do parlamento e do executivo, facilitando a prática da corrupção, como desvios dos recursos públicos, capitaneados por intermédio dos impostos; e, a perda de confiança nos representantes, comprovada, por exemplo, pelas taxas de abstenção nas eleições. Os graves problemas que se apresentam no contexto da democracia têm ocasionado, ainda, uma grande apatia da população em relação aos espaços públicos de representação, sendo, portanto, insignificante a participação nos momentos de deliberação e, em muitas situações, até os representantes se afastam dos debates.

Tal apatia se justifica pelas condições que foram dadas ao ato de representar, que na acepção de Bobbio (2000) pode acontecer de duas formas: na primeira os representantes possuem um mandato que é imperativo, ou seja, constitui-se em um “delegado”, um “porta voz” dos representados, assim as decisões são pensadas a partir da vontade do povo; na segunda, possui um mandato como fiduciário, no qual, pelo grau de confiança que lhe é depositado pelos eleitores, pode decidir de forma autônoma por aquilo que é melhor para todos. A esta segunda forma Benevides (2014) chama de “doutrina da duplicidade”, na qual ao povo cabe apenas a função de escolher aqueles que serão seus representantes. Estes se tornam, a partir de então, uma nova pessoa, que possui vontade que deve ser diferente da apresentada pelos representados, tendo em vista que sua forma de reflexão e iniciativas será feita em prol do bem comum, da nação como um todo, e não de grupos específicos, nem mesmo daqueles que o elegeram.

Como mecanismo da democracia liberal, esta segunda forma foi a que se consolidou e, nela:

A participação do cidadão é reduzida ao ato de votar e, mesmo assim, [...] é desprovida de qualquer conteúdo, pois não indica a vontade do povo. O método eleitoral tem caráter apenas legitimador para os governantes. Ao votar, o povo não decide nada, apenas pensa que está decidindo e, por isso dispõe-se a obedecer aos governantes. Os governantes, eleitos em nome do povo, não trabalham para encontrar arranjos institucionais para realizar a vontade dos que os elegeram (BETLINSKI, 2013, p. 73).

Ao restringir a participação do cidadão ao mero ato de votar, a democracia liberal, representativa, revela aspectos que vão culminar no questionamento de seu verdadeiro sentido, entre os quais se destacam: o distanciamento entre representantes e representados, tendo em vista que os últimos não podem opinar sobre as decisões tomadas por aqueles que escolheram; a inexistência de mecanismos eficazes com os quais o povo possa “controlar” os seus representantes; o enfraquecimento da própria cidadania, na medida em que o povo considera a sua participação na política como o simples ato de escolher os representantes; e, aquele que se torna o mais grave, a falta de motivação em participar efetivamente dos assuntos do Estado enquanto órgão gestor das deliberações coletivas.

Em consequência, a forma como a democracia moderna se institucionalizou – sob a ideia de representatividade – para assegurar a existência do controle do Estado e sua submissão aos detentores do poder político entra em uma situação de crise. Crise esta que segundo Betlinsk (2013) é conhecida como de dupla patologia, a primeira relacionada ao afastamento dos indivíduos dos processos participativos e, a segunda, pelo não reconhecimento dos representantes como aqueles que podem atender às demandas da população. Com isso, intensificaram-se as exigências por uma participação mais direta da população em relação às decisões dos governos, sejam em nível nacional ou local, sendo necessária a criação de instrumentos e espaços que permitam dar voz ao povo.

1.3 A democracia participativa: um novo direcionamento

No momento em que os representados se afastam dos processos de decisão, por meio da restrição eleitoral, tornam-se meros expectadores dos debates que se originam no contexto político por aqueles que os representam, com isso “o Estado

democrático representativo põe em cena um grupo ativo, encarregado da representação, e um grupo que, se permanece atomizado e voltado para satisfação dos interesses materiais, tende a passividade” (ROSENFELD, 1994, p. 75).

Nesse sentido, propõe-se outro encaminhamento para redimensionar o modelo ancorado na democracia representativa apenas restrita às eleições periódicas, mas, o que se espera é a institucionalização de uma prática em que os cidadãos sintam-se parte da nação, colaborando na construção de uma nova sociedade, na qual se integram não apenas como eleitores, mas como formuladores e fiscalizadores das políticas públicas, portanto, tomando parte em uma democracia participativa, articulando elementos da representação e da democracia direta, sendo capazes de intervir “nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade” (BORNEVADE, 1994, p.24). Assim,

Uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível. [...], envolve processos participatórios, isto é, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais ou políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos (BORDENAVE, 1994, p. 25-26).

Desse modo, a participação se relaciona ao envolvimento dos cidadãos no processo de organização social, sendo-lhes assegurado vez, voz e também voto, para contribuir com as questões políticas e sociais. Essa perspectiva tem seus fundamentos na defesa da democracia direta, considerando o povo soberano em relação ao poder executivo, tornando-se sagrada e inviolável a vontade do cidadão (ROUSSEAU, 2005).

A participação constitui-se, por outro lado, em um exercício de aprendizado, na medida em que:

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-los (PATEMAM, 1992, p. 60-61).

As diversas esferas sociais devem, portanto, possibilitar atitudes participativas para a comunidade, garantindo a ampliação dos espaços em que a prática da democracia participativa seja efetivada. A materialização dos momentos de

participação para além dos períodos eleitorais constitui-se uma realidade em que são utilizados instrumentos legais que refletem a forma da democracia direta, segundo a qual o poder de decisão cabe ao povo, mas, sem as grandes assembleias realizadas em praça pública, a exemplo do que ocorria na cidade de Atenas.

Os principais instrumentos utilizados que existem com essa finalidade são: *o plebiscito* – um processo de consulta à população para decidir sobre questões que envolvem medidas políticas, matérias constitucionais relacionadas à estrutura do Estado ou do seu governo e, ainda, uma consulta antes da elaboração de uma lei para saber sobre a sua validade diante da opinião pública; *o referendo* – possui uma aproximação com o plebiscito, é utilizado para confirmar ou refutar uma decisão previamente tomada pelo poder legislativo, ou seja, sua sanção depende do sufrágio dos cidadãos, votando pelo sim ou pelo não da lei; e, *a iniciativa popular* – corresponde a um processo legislativo que envolve a elaboração de um projeto de mudança no texto constitucional de autoria da sociedade, precedida por uma campanha para divulgação da proposta, coleta de assinaturas e o acompanhamento da votação nas casas legislativas (BENEVIDES, 2003; BONAVIDES, 2014). Esses são instrumentos legalmente reconhecidos, nos Estados de regimes democráticos, como possibilidades de participação direta dos cidadãos em questões de interesse nacional, momento no qual o Estado depende da plena vontade do povo.

A democracia é um projeto da sociedade construído a partir dos interesses, que se evidenciam nas relações estabelecidas entre os indivíduos, quer sejam elas conflituosas ou consensuais, dinamizando-a em sua forma direta ou representativa e nas variações decorrentes desta última, no sentido de aproximá-la da perspectiva em que a maior participação dos cidadãos sintetiza a vontade da maioria, portanto, a ser aceita por todos.

Em suas considerações acerca da democracia, Rousseau (2005) nos lembra de que a mesma, verdadeiramente, nunca existiu e nunca existirá, pois mesmo em sua formação mais plena encontramos divergências, principalmente às relacionadas aos indivíduos que estavam aptos para fazerem parte dos momentos de deliberação do Estado, cabendo essa atribuição apenas aos que eram considerados livres, excluindo desse modo grande parte da população do jogo democrático. Assim, “a democracia que assegurava, no plano formal, a igualdade política a todos os cidadãos, no plano real

convivia com uma desigualdade material, o que, certamente expressava o caráter limitativo da participação política” (CABRAL NETO, 1997, p. 290).

Para superar este formato, a corrente liberal articula a criação do Estado em que a participação direta do cidadão é substituída pela representação política, cuja escolha acontece por meio dos procedimentos eleitorais, especialmente do voto garantido a todos, pelo sufrágio universal. Com a eleição dos representantes, aos representados cabe apenas esperar a defesa das suas demandas nos locais formais de representação, com destaque para as casas legislativas nas esferas federal, estadual e municipal. Mas,

[...], se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto; sintética, mas eficazmente: para dar um juízo sobre o Estado da democratização num dado país, o critério não deve ser o de “quem” vota, mas o de “onde” se vota [...] (BOBBIO, 2011, p. 68).

Nesse sentido, temos a defesa da institucionalização de espaços em que a sociedade possa atuar em processos decisórios. Contudo, esses não podem ser restritos apenas aos momentos de escolhas dos representantes, sendo fundamental para que ocorra uma mudança qualitativa, tendo em vista que a democracia representativa defendida pelo liberalismo resolveu o problema do aspecto quantitativo²², uma aproximação mais permanente entre os representantes e seus representados, cabendo aos primeiros a responsabilidade de prestar esclarecimentos aos segundos sobre os trabalhos desenvolvidos e as decisões tomadas, bem como ouvi-los em suas demandas.

Apesar das dificuldades para que isso se concretize, consideramos que o espaço escolar pode ser utilizado como instrumento de efetivação dessa prática, tendo em vista que no mesmo temos a presença do processo de representação, nos Conselhos Escolares, e as possibilidades para uma maior aproximação entre os representantes e os representados. Num país marcado por fortes traços repressivos como o Brasil, cuja experiência democrática é recente, essa aproximação, apesar das adversidades existentes, precisam ser exercitadas por todos.

²² A expansão territorial e o aumento populacional se tornaram justificativas para o impedimento da democracia direta. Dessa forma, a representação se colocou, na lógica liberal, como a forma mais viável para que todos os cidadãos participassem do Estado por meio da eleição de representantes, resolvendo o problema de ordem quantitativa, tendo em vista que não seria mais necessário se reunir um grande número do povo para tomar as decisões.

1.4 A democracia no contexto brasileiro: uma experiência tutelada

A constituição da “democracia” no contexto brasileiro é marcada por avanços e retrocessos dependendo do seu período histórico e das correlações de forças existentes entre os que estão no poder, sejam os grupos civis ou militares, em uma dinâmica que envolve restrições e lutas pela concessão de direitos sociais e políticos. Nesse sentido, as marcas que trazem a experiência democrática no país, considerada nova em razão dos períodos ditatoriais que dominaram o processo de democratização, foram construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1934), com a derrubada do presidente Washington Luís e o fim da República Velha, marcada pela alternância no cargo entre os paulistas e mineiros²³.

Sob a bandeira da liberalização e moralização política, Vargas permaneceu no poder por 15 anos, mesclando sua atuação entre a concessão de benefícios aos trabalhadores, como: a jornada de trabalho de oito horas, a obrigatoriedade da carteira de trabalho, a institucionalização do salário mínimo e a organização da justiça do trabalho. E, em um segundo momento (1937-1945), com forte repressão destaca-se: o fechamento do congresso, a restrição das liberdades individuais, a censura, a tortura e a prisão daqueles que se contrapunham as ações do governo²⁴, situações que serão rotineiras em outros governos militares²⁵.

Mas, o ponto que destaca a intensidade de uma experiência com um direcionamento democrático situa-se entre os anos de 1946 a 1964, quando os partidos políticos passam a atuar de forma mais efetiva na organização da política nacional, pois, “embora os analfabetos continuassem sem direito a voto, e a influência do poder

²³ A alternância no poder entre paulistas e mineiros ficou conhecida na história brasileira como “política do café-com-leite”, predominante no período da República Velha, entre 1898 e 1930, na qual os dois estados economicamente mais importantes do país, São Paulo e Minas Gerais, se alternavam no comando da República Brasileira.

²⁴ Os benefícios trabalhistas são criados entre o período de 1934 a 1938, quando é eleito pela Assembleia Nacional Constituinte. O segundo momento, conhecido como ditadura do Estado novo, no período de 1937 a 1945, se inicia após a alegação da existência de uma conspiração comunista para tomar o poder.

²⁵ Nesse aspecto podemos destacar a promulgação dos Atos Institucionais (1964-1969) durante a Ditadura Militar. Os mesmos foram mecanismos de legalização das ações de repressão do Estado aos considerados inimigos do regime. Ao todo foram 17 Atos Institucionais, sendo o mais rigoroso o AI nº 5, de 1968, proibindo as manifestações políticas, censurando os meios de comunicação, suspendendo o habeas-corpus e dando poder irrestrito ao Presidente para decretar o estado de sítio, pelo qual podia cassar os mandatos parlamentares e fechar o congresso nacional.

econômico nas eleições fosse muito forte, os partidos políticos tiveram nesses dezoito anos amplas possibilidades de atuação, propaganda e coalizão” (CUNHA, 2001, p. 19), tendo-se, ainda, a existência de eleições diretas para presidente e a instauração de uma Assembleia Constituinte para elaborar uma Constituição democrática em 1946. Contudo, esse processo não se concretizou em razão do Golpe de 1964²⁶ momento em que a repressão influenciou o cenário político, cultural, social e econômico do país, até o final dos anos de 1970, quando se construíram os caminhos para redemocratização. Além de forte repressão, o período militar é caracterizado, ainda, por um modelo econômico com grande concentração de renda, voltado para o mercado com os países estrangeiros, por meio de acordos de cooperação e de empréstimos para o desenvolvimento da indústria e da infraestrutura, fato que contribuiu para elevação da dívida externa e dependência econômica.

No contexto da década de 70, do século XX, a transição democrática ganha ênfase nos países da América Latina, cujas experiências se materializam entre uma maior abertura política e o endurecimento por parte dos regimes ditatoriais, dando início ao que ficou conhecido como uma “transição pactuada”, na qual a do Brasil se caracteriza como um caso bem-sucedido, realizada por intermédio de um acordo explícito ou não entre as alas consideradas menos conservadoras dos regimes autoritários e das oposições que lutavam pela democracia, favorecendo uma saída negociada do autoritarismo (MOISÉS, 1989).

O questionamento do autoritarismo das ações governamentais, levando conseqüentemente ao seu progressivo desmantelamento, se estendeu de forma mais acentuada desde o início do Governo de Geisel, a partir de 1974, ao final do Governo Figueiredo, em 1985. Assim, no governo Geisel, (1974-1978) o processo de redemocratização se inicia com a garantia de que os militares continuariam nos seus locais de origem, mas sem nenhum tipo de perseguição pelos crimes cometidos e, ainda, com a pretensão de atingir quatro metas consideradas fundamentais: I) a manutenção do apoio dos militares e a diminuição do poder dos considerados linha dura; II) o controle

²⁶ No Brasil, a partir de 1964, o Estado caracteriza-se pelo elevado grau de autoritarismo e violência. Além disso, pela manutenção de uma aparência democrático-representativa, uma vez que o Congresso Nacional não foi fechado definitivamente (embora tenha sido mutilado) e o Judiciário continuou a funcionar, ainda que como apêndice do executivo. O autoritarismo traduz-se, igualmente, pela tentativa de controlar e sufocar amplos setores da sociedade civil, intervindo em sindicatos, reprimindo e fechando instituições representativas de trabalhadores e estudantes, extinguindo partidos políticos, bem como pela exclusão do setor popular e dos seus aliados da arena política (GERMANO, 2005, p. 55).

dos subversivos, grupos que se colocavam contra as atitudes do governo, em algumas situações com o uso das armas; III) o retorno à democracia, de caráter representativo; e, IV) a manutenção das altas taxas de crescimento, para que junto com a liberalização política, houvesse, também, uma distribuição mais uniforme dos benefícios do crescimento econômico (SKIDMORE, 1988).

A expectativa de boa parte da elite em relação ao novo governo centrava-se na esperança de que Geisel controlasse o aparato de repressão, especialmente os torturadores. O homem comum, no entanto, mal podia partilhar dessa esperança, já que era vítima de atos de repressão policial, tanto em regime democrático quanto em regime autoritário (SKIDMORE, 1988, p. 326).

Deste modo, iniciaram-se os debates para a “abertura política” de forma lenta e gradual ao mesmo tempo em que se mantiveram atitudes de autoritarismo que garantiram o poder dos militares, dentre elas o fechamento do Congresso Nacional. Dentro do próprio governo os chamados “linhas-duras” atrapalhavam os esforços liberalizantes, pois, controlando o aparato de repressão, prenderam e torturaram jornalistas, advogados, reprimiram a mídia (impressa), desapareceram com os contrários ao regime e cassaram mandatos. Com isso,

[...] ao fim do Governo Geisel, a estatística do Regime Militar de 1964, registrava aproximadamente 10 mil exilados políticos, 4.682 cassados, milhares de cidadãos que passaram pelos cárceres políticos, 245 estudantes expulsos das universidades por força do Decreto 477, e uma lista de mortos e desaparecidos tocando a casa das três centenas (Arquidiocese de São Paulo, 1985:88). A tortura e a morte nas masmorras da ditadura tornaram-se rotineiras nesses anos de chumbo da nossa história (GERMANO, 2005, p. 70).

Os movimentos oposicionistas conseguiram vitórias significativas rumo à abertura democrática, apesar de toda repressão. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido opositor ao Governo Militar, teve expressiva votação nas eleições que ocorreram em novembro de 1974, conquistaram 165 vagas de deputado federal, 20 de senador e assumiram o controle das assembleias legislativas em muitos estados importantes, dentre os quais: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, Acre e Amazonas. Na tentativa de reprimir o que poderia acontecer na eleição seguinte, em 1978, Geisel começou a agir para impedir o crescimento da oposição. Nesse sentido, em 1º de abril de 1977, utilizando a prerrogativa do AI-5 fecha o Congresso Nacional e anuncia um leque de reformas constitucionais que ficaram conhecidas como “Pacote de Abril”, tendo como maior objetivo tornar o partido da ARENA (Aliança Renovadora

Nacional), partido governista, imbatível na eleição que se aproximava. Para isso, determinou que as emendas constitucionais fossem aprovadas por maioria simples; os governadores dos estados e um terço do senado escolhidos indiretamente pelos colégios eleitorais; a definição do número de deputados federais de acordo com a população dos estados; e, ainda, a limitação do acesso dos candidatos ao rádio ou à televisão (SKIDMORE, 1988).

Torna-se importante referenciar que, fora da arena política, os movimentos sociais contribuíram significativamente para mudança do quadro instalado. Com severas críticas às arbitrariedades do governo, principalmente as relacionadas às prisões, torturas, desaparecimentos e mortes dos opositores²⁷; estudantes, professores universitários, membros da Igreja Católica e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) iniciaram várias manifestações, a partir do ano de 1975, para levar ao conhecimento da sociedade os fatos acontecidos nos porões da ditadura²⁸. Nesse sentido, a Universidade de São Paulo realizou uma greve durante três dias, bispos da Igreja Católica assinaram documentos denunciando os atos praticados pelos militares e a OAB cobrou a abertura de inquérito pelas mortes ocorridas.

No que se refere ao trabalho desenvolvido pela Igreja, destacaram-se as ações das Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs). Adotando uma postura política e teológica progressista, com clérigos se posicionando de forma agressiva frente aos desmandos governamentais, e por meio das CEBs, criaram grupos para o estudo da Bíblia em que eram discutidos, também, assuntos relacionados à realidade social das comunidades, focalizando as condições de pobreza da maioria da população, em especial às das cidades sem desenvolvimento. A importância da organização política dessas comunidades deu-se com a criação de clubes de mães, e, mais ainda, com o “Movimento do Custo de Vida” que, de acordo com Skidmore (1988), tinha como principal objetivo estimular a realização de manifestações públicas para protestar contra

²⁷ Entre as várias mortes dos opositores, a mais emblemática foi a do diretor do departamento de notícias do canal de televisão não comercial de São Paulo, Vladimir Herzog em outubro de 1975. Depois de comparecer ao quartel na tentativa de colaborar com as investigações dos militares, é apresentado como morto ao ter se “suicidado” logo após “confessar” fazer parte do Partido Comunista.

²⁸ A repressão militar foi severa com os grupos que tentavam organizar os trabalhadores, existia um rigoroso controle sobre os sindicatos; membros do clero envolvidos em atividades políticas foram vigiados e submetidos a humilhações e, os moradores das favelas e trabalhadores rurais eram constantemente monitorados (SKIDMORE, 1988).

os militares e o descaso com os menos favorecidos, tendo em vista a grande concentração de renda nas mãos dos considerados ricos.

Apesar da existência de momentos em que a classe trabalhadora ampliava o seu poder de renda, as condições econômicas sempre estavam mais favoráveis aos ricos. O próprio governo justificava a necessidade da concentração de renda nas mãos de poucos com a “teoria do bolo”, segundo a qual o crescimento do investimento e o progresso do país permitiriam a concentração para os que fossem capazes de poupar e de investir. Pois, a distribuição da renda de forma igual entre os donos das indústrias e os trabalhadores, ou seja, sua maior pulverização seria prejudicial para todo o país. Pela lógica governamental, inicialmente se concentraria a riqueza e em um prazo que não se poderia determinar, buscar-se-ia alguma equidade (GERMANO 2005).

Essa perspectiva, ou falta dela, levou o movimento sindical paulista a lutar contra o arrocho salarial a que foi submetido durante o período militar. A partir de debates em que discutiam os problemas existentes nas fábricas, iniciaram uma greve contra a exploração nas relações de trabalho, principalmente as referentes ao salário. Dessa forma, o movimento iniciou-se na fábrica de caminhões e ônibus da Saab-Scania, em São Bernardo do Campo, com a presença de 2.500 metalúrgicos. Mesmo batendo o ponto, estes trabalhadores cruzaram os braços e ficaram sentados sem ligar as máquinas em que desenvolviam suas atividades. Com o êxito do movimento, outras 90 empresas se mobilizaram, parando ao todo 500.000 funcionários, para garantir, em negociação direta com os empregadores, um reajuste de 11%. A força do movimento sindical e o seu ativismo foi justificado em consequência da abertura política e da liberalização proposta pelo governo Geisel. Desse modo, as intervenções realizadas nos interiores das fábricas e nas mobilizações contribuíram ainda para as greves realizadas no ano de 1979 (SKIDMORE, 1988; GERMANO, 2005).

Antes da posse do novo presidente, João Batista Figueiredo, Geisel revogou o AI-5, dando condições para a concessão da anistia política²⁹ e a permissão para formação de novos partidos. Isso representou a volta de vários líderes políticos que se

²⁹ A lei da anistia foi aprovada em agosto de 1979 beneficiando todos os presos ou exilados por crimes políticos desde 2 de setembro de 1961. Ficaram de fora os considerados culpados por atos terroristas e de terem resistido com armas contra o governo (SKIDMORE, 1988).

abrigaram mais uma vez no único partido de oposição até então existente no país o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Nas palavras de Skidmore (1988, p. 424):

A anistia foi um poderoso tônico na atmosfera política, dando imediato reforço à popularidade do presidente. Mostrava também que Figueiredo confiava que podia resistir às objeções da linha dura por ter permitido o reingresso na política de tantos “subversivos”. Com os comunistas de antiga linhagem e os trotskistas novamente no Brasil, e com a imprensa virtualmente livre (embora sujeita a pressões, ameaças e até violências ocasionais), o sistema político brasileiro parecia mais aberto do que em qualquer outra época desde 1968.

O fortalecimento da oposição e a forte associação do partido do governo, a Arena³⁰, aos momentos de grande repressão militar acrescentaram um novo direcionamento à abertura. No intuito de diminuir a vantagem oposicionista foi arquitetada a dissolução do sistema bipartidário, promovendo, assim, a criação de vários partidos com características de oposição, mas, as forças do governo eram mantidas em um único partido. A estratégia resultou na criação do Partido Democrático Social (PDS), que aglutinou os membros do antigo partido governista; do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com representantes do antigo MDB; do Partido dos Trabalhadores (PT), nascido das bases do movimento grevista de São Paulo como partido da classe operária, tendo na liderança o metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva; do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), antigo partido político ao qual Getúlio Vargas era filiado; do Partido Democrático Trabalhista (PDT), fundado por Leonel Brizola; e, ainda, do Partido Popular (PP), liderado por Tancredo Neves e considerado, pelo governo, como a oposição em que se podia confiar.

Por outro lado, uma nova Lei salarial (Lei 6.886) foi aprovada com a manutenção do reajuste concedido em 1979 de 11% para a base e a redução do reajuste para os que estavam nos níveis mais elevados. A profunda recessão pela qual passou o país no período de 1982 a 1983 e o desemprego diminuiu o poder de barganha dos sindicatos, forçando-os a aceitar os reajustes fixados pelo governo. Porém, algumas empresas beneficiadas com subsídios governamentais, como as de produtos agrícolas de soja, do açúcar e do café; e, as indústrias de calçados e veículos mantiveram-se funcionando em boas condições (SKIDMORE, 1988).

³⁰ A Aliança Renovadora Nacional (Arena) foi o partido político criado no Brasil em 1965 para sustentar politicamente o regime militar instaurado com o golpe de 1964.

Nesse contexto, aconteceram as eleições no ano de 1982³¹, que, de certa forma, trouxe aspectos importantes para o processo de democratização da sociedade brasileira na medida em que foram realizadas eleições diretas para os governos estaduais, senadores, deputados e representantes municipais (prefeitos e vereadores); e a conquista, pelos partidos oposicionistas (PMDB e PDT), de muitos estados considerados fundamentais para a política e economia nacional: São Paulo (Franco Montoro), Minas Gerais (Tancredo Neves³²), Paraná (José Richa), Espírito Santo (Gérson Camata), Mato Grosso do Sul (Wilson Martins), Goiás (Iris Rezende), Pará (Jáder Barbalho), Amazonas (Gilberto Raposo), Acre (Nabor Rocha Júnior) e Rio de Janeiro (Leonel Brizola). A força dos referidos estados contribuiu para abertura democrática e a queda do regime militar instaurado desde 1964.

Com a nova configuração política nos estados comandados pela oposição, no Congresso Nacional³³ e nos movimentos sociais, iniciaram-se os ataques à eleição indireta para escolha do presidente da república em 1985. Tal propósito agregou uma ampla frente de mobilização e pressão social com a presença de diversos políticos, forças sindicais, estudiosos, artistas e estudantes de todos os níveis de ensino em prol das Diretas Já, levando um grande público³⁴ a se concentrar constantemente nas cidades brasileiras, para que a eleição presidencial tivesse a participação popular.

A Emenda constitucional proposta pelo Deputado Dante de Oliveira em março de 1983 tornara-se o grande instrumento com este objetivo, contudo, controlando praticamente metade dos assentos da Câmara, a proposta foi derrotada recebendo apenas 298 do total de 320 votos necessários para sua aprovação, mesmo sobre forte pressão

³¹ As eleições para as prefeituras e câmaras municipais do ano de 1980 haviam sido adiadas para o ano de 1982 como mais uma estratégia do governo para garantir a supremacia do PDS. Assim no ano de 1982 as eleições aconteceriam de forma direta para os governos estaduais, o senado, as câmaras federal e estadual, as prefeituras e as câmaras municipais.

³² Nas eleições de 1982, Tancredo Neves deixa o PP e filia-se ao PMDB, pelo qual é eleito governador de Minas Gerais.

³³ Mesmo com as restrições impostas pelo pacote eleitoral de 1981, proibindo as coligações partidárias, obrigando o eleitor a votar em candidatos do mesmo partido para todos os cargos e níveis e censurando a propaganda eleitoral, os partidos oposicionistas elegeram 245 Deputados Federais, 10 a mais que o partido governista; e, conquistaram, ainda, 23 cadeiras no Senado, enquanto o governo graças ao recurso do senador biônico se manteve com o maior número, 46 cadeiras.

³⁴ Skidmore (1988) relata que o comício realizado no Rio de Janeiro em prol da eleição direta para presidente reuniu 500.000 pessoas, contando com a presença de governadores da oposição, líderes de diversos partidos, celebridades do esporte e das artes. Em São Paulo, local de realização da maior mobilização da campanha, esteve presente mais de um milhão de pessoas.

popular em manifestação ocorrida na parte externa do Congresso Nacional, no dia 22 de abril de 1984. Com a “derrota apertada” iniciou-se uma grande articulação para a eleição, via Colégio Eleitoral, do novo presidente da república.

Do lado do partido governista (PDS) o nome mais forte foi o de Paulo Maluf que, com uma estratégia agressiva para fortalecer a sua candidatura, criou um racha no próprio partido, fazendo com que muitos nomes de peso, entre eles o Vice-Presidente Aureliano Chaves, Marco Maciel, Antônio Carlos Magalhães e José Sarney deixassem o partido para criarem o Partido da Frente Liberal (PFL). Pela oposição já estava consolidado o nome de Tancredo Neves (PMDB), ganhando também a aprovação de militares, tendo em vista a promessa de que não apoiaria a abertura de processo contra aqueles que eram acusados de tortura recebendo, em troca, o apoio de Geisel. Acrescenta-se a isso a sua passagem por postos estratégicos da república em governos anteriores, como Ministro da Justiça (1953-1954) no governo de Getúlio Vargas, Diretor do Banco do Brasil (1956-1958) no governo de Juscelino Kubitschek, primeiro ministro (1962) durante o governo de João Goulart e deputado federal (anos 60 e 70), senador (1978-1982) e governador de Minas Gerais (1983-1984).

Encabeçada por Tancredo Neves e como Vice José Sarney formou-se a Aliança Democrática, ou seja, “um pacto político que visava a conciliação entre a sociedade e o Estado, entre o povo e o governo” (Cunha, 2001, p. 25), tendo como compromissos, entre outros:

- Restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal, para Presidente da República, prefeitos das capitais dos estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais e dos declarados de interesse de segurança nacional [...];
- Convocação de Assembléia Constituinte livre e soberana, em 1986, para elaboração da nova Constituição;
- Restabelecimento das prerrogativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;
- Fortalecimento da federação e efetiva autonomia política e financeira dos estados e municípios;
- Reforma da legislação eleitoral de modo a possibilitar a formação de novos partidos, permitir as coligações partidárias e assegurar às agremiações políticas o acesso democrático ao rádio e à televisão;
- Prioridade ao nordeste e reconhecimento da sua capacidade na formulação de soluções mais adequadas ao resgate da dívida nacional para com a região;
- Desconcentração do poder e descentralização do processo decisório. Desburocratização;

- Educação fundamental para todos. Fortalecimento da universidade e efetivação de sua autonomia. Apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural;
- Política externa voltada para a preservação da soberania dos estados, segurança e justiça internacionais, e busca da paz (CUNHA, 2001, p. 26-27).

A obtenção de amplo apoio popular por defenderem as principais reivindicações da sociedade, e dos militares fez com que os candidatos da Aliança conseguissem a maioria dos votos do Colégio Eleitoral³⁵ sagrando-se como os primeiros governantes civis após o Golpe de 1964. Porém, a transferência do poder não aconteceu de forma tão simples, em razão do quadro de saúde do Presidente eleito Tancredo Neves. Acometido de uma “grave doença intestinal” foi hospitalizado sem assumir de fato a cadeira presidencial³⁶, cabendo esta prerrogativa ao seu vice em uma ampla articulação que envolveu membros do Congresso Nacional e o aval dos militares. Com a morte de Tancredo, o vice-presidente assumiu a chefia do poder executivo nacional, dando início ao que ficou conhecido como “Nova República³⁷”, só que sob a responsabilidade de um político vindo das bases do antigo partido de sustentação do governo militar, o PDS.

Com a implementação de uma série de medidas políticas para garantir as condições favoráveis ao processo de redemocratização e a liberalização prometida desde o fim do regime militar, as barreiras impostas ao processo participativo começam a ser rompidas. Para isso se tornou importante o fim da censura política, a anistia aos dirigentes sindicais que haviam sido destituídos dos seus postos desde 1964, o reestabelecimento das eleições diretas para a presidência da república e governos estaduais e municipais, o direito de voto aos analfabetos, a legalização dos partidos políticos, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, o reatamento das relações diplomáticas com Cuba e o Plano Nacional de Reforma Agrária (SKIDMORE, 1988; CUNHA, 2001).

³⁵ Tancredo Neves (Presidente) e José Sarney (Vice) foram eleitos com 480 votos do total de 686.

³⁶ Às vésperas de tomar posse, Tancredo Neves não conseguiu superar as dores da doença que o acometia, sendo internado se submeteu a várias intervenções cirúrgicas, vindo a óbito no dia 21 de abril de 1985.

³⁷ A base de sustentação do governo foi a grande coalizão denominada Aliança Democrática, composta de uma facção do antigo partido governista sob o regime militar, abrigada no PFL e, do PMDB. [...]. O papel de sustentação do governo não se cumpriu, exacerbando-se suas divergências internas, configurando-se uma permanente ameaça a desagregação. Esta situação, por sua vez, induziu o governo à adoção de práticas clientelistas, concedendo cargos em troca de apoio, introduzindo constantes mudanças no interior da equipe ministerial (DINIZ, BOSCHI; LESSA, 1989, p. 45).

Destaca-se que durante o processo de elaboração da nova Constituição, pela Assembleia Nacional Constituinte, muitos dos atores sociais que colaboraram com o fim do regime militar, agregados em vários movimentos sociais, promoveram amplos debates relacionados às questões de ordem pública que necessitavam estarem presentes na Constituição. Ampliava-se dessa forma a participação da sociedade civil organizada no debate pela melhoria das condições de renda, garantias trabalhistas, educação, saúde, justiça, moradia, transporte, saneamento básico, etc., como responsabilidades do estado. Contudo, mesmo com toda mobilização popular, percebe-se que:

[...]. Na fase de liberalização, os movimentos sociais contribuíram para erosão do regime autoritário difundindo novos valores relacionados à expansão da participação política e dos direitos de cidadania. Em contrapartida, na fase de instauração e consolidação, à medida em que a redefinição da cidadania e dos direitos políticos transfere-se para o plano constitucional, os movimentos perdem centralidade como instância provedora de um sentido de identidade cívica e como um núcleo de defesa destes direitos (DINIZ, BOSCHI; LESSA, 1989, p. 45).

Dessa forma, os instrumentos legais reforçaram a prática historicamente instituída de que o processo de elaboração da Constituição, mesmo com uma “abertura” a participação, não representou uma distribuição do poder entre a sociedade e os seus representantes no Congresso Nacional. A relação existente se pautou nas disputas de projetos em que a democracia a ser alcançada refletiu a competição entre as oligarquias para manter os seus privilégios e não para consolidação de uma democracia social (WELFORT, 1992). A existência de uma continuidade pode ser percebida na medida em que:

[...] primeiro, de que a Constituição é a expressão política de uma conjunção de forças – resultantes da aliança entre “moderados” da oposição e “liberalizantes” do regime militar – que dirigiu a transição democrática desde 1984. Segundo, de que a nova constituição define instituições políticas cujas características pressupõem uma ordem política democrático-liberal. E, terceiro, de que nesta nova ordem político-institucional as “questões sociais” foram “acrescentadas” à margem (WELFORT, 1992, p. 17-18).

Existindo uma grande recessão, altas taxas de inflação e aumento das dívidas externa e interna, a população sofria as consequências da crise apresentada na economia. Tendo a inflação como o mal a ser abatido, o governo Sarney elaborou um plano para melhorar as condições existentes, o chamado Plano Cruzado³⁸, cujos principais encaminhamentos objetivaram: a mudança na moeda vigente, o cruzeiro foi

³⁸ O Plano Cruzado entrou em vigor via Decreto Presidencial em 28 de fevereiro de 1986.

substituído pelo cruzado; o congelamento dos valores cobrados nos imóveis alugados; reajuste do salário mínimo pela média dos seis meses acrescido de um abono de 8%; liberdade para os trabalhadores negociarem diretamente com os empregadores quaisquer aumentos adicionais de salários; a criação do seguro desemprego; e, o congelamento dos preços das mercadorias por tempo indeterminado. Tais ações tiveram amplo apoio popular, mas o congelamento dos preços das mercadorias acendeu a ira dos empresários tendo em vista a impossibilidade de reajustar os preços e aumentar as taxas de lucros³⁹.

Desse modo, o efeito positivo do Plano e o apoio popular ao governo entraram em declínio. O aumento da demanda, ocasionado pelo congelamento dos preços, provocou uma onda de desabastecimento e a venda de mercadorias em um “mercado paralelo”; a política cambial adotada favoreceu a importação, mas prejudicou as negociações com o mercado internacional diminuindo as exportações. Porém, o maior sinal da queda da aceitação do governo ocorreu com as eleições realizadas em novembro de 1986, na qual o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) obteve uma ampla vitória conquistando o executivo de 22 estados da federação⁴⁰, a exceção foi em Sergipe, cujo candidato eleito foi do Partido da Frente Liberal (PFL), o mesmo do Presidente da República.

Aflorava no cenário brasileiro um novo jogo político, em direção à primeira eleição direta para presidente da república em novembro de 1989. Articulados em torno da candidatura presidencial, os principais partidos políticos desejaram conhecer a força que representavam em relação à opinião pública lançando os seus respectivos candidatos, a saber: Paulo Maluf (PDS), Ulysses Guimarães (PMDB), Aureliano Chaves (PFL), Mário Covas (PSDB), Fernando Collor de Melo (PRN), Luís Inácio Lula da Silva (PT) e Leonel Brizola (PDT). O candidato vencedor do primeiro turno, Fernando Collor de Melo, apresentando-se como “Caçador de Marajás” e “Pai dos Descamisados”, agregou durante o segundo turno uma coalização partidária para lutar

³⁹ O apoio da população ao Plano Cruzado deu origem à figura dos “fiscais do Sarney”, podendo ser qualquer indivíduo que ao adentrar aos supermercados tinha o “poder” de denunciar os reajustes das mercadorias, em algumas situações supermercados eram depredados quando se desconfiavam das alterações dos valores.

⁴⁰ Na mesma proporção a vitória do PMDB deu-se para os cargos de senador e deputado federal.

contra a ameaça da esquerda, representada no candidato do PT, segundo colocado no primeiro turno⁴¹. Assim,

O resultado do segundo turno deu a vitória a Collor, que desencadeou um processo de reforma do Estado e ampla mudança das regras econômicas, cujo alcance pretende ser o de uma verdadeira “revolução pelo alto”; sob a direção dos quadros que serviram aos governos militares, procedeu à desmontagem dos mecanismos de controle da vida econômica e administrativa, assim como dos mecanismos de proteção dos empresários, instituídos desde os anos 40, pondo fim ao modelo de substituição de importações, em proveito da mais completa integração econômica com os países capitalistas centrais, especialmente os EUA (CUNHA, 2001, p. 31).

Torna-se importante frisar que o candidato eleito teve sua origem política na Arena, partido de sustentação do regime militar e manteve fortes relações com membros do PDS. Sua eleição representou, mais uma vez, a permanência no poder do grupo que sob o governo militar controlou o Estado. Em seu governo, iniciaram-se os procedimentos para diminuição do papel do Estado em relação às questões sociais, mas, as práticas clientelistas, o tráfico de influência e a corrupção se mantiveram presentes nos dois anos que esteve sentado na cadeira presidencial. Com o povo nas ruas de “caras pintadas”, o presidente sofreu um processo de *impeachment* no Congresso Nacional, transferindo-se o poder para o vice-presidente Itamar Franco, em outubro de 1992.

É perceptível, no entanto, que um processo em busca pela democracia se constituiu numa lenta passagem do poder dos militares aos civis. Estes, por sua vez, fizeram parte dos governos militares e a democracia que se instituiu guardou resquícios do autoritarismo que se apresentava antes da redemocratização, sendo rompida com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em outubro de 1994, após sua permanência como Ministro da Fazenda do governo Itamar e do êxito do Plano Real em relação à inflação.

A vitória do referido candidato, consolidou, por outro lado, um projeto de reestruturação das bases econômicas do Estado brasileiro com seus fundamentos na reforma gerencial, delegando responsabilidades aos gestores públicos, mas controlando os resultados por meio do cidadão. Além disso, apresenta-se a ênfase no mercado, na livre concorrência, no crescimento do poder da iniciativa privada e na não intervenção

⁴¹ Os dois principais candidatos da esquerda, Luís Inácio Lula da Silva e Leonel Brizola, obtiveram juntos 31,53% dos votos válidos no primeiro turno, tornando-se uma preocupação a ser combatida pela elite conservadora.

estatal na área econômica, a não ser para favorecer o grande capital. Nesse contexto, a melhoria dos serviços públicos foi defendida como prioridade do Estado, um ato democrático, nisso se justificou a privatização das empresas estatais e as reformas em outras áreas sociais, a exemplo da educação. De acordo com Codato (2005, p. 101), essas reformas de cunho neoliberal:

[...] tiveram como pré-condição o arranjo autoritário dos processos de governo e a ausência de responsabilidade [...] dos governantes. Dai que sua implementação não combinou com as exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e aparelhos de poder. Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação democrática.

O discurso democrático governamental voltou-se para a liberdade do crescimento econômico, e, por outro lado, a sociedade almejava participar do debate em torno da definição das políticas sociais. Contudo, a democracia só se consolida com a participação dos indivíduos, deliberando sobre as suas condições sociais e assegurando uma melhor distribuição de renda, principalmente para os mais pobres. Embora com o reestabelecimento da democracia nos anos de 1980, do século XX, por meio das eleições diretas; da reorganização e criação de partidos políticos, disputando os votos da população; a ampliação da participação nas decisões ocorre de forma mais veemente após a posse de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, quando as experiências dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e dos Orçamentos Participativos, da experiência pioneira de Porto Alegre, foram adotadas na esfera federal para servirem “[...] como instrumentos capazes de promover uma interlocução permanente entre governo e cidadão, colocando-os frente a frente para a deliberação sobre os rumos das políticas sociais e a aplicação e uso das verbas públicas [...]” (BONFIM, 2004, p. 81).

Esses direcionamentos dados para institucionalização da democracia no Brasil, a partir das experiências que emergem dos movimentos pela redemocratização se contrapondo ao poderio do regime militar, pela via da ampliação da participação da sociedade, ainda, encontra dificuldades para se consolidar em razão da forte cultura hierárquica e autoritária que marcam os rumos da democratização na sociedade brasileira, influenciando nos projetos em disputa para a educação nacional.

CAPÍTULO II

A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO: CONCEPÇÕES E DIRECIONAMENTOS

Um projeto de educação não se constrói de forma unilateral. Pelo contrário, ele só se realiza por meio de um debate. Debate este que precisa ser compartilhado entre as esferas administrativas e a sociedade, primando-se pela consolidação de propostas que atendam aos diversos interesses, principalmente quando se trata da melhoria da educação pública. Nesse sentido, a institucionalização de espaços de discussões em torno da problemática educacional apresentada no país sempre foi um campo de disputas entre propostas oriundas dos debates promovidos pelos movimentos sociais e entidades representativas defensoras da educação pública, e as originadas nas bases do governo central, em muitos momentos pactuados com os detentores do capital, tendo em vista a vinculação da educação ao desenvolvimento econômico do país.

É nesse cenário de disputas que a democratização da educação se apresenta como bandeira de luta dos movimentos sociais e da sociedade organizada, contrariando em muitos momentos as propostas governamentais. Enquanto um exercício da democracia tais embates contribuem para o que se realiza no desenvolvimento das políticas educacionais e, conseqüentemente, na escola.

Dessa forma, este capítulo traz uma discussão do processo de democratização da educação brasileira, tendo como parâmetro as propostas governamentais existentes após 1980. Assim, em um primeiro momento retomamos as contribuições que os debates em torno do capítulo da educação para a nova Constituição brasileira, promulgada em 1988, trouxeram para que a educação fosse reconhecida como direito de todos e dever do estado. Tal reconhecimento só se tornou possível com a participação da sociedade nos fóruns de discussões que antecederam a promulgação da Carta Magna. Em sua continuidade, destacamos os principais programas de governo implementados por Collor de Mello (1990-1992): O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC – 1990); O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995), e; Brasil: um projeto de reconstrução nacional (1991). Embora propostos para um período de quatro anos, a cassação do mandato do presidente, envolvido em atos de corrupção, fez tais projetos serem esquecidos dando lugar às diretrizes acordadas na Conferência de Jontiem, em 1990, como norte da política educacional do governo de Itamar Franco, sintetizadas nos documentos Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003 e Linhas Programáticas da Educação Brasileira 1993-1994. Assim como no governo de Collor, o de Itamar pouco fez para

democratizar a educação brasileira, seja na ampliação das oportunidades educacionais ou na participação da sociedade.

No segundo momento, apresentamos as proposições construídas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e nos governo de Lula (2003-2010). O nosso ponto de partida se baseia na análise das propostas de governo apresentadas durante as campanhas eleitorais e os programas direcionados especificamente para a área educacional. Em relação ao governo de FHC, destacamos as disputas entre dois grandes projetos de educação esboçados durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/1996) e do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), disputa essa que se deu com a organização de propostas construídas pelos movimentos sociais, retomando os debates realizados durante as discussões sobre o capítulo da educação na Constituição de 1998 e, as propostas construídas pelo próprio governo atendendo as orientações dos organismos internacionais. Na correlação de forças existente durante a tramitação dos projetos no Congresso Nacional, as propostas do governo saíram vencedoras, desconsiderando-se o processo participativo das propostas da sociedade.

No que se refere ao governo Lula, a perspectiva construída pela sociedade girou em torno da democratização da educação, tanto na ampliação do número de vagas, quanto na implementação de políticas para melhoria de sua qualidade social. Contudo, no primeiro governo de Lula as ações da área educacional foram restritas ao redirecionamento do que existia no governo anterior, acrescidos de programas para democratizar a participação no âmbito das instâncias colegiadas de caráter representativo. Apesar da existência do Programa intitulado “Uma Escola do tamanho do Brasil”, a grande contribuição desse primeiro mandato, foi a aprovação da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), ampliando o financiamento para as etapas da educação infantil e do ensino médio.

No segundo mandato, o tema da educação como a principal preocupação do governo é retomada. Isso acontece com a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constituído por um conjunto de programas voltados a todos os níveis da educação nacional, dos quais ressaltamos os direcionados apenas à educação básica. Lembramos que o referido Plano, não foi um documento oriundo dos movimentos sociais organizados, mas um “Compromisso” firmado entre o empresariado e o governo

para construir uma grande rede em prol da educação. Destacamos, ainda, a organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), tendo em vista que as etapas que a antecederam, mesmo tuteladas pelo Estado, se constituíram em uma nova dinâmica de participação da sociedade nas discussões das políticas educacionais, elemento primordial para a democratização da educação.

2.1 A redemocratização e o debate em torno da educação: a exigência de participação

Acompanhando as lutas reivindicatórias pela democratização da sociedade brasileira no âmbito da participação política, o campo educacional tornou-se uma das bandeiras inseridas no contexto dos movimentos que se iniciaram após a queda do regime militar. No referido regime as propostas relacionadas à educação basearam-se na tentativa de vincular as políticas educacionais ao processo de industrialização e, conseqüentemente, ao crescimento econômico do país.

Nessa lógica, o governo desenvolveu um conjunto de medidas por meio de leis e decretos para assegurar a ampliação do número de vagas nas escolas e garantir a qualificação necessária para inserção da mão de obra no mercado de trabalho. Com essa finalidade destacam-se as leis 5.540/68, reformando o ensino superior e, a lei 5.692/71, tornando o ensino de 1ª e 2ª graus da época profissionalizantes⁴², embora as escolas particulares continuassem desenvolvendo um currículo voltado para a entrada na universidade.

Anteriormente, ressaltamos que o dito crescimento econômico do país, via industrialização, não refletiu na melhoria das condições de vida da maioria da população, tendo em vista a elevação dos índices de pobreza e a baixa escolarização da sociedade, principalmente dos moradores das áreas rurais, nas quais o analfabetismo atingia praticamente mais da metade dos residentes nestas localidades. Condição esta

⁴² Em razão das condições de funcionamento das escolas profissionalizantes, naquilo que se refere a infraestrutura e as habilitações dos professores para trabalhar com áreas específicas, além da recusa das instituições particulares de oferecerem esta modalidade, a obrigatoriedade da oferta de cursos profissionalizantes no ensino de 2º grau é eliminada com a Lei 7.044/82.

que alcança os anos de 1980, pois a situação educacional apresentada nesse período retratava a falta de preocupação com as camadas populares, na medida em que:

[...] o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídos ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. **E mais**, 60% da população brasileira viviam abaixo da linha de pobreza (SHIROMA; MORAES & EVANGELISTA, 2007, p. 37-38. **Grifos Nossos**).

Essa situação se agravava na região Nordeste. De acordo com Cabral Neto (1997), a renda *per capita* da população dos estados nordestinos estava estimada em oitocentos dólares, o que correspondia a 42% da média nacional, tendo ainda 78,9% das pessoas de 10 ou mais anos com a renda inferior a um salário mínimo, sendo 64,3% abaixo de meio salário. Em relação ao processo de escolarização, 52% da população de 15 anos ou mais era considerada analfabeta.

Presente antes mesmo da redemocratização, esse quadro influenciou a criação de várias entidades e reafirmou a luta de outras, cujo foco estava na mudança das situações apresentadas pelos sistemas educacionais, principalmente no que se referia à exigência da educação pública como responsabilidade do Estado, como direito público subjetivo; a ampliação das oportunidades de atendimento, com a universalização da oferta de vagas; a defesa da escola pública para todos, para pôr fim à dualidade presente na educação desde o período colonial; o combate ao analfabetismo; a formação dos professores e a democratização da participação da sociedade na gestão da educação.

Nessa luta destacaram-se: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Entidades que no período militar integraram as manifestações pelas eleições diretas para presidente da república e debateram sobre o funcionamento das redes de ensino, especialmente no que se referia a centralidade das políticas educacionais pelo governo federal e a não participação da sociedade em suas definições.

Torna-se importante referenciar que a centralidade das políticas educacionais pelo Estado justificou-se pela lógica economicista que se fazia presente, e ainda se faz, ao vincular a educação às prerrogativas do mercado, seja no que diz respeito a sua oferta, na definição do currículo, no investimento, na forma de gestão organizacional, nas avaliações de desempenho e no controle sobre as taxas de aprovação, retenção e evasão; em uma visão restrita, elementos definidores das condições de qualidade educacional.

Essa visão se fez presente, também, nos documentos elaborados pelos organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial (BM). Na década de 80, do século XX, o referido banco direcionou sua preocupação para a questão da pobreza, recomendando a ampliação dos investimentos no setor social. Enquanto na década de 70 os recursos destinados para educação eram apenas de 1%, na década de 80 esse montante se ampliou para 43%, sendo priorizados projetos destinados ao ensino primário e nos municípios em que o contingente populacional estava se ampliando. Por outro lado, recomendou a privatização dos níveis mais elevados do ensino, ou seja, do ensino médio e superior; e, o direcionamento para que os recursos advindos dos empréstimos fossem aplicados em material instrucional e livros, desconsiderando-se a formação e os salários dos professores (FONSECA, 2007).

Contraditoriamente, ao fazer da educação bandeira de luta, as entidades citadas anteriormente e a sociedade pretendiam romper com a centralização do ensino em um único nível, defendendo uma proposta de democratização da educação que tinha, de acordo com Shiroma, Moraes & Evangelista (2007), cinco delineamentos básicos: o primeiro relacionado ao aspecto da qualidade na educação, centrando a preocupação com a questão da permanência dos educandos na escola e com a diminuição da distorção idade-série, utilizando como estratégias para alcançar essa finalidade: programas de merenda escolar, transporte e material didático para os alunos, diminuição do número de alunos por sala, melhoria das condições de funcionamento das escolas com aparelhamento das bibliotecas e laboratórios, mudanças nos conteúdos e na concepção de currículo adotado no território nacional, adequação do calendário escolar às peculiaridades de cada localidade e, ainda, a formação docente e a melhoria das condições salariais.

O segundo foi direcionado aos profissionais da educação, tendo como destaque a questão da valorização e da formação dos professores, especialistas e funcionários envolvidos com a escola ou secretarias de educação. Nesse sentido, se tornava imprescindível a existência de um plano de carreira nacional, cujo piso salarial fosse unificado, a reestruturação do processo formativo dos professores e especialistas, e a qualificação adequada para os docentes trabalharem na pré-escola e nas séries iniciais.

A democratização da gestão faz parte do terceiro delineamento e se destacava tanto no que se referia à transparência das ações dos órgãos de administração dos sistemas educacionais, quanto à descentralização administrativa, a eleição para os dirigentes das instituições de ensino, a constituição de comissões no âmbito municipal e estadual para acompanhar o desenvolvimento das políticas educacionais e, a institucionalização de colegiados escolares a serem eleitos pela comunidade para dar freio ao autoritarismo presente na administração da escola.

O quarto delineamento abrangeu o aspecto do financiamento, com a defesa de que os recursos públicos fossem aplicados exclusivamente nas instituições públicas de ensino, com o objetivo de garantir sua qualidade, efetivando-se para isso a ampliação dos recursos destinados para a manutenção da educação e a adoção de mecanismos de transparência em relação à sua aplicação. O último se direcionou para os níveis de ensino, com a proposta de ampliação da obrigatoriedade de atendimento para a faixa etária de 0 a 17 anos, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, tendo o Estado como mantenedor.

Essas propostas ganharam destaque, principalmente, com a realização das eleições diretas para escolha de governadores, deputados e senadores, em 1982, formando uma nova composição para o Congresso Nacional que seria responsável pela elaboração da nova Constituição do país. Destacamos que a formação da Assembleia Nacional Constituinte, no ano de 1986, marcou o início de mobilizações para se pensar nos novos caminhos da educação nacional. Nesse sentido, “O clima de euforia em torno da Constituição de 1988 se estendeu a amplos segmentos da vida nacional, inclusive à educação. Com efeito, a elaboração do capítulo da educação na nova Carta Magna é um momento importante da política contemporânea” (Vieira, 2008, p. 130), houve um amplo debate nacional por meio da realização de fóruns para se construir uma proposta

capaz de atender as demandas da sociedade, bem como a democratização da participação.

Dos vários eventos organizados nesse contexto, convém destacar a realização da IV Conferência Brasileira de Educação⁴³, em 1986, com o tema “A Educação e a Constituinte”, que consolidou um documento conhecido como “Carta de Goiânia”, cujas propostas seriam incorporadas ao capítulo referente à educação na nova Constituição Federal. Tendo em vista a ampla participação nesse debate, a Carta se constituiu um texto de orientação para o desenvolvimento de políticas educacionais que retratava a plataforma de luta das várias entidades civis (CUNHA, 2001), representando, também, os anseios da sociedade para com a melhoria das condições educacionais presentes nos estados e municípios brasileiros, na tentativa de superar a herança herdada dos militares.

As diretrizes contidas na Carta propuseram, entre outras: a educação como direito de todos os brasileiros, gratuita e laica nas escolas mantidas pela rede pública; a educação pública básica comum, garantindo a sua qualidade para todos, independentemente da opção religiosa, sexo, cor, idade e filiação política; o ensino fundamental obrigatório, com oito anos de duração; os recursos para assegurar as condições adequadas para garantia da obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, como responsabilidade do Estado; o reconhecimento da importância de uma carreira para o magistério, considerando todos os níveis de ensino e o acesso ao exercício da docência e outras funções na educação mediante a realização de concurso público de provas e títulos; a responsabilidade dos estados e municípios na administração dos seus sistemas de ensino e a participação da União para garantir uma educação de qualidade social aos estabelecimentos públicos existentes nos grandes centros urbanos ou nas pequenas cidades; a exclusividade da aplicação dos recursos públicos nos estabelecimentos mantidos pela União, pelos estados e pelos municípios; o Estado garantindo à Sociedade Civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis, por meio de órgãos colegiados democraticamente constituídos; e, a garantia da existência de formas democráticas de participação, cujo objetivo seria o acompanhamento permanente das ações desenvolvidas pela União, pelos estados,

⁴³ A Conferência foi realizada no período de 02 a 05 de setembro de 1986, na cidade de Goiânia, tendo como promotores a ANPED, ANDES e CEDES. Nela estiveram presentes aproximadamente 5.000 pessoas.

municípios e escolas, visando a efetiva gratuidade e a boa qualidade educacional, com melhoria da infraestrutura das instituições educacionais, a formação adequada dos professores para atuarem na educação básica e a democratização da gestão escolar (IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 1986).

Tais proposições foram fruto de reivindicações históricas da sociedade brasileira, reconhecendo na educação a possibilidade para o exercício da participação popular e, conseqüentemente da democratização do ensino, para além da perspectiva governamental. Entretanto,

O ensino democrático não é só aquele que permite o acesso de todos que o procuram, mas também, oferece a qualidade que não pode ser privilégio de minorias econômicas e sociais. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas, nem sujeito às oscilações dos administradores do momento. Tem, isto sim, currículo, condições de ingresso, promoção e certificação, bem como métodos e materiais discutidos amplamente na sociedade, de modo que os interesses da maioria, em termos pedagógicos, sejam efetivamente respeitados. O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada (CUNHA, 1987, p. 6).

A problemática educacional, a partir dos anos de 1980, passa a ter como eixo central as discussões em torno da democratização, na qual além do acesso se defende a qualidade social a ser referendada pelas condições de aprendizagem dos alunos matriculados nas escolas. É fato que na história educacional do Brasil convive-se com um sistema que permite a coexistência de instituições públicas e privadas, garantidas nas Constituições e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação, porém, creditar apenas à segunda um processo educativo capaz de preparar o educando para as melhores posições sociais, reforça a ideia de uma educação diferenciada, por meio da qual os piores resultados são apresentados nas redes públicas de ensino. A mudança, portanto, só seria possível com uma política de estado em que a educação não estivesse atrelada a um programa de governo, com tempo certo de início e de fim, mas com uma nova forma de gestão onde a participação efetiva da sociedade se constituiria como condição fundamental para se romper com as tomadas de decisões centralizadas na esfera governamental.

A elaboração da Constituição de 1988 se tornou, dessa forma, um primeiro exercício de ampliação da participação, fora as eleições. Foi assim que o Congresso

Nacional, mantendo uma prática de conciliação entre o conservadorismo e o populismo, acolheu as demandas dos movimentos sociais para serem incorporadas ao Capítulo da Educação na Nova Carta Magna. A educação apresenta um campo de interesses divergentes, logo, a aceitação do que vinha da sociedade não aconteceu de forma consensual, tendo em vista que:

A intensa disputa de interesses em torno das definições constitucionais para educação ficaria evidente na formação de dois grupos opostos: de um lado, os defensores da escola pública, que formaram um bloco relativamente homogêneo por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; de outro lado, os defensores dos interesses do setor privado, que representavam desde os empresários do ensino até as escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas (MINTO, 2010, p. 181).

A importância do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (Fórum) se consolidou pela significativa representação das entidades educacionais⁴⁴, referendando-o como espaço de amplo debate para a construção de uma nova proposta educacional a ser vinculada aos artigos da Constituição, tornando-a inovadora no que se refere ao aspecto da participação. Apesar de o cenário apresentado durante a Constituinte ser o de uma democracia limitada, a maior inserção da população nesse processo trouxe ganhos significativos para os direcionamentos dados à educação pública pelos representantes do poder público, seja na esfera federal, estadual ou municipal.

Mesmo com o poder político dos defensores do setor privado, a institucionalização de amplos espaços sociais deixa claro que a realidade das políticas educacionais, entre as demais políticas, é permeada por contradições, não sendo, portanto, um retrato fiel da vontade dos mais poderosos, mas a síntese da crítica ao discurso dominante na construção de alternativas que tenham como norte as proposições da sociedade como um todo. Com a marcante presença popular, são inseridas na nova Constituição de 1998 medidas para consolidação da redemocratização, destacando-se:

[...]: a definição dos direitos individuais e coletivos; a independência entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); a restrição do poder das Forças Armadas à garantia dos poderes constitucionais; a substituição do

⁴⁴ O Fórum foi composto pelas principais entidades vinculadas às lutas pela melhoria da educação nacional, a saber: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira dos Estudantes Secundários (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos em Educação e Sociedade (CEDES).

decreto-lei, usado no regime militar pela medida provisória, cuja validade é perdida se não for aprovada pelo congresso num prazo de 30 dias; o voto facultativo para jovens a partir de 16 anos; **além da garantia de que a educação é um direito de todos** (VIEIRA & FARIAS, 2007, p. 149. **Grifos Nossos**).

No contexto da redemocratização, a promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988 se consagra como o principal momento do processo de transição, tendo em vista as mobilizações populares para colaborar com a elaboração do texto aprovado, permitindo uma relativa valorização da cidadania. Porém, mesmo com a participação popular nas audiências públicas organizadas pela Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, e com as reuniões e eventos promovidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o texto aprovado retrata a concessão de benefícios ao grupo de defensores das escolas privadas, o Centrão⁴⁵, ao garantir que os recursos públicos fossem destinados, também, às escolas privadas e, ainda, pela possibilidade da existência de convênios entre as esferas administrativas da rede pública e essas escolas, bem como da isenção de impostos para as consideradas “filantrópicas”.

As mudanças pretendidas pela sociedade deram lugar ao clientelismo político e ao assistencialismo favorável às escolas privadas, mas, por outro lado promoveram de forma positiva, a organização de coletivos instituintes em prol da educação, o que se fez permanente nas discussões para elaboração de uma nova lei da educação brasileira, em substituição as Leis 5.540 de 1968 e 5.692 de 1971, principalmente no momento inicial, tendo em vista que do período de dezembro de 1988 a dezembro de 1990 os ventos da democratização impulsionaram a sociedade civil para serem autores da legislação e não meros coadjuvantes do processo⁴⁶ (PERONI, 2003).

Um novo quadro se configurou com o final dos anos de 1980, inclusive com as eleições diretas para escolha do novo presidente da república em 1989. A década seguinte foi marcada pelo início das reformas estruturantes do Estado, de imediato o

⁴⁵ Bloco suprapartidário – PMDB, PDS, PFL, PTB, PL e PDC; composto por políticos conservadores, que atuavam pelos interesses do capital, das empresas estrangeiras e, no caso da educação, pelos donos das escolas privadas, com o objetivo de conservar os seus privilégios durante a elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988.

⁴⁶ O debate para elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação inicia-se antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo continuidade nos anos anteriores (VIEIRA, 2008), até sua promulgação em 1996.

Presidente eleito, Fernando Collor de Melo, promoveu o confisco das cadernetas de poupança, reduziu as alíquotas de importações e iniciou o processo de privatização das empresas controladas pelo Estado⁴⁷, tendo como principal justificativa a diminuição dos gastos públicos e da inflação e a abertura econômica do país para os produtos de outras nacionalidades, melhorando a concorrência para incentivar a redução dos valores das mercadorias.

O discurso que viabilizou estes encaminhamentos foi alicerçado, ainda, na moralização da administração pública; no combate à corrupção, presente nas esferas administrativas da União, dos estados e dos municípios; na necessidade de modernização da indústria, com a utilização de novas tecnologias na produção; na transferência de responsabilidades para os estados e municípios com a gestão das políticas públicas, objetivando a eficácia e a eficiência dos investimentos, cumprindo-se, assim, as orientações dos organismos internacionais (DUBLANTE, 2011). Órgãos ligados ao Ministério da Educação, também estavam na lista de extinções, contudo,

[...]. Nos primeiros meses desta gestão registra-se uma mobilização das sociedades científicas e das entidades organizadas de educadores contra a extinção de órgãos que estão na mira do processo de enxugamento do Estado, deflagrado pelo governo. Em função deste trabalho, tanto a Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) acabam por escapar à tesoura que se instala nos gabinetes dos mandatários da nova administração da burocracia estatal (VIEIRA & FARIAS, 2007, p. 161-162).

Destacamos que as orientações privatizantes foram pactuadas em um conjunto de medidas recomendadas pelos EUA, por intermédio do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro do governo americano, em reunião realizada em novembro de 1989, cuja sistematização ficou conhecida como “Consenso de Washington”. O receituário que se tornou o direcionamento oficial do Fundo Monetário Internacional, a partir de 1990, teve como principal justificativa a promoção do ajuste econômico dos países em desenvolvimento,

⁴⁷ O processo de privatização foi respaldado pelo Programa Nacional de Desestatização (PND) criado por meio da Medida Provisória nº 155, datada de 15 de março de 1990 e, seguidamente, pela Lei nº 8.031/1990 que vigorou até o ano de 1997, quando foi revogada pela Lei 9.491/97. De acordo com a Lei nº 8.031/1990, são objetivos do PND, entre outros: reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; e, ainda, permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (BRASIL, 1990).

sendo fundamental para isso a modernização da burocracia institucional para se adequar ao novo cenário econômico mundial, reorientando dessa forma o papel do Estado como agente de promoção política, econômica e social. Nessa perspectiva, a recomendação previa:

a) Disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando os gastos com saúde e educação, **nesses casos por meio de políticas focalizadas cujos resultados são aquém dos esperados pela sociedade**; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser reguladas; j) o direito de propriedade deveria ser tornado mais seguro (PEREIRA, 1991, p. 6. **Grifos Nossos**).

Com essa perspectiva, as ações do Estado se direcionaram ao mercado externo e ao processo de regulação da economia, assegurando condições para que o país cumprisse as orientações dos organismos internacionais enquanto definidores das “estratégias adequadas” ao progresso dos países em desenvolvimento. Portanto, o fio condutor das propostas contidas nos programas dos governos levavam em conta a desregulamentação econômica, a privatização das empresas, a abertura dos mercados, a reforma da previdência, da saúde e da educação

Acompanhando as recomendações da área econômica, a educação tornou-se uma das preocupações para que os países em desenvolvimento conseguissem melhorar suas condições de competitividade. Os dados apresentados na Conferência Mundial de Educação para Todos⁴⁸, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia em 1990, foram reveladores da situação sintomática da educação em vários países, tendo em vista que mesmo sendo considerado um dos direitos fundamentais do homem, a realidade mostrava a existência de mais de 100 milhões de crianças sem acesso ao ensino

⁴⁸ A Conferência foi promovida pelos principais organismos internacionais, a saber: Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM). A mesma é considerada enquanto um marco para que os países com as maiores taxas de analfabetismo do mundo: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão; se comprometessem para cumprir o proposto no documento assinado ao término do evento (SHIROMA, MORAES & EVANGELISTA, 2007).

primário; mais de 960 milhões de adultos analfabetos, sem considerar os funcionais; falta de acesso ao conhecimento impresso e às novas tecnologias para mais de um terço dos adultos; e, mais de 100 milhões de crianças, bem como um número incalculável de adultos sem concluir o ciclo básico de escolarização, e dos que o concluíam um número considerável não apresentava os conhecimentos e habilidades correspondentes ao nível cursado (UNESCO, 1990).

Respalhada pela lógica da meritocracia, a UNESCO (1990) destaca como necessidades básicas de aprendizagem a apreensão dos instrumentos adequados para o desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita, expressão oral, cálculo e a solução de problemas presentes no mundo em transformação, conhecimentos essenciais para que os seres humanos possam assegurar: a sobrevivência; o desenvolvimento das potencialidades que possuem; as condições para que vivam e trabalhem com dignidade; a participação plena no desenvolvimento do país; a melhoria da sua qualidade de vida; a adequada fundamentação das decisões a serem tomadas; e, condições para que a aprendizagem seja algo permanente.

Essas proposições foram expressas, inicialmente, nos principais programas do Governo Collor para área educacional: 1) O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC – 1990); 2) O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995), e; 3) Brasil: um projeto de reconstrução nacional (1991). Em relação ao primeiro, objetivava cumprir os preceitos constitucionais de universalização do ensino fundamental e de redução do analfabetismo, por meio da modernização do ensino básico, sendo necessário, para isso, contar com a mobilização da sociedade, dos órgãos governamentais e não governamentais. No discurso de lançamento do programa, o Presidente Collor de Melo reconheceu que:

Não pode ir para adiante um país em que vinte por cento da população com mais de quinze anos de idade não sabe ler e escrever, em que quarenta milhões têm menos de quatro anos de escolarização. De cada cem crianças que ingressaram na escola primária, apenas vinte e duas logram concluí-la, e um número menor ainda chega ao seguinte estágio de ensino. Muitos desses brasileiros, apesar da passagem pela escola, permanecerão analfabetos por toda a sua vida (BRASIL, 1991, p. 5).

Respalhado nesse aspecto, foram definidos os princípios de sustentação do Programa: 1) *formação da cidadania*, no qual a alfabetização foi colocada como condição libertadora do indivíduo, facilitando o acesso às informações e ao

conhecimento, possibilitando a construção da consciência crítica, bem como, ampliando as condições para participação social, pré-requisitos para a cidadania na sociedade democrática; 2) *responsabilidade solidária*, considerando ser indispensável a participação da sociedade civil e de segmentos representativos para construção democrática de políticas educacionais que atendam aos interesses da população, assegurando o direito à educação básica de qualidade⁴⁹; 3) *responsabilidade financeira compartilhada*, com destaque para o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como, setores da sociedade, para o desenvolvimento de ações que diminuam as desigualdades educacionais existentes no território nacional; 4) *fortalecimento da instituição escolar*, princípio que evidencia a escola enquanto instância essencial no desenvolvimento de práticas participativas, tendo como responsabilidade a promoção da alfabetização para crianças, adolescentes, jovens e adultos, e, a universalização do ensino fundamental; e, 5) *valorização do professor*, reconhecendo a importância deste profissional para formação do ser social. Destaca, ainda, a valorização enquanto garantia de planos de carreira, piso salarial condizente com as atividades realizadas, ingresso por concurso público de provas e títulos e formação permanente, sem os quais não pode realizar adequadamente o seu trabalho (BRASIL, 1991).

O Programa Setorial de Ação na área de educação de 1991-1995 constituiu-se num detalhamento das estratégias propostas no PNAC. Trazendo as principais prioridades educacionais para garantir a atuação do Ministério da Educação na concretização da política proposta pelo governo, reforçou a ideia de que o investimento em educação era fundamental para o desenvolvimento da economia do país, e, conseqüentemente, na formação do indivíduo para o mercado de trabalho, colaborando com o aumento da produtividade e com a ascensão social do trabalhador, tese advinda da teoria do capital humano.

No diagnóstico existente no Programa, os principais problemas educacionais são a baixa qualidade do trabalho educativo desenvolvido pelas escolas, a evasão e a

⁴⁹ A participação da sociedade civil, por intermédio dos sindicatos, grêmios escolares, empresas, igrejas e organizações não governamentais, embora no programa de governo conste uma gestão compartilhada em seu processo avaliativo em assembleias municipais, estaduais e nacional, foi reduzida à adesão ao Programa, enquanto um gesto de solidariedade e responsabilidade democrática.

repetência, afetando um grande número de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental. Para que isso se modificasse tornava-se necessário ampliar os investimentos nos insumos educacionais, como: remuneração condigna dos profissionais da educação; política de formação e carreira; número adequado de alunos por sala de aula; ampliação dos recursos materiais; e, reforma e ampliação da rede física escolar, com o objetivo de atender à demanda de alunos dos estados e municípios (BRASIL, 1990). Assim como no PNAC a participação na gestão do Programa foi “incentivada” no processo de descentralização do planejamento, implementação e avaliação das ações, resguardando a efetiva utilização dos recursos disponibilizados para sua execução.

O último dos programas, Brasil: um Projeto de reconstrução nacional (1991-1995), se constituiu em um macro programa de Reforma do Estado brasileiro, que abrangia: *I) o papel do Estado*, no qual são dadas as principais justificativas e proposições para a reforma administrativa, o programa de desregulamentação e o programa de desestatização, que tratava das empresas estatais; *II) as prioridades para a reconstrução nacional*, nas quais são destacadas: 1) a reestruturação competitiva da economia, apresentando-se, entre outros, a indústria, a agricultura, a infraestrutura, o financiamento, a relação capital e trabalho, a educação e o meio ambiente; 2) o resgate da dívida social, no qual aparecem a política social, o sistema de seguridade e as questões regionais; *III) a cidadania e os direitos fundamentais*, na perspectiva dos direitos humanos, o combate à violência, a proteção às crianças e aos povos indígenas, a cultura, o desporto e as relações de consumo; e, *IV) o Brasil no cenário internacional*, referindo-se à política externa e à defesa (BRASIL, 2008). As proposições contidas no projeto nos fazem compreender que:

[...] a posse de Fernando Collor de Melo na Presidência da República, em 1990, iniciou a implementação do modelo inaugurado por Thatcher, pouco mais de dez anos antes. Collor fez irromper mudanças que redefiniram a inserção do país na economia mundial, com amargas conseqüências aos brasileiros. [...], deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia. Abriu-se prematuramente o mercado doméstico aos produtos internacionais, em um momento em que a indústria nacional, em meados dos anos 1980, mal iniciara seu processo de reestruturação produtiva (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 46-47).

Inserida como pré-requisito para a reestruturação competitiva da economia, a educação foi apresentada “como direito de todos devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Brasil, 2008, p. 73), portanto resguardava-se um princípio constitucional expresso na Carta de 1988. Contudo, seu principal direcionamento foi para qualificação dos recursos humanos para a modernidade produtiva, ou seja, com o objetivo de atender às necessidades do mercado de trabalho, sendo necessário reformar o sistema educativo para que os conhecimentos e as habilidades trabalhadas fossem as requeridas pelas empresas, sem uma preocupação com um aprendizado que propiciasse a formação plena da cidadania, requisito indispensável para o processo de conscientização política da sociedade.

Contemplando diretrizes para educação pré-escolar, o ensino fundamental, a educação de jovens e adultos e o ensino superior⁵⁰, o projeto apresentou a ideia de que o financiamento fosse realizado de forma colaborativa entre a União, os sistemas de ensino e a iniciativa privada, considerando importante o compartilhamento da gestão dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da quota federal do Salário Educação, bem como, a formulação e execução das políticas com o Conselho de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que se tornaram parceiros importantes do governo federal na implementação de propostas educacionais reformistas, tendo em vista a viabilidade da transferência de recursos complementares para os estados e municípios. Essa relação é percebida na medida em que

[...], o MEC manteve sua ligação direta com os governos municipais, enfraquecendo assim, ao sabor de composições políticas imediatistas, o papel de articulação regional dos Estados. Tal expediente gerou situações caóticas de sobreposição de ações e programas em nível local, levando os governos municipais – como os estaduais das regiões mais dependentes de recursos da União – ao desenvolvimento de inúmeras estratégias e projetos – quase sempre desarticulados entre si – visando obter recursos para promover não as suas prioridades educacionais mas as das fontes financiadoras, impedindo qualquer planejamento integrado em nível local ou entre Estados e Municípios (MELLO; SILVA, 1992, p. 9).

Os encaminhamentos para a área educacional, apresentados durante o governo Collor, assim como para outras áreas, foram estrategicamente pensados para

⁵⁰ No projeto não é citado o ensino médio enquanto um dos níveis da educação básica como responsabilidade do poder público, nem as ações a serem desenvolvidas pelo governo federal para a democratização da oferta.

fazer parte do grande show midiático do período em que o governante esteve no poder, com programas e ações anunciadas com ampla cobertura jornalística, sendo colocados como aqueles que eliminariam o grande mal do analfabetismo existente nos estados e municípios, criariam escolas públicas para atender a demanda por oferta de vagas e colocar as crianças nas escolas, e democratizariam a participação da sociedade na gestão da educação. Mas, a expansão das vagas ocorreu através do fracassado projeto de construção dos Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs)⁵¹, cuja proposta era atender aos alunos do ensino fundamental em tempo integral, disponibilizando auxílio médico e odontológico, refeições completas, local para higiene pessoal e, quando necessário, espaço para moradia aos alunos de rua e carentes. Os elevados custos para sua manutenção, após a transferência para os estados e/ou municípios, foram a principal causa do fracasso dos CIACs.

Envolvido em graves denúncias de corrupção, cujos principais beneficiados seriam amigos próximos e ministros de estado, a população clama nas ruas o afastamento do Presidente Collor, cujo processo na Câmara dos Deputados o impediu de continuar exercendo a presidência da república após condenação por 441 votos a favor de sua cassação e 30 contra. Afastado do cargo, o Vice-Presidente Itamar Franco é empossado como Presidente em dezembro de 1992.

A ascensão de Itamar Franco à Presidência deu-se em um momento de crise na estrutura do Estado brasileiro, na medida em que a instabilidade econômica, a baixa escolarização, a pobreza e a pouca oferta de vagas nas instituições públicas de ensino permaneciam como problemas a serem urgentemente resolvidos, tendo em vista que o governo anterior não conseguiu fazê-lo.

No âmbito econômico a questão central foi o combate à inflação e a busca da justa valorização da moeda, o que se tornou possível com a elaboração do Plano Real, cujo propósito foi reestruturar o Estado. Para isso teve papel importante a indicação para o Ministério da Fazenda do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que já havia participado da equipe de trabalho da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Na função de ministro implantou o referido Plano, com o qual

⁵¹ Os CIACs foram inspirados nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), idealizados por Darcy Ribeiro e implantados no Rio de Janeiro durante os Governos de Leonel Brizola, nos períodos de 1983 a 1987 e 1991 a 1994.

adotou uma nova moeda, chamada de Real, sem, contudo, congelar os preços das mercadorias e dos salários, procedimentos comuns em outros governos (VIEIRA; FARIAS, 2007). Dando continuidade ao processo de reforma do Estado, o Plano Real teve como ênfase,

[...] a contenção dos gastos públicos, aceleração do processo de privatização, controle da demanda através do aumento dos juros e abertura às exportações, o que provocaria a queda dos preços internos. Em termos de médio e longo prazos, o Plano aponta no sentido da continuidade do movimento de abertura econômica do País e de ações visando o apoio à modernização das empresas nacionais (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 153)

Enquanto encaminhamentos para o desenvolvimento da política educacional foram adotadas as diretrizes acordadas na Conferência de Jontiem, em 1990. Especificadas nos documentos *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003* (Brasil, 1993) e *Linhas Programáticas da Educação Brasileira 1993-1994* (Brasil, 1993), neles apresentam-se a ampliação da oferta de vagas no ensino fundamental, como pré-requisito para o combate ao analfabetismo; a descentralização da educação para os municípios, enquanto unidades gestoras responsáveis pela oferta da escolaridade obrigatória; exigência de eficácia da gestão educacional, com direcionamentos para a competitividade e produtividade, principalmente em relação ao desempenho dos alunos matriculados, bem como, a concessão de autonomia administrativa, pedagógica e financeira às escolas; o reconhecimento da escola como espaço de desenvolvimento da aprendizagem e da cidadania; incentivo à participação da família e da comunidade no desenvolvimento dos processos educativos; o fortalecimento da gestão democrática da escola, com a constituição e o aperfeiçoamento dos colegiados nos quais os membros da instituição participem ativamente das suas definições.

De acordo com Castro e Menezes (2002, p. 86):

Em termos de avanços, o principal item a ser considerado é, sem dúvida, a questão do inédito fomento à participação dos diversos atores sociais envolvidos com a problemática educacional brasileira. Nesse curto interregno, diversos fóruns e seminários foram concebidos e realizados no intuito de ampliar os canais de discussão da problemática e das sugestões de encaminhamentos adequados para contornar os graves problemas da área.

Essa participação contribuiu consideravelmente para o processo de redemocratização do país. Na área educacional, as lutas dos movimentos sociais intensificadas durante a Assembleia Nacional Constituinte, por meio do Fórum

Nacional em Defesa da Escola Pública, oportunizou a ampliação do debate acerca dos problemas educacionais, com o envolvimento da sociedade e de entidades defendendo os interesses da educação pública e outras da educação privada, abriu-se um campo de disputas políticas e ideológicas que orientaram a elaboração dos planos de governo direcionados à educação.

Nos planos destacados nesse primeiro momento as propostas para a área educacional deram continuidade ao viés economicista do período militar, no que se refere à gestão da escola e à institucionalização de espaços participativos como os Conselhos Escolares, mas, apesar de sua importância, não existiram medidas governamentais que assegurassem a sua implementação nas escolas públicas. A democratização da educação, no entanto, continuou na pauta dos movimentos e se fizeram presentes, também, nos projetos em disputa nos governos seguintes.

2.2 As propostas de democratização nas políticas educacionais nos governos de FHC e Lula

Os programas de governo e de educação elaborados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), são trabalhados neste tópico, com destaque para os aspectos relacionados à democratização da educação. Muitos fatos aconteceram durante a permanência desses dois presidentes no centro do poder, sendo suas propostas frutos de interesses divergentes e de um amplo debate envolvendo setores organizados da sociedade, incluindo o empresariado nacional, “preocupado” com a situação apresentada nas redes públicas de ensino. Para tanto, damos ênfase ao processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96 e do Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei 10.172/2001, nos governos de FHC; e, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010, no governo Lula. Retomamos os projetos de governo e as propostas educacionais por considerarmos que serviram para direcionar as ações educacionais durante os mandatos desses dois presidentes.

2.2.1 Cenários da educação brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso: projetos em disputa

O êxito alcançado com o Plano Real, no governo de Itamar Franco (1992 a 1994), deu respaldo para o lançamento da candidatura do Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), ao cargo de Presidente da República. Dessa forma, ele conseguiu ser eleito em primeiro turno, obtendo 54,27% dos votos válidos para o exercício de 01/01/1995 a 31/12/1998. Em articulação com o Congresso Nacional, em seu primeiro mandato, aprovou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a Emenda Constitucional nº 16, em 04 de junho de 1997, criando a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e de Prefeitos, tendo cada mandato a duração de quatro anos. Tal estratégia permitiu que fosse mais uma vez eleito, para o período de 01/01/1999 a 31/12/2002, também em primeiro turno, com 53,06% dos votos, tornando-se o primeiro presidente com dois mandatos consecutivos⁵².

Dando continuidade ao processo de Reforma do Estado, iniciado no governo de Itamar, apresentou em seu primeiro Programa de Governo - “*Mãos à Obra, Brasil (1994)*”-, as principais diretrizes para preparar o país para um “futuro melhor”, sendo condições para isso:

[...] a) refazer o esquema de financiamento do desenvolvimento; b) eleger a criação de empregos como a forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda; c) fortalecer o poder político decisório (inclusive sobre o próprio Estado, que deve ser reformado) para realização eficiente de projetos sociais compensatórios e para a defesa dos interesses nacionais em plano internacional (BRASIL, 2008, p. 2).

Com cinco metas prioritárias – agricultura, educação, emprego, saúde e segurança, e três secundárias – habitação, saneamento e turismo – o projeto reformista ganhou ênfase no desenvolvimento das políticas propostas pelo governo. Nesse sentido, tornou-se de extrema importância a criação do Ministério da Administração e Reforma

⁵² Nas duas eleições disputadas, Fernando Henrique Cardoso, teve como principal concorrente o candidato do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva. Este na eleição de 1994 obteve 27,04% dos votos válidos e na eleição seguinte, em 1998, 31,71%.

do Estado (MARE)⁵³, cuja pasta, ocupada por Luiz Carlos Bresser Pereira, promoveu as reformas no âmbito administrativo, fiscal, previdenciário e, ainda, a privatização das empresas estatais, objetivando assegurar um maior investimento na infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico do país e ao controle da inflação e, ainda:

[...] reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, [...] ampliar as suas funções no financiamento de atividades que envolvem externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (PEREIRA e SPINK, 2003, p. 23).

As principais orientações para implementação das reformas se fizeram presentes na matriz operacional que ficou conhecida como “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)”. Considerando a necessidade de uma ampla articulação entre o Estado e a sociedade na definição das prioridades do governo no desenvolvimento das políticas públicas, escondia o seu grande propósito para tornar a administração pública mais eficiente, rompendo com o modelo burocrático até então vigente. Nesse sentido, promoveu a adoção de um “novo modelo de gestão”, chamado gerencial⁵⁴, cujas bases estavam estruturadas na busca da eficiência, no controle dos resultados, na descentralização como forma de se aproximar do cidadão (cidadão-cliente), para o qual as instituições vinculadas ao Estado tinham a obrigação de prestar um serviço de qualidade, mas com menores custos (BRASIL, 1995).

Essas condições se tornaram essenciais para a definição das principais ações por parte do Estado, incluindo as questões relacionadas ao desenvolvimento da educação nacional. Portanto, os principais setores de atuação, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), foram:

- 1) Núcleo estratégico: se vincula às atribuições do governo, abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e os Ministérios, ou seja, os

⁵³ No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi integrado ao Ministério do Planejamento, tornando-se, a partir de 1999, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁵⁴ Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: 1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; 2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e 3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. [...], afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil [...] (BRASIL, 1995).

setores que são responsáveis pela elaboração das leis e das políticas públicas, cobrando o seu cumprimento em todos os níveis de governo.

- 2) Atividades exclusivas: de forma geral correspondem aos serviços que são de plena responsabilidade do Estado, sendo imprescindível sua atuação direta para que os mesmos sejam oferecidos a população, independente de suas condições sociais e/ou localização geográfica. Dentre eles estão: os poderes de cobrar e fiscalizar a aplicação dos impostos; a capacidade de regular, julgar, legislar, a ação policial, o serviço de trânsito, e, ainda, a compra dos serviços de saúde e o subsídio à educação básica. Os mesmos estão relacionados ao poder extroverso do Estado, aquele em que os interesses públicos se sobrepõem a vontade particular.
- 3) Serviços não-exclusivos: nesse setor os serviços são oferecidos de forma simultânea pelo Estado e/ou por organizações públicas não-estatais e, ainda por entidades privadas. No caso do Estado, sua atuação acontece na oferta de serviços que são essenciais para a população a exemplo da saúde e da educação, tendo em vista que os mesmos são constitucionalmente assegurados como sua responsabilidade. Contudo, permite-se a sua venda por empresas privadas, explorando-os enquanto gerador de lucros.
- 4) Produção de bens e serviços para o mercado: diz respeito ao campo de atuação das empresas para atender às necessidades de consumo da sociedade, entretanto a existência de empresas estatais pode quebrar seu monopólio, bem como, no caso de privatização ser um agente regulador.

As áreas especificadas demonstram ser o foco de atuação do governo as questões que dizem respeito à economia, tendo como grande beneficiário o empresariado. Por outro lado, a promoção de políticas sociais passa a ser de corresponsabilidade da sociedade, inclusive dos setores privados, como uma ação social para colaborar com a diminuição das desigualdades presentes no território nacional.

Nessa lógica a educação, assim como nos governos anteriores, foi considerada requisito essencial para a formação cidadã e para a inserção no mercado de trabalho, sendo imprescindível amenizar a situação apresentada no momento, a saber:

altas taxas de repetência, evasão e distorção idade-série na educação básica; analfabetismo de 18% apresentado entre pessoas maiores de 15 anos; presença de apenas 9,5% da população no ensino médio e 4,5% no superior⁵⁵. Para alcançar o referido objetivo era preciso “acordar o Brasil” e promover uma ampla reforma educacional.

Desta forma, em março de 1995 o governo iniciou a campanha de mobilização social “Acorda Brasil – Está na Hora da Escola”, convocando a sociedade para firmar uma parceria de responsabilização pela educação nacional tendo como objetivo propiciar a melhoria de sua qualidade, oportunizando a universalização do acesso ao ensino fundamental; a autonomia às unidades escolares, principalmente com a garantia de repasses diretos para serem utilizados no desenvolvimento dos sistemas educacionais, privilegiando o ensino fundamental; a formulação de um padrão curricular básico, que propiciasse o estabelecimento de conteúdos comuns a serem adotados em todo o território nacional, bem como a inclusão das particularidades dos estados e municípios; a melhoria dos livros didáticos, por meio da descentralização de sua aquisição e das opiniões dos professores na seleção dos que fossem considerados de melhor qualidade; a qualificação dos professores, utilizando para isso o sistema de educação a distância, sem ausentar-se diretamente de suas atividades em sala de aula; e, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação, visando a promoção de ações que melhorassem as condições de funcionamento das unidades escolares e a aprendizagem dos alunos (BRASIL, 1997).

No contexto educacional, esses objetivos foram materializados com a definição das atribuições das diferentes esferas governamentais (União, estados e municípios). Seguindo as orientações provenientes do acordo firmado durante a Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1991, houve direcionamento para um amplo processo de descentralização das políticas educacionais, justificada pela busca de uma maior participação da sociedade, responsabilizando-a pelo controle social das ações implementadas pelo governo central e desenvolvidas pelos demais entes federados. Esse processo, de acordo com a proposta de governo “Mãos à Obra, Brasil” permitiria:

- ✓ Eliminar a burocracia desnecessária;

⁵⁵ Os referidos dados estão presentes na Proposta de Governo Mãos à Obra, Brasil.

- ✓ Descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola;
- ✓ Descentralizar os recursos para o material escolar para o nível das escolas;
- ✓ Promover a participação da comunidade na direção das escolas;
- ✓ Informatizar o sistema de dados estatísticos educacionais para racionalizar a utilização dos recursos físicos e humanos;
- ✓ Estabelecer carreiras para o magistério, que contemplem a valorização profissional, melhores salários e a busca permanente de aperfeiçoamento e atualização;
- ✓ Definir uma política nacional de incorporação de novas tecnologias e de informática e comunicações no sistema de educação pública (BRASIL, 2008, p. 52).

Essas estratégias nos fazem compreender a importância que as esferas de governo subnacionais tiveram na condução das políticas educacionais, tendo em vista que ao eliminar a burocracia, descentralizar decisões e recursos e propiciar a participação da comunidade, as ações dos estados e municípios seriam “tão ou mais importantes do que as intervenções federais para assegurar a frequência à escola e melhorar o desempenho dos alunos” (DURHAM, 2010, p. 153). Por outro lado, a transferência de responsabilidades para os governos subnacionais e locais conduziu à diminuição das obrigações do governo central para com o desenvolvimento e manutenção da educação pública, ficando sob sua tutela a avaliação das ações por intermédio do sistema nacional criado com essa finalidade. Convém registrar que a luta da sociedade pela descentralização não significava desresponsabilizar o Estado, mas propiciar autonomia aos entes federados e às escolas para construir políticas e ações a partir de cada realidade, trazendo para a cena das discussões o cidadão.

Sem um direcionamento claro para a educação brasileira, o governo federal apresentou, em 1995, o Planejamento Político-Estratégico (1995-1998), estabelecendo as diretrizes da política educacional do governo FHC para melhorar a qualidade da oferta do ensino fundamental, considerada prioridade nacional; definindo o envolvimento da União, dos estados e municípios, na concessão de autonomia às escolas, implicando a participação da sociedade e o estabelecimento de uma nova forma de gestão nos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Isso ficou evidente quando foram destacadas as duas principais intenções do Ministério da Educação para o período: 1) a aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, capaz de atender às novas demandas de formação exigidas pelo mercado,

mas, também, incorporar algumas reivindicações da sociedade; e, 2) a organização de um “Novo” Conselho Nacional de Educação (CNE) menos burocrático, em condições de colaborar com as reformas pensadas para educação.

Contudo, tais proposições não refletiram uma verdadeira orientação para a política educacional brasileira, tendo em vista que sua concretização só teve início a partir de um amplo conjunto de medidas deflagradas pelo poder executivo a partir de 1996, com destaque para a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecendo as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); e, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, criando o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (VIEIRA; FARIAS, 2007). Nesse conjunto de medidas podemos incluir, ainda, aprovações anteriores, como a Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, instituindo o Conselho Nacional de Educação (CNE)⁵⁶, criado por meio da Medida Provisória nº 661, em outubro de 1994.

A elaboração dessas leis evidenciou o embate entre dois projetos distintos, iniciados com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e a aprovação da Constituição de 1988. Nesse percurso, a sociedade se tornou agente de mudanças, reivindicando os seus direitos, destacando-se, entre eles, o direito à educação. No desenvolvimento das ações empreendidas durante o primeiro governo de FHC os projetos educacionais em disputa sintetizaram perspectivas diferentes, uma ligada aos anseios da sociedade por uma educação pública gratuita assegurada pelo Estado; e, outra, convergindo com os interesses do grande capital, referenciada pelas propostas dos organismos internacionais. Esta segunda teve o aval do governo, servindo como fundamento para materialização das políticas educacionais. Porém,

[...], a reforma educativa proposta pelo governo **e implementada no contexto nacional** foi intensamente questionada pelo movimento organizado na sociedade civil, defensor do ensino público e gratuito para todos os brasileiros. O movimento docente questionou, na época, tanto a forma de fazer política quanto o conteúdo das propostas reformistas elaboradas pelo governo, que estavam em estreita sintonia com os interesses do grande capital local e internacional. Segundo o movimento docente que defendia o ensino público e gratuito, através da reforma o governo alinhava suas políticas na

⁵⁶ O Conselho Nacional de Educação foi criado no Governo de Fernando Henrique Cardoso pela Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995, em substituição ao Conselho Federal de Educação, extinto no Governo de Itamar Franco, em 1994. Com essa Lei, o Conselho é reconhecido enquanto órgão colegiado com funções normativas, deliberativas e de assessoria ao Ministério da Educação, tendo como principal finalidade colaborar na formulação da Política Nacional de Educação, zelando pela qualidade do ensino e pelo cumprimento da legislação que normatiza a organização da educação nacional.

direção dos objetivos de natureza neoliberal, propostas pelos organismos internacionais para educação nacional (HERMIDA, 2006, p. 30, **Grifos Nossos**).

Os referidos questionamentos consubstanciaram a proposta da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) elaborada pela sociedade civil. Tal proposta, iniciada durante o processo de redemocratização, objetivou romper com a prerrogativa centralizadora inserida na Constituição Federal de 1988 concedendo como competência privativa da União, legislar sobre as diretrizes e bases da educação (artigo 22, § XXIV), sem a participação da sociedade. O movimento em prol da elaboração de uma nova legislação educacional ganhou intensidade ainda no ano de 1987 no calor dos debates promovidos durante a IV Conferência Brasileira de Educação em 1986 (SAVIANI, 1997), anteriormente referenciada.

Em sua conturbada trajetória⁵⁷, o processo de elaboração da lei é marcado pela participação da sociedade civil, organizada no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁵⁸, constituindo-se no movimento de maior representação social pela garantia de uma escola pública gratuita, laica e de qualidade. O eixo principal da proposta se sustentou na universalização do ensino fundamental e na organização de um sistema nacional de ensino articulado de modo orgânico em seus diversos níveis e modalidades, destacando, ainda, a democratização da gestão (BRZEZINSKI, 2002).

Nesse sentido, após a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, o projeto de Lei da LDB organizado pela sociedade foi apresentado sob número 1.258 A/88, no Congresso Nacional, em dezembro de 1988, pelo deputado Octávio Elísio (PSDB). Na visão do referido projeto, uma das finalidades da educação nacional, inspirada nos ideais democráticos, seria “[...] colocar cada cidadão brasileiro na condição de poder ser governante e de controlar quem governa” (Art. 1^a, a),

⁵⁷ A síntese da trajetória dos projetos em disputa, até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB 9.394/96, apresentada neste trabalho, está referenciada nos estudos desenvolvidos por Saviani (1997), Brzezinski (2002, 2008) e Hermida (2006).

⁵⁸ Em sessão anterior tratamos da composição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Na tramitação dos vários Projetos de Leis de Diretrizes e Bases da Educação, desde o original organizado pela sociedade aos substitutivos que tiveram a participação popular, o Fórum contribuiu intensamente com a produção de “[...] textos teóricos para debates específicos, emendas e justificativas, boletins informativos, análise e comparação de emendas e substitutivos, criação de espaços de discussões acadêmicas, com assessoria de pesquisadores de áreas do conhecimento em educação. Paralelamente, o Fórum mobilizou educadores no país, promovendo, a nível nacional, congressos, seminários, palestras, debates, reuniões, manifestações, atos públicos e participando de eventos nos estados e municípios promovidos pelos fóruns locais” (PINO, 2008, p. 23).

garantindo uma participação mais efetiva nas deliberações locais e nacionais e no controle dos seus representantes, por meio do acompanhamento e da cobrança das ações realizadas pelos poderes executivo e legislativo; em relação ao ensino fundamental ampliou a sua abrangência ao considerá-lo como “[...] o período correspondente à faixa etária dos zero aos dezessete anos e tem por objetivo geral o desenvolvimento *omnilateral* dos educandos de modo a torná-los aptos a participar ativamente da sociedade” (Art. 16). Essa concepção, defendida pelos movimentos sociais, estendeu a democratização das oportunidades educacionais a um número maior de indivíduos, possibilitando o acesso à escola e o exercício de práticas participativas, a começar nas instituições de ensino. Tal projeto foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça em 29 de junho de 1989⁵⁹, agora como substitutivo Jorge Hage (PSDB-BA), indicado relator na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, em março de 1989⁶⁰, por seu presidente o deputado Ubiratan Aguiar (PMDB-CE).

De volta à Comissão de Educação, durante o período de maio a junho de 1990, tendo como presidente o deputado Carlos Sant’Anna (PMDB-BA), procedeu-se uma análise minuciosa dos artigos do substitutivo Jorge Hage, o qual foi aprovado na Comissão de Educação em 28 de junho de 1990. A etapa seguinte deu-se na Câmara dos Deputados, sendo avaliado pela Comissão de Finanças; no segundo semestre de 1990, voltou ao plenário para ser apreciado, recebendo 1.265 emendas retornou às comissões onde permaneceu até o início de 1993, com sua aprovação final no plenário da Câmara em 13 de maio de 1993, como Projeto de Lei nº 1.258/88-C (SAVIANI, 1997).

Após aprovação na Câmara, esse projeto foi encaminhado ao Senado, onde recebeu o nº 101/1993, ficando responsável por sua relatoria na Comissão de Educação do Senado o senador Cid Sabóia (PMDB-CE). Mas, o referido projeto concorreria com um outro (PL 67/92) que dera entrada na Comissão do Senado, em maio de 1992, de autoria do renomado senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ). Desde o início de sua tramitação esse último projeto foi colocado como o mais adequado para o governo, por atender aos interesses dos organismos internacionais e ao processo de reforma do Estado.

⁵⁹ De acordo com Saviani (1997), a esse projeto foram anexados 7 projetos completos com a pretensão de substituir à proposta do Deputado Octávio Elísio, e, ainda, 17 com proposições para artigos específicos e 978 emendas de deputados dos mais variados partidos.

⁶⁰ Ao assumir a relatoria o Deputado Jorge Hage promove um amplo debate acerca da proposta apresentada na Comissão de Educação, com a organização de audiências públicas e seminários temáticos para discutir pontos considerados polêmicos pela sociedade e pelo governo.

A dinâmica de tramitação do projeto do senador Darcy Ribeiro se diferenciou sobremaneira do que iniciou nos encontros promovidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e foi encaminhado ao Congresso Nacional para ser apreciado na Câmara Federal. O projeto de LDB do senador, como dito anteriormente, teve início no Senado recebendo o apoio imediato dos senadores Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Correa (PDT-DF), contando com 110 artigos ficou sem ser apreciado nesse primeiro momento (SAVIANI, 2007). Contudo, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso⁶¹, para o primeiro mandato (1995-1998) e a posse de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação, uma das primeiras ações para desqualificar o Projeto da Câmara construído pela sociedade e trazer à tona o Projeto de Darcy Ribeiro, foi a indicação deste para dar parecer ao projeto de iniciativa popular. Em seu parecer, na Comissão de Justiça do Senado, o senador sustentou a inconstitucionalidade do Projeto de Lei da Câmara (PLC nº 101/1993) e do substitutivo proposto pelo senador Cid Sabóia. Com essa estratégia, o Projeto de Darcy Ribeiro foi aprovado no Senado e enviado à Câmara Federal.

Outro ponto de destaque é que o Projeto do Senador não contou com a participação da sociedade, tendo em vista que:

[...], diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre a concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. Uma vez escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade não necessitando sequer consultá-la (SAVIANI, 1997, p. 129).

Dessa forma, a elaboração do desse projeto se restringiu ao senador Darcy Ribeiro e sua discussão ao Senado e a Câmara, retirando-se do processo os movimentos organizados e, conseqüentemente, o Fórum. Sem as pressões da sociedade se fazendo presente, o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação teve sua aprovação no plenário do Senado em 8 de fevereiro de 1996; na Câmara dos Deputados em 17 de dezembro de 1996 e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de dezembro de 1996, com a denominação de LDB 9.394/1996.

⁶¹ Deve ser lembrado que Fernando Henrique Cardoso tomara conhecimento do Projeto de LDB do senador Darcy Ribeiro quando foi designado relator do projeto, ainda no ano de 1992 em sua passagem pelo Senado.

Complementando os artigos contidos na LDB acerca do financiamento, o governo trabalhou para aprovar, em 24 de dezembro de 1996, a Lei 9.424/1996⁶², referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo foi pensado como um dos mecanismos de descentralização, com o objetivo de assegurar recursos para o atendimento dos alunos na faixa etária obrigatória estipulada pela LDB, cuja prioridade direcionou-se para os alunos de 7 a 14 anos matriculados no ensino fundamental, deixando à margem as matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. Oficialmente sua implantação ocorreu em 1º de janeiro de 1998, com o valor *per capita* de R\$ 300,00/ano por aluno matriculado na rede pública de ensino, principalmente, a municipal, tendo em vista que esta se tornou responsável por essa etapa de ensino. Conforme artigo de Ferreira e França (2012, p. 131-132):

O Fundef veio congregando importantes mudanças na gestão de verbas para a educação fundamental no Brasil. Sua sistemática introduz critérios de rateio e transferência de recursos para um fundo voltado, exclusivamente, para a educação fundamental. Os objetivos do fundo podem ser assim, sintetizados: a) aperfeiçoamento do gerenciamento orçamentário e financeiro ligado à educação; b) implementação de política redistributiva de correção de desigualdades sociais e regionais; c) garantia de transparência na gestão dos recursos para a educação; d) valorização do magistério.

A política de financiamento introduzida pelo FUNDEF efetivou, portanto, a existência de um Fundo de natureza contábil, responsável pela colaboração entre a administração pública da União, dos estados e dos municípios, proporcionando a participação da sociedade com a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social para fiscalizar a utilização dos recursos no que se referia à melhoria da qualidade da educação pública, investindo na manutenção e no desenvolvimento do ensino; e, na valorização do magistério, tanto no aspecto salarial, quanto na formação dos professores, tendo como principal objetivo diminuir as desigualdades existentes entre as regiões do país, e muitas vezes em uma mesma região ou estado, considerando que em algumas realidades existiam diferenças na aplicação de recursos entre os municípios de um mesmo estado⁶³. Esses eixos, previamente definidos pelo governo central, seguiram

⁶² O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

⁶³ A discussão mais aprofundada a respeito do financiamento da educação no governo de FHC pode ser encontrada, entre outras, nas obras de: Davies (1999; 2001); Melchior (1997) e Pinto (2000).

as recomendações dos organismos internacionais para racionalizar os recursos investidos na educação, pois, a descentralização com a responsabilização dos municípios pela oferta da educação obrigatória se colocou como a principal estratégia para diminuir os desperdícios dos recursos na educação brasileira e responsabilizar a sociedade pela fiscalização da sua efetiva aplicação pelo poder público (FRANÇA, 2005).

Essas políticas educacionais, que se direcionam a partir das diretrizes impostas pelos organismos internacionais e se fazem presentes nas propostas dos governos brasileiro tem continuidade durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Desta feita, as ações foram para consolidar as reformas iniciadas durante o primeiro mandato, o que se evidenciou na proposta de governo “Avança, Brasil”, cujos objetivos são, de acordo com Brasil (2008):

1º) *Consolidar a estabilidade econômica* – por meio das reformas estruturais iniciadas no primeiro governo, controlando os gastos públicos, combatendo o déficit orçamentário da União, dos estados e dos municípios e prosseguindo com o processo de privatização e fortalecimento do Estado enquanto agente regulador e indutor do desenvolvimento;

2º) *Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda* – apoiando os micros e pequenos produtores, facilitando o acesso ao crédito, a tecnologia e aos canais de comercialização; em parceria com a sociedade civil, aumentar a oferta de empregos em setores considerados de prioridade social como a educação, a saúde, a assistência social e os serviços técnicos voltados à agricultura familiar; aumentar a média de escolarização do trabalhador, de forma articulada entre estados e municípios com ações de melhoria da qualidade do ensino fundamental; oportunizar o acesso dos jovens ao ensino médio, reformar o currículo e melhorar as condições de funcionamento das escolas dessa etapa de ensino; e, ampliar a matrícula nos cursos técnicos de nível médio e investir na qualificação profissional daqueles que estão no mercado de trabalho e de novos profissionais para estarem aptos a atuarem em novas áreas;

3º) *Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda* - com ações que privilegiem a elevação dos gastos públicos em programas sociais, considerando as particularidades de cada região; universalizando e

melhorando os serviços sociais de responsabilidade do estado, como a pré-escola, o ensino fundamental e a alfabetização de jovens e adultos; firmando acordos com os estados e municípios para melhorar a qualidade de vida das populações residentes em áreas periféricas e combater o trabalho infantil, responsável pelo abandono escolar; e,

4º) *Consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos* – levando em consideração o papel dos estados e municípios no desenvolvimento das políticas públicas por meio da transferência de recursos federais nas áreas de educação e assistência social para a efetivação dos direitos humanos e da participação da sociedade no planejamento de ações e na fiscalização da aplicação dos recursos transferidos aos estados e municípios. As principais diretrizes para o alcance desse objetivo tiveram como foco a responsabilização da sociedade, dos estados e dos municípios, sendo necessário, para isso: uma ampliação dos debates acerca das reformas ainda a serem implementadas pelo governo, aperfeiçoamento das instituições representativas e a aproximação dos eleitores com os seus representantes em todas as esferas administrativas; continuidade ao processo de descentralização das ações da União, para que os estados e municípios se responsabilizassem por sua execução, garantindo a qualidade; construção de mecanismos de participação da comunidade, principalmente no controle das instituições públicas e privadas; colaboração para o aumento da representatividade das organizações, assegurando mais autonomia e liberdade para os sindicatos trabalhistas nas negociações com os patrões.

As propostas apresentadas nesse programa de governo, no que se referia à participação da sociedade, contradizem as práticas institucionalizadas durante o primeiro mandato de FHC pois, como vimos, a participação durante os momentos finais de discussão da LDB 9.394/1996 foram relegadas a segundo plano, tendo em vista que tudo o que tinha sido construído pelos movimentos sociais e pelos deputados e senadores que lutavam em prol de uma educação pública de qualidade foi desconsiderado na lei promulgada. Fato semelhante aconteceu em seu segundo mandato, com a elaboração do Plano Nacional de Educação.

Cumprindo o preceito constitucional e o que estava regulamentado na LDB 9.394/1996, a construção de um Plano Nacional de Educação ganhou destaque nos debates promovidos pelos movimentos sociais, tendo em vista a determinação de que a União teria o prazo de um ano, após a publicação da LDB, para elaborar e encaminhar

ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com vigência de dez anos, contendo diretrizes e metas para adequação da educação nacional aos acordos estabelecidos nos encontros internacionais dos quais o Brasil foi signatário, com destaque para a Declaração Mundial de Educação para Todos, em 1990.

A sociedade civil, no entanto, mais uma vez organizada em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, se mobilizou por meio de vários encontros locais, estaduais, regionais e de Congressos Nacionais de Educação (I e II CONEDs), estes realizados respectivamente em 1996 e 1997, em Belo Horizonte-MG, com a participação de várias entidades educativas, sindicatos, educadores, alunos e os mais variados profissionais da educação, para elaborar um Plano Nacional de Educação que consolidasse os anseios da sociedade por uma educação pública democrática e de qualidade.

O plano organizado pela sociedade, em razão de seu amplo processo de discussão e participação social, deu entrada na Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998 - Projeto de Lei nº 4.155/1998 – como PNE da Sociedade Brasileira. Esse “assinado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados” (Valente; Romano, 2002, p. 97), foi a versão do documento aprovado na Plenária Final do II Congresso Nacional de Educação (II CONED), realizado no período de 06 a 09 de novembro de 1997, na cidade de Belo Horizonte-MG. Por outro lado, um segundo plano – Projeto de Lei nº 4.173/1998-, encaminhado pelo Poder Executivo e elaborado pelo Ministério da Educação, com a participação via consulta a entidades educacionais e coleta de sugestões em seminários regionais, chegou a Câmara para apreciação em 11 de fevereiro de 1988.

Dessa forma,

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para universalizar a educação básica. [...].

O PNE do governo insistia na permanência da [...] política educacional **vigente no período** e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão

política educacional, com progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE e ROMANO, 2002, p. 98-99, **Grifos Nossos**).

Assim como ocorreu com a LDB, a força política do governo na Câmara e no Senado contribuiu para que a segunda proposta fosse aprovada nas duas casas e sancionada em 9 de janeiro de 2001 como Lei nº 10.172. O plano sancionado por FHC teve como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, ou seja, na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e no ensino superior; a redução das desigualdades sociais e regionais, garantindo o acesso e à permanência, com sucesso, de todos os alunos matriculados na escola pública; e, a democratização da gestão da escola pública, com a participação dos profissionais da educação na elaboração e execução do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

Ressaltamos que a pressão popular influenciou para que na proposta do governo fossem colocados elementos reivindicados pela sociedade, contudo, antes de sancionar o plano o presidente vetou a maioria deles, com destaque para a aplicação de 7% do Produto Interno Bruto na manutenção e no desenvolvimento da educação pública, tornando a lei aprovada apenas uma “carta de intenções” (VALENTE; ROMANO, 2002).

Segundo Dourado (2011, p. 26):

[...]. O PNE não fazia parte das prioridades governamentais, o que explica que a tramitação inicial do plano não tenha sido feita por proposta do Executivo Federal, mas, sim, pela do Legislativo, a partir daquela formulada pela sociedade civil, por meio dos congressos nacionais de educação. A ação governamental foi imediata, ao encaminhar e aprovar, com pequenas mudanças, a proposta do Executivo, na qual prevaleceram as bases constitutivas das políticas em curso pelo governo do período.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, apresentou cinco grandes prioridades: 1) garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão do ensino; 2) garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; 3) ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior; 4)

valorização do profissional da educação; e, 5) desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino. Tais prioridades estão expressas em 26 metas para a educação infantil, 30 para o ensino fundamental, 20 para o ensino médio, 35 para a educação superior, 26 para educação de jovens e adultos, 22 para educação a distância e tecnologia educacional, 15 para educação tecnológica e formação profissional, 28 para educação especial, 21 para educação indígena, 28 para formação e valorização do magistério e 44 para o financiamento e gestão da educação nacional. No que se refere à participação, esta se coloca quando se trata do acompanhamento e avaliação do plano, recomendando para isso a presença das entidades educacionais, dos trabalhadores em educação, estudantes e pais, por meio de suas entidades representativas (BRASIL, 2001). As metas elencadas no plano estavam em consonância com o direcionamento dado à política governamental em todos os setores sociais.

No período correspondente aos governos de Fernando Henrique Cardoso, as ações promovidas foram referenciadas pelos parâmetros de desenvolvimento econômico, estabelecidos pelos organismos internacionais. As reformas educacionais marcadas pela promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/1996), do Financiamento da Educação (Lei 9.424/1996), da elaboração de um Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) com duração de 10 anos; pelas reformas curriculares para educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e para os cursos superiores; e, em caráter suplementar os programas focalizados de acordo com as condições sociais do público a ser atingido, alguns deles vinculados à educação e, ainda, pelo processo de descentralização, tiveram a marca do conflito de propostas nascidas dos movimentos sociais e do poder executivo, sendo que as de origem governamental tiveram supremacia, principalmente, pelas ações de desconstrução das que se originaram nos movimentos sociais, desprivilegiando a participação popular na construção das ações governamentais.

Esses elementos se tornaram reflexo de uma concepção política que denotava a supremacia do capital, em detrimento das questões sociais, de um modo de fazer política que embora a participação se fizesse presente nos discursos, a prática, no entanto, apresentava um distanciamento do governo central em relação aos governos locais (estados e municípios), responsáveis pelo atendimento das demandas

populacionais nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, entre outras, configurando-se uma relação na qual o mínimo oferecido era o máximo que se podia esperar.

2.2.2 Nos trilhos da democratização da educação: propostas do governo Lula

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a participação social nas discussões das “coisas do Estado” não ocorreu a partir do princípio democrático de que o povo tem o direito de se manifestar e propor as soluções de acordo com os seus interesses, e mesmo que a descentralização tivesse se colocado como um dos elementos de desenvolvimento das políticas públicas observamos a centralização das deliberações nas instituições controladas pela presidência, a exemplo do Ministério da Educação (MEC).

Ao final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), muito precisava ser realizado, tendo em vista que o crescimento econômico alcançado durante o primeiro entrou em declínio, aumentando o desemprego e a dívida pública. A questão era manter os rumos do país, consolidando o mesmo projeto, com a eleição de um representante do governo central, o candidato escolhido para essa tarefa pelo PSDB foi o então Ministro da Saúde José Serra, ou construir um novo direcionamento, a partir de outra candidatura.

Nesse sentido, o Partido dos Trabalhadores (PT) lançou o nome de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) para candidato a presidência. Com uma trajetória pessoal fortemente ligada aos movimentos sindicais, uma consistente atuação no processo de redemocratização e fazendo críticas à política governamental do até então Presidente Fernando Henrique Cardoso, seu nome foi recebido com a expectativa de que faria as mudanças esperadas, contribuindo com a melhoria da qualidade de vida da população, por meio de políticas públicas favoráveis àqueles com menor poder econômico. Dessa

forma, foi eleito no segundo turno com 61,27% dos votos válidos, contra 38,72% do seu principal adversário⁶⁴, José Serra (PSDB).

A consolidação do nome de Lula, em meio a especulação de instabilidade econômica com uma nova política, só se tornou possível com a divulgação em 22 de junho de 2002 da “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual entre outros elementos, o então candidato se comprometeu com a manutenção do controle dos gastos públicos e da inflação para viabilizar o crescimento do Brasil no cenário internacional, portanto, sua promessa direcionava-se para a manutenção dos principais eixos da política econômica do governo que estava findando, ressaltando-se a focalização em políticas sociais que contribuíssem com a elevação da renda dos que viviam em condições de pobreza e/ou extrema pobreza. Para a maioria da população brasileira o governo Lula seria um governo de mudanças, contudo,

Um governo de mudanças, [...], requer a mais ampla e diversificada mobilização dos indivíduos e grupos sociais, de modo a criar uma correlação de forças favorável às reformas pretendidas, que não podem depender somente da vontade política dos governantes, por mais autêntica e vigorosa que esta seja. Além da imprescindível governabilidade política, na esfera parlamentar, um governo transformador supõe também aquilo que poderíamos chamar de governabilidade social, ou seja, o respaldo ativo, militante, nos embates com o *status quo*, das maiorias sociais interessadas na abolição de privilégios e na universalização de direitos (DULCI, 2010, p. 135).

Podemos inferir, dessa forma, que as mudanças dependem particularmente das demandas da sociedade e das condições dadas pelo governo central para que as mesmas sejam atendidas. No caso específico do Brasil, ao se pensar na democratização das oportunidades e, conseqüentemente, na universalização dos direitos sociais tenta-se romper com uma histórica concentração de privilégios das camadas sociais que possuem as melhores condições de renda e, portanto, acesso aos melhores serviços. Isso pode ser comprovado na medida em que, no contexto brasileiro, chegamos ao ano de 2002, período da primeira eleição de Lula, com uma severa concentração de renda, tendo em vista que os 10% mais ricos apropriavam-se de 75% de tudo que era produzido na economia nacional, enquanto que 90% da população dividiam os demais 25% da riqueza (CAMPOS; BARBOSA; POCHMANN; AMORIM; SILVA, 2004).

⁶⁴ Além de José Serra, estiveram presentes na disputa presidencial de 2002 os candidatos Anthony Garotinho (PSB), Ciro Gomes (PPS), José Maria de Almeida (PSTU) e Rui Costa Pimenta (PCO), sem, contudo, causarem grande influência na polarização Lula x Serra.

Com essa situação presente, era fundamental enfrentar esse quadro, desconstruindo a lógica de que as questões financeiras tinham que ser priorizadas, em detrimento das questões sociais.

Assim, com a promessa de superar a estrutura de reformas em que a base econômica sustentava o desenvolvimento do país, influenciando as políticas sociais, apresentou-se para a sociedade um Programa de Governo (2002), intitulado “Um Brasil para Todos”. Nele encontramos os principais direcionamentos da política a ser implementada com a eleição de Lula, ao todo foram quatro eixos de sustentação, a saber:

1º) *Crescimento, Emprego e Inclusão Social* – considerado o principal eixo da proposta destacava que a mudança só era possível a partir da articulação entre a sociedade e o Estado, com a defesa dos direitos humanos, do controle social no desenvolvimento das políticas públicas das áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e dos outros serviços cuja responsabilidade fosse do poder público. Nesse eixo se priorizava, também, a questão da educação e da cultura na colaboração do fortalecimento e coesão do país. No que diz respeito à educação, declarava que a ampliação de tal investimento era fundamental para garantir o acesso do educando à escola e para promoção da formação de uma juventude capaz de contribuir com o desenvolvimento de um país competitivo no contexto internacional. Nesse eixo estavam incluídas, ainda, as reformas tributária, previdenciária, agrícola, trabalhista e política, a serem realizadas com a participação da sociedade para negociar as possíveis divergências;

2º) *Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade* – o principal destaque se relacionava ao aspecto social, considerado como eixo do desenvolvimento. Desse modo, afirmava que o progresso da nação só aconteceria com justiça social, destacando-se: a ampliação do nível de emprego, assegurando a redução do desemprego e o combate à precariedade do trabalho; a universalização da moradia, dos serviços urbanos essenciais (saúde e transporte) e dos direitos básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); e, ainda, o combate à fome e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos. Esse se constituiu em um dos eixos que davam sustentação na redefinição do bolsa-escola que se transforma em bolsa-família;

3º) *Inclusão Social* – no referido eixo do programa destacava-se a grave situação social do país, afirmando que as políticas liberais adotadas pelo governo de FHC deixaram um saldo de 53 milhões de pobres, dos quais 23 milhões eram indigentes, 11,5 milhões de pessoas desempregadas, crianças desamparadas e moradores de rua, analfabetos declarados e funcionais, uma escolarização média de 4 anos, trabalho infantil e aumento da violência urbana e rural. Nesse sentido, afirmava que para a verdadeira inclusão social tornava-se imprescindível a adoção de uma política que garantisse a melhor distribuição de renda entre os brasileiros que viviam em situação de pobreza, na dinâmica de desenvolvimento essa seria atrelada ao ganho familiar e a matrícula e frequência da criança na escola, mesma prática adotada no governo de FHC. Contudo, a diferença estava na incorporação dos diversos programas existentes (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Vale Gás, entre outros) em um só, denominado Bolsa-Família, adotando-se como pré-requisito para cadastramento das famílias a condição de baixa renda familiar.

Esse eixo deu ênfase à questão da educação, considerada como instrumento para promoção da cidadania e inserção do país na competição mundial precisava ser pensada em todos os níveis (da educação básica ao ensino superior) de forma integrada entre os entes federados (União, estados e municípios) com a participação democrática da sociedade, garantindo-se o acesso, a permanência e o sucesso de cada aluno matriculado. Nesse eixo estão incorporadas, também, as políticas de saúde e assistência social; e,

4º) *Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável* – para o progresso econômico do Brasil a questão da infraestrutura se colocava como elemento de fundamental importância e com urgência de investimentos que elevassem o padrão de funcionamento dos polos industriais, bem como dos estado e municípios, destacando-se a necessidade de investimentos naqueles que possuíam as piores condições econômicas. Nessa direção, o Programa de Governo apontava para elaboração de políticas a médio e longo prazos, para construção de moradias, melhoria da mobilidade urbana, ampliação do setor energético, da produção do petróleo, da malha viária, da preservação dos recursos naturais (meio ambiente), do uso das tecnologias da comunicação e informação (favorecendo a formação dos profissionais da educação e a gestão do sistema de

ensino). De acordo com o Programa de Governo, os investimentos para melhoria da infraestrutura e o desenvolvimento sustentável seriam provenientes dos fundos disponíveis (FGTS e FAT), de bancos oficiais (BNDES e Caixa Econômica Federal) e da parceria com a iniciativa privada.

Com essa breve síntese do primeiro Programa de Governo do Presidente Lula (2002), trazemos à tona a perspectiva de melhoria das condições econômicas do país e da sociedade, construída a partir dos principais problemas existentes na realidade brasileira, articulando-se eixos considerados fundamentais para o desenvolvimento. Foram essas propostas que fizeram a “esperança vencer o medo”, criando uma grande mobilização social em torno de um projeto de Brasil democrático, com justiça social e melhor distribuição de renda para todos. Nesse contexto, a educação mais uma vez foi percebida como um dos instrumentos de melhoria das condições econômicas do país e do cidadão, assim, deu-se especial atenção aos aspectos educacionais, destacando-a de forma direta em dois eixos (1º e 3º) que norteiam a proposta, mas, percebe-se que mesmo no segundo eixo, também, se fez referência à educação.

Portanto, no campo educacional constatamos a existência de muitas promessas, implicando na divulgação de um programa específico para essa área, chamado “*Uma Escola do Tamanho do Brasil*”. No referido programa, o candidato apresentou de forma detalhada os direcionamentos que seriam dados à educação em seu governo, reconhecendo-a como prioritária no contexto das políticas públicas, assim como fizera o governo que estava findando em sua plataforma de campanha.

De acordo com o que está expresso no Programa para educação, as propostas apresentadas foram “[...], fruto da trajetória de lutas dos movimentos dos estudantes e trabalhadores da educação, das experiências vivenciadas [...] nas administrações municipais e estaduais **do partido dos trabalhadores** e da atuação das [...] bancadas parlamentares **do mesmo partido**” (Partido dos Trabalhadores – Programa Uma Escola do Tamanho do Brasil, 2002, p. 1, **Grifos Nossos**), portanto, constituiu-se em um projeto que possuía a marca histórica do combate ao processo de tomada de decisões de forma centralizada, direcionando para a democratização das oportunidades educacionais em todos os níveis de ensino. Para isso definiu como

diretrizes: a democratização do acesso e a garantia da permanência; a qualidade social da educação; e, a implantação do regime de colaboração e democratização da gestão⁶⁵.

Mesmo não sendo a nossa intenção detalhar as propostas contidas no programa, torna-se importante ressaltar que em todos os níveis de ensino, bem como em suas modalidades, a preocupação central foi com a ampliação do acesso, assegurando-se a oferta de vagas em quantidade suficiente para atender a demanda educacional existente no país, principalmente daqueles que historicamente ficaram à margem da escola, condição que se efetivará apenas com a participação da comunidade. Dessa forma, a institucionalização de espaços em que as políticas educacionais fossem consideradas em suas múltiplas determinações, a partir do olhar crítico dos cidadãos, tornava-se importante para consolidar uma proposta de democratização da escola a partir da colaboração permanente entre os entes federados, consolidando-se o regime de colaboração em torno de uma política educacional que propiciasse a escolarização de todos, combatendo as desigualdades entre as regiões e em uma mesma região. Nessa direção, destacamos as propostas pensadas para consolidar o regime de colaboração e a gestão democrática:

1. Instituir o Sistema Nacional de Educação com a finalidade de articular as ações educacionais da União, dos estados e municípios;
2. Implantar um novo Conselho Nacional de Educação, normativo e deliberativo, com representação social das três esferas de administração e das instituições representativas de educadores e estudantes;
3. Criar o Fórum Nacional de Educação, encarregado de organizar e promover as Conferências Nacionais Quinquenais para construir e propor, avaliar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação e de seus similares em cada esfera administrativa;
4. Fortalecer os fóruns, conselhos e instâncias da educação buscando sempre que possível ações integradas que evitem a fragmentação e dispersão de recursos e esforços;
5. Garantir a autonomia político-pedagógica e de gestão financeira às instituições educacionais públicas assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas;
6. Redefinir as competências no regime de colaboração a ser implantado entre os entes federados buscando reverter o atual processo de municipalização predatória da educação;
7. Estimular a instalação de processos constituintes escolares para definição de planos nacional, estaduais e municipais de educação bem como do orçamento participativo nas esferas de governo e unidades escolares;

⁶⁵ Libâneo; Oliveira e Tosch (2012) fazem uma síntese das principais diretrizes encontradas no Programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil”.

8. Estabelecer normas de aplicação dos recursos federais, estaduais e municipais diretamente voltados para manutenção de prédios, instalações e equipamentos, a partir da definição de um custo-qualidade por aluno, por tipo de escola, por turnos de funcionamento, por localização e modalidade de oferta e tempo de uso;
9. Instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), em substituição ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério);
10. Regulamentar, em lei complementar federal, o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal – “normas para cooperação entre União, Estados e Municípios” (PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa Uma Escola do Tamanho do Brasil, 2002, p. 12-13).

Portanto, o que estava posto no programa sinalizou para uma proposta diferenciada de fazer a educação nacional. Contudo, entre proposição e materialidade existe muita diferença, tendo em vista a correlação de forças para concretizá-la. Assim, no desenvolvimento das políticas voltadas para educação básica, temos, durante o primeiro mandato de Lula, uma ausência de regularidade nas políticas educacionais, sem esboçar contraposição às reformas iniciadas no governo que o antecedeu. Na verdade, apresentam-se muitas ações com características dispersas, desenvolvidas por meio de programas considerados especiais, dirigidos a públicos focalizados, destinados àqueles em situação de vulnerabilidade social. Em si, as políticas sociais priorizaram o alívio da situação de pobreza, assegurando via educação, condições mínimas de sobrevivência. Tal focalização, mais uma vez foi justificada pela ideia de que devido aos poucos recursos nem todos seriam atendidos em igual proporção, por isso a escolha dos mais pobres (OLIVEIRA, 2009; OLIVEIRA & DUARTE, 2005). Isso se deu na medida em que:

O primeiro mandato do Presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho. (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Torna-se importante lembrar, mais uma vez, que tanto no programa de governo quanto no programa voltado para educação, essa tenha sido considerada como um dos principais focos para diminuição das desigualdades sociais, tendo em vista que a ampliação dos anos de escolarização da população e a formação qualificada para o

trabalho contribuiriam para a melhoria das condições econômicas dos menos favorecidos. Entretanto, durante os primeiros quatro anos ela não recebeu a devida atenção, mantendo-se no mesmo patamar do governo anterior, principalmente no que se referia ao seu financiamento. Assim, promover uma nova reforma na educação não foi possível nesse primeiro momento do governo, contudo esse se mostrou muito eficiente ao concretizar as reformas acordadas pelo governo anterior com o FMI em outras áreas, pois:

[...]. Houve tempo para aprovar duas reformas estruturais (que FHC não havia conseguido): a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária; aprovar, ainda, a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Conseguir realizar anualmente o leilão de áreas de exploração de petróleo e o pagamento da dívida externa com muito maior eficiência do que FHC, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos para o desenvolvimento do país e sem jamais ter cogitado de fazer uma auditoria daquela dívida. Além disso, aumentou, ainda mais: a dívida interna, que chegou à casa de R\$ 1 trilhão, devido aos juros altos; os lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas e os lucros das empresas privatizadas (telefonias, eletricidade). Ainda, fez opção pelo agronegócio e abandonou a reforma agrária, contribuiu para que o PT, como partido de esquerda, se transformasse num partido neoliberal ou no ‘partido do Lula’ e defendeu a tese de que ‘não há alternativa’ à política econômica neoliberal. (FREITAS, 2007, p. 67).

Tivemos um redirecionamento das políticas educacionais no governo Lula, em um primeiro momento, com sua vinculação ao Programa Bolsa Família e, posteriormente, no último ano de seu primeiro mandato, com a ampliação do financiamento da educação, anteriormente restrita ao ensino fundamental, para toda a educação básica. No que se refere ao Bolsa Família, constituiu-se em uma reorganização do Programa Bolsa Escola criado e implantado durante o governo de FHC para assegurar melhores condições às famílias carentes, tendo como pré-requisito a matrícula e a permanência das crianças de 7 a 14 anos na escola. Tal programa recebeu nova configuração por meio da Medida Provisória nº 132⁶⁶, de 20 de outubro de 2003, transformando-se na Lei 10.836 em 09 de janeiro de 2004, incorporando o Programa Fome Zero e outros programas sociais criados na época do governo FHC, tendo como principal objetivo a transferência de recursos para a população carente.

Esse programa contribuiu para a ampliação da matrícula escolar e para a permanência do aluno na escola, diminuindo consideravelmente a evasão e o abandono,

⁶⁶ A referida Medida Provisória cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

ocasionados pelo trabalho infanto-juvenil. As políticas focalizadas para a população pobre foram as principais ações do governo Lula, desde os seus primeiros anos de governo, tendo em vista que:

Desde o início, Lula havia se comprometido a ajudar os pobres, de onde ele viera. Um acordo com os ricos e poderosos seria necessário, mas a miséria tinha que ser tratada de modo mais sério do que no passado. Sua primeira tentativa, o programa Fome Zero, para garantir o sustento mínimo de cada brasileiro, foi um fiasco dada a sua má administração. Em seu segundo ano, no entanto, consolidando vários programas preexistentes e expandindo a sua cobertura, Lula lançou o programa que está [...] indelevelmente associado a ele, o Bolsa Família, um depósito mensal em dinheiro para as mães nos estratos de menor renda, desde que comprovado o compromisso de que elas estão enviando os filhos para a escola e acompanhando a saúde deles (ANDERSON, 2011, p. 28).

Acerca do financiamento da educação, o Governo Lula, em seu primeiro mandato, assumiu como um dos seus principais compromissos fazer uma revisão nos vetos de FHC ao Plano Nacional de Educação, principalmente, o relacionado à elevação do PIB em 7% para investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, tal proposta não fez parte das pautas de discussões do MEC. A mudança mais significativa esteve na compreensão de que o foco da educação não seria apenas o ensino fundamental, mas a educação básica. Com isso, o presidente por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, propôs nova redação ao parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e ao artigo 60º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006 e transformada em Lei nº 11.494 em 20 de dezembro de 2007, ampliou o financiamento da educação, contemplando a partir de então a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e as modalidades de ensino, ou seja, toda a educação básica.

As reduzidas ações em relação ao financiamento da educação são percebidas por Davies (2004) ao fazer uma análise do primeiro mandato de Lula, quando afirma que:

[...], o breve exame que fazemos de algumas medidas tomadas pelo Governo Lula, principalmente as relacionadas ao financiamento da educação, mostra a fragilidade da propaganda oficial ao atribuir tudo à “herança maldita” [...] **deixada pelo governo anterior**. [...], cabe ressaltar que as políticas do Governo Lula têm priorizado até agora a geração de superávit fiscal para pagar os juros da dívida externa e interna e, assim, atender aos capitalistas financeiros externos e internos, em nada diferindo do Governo FHC. Em

vista dessa prioridade, não surpreende a obsessão de congelamento ou redução dos gastos sociais (porém não os financeiros!) por parte do Governo Lula e, portanto, a busca ou a intensificação de parcerias com o setor privado em todas as áreas, inclusive na educacional, [...] (DAVIES, 2004, p. 246, **Grifos Nossos**).

Mesmo tendo lançado um programa específico para educação, compreendemos que os problemas encontrados não possibilitaram avançar muito nesta área, prova disso foi a própria proposta de financiamento restrita a educação básica, mas sem elevar significativamente o montante de recursos investidos ou propor novas ações para melhorar a sua qualidade⁶⁷. Corroborando com essa compreensão, Oliveira e Duarte (2005), analisando a política educacional do primeiro mandato de Lula, destacam que a sua plataforma eleitoral incluiu um documento para a área educacional chamado “Uma escola do tamanho do Brasil”, orientando para um cenário diferente do existente no governo de FHC, construído a partir dos anseios históricos dos movimentos organizados em prol de uma educação pública gratuita e de qualidade social para todos. Mas, que na realidade, a educação não se constituiu na principal preocupação do governo, principalmente se comparado ao que estava preceituado na Constituição Federal de 1988, assegurando-a como direito de todos e tendo como princípio a gestão democrática do ensino público.

Nesse primeiro mandato, quando pensamos a questão da gestão da educação, percebemos que as ações foram de manutenção do que havia sido elaborado no governo de FHC, com poucas modificações. A grande novidade foi a implantação de programas com o objetivo de promover a democratização dos espaços locais, nesse sentido destacamos⁶⁸:

I) O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) – Teve sua primeira formulação ainda no governo de FHC, em 1997, chamando-se PRASEM, estava voltado para o apoio aos Secretários Municipais de Educação com a realização de reuniões periódicas cujo objetivo central era prestar

⁶⁷ De acordo com Leher (2010, p. 404) “O Fundeb não representou aumento dos recursos financeiros para assegurar um custo aluno que assegurasse real qualidade da educação. Ao contrário. [...], na ocasião da sanção da lei que regulamentou o Fundeb, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passou de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida, o montante do Fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%”.

⁶⁸ Para tratar sobre os programas elencados estamos utilizando as informações disponibilizadas no site do Ministério da Educação – www.mec.gov.br -, e o artigo “Programas Federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças” de Janete Maria Lins de Azevedo (2009).

informações acerca dos programas existentes no Ministério da Educação e sobre as normas regulamentares da educação brasileira advindas após a Constituição Federal de 1988, entre as quais a LDB 9.394/96 e os Decretos e/ou Pareceres do próprio governo ou do Conselho Nacional de Educação. Na gestão de Lula, tal programa recebeu um novo direcionamento, passando a se chamar Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, a partir de 2003, deixando de ser restrito apenas aos municípios com os piores indicadores educacionais se expande a todos os municípios brasileiros. Sendo considerado a partir de então como:

[...] um espaço contínuo de formação, troca de experiências e apoio técnico que promovam a qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino. Assim, a pretensão é de que seja um espaço permanente de apoio ao dirigente municipal no sentido do desenvolvimento da educação básica, para que haja o fortalecimento desses atores na sua atuação frente à gestão pública da educação (AZEVEDO, 2009, p. 12).

Ao ser compreendido enquanto espaço de articulação entre os secretários municipais de educação, seja em seus encontros presenciais ou a distância, com a utilização da internet, possibilitou a troca de experiências entre os dirigentes municipais de educação para a melhoria dos problemas educacionais existentes nas várias localidades do país. Contudo, devemos considerar que por mais que as experiências fossem exitosas, a utilização das mesmas em outros municípios dependeria das condições financeiras existentes, e em muitos deles a realidade orçamentária não possibilitava a inclusão da maioria do que era proposto.

II) O *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)* – ação iniciada em outubro de 2003, primeiro mandato de Lula, com o propósito de criar e/ou fortalecer os Conselhos Municipais de Educação nas diversas regiões do país. Tendo em vista a importância desse órgão de democratização da gestão da educação nos municípios, sua principal função foi ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros municipais de educação, conscientizando-os de seu papel na melhoria da qualidade da escola pública e de sua articulação com a comunidade local no processo de avaliação, elaboração e fiscalização do desenvolvimento das políticas educacionais oriundas do governo federal e estadual e das originadas no próprio município, principalmente as relacionadas a garantia do acesso e permanência do aluno na escola. Nesse sentido, o programa se articulou a partir de três grandes eixos: formação dos conselheiros municipais de educação, no caso dos municípios em que já

existiam conselhos; criação, reorganização e fortalecimento dos conselhos municipais de educação, esse eixo se tornou importante tendo em vista a institucionalização de conselhos municipais, no caso de sua inexistência, e no processo de revitalização dos mesmos focando o seu pleno funcionamento no atendimento das demandas locais; e, autonomia dos sistemas de ensino no âmbito dos municípios, desvinculando suas demandas dos conselhos estaduais, favorecendo a agilidade no desenvolvimento do sistema municipal de educação.

De acordo com o relatório do programa, o mesmo possui como objetivos:

- Capacitar conselheiros municipais de educação para o exercício de suas diferentes funções, levando em conta a sua inserção institucional e a sua representação;
- Ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional;
- Ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros;
- Assegurar a participação da sociedade na gestão educacional, através da criação de Conselhos Municipais de Educação e do seu fortalecimento como órgão de sistema de ensino;
- Contribuir para o fortalecimento dos sistemas municipais de ensino, motivando por meio de estratégias diversas a criação de conselhos municipais de educação representativos;
- Identificar e debater as tendências de organização, estrutura e funcionamento dos CME, seu papel e suas funções;
- Consolidar relações que propiciem a intervenção organizada com atitudes preservadoras de autonomia e de representatividades;
- Contribuir para a criação de redes estaduais e regionais de competências para a discussão, organização e implementação de propostas de formação continuada de conselheiros de educação;
- Consolidar uma estrutura educacional que garanta a inclusão e permita, com eficiência, a participação coletiva, a avaliação das ações pedagógicas e administrativas do poder municipal (BRASIL, 2005, p. 15).

Com esses objetivos, a formação dos conselheiros municipais de educação insere-se em um contexto no qual a atuação dos mesmos está relacionada ao processo de democratização da educação, oportunizando a participação não apenas de representantes do executivo municipal, mas da sociedade como um todo, na produção das políticas públicas, em especial às voltadas ao desenvolvimento educacional dos municípios. Por isso, a importância das “[...] ações de capacitação de gestores e técnicos das secretarias, de representantes da sociedade civil e de conselheiros municipais, com vistas a

fortalecer os CME já existentes e estimular a sua criação onde ainda não foi implantado” (AZEVEDO, 2009, p. 228).

III) O *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE)* – Esse programa foi criado em 17 de setembro de 2004, tendo como responsável por sua oferta a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. A institucionalização do mesmo ocorreu por meio da Portaria Ministerial nº 2.896/2004. Ao considerar a escola como um espaço do exercício da democracia, tal programa direciona-se para a melhoria do processo participativo que acontece no interior das escolas públicas, tendo como foco os Conselhos Escolares, haja vista serem espaços de representação dos diversos segmentos existentes nas escolas públicas, contribuindo para sua democratização e para a superação das práticas centralizadoras, tão comuns na rede oficial de ensino. Esse direcionamento pode ser percebido nos objetivos que norteiam o desenvolvimento do programa, sendo:

I – Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;

II – Apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;

III – Instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;

IV – Promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;

V – Estimular a integração entre os Conselhos Escolares;

VI – Apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;

VII – Promover a cultura do monitoramento e a avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (BRASIL, 2004, p. 7).

Um olhar atento sobre o que está posto nesses objetivos nos faz perceber a importância desse Conselho no espaço da escola, considerando principalmente a participação da sociedade, uma vez que a implantação e/ou fortalecimento desses órgãos se sobrepõem à vontade dos gestores das escolas, acostumados a decidirem por si mesmos os caminhos a serem seguidos no desenvolvimento das atividades educacionais, sejam elas: pedagógicas, administrativas ou financeiras. Portanto, o programa “[...] visa estimular a criação e a consolidação dos Conselhos Escolares já existentes em muitas escolas do país, como um apoio e impulso na democratização da educação e da gestão da escola” (BRASIL, 2004, p. 29).

Tendo em vista a sua abrangência para todo o território nacional, as estratégias pensadas para a execução do programa e para a participação de um número mais significativo de conselheiros foram: a oferta de cursos à distância para a capacitação de conselheiros escolares, técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação; a assinatura de protocolos de cooperação entre as secretarias municipais e estaduais de educação e o Ministro da Educação para a realização de cursos de capacitação de conselheiros escolares utilizando o material instrucional produzido por este programa⁶⁹; e, a realização de videoconferências, tendo por objetivo mobilizar e sensibilizar os conselheiros escolares para a importância de sua atuação na garantia da gestão democrática da escola. Além dessas, a promoção de encontros estaduais, municipais e nacionais para realização de palestras com especialistas na temática, relatos e trocas de experiências (BRASIL, 2004). Em linhas gerais, o programa se constitui como mecanismo para efetiva participação da comunidade escolar na gestão da escola, destacando, a melhoria da qualidade social da educação ofertada pela rede pública de ensino.

A realização desses programas⁷⁰ insere-se na lógica de participação da sociedade, defendida pelo Governo Lula no momento inicial do seu mandato. No documento conhecido como *“Plano Brasil de Todos Participação e Inclusão – orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”*

⁶⁹ O material instrucional foi elaborado por vários especialistas na temática de gestão da educação, constituindo-se em cadernos temáticos de estudos e diagnóstico da situação escolar: Caderno Introdutório – Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública; Caderno 1 – Democratização da escola e construção da cidadania; Caderno 2 – Conselho escolar e aprendizagem na escola; Caderno 3 – Conselho escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; Caderno 4 – Conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; Caderno 5 – Conselho escolar, gestão democrática da escola e escolha do diretor; Caderno 6 – Conselho escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação; Caderno 7 – Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil; Caderno 8 – Conselho escolar e a valorização dos trabalhadores em educação; Caderno 9 – Conselho escolar e educação do campo; Caderno 10 – Conselho escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social; Caderno 11 – Conselho escolar e direitos humanos; Caderno 12 – Conselho escolar e sua organização em fórum; e, dois cadernos de indicadores de qualidade, o primeiro voltado para vários aspectos da escola e o segundo especificando a questão do ensino e da aprendizagem da leitura.

⁷⁰ Os programas em destaque, assim como no governo de FHC, foram promovidos de forma articulada entre entidades nacionais e internacionais, a saber: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Portanto, influenciados, ainda, pelos Organismos Internacionais de Financiamento.

(2003), essa articulação com setores da sociedade na construção de um Brasil digno para todos é apresentada ao afirmar-se que:

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo com o compromisso de mudar o País e melhorar a vida dos brasileiros. Sua eleição foi o da esperança de que um novo Brasil é possível. Desde o primeiro dia de mandato o novo governo se propôs a enfrentar o desafio de eliminar a fome e a miséria que envergonham a Nação e atingem milhões de irmãs e irmãos. Construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o País da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social são objetivos que só serão alcançados com um crescimento firme e duradouro. Promover um desenvolvimento sustentado com equidade social requer grande união de esforços e a mobilização da sociedade (BRASIL, 2003, p. 1).

Essa mobilização da sociedade, por meio da participação, aproximou o governo dos movimentos sociais com a organização de conferências e a formação de conselhos, que eram todos tutelados pelo governo central, responsável pela convocação da sociedade para atuar em diversos espaços representativos, incluindo o setor empresarial. Entre os conselhos criados, podemos citar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que conforme Leher (2003, p. 11):

[...]. Trata-se de um Conselho livremente escolhido por Lula, formado principalmente por empresários que apoiaram a sua candidatura, muitos deles sonegadores da previdência, por sindicalistas individualmente convidados, por representantes da sociedade civil (Terceiro Setor e ONGs), entre os quais alguns que gravitam em torno de entidades empresariais, e por membros do governo.

A formação do referido Conselho indicava o forte poder do empresariado no Governo Lula. Mas, apesar da manutenção da política econômica adotada no governo anterior, da continuidade das reformas que deixaram de ser implementadas, da aproximação com o setor empresarial, das denúncias de corrupção que apareceram no seu primeiro mandato envolvendo pessoas próximas e ligadas ao centro do poder e das raras ações no setor educacional, Lula se beneficiou dos programas sociais voltados aos mais pobres⁷¹, a exemplo do Bolsa Família⁷² e da política de elevação do salário mínimo, cujo ganho real durante o primeiro mandato, comparado ao governo de FHC,

⁷¹ Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas, durante o primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006) a taxa de miséria tem uma queda anual de 8,47%, contra 3,14% dos dois mandatos de FHC (1995 a 2002), sendo uma redução de 5,1% no primeiro mandato de FHC e 0,43% no segundo (FGV, 2007).

⁷² Oliva (2010, p. 365) nos revela que “Quando foi lançado o programa, o Ministério do Desenvolvimento Social estimava um público potencial de 11,1 milhões de famílias. No período de 2003 a 2009, [...], o número de atendidos passou de 3,6 milhões para 12,4 milhões de famílias distribuídas por todo o território nacional. Nesse mesmo período, o pagamento de benefícios passou de R\$ 600 milhões para R\$ 12,5 bilhões”.

chegou a aproximadamente 36,5% (FGV, 2007), para concorrer a um segundo mandato à frente do poder executivo.

No contexto de articulação eleitoral e de fortalecimento da candidatura de Lula para o segundo mandato se coloca de fundamental importância para esse propósito a continuidade do apoio empresarial e da população beneficiada pelos programas sociais, fato que fez mudar o cenário com o qual o PSDB contava para vencer as eleições que ocorreriam no ano de 2006, assim:

[...] Serra (**PSDB**), observando as pesquisas de opinião, decidiu que ele não tinha chance contra Lula, deixando que um rival desafortunado de seu partido (**no caso Geraldo Alckmim, que renunciara ao cargo de Governador do Estado de São Paulo, em março de 2006, para concorrer a Presidência**) fosse derrotado na eleição presidencial [...], quando Lula se distanciou dos outros candidatos com os mesmos 61% de quatro anos antes, no segundo turno. Dessa vez, porém, sua composição social era diferente. Insatisfeita com o mensalão, grande parte do eleitorado da classe média que havia apoiado Lula em 2002 o abandonou, enquanto os pobres e os idosos votaram nele em maior número que antes. Sua campanha também adotou um tom diferente. Quatro anos antes, quando seu objetivo tinha sido tranquilizar os eleitores indecisos, seus assessores tinham vendido a imagem de Lula como o defensor do “Paz e amor” para o país. Em 2006, o tom era menos meloso. Deixando de lado os lapsos de conduta do pt, dos quais, naturalmente, ele não tinha ciência, o presidente lançou um contra-ataque agressivo as privatizações do governo anterior, que haviam enriquecido alguns a custa da nação, e que se podia esperar que continuariam caso seu oponente fosse eleito. [...] (ANDERSON, 2011, p. 30, **Grifos Nossos**).

Somando-se a essa condição, um novo Programa de Governo denominado “*Lula de Novo com a Força do Povo (2007-2010)*” completava o projeto de continuidade das propostas pensadas por Lula para o desenvolvimento do país e melhoria das condições sociais da população. Dessa forma, sua reeleição é confirmada pelo povo brasileiro. Assim como na eleição anterior, o Programa de Governo direcionava-se para as dificuldades existentes no país e reorientava as metas contidas no primeiro programa que não haviam sido alcançadas, nas palavras do próprio Presidente: “o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”, constituindo-se, portanto, em três focos principais, sendo que dois deles (desenvolvimento e distribuição de renda) estavam sendo contemplados de forma efetiva desde o primeiro ano do mandato inicial e o outro (educação), muito precisava ser realizado a fim de alcançar uma qualidade para além dos indicadores quantitativos. Nesse sentido,

Caberá ao segundo mandato avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com

redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental (PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa de Governo Lula de Novo com a Força do Povo, 2006, p. 5).

O Programa de Governo “*Lula de Novo com a Força do Povo (2007-2010)*” faz uma comparação entre os avanços obtidos durante o primeiro mandato de Lula e o retrocesso vivenciado durante os oito anos do governo de FHC, afirmando que a volta de um candidato do PSDB à Presidência seria retornar ao atraso, com severas reduções nos investimentos realizados nas áreas sociais; retomada do processo de privatização das empresas estatais; retrocesso da democracia, reduzindo a participação do cidadão na definição dos rumos do país; e submissão aos organismos internacionais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006). O referido Programa se estrutura em seis grandes eixos⁷³ e um conjunto de ações em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, das quais destacamos: a participação democrática e a educação de qualidade.

Ao tratar da participação democrática foram elencadas ações que propiciariam uma maior proximidade da sociedade com o poder público, sendo elas:

- Manter o diálogo responsável e qualificado com todos os segmentos da sociedade, buscando a construção de consensos e atuando de forma democrática no equacionamento dos conflitos;
- Ampliar e aprofundar a experiência dos fóruns públicos de discussão do Plano Plurianual, desenvolvendo iniciativas de estabelecer novos padrões de transparência, debate público e controle da execução do Orçamento da União;
- Dar continuidade à realização sistemática de conferências nacionais setoriais, que contribuam de modo decisivo para o estabelecimento das agendas e prioridades das políticas públicas;
- Fortalecer o funcionamento dos conselhos nacionais de políticas públicas como espaço privilegiado de elaboração e avaliação;
- Institucionalizar os espaços de participação no âmbito da Administração Pública, com o aperfeiçoamento do acompanhamento, avaliação e publicização dos seus resultados;

⁷³ Os eixos estruturais do Programa de Governo “*Lula de Novo com a Força do Povo (2007-2010)*” são: I) Combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade; II) Aprofundamento do novo modelo de desenvolvimento: crescimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental; III) Brasil para Todos. Educação massiva e de qualidade. Cultura, comunicação, ciência e tecnologia como instrumento de desenvolvimento e de democracia; IV) Ampliação da democracia; V) Garantir a segurança dos brasileiros; e, VI) Inserção soberana no mundo (PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa de Governo Lula de Novo com a Força do Povo, 2006).

- Consolidar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como canal de diálogo permanente entre o governo e a sociedade brasileira, aprofundando o debate sobre a agenda de desenvolvimento nacional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa de Governo Lula de Novo com a Força do Povo, 2006, p. 24).

As ações propostas partiram do entendimento de que a ampliação dos espaços de participação da sociedade constituía um importante instrumento de consolidação da democracia participativa, superando a mera formalidade da representação institucionalizada nas esferas do Estado, em sua maioria indicada por meio de mecanismos eleitorais. Além disso, fica evidente que o processo de compartilhamento das decisões com a sociedade coloca-se como elemento fundamental para dar credibilidade às propostas emanadas do poder executivo, conferindo legitimidade a cada uma delas a partir da ideia de que as mesmas são amplamente debatidas até chegar àquela que seja consensual, por considerar a vontade da população e as possibilidades do governo em implantar o que é proposto.

A participação democrática sempre foi uma das principais proposições do partido dos trabalhadores e, conseqüentemente, do próprio Lula, pois a aproximação do Estado com a sociedade, na construção e implementação das políticas públicas esteve presente em sua plataforma de governo desde a campanha presidencial que ocorreu em 1989, ao defender que o ato de governar democraticamente perpassa pelo processo de mobilização da sociedade, seja organizada em movimentos sociais ou no conjunto da sociedade civil sendo, portanto, ativos nas tomadas de decisões e não apenas objetos da ação do Estado, reconhecido como garantidor dos direitos do cidadão (DULCI, 2010). Contudo, para se considerar que as ações estatais são democráticas:

[...]. É indispensável aproximar o cidadão do Estado, criando canais e instrumentos para que ele acompanhe, fiscalize e, sobretudo, interfira na elaboração e execução das políticas públicas, opinando sobre as decisões de governo também fora dos períodos eleitorais. Quanto mais ativa a cidadania, maior a força e a legitimidade real da democracia (DULCI, 2010, p. 135).

Nesse sentido, as organizações sociais têm papel primordial e possuem, também, a responsabilidade pela implementação, pelo monitoramento e pela avaliação das políticas públicas, entre as quais destacamos as da área educacional. Enquanto elemento do processo participativo, a representação, acompanhada da garantia de sua efetividade e das condições para que os cidadãos representados possam ter o pleno direito de opinar, deve ser uma prática permanente e um exercício da própria

democracia que, em nossa opinião, precisa ser inicialmente exercitada no espaço da escola e, conseqüentemente, em toda a sociedade. Assim,

Os conselhos populares que tratam de temas importantes relacionados às políticas públicas e às demandas sociais demonstram, **durante o governo Lula**, o concreto compromisso de aprofundamento da democracia representativa, cada vez mais participativa. A opção pelos conselhos estabelece um novo patamar de participação social nas políticas públicas, em que a articulação, as consultas e a deliberação são sempre acompanhadas por avaliação, monitoramento e correção de rumos (POCHMANN & DIAS, 2010, p. 125).

No período correspondente aos anos de 2003 a 2010, as várias conferências realizadas nos municípios brasileiros foram responsáveis pela mobilização direta de mais de cinco milhões de pessoas, representadas nas 73 conferências nacionais organizadas para debaterem os principais temas relacionados às políticas públicas voltadas à geração de emprego e renda, inclusão social, saúde, educação, assistência social, meio ambiente, direitos das mulheres, igualdade racial, reforma agrária, juventude, direitos humanos, ciência e tecnologia, comunicação, diversidade sexual, democratização da cultura, reforma urbana, segurança pública, direito dos idosos, cidades, economia solidária, indígenas, entre outras. Nesse período, também, temos a criação de diversos conselhos nacionais para aproximar a sociedade do Estado, destacando-se: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho de Transparência Pública e Combate a Corrupção, Conselho de Combate à Discriminação, Conselho das Cidades, Conselho de Segurança Pública, Conselho da Juventude, Conselho de Economia Solidária, Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Política Cultural, além dos já existentes, como: Conselho de Educação, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho de Saúde (BRASIL, 2010).

Isso propiciou duas condições fundamentais para democracia, a primeira relacionada à ampliação do processo participativo e a outra com os novos encaminhamentos dados a ideia de representação da sociedade, com uma legitimidade construída pelos próprios movimentos sociais ao escolher aqueles que participariam dos conselhos, mostrando o compromisso “[...] deste governo de ampliar suas bases de negociação e sustentação política para além dos atores politicamente instituídos como parlamentares, prefeitos e governadores, construindo, assim, formas mais criativas de

governabilidade e desenvolvimento do país, **com a participação do cidadão**” (FARIA, 2010, p. 202, **Grifos Nossos**).

No âmbito educacional, a busca da qualidade, durante o segundo mandato de Lula, é retratada nos objetivos que se encontram no programa de governo, destacando-se:

- Ampliar, com estados e municípios, o acesso à educação básica, por meio da universalização do ensino fundamental de 9 anos; do atendimento à educação infantil; da continuidade à reestruturação do ensino médio e do ensino noturno, da ampliação significativa do ensino técnico e tecnológico e da continuidade das mudanças para a educação no campo;
- Expandir progressivamente o atendimento integral à criança e ao jovem, por meio da articulação entre a União, estados e municípios e comunidade, integrando políticas, programas e equipamentos, que façam da escola um pólo educacional, cultural, de esporte e lazer;
- Instituir Piso Salarial Profissional, a partir da aprovação do FUNDEB, e redefinir a docência por meio de diretrizes de carreira, que contribuam para ampliação da jornada do professor na mesma escola e para o trabalho integrado e coletivo nos espaços educacionais;
- Estruturar a Rede Nacional de Formação de Educadores para a capacitação inicial e continuada. Ampliar, para tanto, a Universidade Aberta do Brasil, fruto da cooperação entre União, estados, municípios e universidades federais;
- Fortalecer o caráter inclusivo e não-discriminatório da educação, aumentando investimentos na educação especial e indígena e na valorização da diversidade étnico-racial e de gênero;
- Dar prosseguimento à alfabetização de jovens e adultos, garantindo a continuidade do processo de escolarização, inclusive profissional;
- Democratizar a Gestão Educacional, incentivando a reorganização e o aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas. Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional e para aperfeiçoar o regime de colaboração entre as esferas de governo (PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa de Governo Lula de Novo com a Força do Povo, 2006, p. 16-17).

Para materializar tais objetivos, o governo federal lançou em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Considerado por Saviani (2009, p. viii), como a “[...], mais ousada, promissora e também polêmica política educacional formulada pelo MEC [...]”, foi pensado como referência para a melhoria da qualidade da educação brasileira, principalmente, da educação básica e suas modalidades, contribuindo, ainda, para sanar o déficit decorrente do primeiro mandato, no qual as políticas educacionais não atenderam as necessidades decorrentes da sociedade. Há que

se destacar que o PDE se sobrepôs ao PNE aprovado no governo anterior, cujas ações dependiam da disponibilidade do Executivo para serem concretizadas, e como isso não ocorreu o mesmo foi deixado de lado, justificando-se que as ações⁷⁴ do PDE seriam para cumprir as metas do PNE.

Ao contrário da perspectiva da participação popular, destacamos que o PDE teve sua elaboração restrita ao centro do poder, excluindo-se os entes federados, no caso dos estados e municípios, e as entidades civis ligadas à educação. Essa condição levamos a compreender que embora a democratização da gestão fosse uma constante nos documentos e nos discursos dos representantes do governo, quando se tratou do PDE isso não aconteceu, o que reforça mais uma vez, a centralização das decisões nos gabinetes governamentais, prática comum em outros momentos da história educacional brasileira. Corroborando com essa afirmação, Voss (2012, p. 82, **Grifos Nossos**) revela que o PDE não nasceu:

[...] de um movimento democrático de discussão das políticas educacionais que permitisse a participação efetiva dos segmentos sociais, de entidades sindicais e de representações dos educadores e demais profissionais da educação. Ao decretar o PDE, o governo Lula rompeu com a proposta defendida historicamente por seu partido (PT), de construção de projetos e planos para educação pela via da democratização das discussões e decisões, indo na contramão de outros movimentos históricos, como os processos políticos de definição da LDBEN (**Lei 9.394/96**) e do PNE (**Lei 10.172/2001**), nos quais houve intensa participação social, **embora nem sempre contempladas nos documentos finais**. Tal situação gerou insatisfação e profundas críticas ao governo Lula e ao PDE.

Contudo, por dar atenção especial à melhoria da qualidade da educação, o PDE se estruturou a partir de quatro eixos considerados fundamentais: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (BRASIL, 2007). Em se tratando da educação básica⁷⁵, teve suas propostas direcionadas para:

1) Formação de professores e piso salarial nacional – considerado um dos principais pontos do plano, ressalta a distinção que é feita aos profissionais da educação ao afirmar que tal categoria possui um piso salarial assegurado constitucionalmente que

⁷⁴ De acordo com Saviani (2009), no momento do seu lançamento o PDE já agregava 29 ações, umas já existentes e outras criadas pelo governo Lula. Essas foram ampliadas ao longo dos anos, chegando-se a 2009 com 41 ações registradas no site do MEC, quantidade inferior ao ano de 2008 quando contava com 51 ações.

⁷⁵ Mesmo considerando a importância dos demais eixos para educação nacional, optamos por destacar, sinteticamente, as propostas direcionadas à educação básica. Isso se justifica pela relevância que a mesma possui para o foco do presente capítulo e do próprio trabalho: os conselhos escolares.

precisa ser colocado em prática nos estados e municípios. No âmbito da formação, destaca o comprometimento da União por meio da parceria entre a Universidade Aberta do Brasil (UAB) na oferta de cursos para atender a demanda formativa, principalmente, nas áreas de física, química, biologia e matemática, tendo em vista a carência das mesmas em muitas localidades. Estabelece, ainda, o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), como forma de incentivar o exercício da função docente, a partir da experiência de estágios remunerados com início na graduação;

2) *Financiamento: salário-educação e FUNDEB* – nesse ponto faz referência ao salto significativo que foi dado em relação à arrecadação do salário-educação que passou de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006, possibilitando a ampliação das transferências voluntárias da União para um número maior de municípios, o que contribuiu para investimentos na formação de professores, reforma e construção de escolas, compra de equipamentos e materiais pedagógicos, por meio dos projetos federais, bem como, a extensão da oferta de livros didáticos para os alunos do ensino médio. Mesmo sendo uma política implementada ao final do primeiro mandato, destaca que o FUNDEB trouxe ganhos significativos à educação brasileira, primeiramente, pelo aumento da complementação da União, cuja receita passou de uma média de R\$ 500 milhões ao ano, com o FUNDEF, para R\$ 5 bilhões anuais e, segundo, pela abrangência para as três etapas da educação básica: a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e das modalidades de ensino, possibilitando, entre outras coisas, a ampliação da oferta de vagas na educação básica;

3) *Avaliação e responsabilização: o IDEB* – de acordo com o PDE a avaliação é um dos principais instrumentos para mapear a qualidade da educação básica, nesse sentido deve haver uma conexão entre os resultados obtidos, o financiamento e a gestão, indicando que a responsabilidade de todos para a melhoria do que se apresenta só é possível com ampla mobilização da sociedade. Para isso, foi necessária a criação de um índice (IDEB) para avaliar o desempenho dos estados, dos municípios e das escolas em relação aos processos de avaliações executados pelo governo federal por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com introdução do Prova Brasil e o Educacenso. O principal objetivo do IDEB constitui-se na identificação dos estados, municípios e escolas que possuem os piores indicadores educacionais, com o propósito de “dar respostas imediatas” aos casos considerados mais graves, com

prioridade para o repasse das transferências voluntárias às redes de ensino e, conseqüentemente, às escolas a partir dos resultados obtidos nas avaliações nacionais. Para o cálculo do IDEB são considerados prioritariamente os dados de promoção, repetência e evasão, disponibilizados no Censo e, os resultados do SAEB (Prova Brasil e ENEM), alcançados pelos estudantes nos anos finais de sua etapa de escolarização na educação básica;

4) *O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional* – O desenvolvimento de uma política, quer seja nacional ou local, se realiza a partir da formulação de estratégias que devem ser articuladas aos objetivos propostos durante a sua elaboração, devendo, portanto, ser pensada a partir dos dados que se apresentam na realidade. No caso do PDE, sua realização acontece vinculada ao “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, a ser tratado a seguir, tornando obrigatória a adesão dos municípios para as ações de assistência técnica e financeira do MEC. Inicialmente essa adesão foi destinada aos municípios com os menores IDEBs, obrigados a elaborarem os seus Planos de Ações Articuladas (PARs). O PAR do município corresponde a um diagnóstico das condições educacionais apresentadas em cada realidade, tendo como dimensões para o planejamento das ações: I – Gestão educacional; II – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III – Recursos pedagógicos; e, IV – Infraestrutura física. O mesmo se coloca como um dos mais relevantes instrumentos para efetivação do regime de colaboração (BRASIL, 2007; SAVIANI, 2009).

Com isso, a estruturação do PDE foi consolidada com a publicação do Decreto nº 6.094, em 24 de abril de 2007, tratando sobre a implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁷⁶”, cujo objetivo seria uma ampla mobilização social em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Em sua totalidade, o referido Decreto possui 28 diretrizes, entre as quais se destacam:

- Estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir (I);

⁷⁶ Em seu nascedouro, o movimento “Todos pela Educação” constitui-se em uma iniciativa do grande empresariado nacional: “Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros” (SAVIANI, 2009, p. 32), a partir do Congresso “Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina”, em setembro de 2006, na cidade de São Paulo, para incentivar os setores sociais a se envolverem na melhoria da educação nacional.

- Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico (II);
- Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial (IV);
- Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação (V);
- Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação (XII);
- Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação de desempenho (XIII);
- Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola (XVI);
- Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola (XVIII);
- Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas (XX);
- Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social (XXI);
- Promover a gestão participativa na rede de ensino (XXII);
- Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso (XXV);
- Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (XXVIII) (BRASIL, 2007).

Conforme já destacamos, as diretrizes do “Compromisso” se baseiam obrigatoriamente na obtenção de resultados satisfatórios pelos entes federados e pelas escolas, expressando a recomposição da agenda empresarial para educação, privilegiando os interesses do grande capital ao vincular o desenvolvimento do país, seja ele econômico ou social, ao desempenho educacional. Contudo, o alcance desses objetivos está pautado, na visão dos mentores do Compromisso, na descentralização das atividades educacionais para as escolas e na responsabilização da sociedade pelo acompanhamento das ações efetivadas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2011).

Nesse sentido, percebemos que nas diretrizes existem princípios, mesmo que aparentes, que direcionam para gestão democrática da educação ao indicarem a

ampliação da permanência do educando, a garantia do acesso e da qualidade do ensino, a promoção da participação da comunidade por meio dos conselhos representativos na elaboração do plano de ação do sistema de ensino e das instituições escolares da rede pública. Entretanto, durante a elaboração do PDE, enquanto macro política e síntese do “Compromisso” firmado entre os empresários e o governo, não tivemos a tão propalada participação da sociedade.

Compreendendo a educação como uma política pública que precisa ser construída com a participação de vários setores sociais, tendo em vista que os objetivos e metas traçados em um determinado governo devem garantir a sua continuidade, independente do mandato do governante, como propõe o Plano Nacional de Educação, a retomada da “articulação com os movimentos sociais”, em razão da pressão que fizeram no governo central, resultou na organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), cujo propósito foi discutir a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação (PL 8.035/2010)⁷⁷.

Esse processo aconteceu com uma novidade, do momento preliminar até a Conferência Nacional, ou seja, do ano de 2009 a 2010 as várias Conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distritais de educação realizadas com a presença da sociedade civil para debater a proposta do novo PNE, bem como a nacional, foram assumidas pelo Governo Federal. Assim, os mais variados setores da sociedade, no âmbito municipal, participaram das discussões dos problemas existentes na educação local, levando suas proposições para as conferências estaduais por meio dos representantes eleitos durante as conferências municipais. Da realização das conferências estaduais, os representantes das entidades e da sociedade civil, eleitos para participarem da Conferência Nacional, realizada de 28 de março a 01 de abril de 2010, em Brasília, levaram as suas propostas para serem discutidas e formarem o documento final da CONAE. Em momentos anteriores, tais eventos eram organizados pelos movimentos sociais, elaborando documentos que se contrapunham às propostas governamentais.

O documento final da CONAE-2010 destaca que o mesmo:

⁷⁷ O novo Plano Nacional de educação foi sancionado em 25 de junho de 2014, como Lei 13.005, no governo da Presidenta Dilma Rousseff.

[...], expressa, o processo democrático de sua construção e a significativa participação de trabalhadores/as, mães/pais, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação, seja por meio das entidades da sociedade civil organizada ou pelo compromisso pessoas, refletindo, discutindo e propondo caminhos para a educação brasileira (BRASIL, 2010, p. 9).

Como resultado de um amplo e participativo debate sobre as metas, princípios e as estratégias para melhorar a educação, tal documento sistematizou cada uma das propostas em seis eixos: I) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV) Formação e Valorização dos/das Profissionais da educação; V) Financiamento da Educação e Controle Social; e, VI) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, 2010), bastava, agora, ser encaminhado para apreciação no Congresso Nacional.

Porém, em contraposição ao discurso que defendia uma maior participação da sociedade, o executivo ignorou as principais reivindicações apresentadas durante a CONAE, entre as quais: a elevação do percentual do PIB para a educação, proposta com promessa de ser revista desde o primeiro mandato; efetivação do regime de colaboração, por meio da criação do Sistema Nacional Articulado, tendo em vista que nesses e em outros aspectos o Projeto de Lei do novo PNE “se distancia do que foi acordado entre as muitas entidades que participaram ativamente da CONAE e que subscreveram suas resoluções, revelando-se um projeto tímido e pouco incisivo para apontar soluções, **para os problemas existentes na educação brasileira**” (OLIVEIRA, 2011, p. 335, **Grifos Nossos**).

Nesse aspecto o governo Lula não tem diferença em relação ao de FHC, tendo em vista que mesmo induzindo a participação da sociedade nos debates envolvendo as políticas educacionais, apresentam-se os mesmos procedimentos em relação aos encaminhamentos das propostas, pois àquelas que beneficiariam, de fato, a melhoria da qualidade da educação foram desconsideradas. Mas, existem avanços significativos, quando percebemos que o PDE propiciou a melhoria de muitos programas existentes e a implantação de outros que contribuíram com a formação dos professores, gestores e coordenadores pedagógicos da educação básica, a formação dos conselheiros municipais de educação e dos conselheiros escolares, a construção de

escolas de educação infantil (creches e pré-escola), ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, a transferência de recursos para as escolas, entre outros, como se fosse “[...] um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2009, p. 5).

Além disso, merece ser registrado que a organização de conferências para debaterem os problemas educacionais contribuiu para a democratização da educação, mudando a atitude da sociedade em relação à cobrança aos gestores públicos sobre o funcionamento dos sistemas de ensino, principalmente no que se refere à aplicação dos recursos da educação que, assim como no primeiro mandato, continuou sendo entendida como um dos principais instrumentos de inserção do país no contexto econômico mundial.

CAPÍTULO III

**GESTÃO DA ESCOLA: PERSPECTIVAS E MECANISMOS PARA
SUA CONSOLIDAÇÃO**

Nesse capítulo a nossa pretensão é discorrer acerca dos principais elementos construídos historicamente no âmbito da gestão da escola pública. Para isso, nos referenciamos nas contribuições dadas pelas teorias da administração empresarial, em especial pela concepção burocrática, nos estudos da escola enquanto uma instituição do Estado, destacando as principais características para que sua administração atendesse às determinações construídas pelo poder central sem a participação da comunidade. Com sua superação, a partir das lutas pela redemocratização da sociedade, a democratização da gestão escolar se torna bandeira de luta dos movimentos sociais e as escolas passam a adotar mecanismos participativos nos momentos de escolha dos gestores, na elaboração dos projetos político-pedagógicos e nos Conselhos escolares, descentralizando as decisões e construindo práticas democráticas.

Esse processo não acontece de modo consensual, uma vez que para sua efetivação é elaborado um conjunto de normas que durante a sua tramitação apresenta propostas divergentes. Assim, a gestão democrática da escola pública é reconhecida como princípio na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996), com estratégias para sua materialização nos Planos Nacionais de Educação (Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014⁷⁸). Desse modo, recorrer a esses fundamentos contribui para o entendimento da escola enquanto espaço privilegiado de participação da comunidade e do Conselho escolar como lócus desse processo.

3.1 Mudanças de cenários: da burocracia à gestão democrática da escola pública

A compreensão da escola como organização colaborou para sua aproximação com as formas de administrar voltadas ao setor empresarial. Nessa direção, estudos descrevem que a mesma não conseguiu elaborar um referencial teórico fundamentado em sua própria realidade para obter o êxito que era esperado para o seu pleno funcionamento, apropriando-se, portanto, das diversas correntes da administração de empresas. Embora a escola possua objetivos diferentes das empresas, as suas estruturas são semelhantes com a obrigação de atingir o que era requerido pela

⁷⁸ A Lei 13.005/2014 corresponde ao novo Plano Nacional de Educação.

sociedade, e a fim de garantir a sua eficiência, precisava assimilar os métodos e as técnicas da administração para sua manutenção (ROSAR, 2012).

Essa situação nos faz compreender a articulação entre as questões educacionais e os aspectos econômicos, sociais e políticos. No caso brasileiro, essa lógica orienta os caminhos da educação e conseqüentemente da forma como a mesma é organizada, seja no desenvolvimento das suas políticas ou da sua administração. Com esse entendimento, percebemos a existência, no contexto brasileiro, de vários procedimentos adotados para administrar a educação, seja em seu macro sistema (organização dos órgãos centrais de decisões) ou no micro (espaço da escola), cada um deles correspondendo aos períodos de desenvolvimento do país⁷⁹, mas destacamos a influência da concepção burocrática nesse processo.

No que se refere à burocracia, seus principais fundamentos são baseados nos estudos desenvolvidos por Max Weber, sendo sua função reproduzir a estrutura social dominante, na qual a hierarquia constitui-se em um dos instrumentos para assegurar essa dominação. Portanto, “enquanto forma de organização, o fenômeno burocrático é um fenômeno especificamente político que resulta das relações de produção capitalista” (ROSAR, 2013, p. 163). E como fenômeno político contribui para o desenvolvimento de práticas que estruturam o funcionamento das organizações tendo por base a racionalidade e a melhor utilização dos meios de atingir as finalidades das instituições, sendo que sua meta visa alcançar a eficiência dos objetivos pretendidos.

Segundo os estudos desenvolvidos por Motta & Pereira (2004), as experiências burocráticas existem desde os tempos antigos, porém,

[...] a história do desenvolvimento do Estado moderno identifica-se com a burocracia, da mesma forma que toda a evolução do capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das organizações empresariais. As formas de dominação burocrática predominam em todas as partes. Isso significa que a burocracia não fica restrita à empresa e ao Estado, mas se expande para as demais esferas da vida social, como a escola, a igreja, o exército, etc (WEBER, 1971, p. 24).

⁷⁹ Discorrendo sobre a genealogia da administração da educação no Brasil, Sander (2007), nos apresenta três grandes períodos históricos⁷⁹: colonial, republicano e contemporâneo.

A burocratização se constitui, desse modo, em uma estratégia de dominação⁸⁰ que se consolida nos espaços sociais enquanto forma de sustentação do Estado moderno, capitalista, cuja manutenção da ordem estabelecida depende das normas que são criadas e aceitas pela maioria, como condição de convivência harmoniosa na sociedade, na qual os posicionamentos contrários e os possíveis conflitos devem ser extintos através da autoridade que é outorgada a um indivíduo. Esse modelo se evidencia, em especial, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) para respaldar a intervenção do Estado na resolução dos seus problemas e promover o crescimento econômico dos países capitalistas, centralizando as decisões nas mãos de um grupo de administradores estatais, sendo estes “[...] profissionais e, antes de mais nada, especialistas: homens especialmente treinados para exercer diversas funções criadas pela divisão do trabalho, os quais geralmente devem ter um diploma e/ou experiência para poder ocupar um cargo” (CASTRO, 2007, p. 120).

Enquanto uma organização, estatal ou privada, à escola incorporam-se os procedimentos burocráticos para sua administração. No caso brasileiro estes são percebidos a partir dos anos de 1930, mas ampliam-se nos governos militares (1964-1985) consolidando o seu controle sobre a economia, a política e a educação. Assim,

[...], a educação é organizada e regulada por normas legais rígidas, e os traços da burocratização se apresentaram na escola de maneira acentuada. A organização da educação passa a ser baseada na perspectiva burocrática em que a racionalidade penetra e influencia o processo pedagógico. No processo educativo, há uma grande predominância da administração burocrática presente na separação entre a concepção e a ação, o que deu origem às funções especializadas no seu interior, sendo alguns responsáveis em conceber, teoricamente, o ensino; e outros, em executar aulas (MORAES, 2012, p. 86).

⁸⁰ A dominação possui uma estreita relação com as questões de poder e se realiza historicamente, de acordo com Weber (1970, p. 57-58), sobre três fundamentos que lhe dão legitimidade: “[...] “poder tradicional”, que o patriarca ou o senhor de terras, outrora, exercia. Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Tal é o poder “carismático”, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido através de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político. Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da “legalidade”, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como o exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como o exercem todos os detentores de poder que dele se aproximam sob este argumento”.

Ao adotar essa forma de administrar a educação, aplica-se um procedimento de hierarquização que começa com as diretrizes construídas com exclusividade nos gabinetes do Ministério da Educação, instância gestora da política educacional, transferindo a responsabilidade pela execução aos estados, municípios e as escolas, sendo que aos administradores, professores, alunos e demais integrantes da instituição estava destinada a obrigação de cumprir o que lhes era determinado, sem nenhum tipo de participação no processo de construção das políticas.

Nessa perspectiva, os principais elementos da administração escolar são: o planejamento de todas as ações, a organização da instituição com funções claramente definidas, a execução das atividades, a avaliação dos resultados alcançados, e a elaboração de relatórios como forma de prestação de contas aos órgãos centrais (MARTINS, 1999). Enquanto “funcionário” do Estado, o papel do administrador da escola:

[...], era o de guardião e gerente de operações estabelecidas em órgãos centrais. Seu trabalho constituía-se, sobretudo, repassar informações, controlar, supervisionar, “dirigir” o fazer escolar, de acordo com as normas propostas pelo sistema de ensino ou pela mantenedora. Era considerado bom diretor quem cumpria essas obrigações plenamente, de modo a garantir que a escola não fugisse ao estabelecido em âmbito central ou em hierarquia superior (LÜCK, 2000, p. 13).

O fazer diário do administrador retratava uma separação entre a escola e a comunidade em que a mesma estava inserida; o controle, a supervisão, e a construção de normas para serem seguidas por todos impunha um tipo de comportamento disciplinador por meio do qual se assegurava a execução das políticas pensadas pelos órgãos centrais sem nenhum tipo de questionamento, ou seja, aos sujeitos diretamente envolvidos no processo educativo era negada a oportunidade de poder discordar do que era proposto, em caso de divergências, o administrador estava preparado para intervir, fazendo prevalecer as decisões definidas de forma centralizada. Isso era possível por seu trabalho ser pautado nas orientações advindas da burocracia, segundo a qual:

- a) O ambiente de trabalho e o comportamento humano são previsíveis, podendo ser, em consequência, controlados;
- b) Crise, ambiguidade e incerteza são encaradas como disfunção e como problemas a serem evitados e não como condições naturais dos processos sociais e oportunidades de crescimento e transformação;
- c) O sucesso, uma vez alcançado, mantém-se por si mesmo e não demanda esforço de manutenção e responsabilidade pelo seu desenvolvimento;

- d) A precariedade de recursos é considerada como o impedimento mais sério e mais importante à realização de seu trabalho e promoção de resultados;
- e) Modelos e ações de administração que deram certo não devem ser mudados, correspondendo à ideia de que “time que está ganhando não se muda”, a partir da concepção de permanência das condições de todos os jogos;
- f) A importação de modelos de ação que deram certos em outros contextos é importante, pois eles podem funcionar perfeitamente em contextos semelhantes, bastando para isso algumas adaptações e ajustamentos;
- g) O participante cativo da organização, como são de certa forma considerados os alunos e os professores efetivos em escolas públicas, aceita as determinações superiores e as cumprem [...];
- h) Qualquer exceção à normalidade e cumprimento aos modelos, normas e regras corresponde a uma disfunção a ser coibida com penalidades que vão desde a advertência, até à exclusão;
- i) Cabe ao administrador, o dirigente maior da hierarquia, estabelecer as regras do jogo e não aos membros da unidade de trabalho, a partir do entendimento de que, por sua “posição subalterna”, estes não tem possibilidade de perceber o conjunto dos aspectos da unidade de trabalho, cabendo-lhes, apenas, implementar as decisões;
- j) A evolução ocorre por incremento e agregação, em vista de que o ideal é crescer;
- k) A objetividade garante bons resultados, sendo a técnica o elemento fundamental para melhoria de atuações e respectivos resultados (LÜCK, 2010, p. 58-62).

Os referidos pressupostos reforçam a tese de que a organização da escola, baseada na perspectiva burocrática, visa criar um padrão de comportamento em que as relações de poder se apresentam de forma verticalizada, seguindo uma hierarquia que restringe o processo participativo, com a utilização de mecanismos capazes de prever ações, evitar problemas e alcançar os resultados esperados, garantindo-se a efetividade do que é planejado para a escola. Nesse sentido, o administrador/gestor é considerado o maior responsável pela instituição, cabendo-lhe assumir a complexa tarefa de coordenar os trabalhos desenvolvidos; otimizar os recursos humanos, financeiros e materiais disponibilizados; portanto, cumprindo fielmente a tarefa designada por quem lhe conduziu à função desempenhada.

A burocratização da escola se consolida, ainda, nos critérios adotados para seleção dos seus profissionais e alunos; no desenvolvimento dos processos avaliativos; no cumprimento das cargas horárias de suas variadas áreas de conhecimento (disciplinas); na organização do seu calendário escolar; na formalização do seu programa de ensino, obedecendo a um currículo que é definido por instâncias

superiores; e, nos processos de avaliação externa, cujos resultados “retratam” ou não, o êxito das instituições educacionais. Essa forma de funcionamento nos mostra a rigidez da organização da escola com pleno controle dos trabalhos desenvolvidos por seus profissionais, em especial os professores, e uma homogeneização na forma de construir o processo de aprendizagem de cada aluno.

Corroborando com esse debate Libâneo (2000) descreve as características da escola que adota esta concepção, a qual chama de técnico-científica:

- Prescrição detalhada de funções, acentuando-se a divisão técnica do trabalho escolar (tarefas especializadas);
- Poder centralizado no diretor, destacando-se as relações de subordinação em que uns têm mais autoridade do que outros;
- Ênfase na administração (sistema de normas, regras, procedimentos burocráticos de controle das atividades), às vezes descuidando-se dos objetivos específicos da administração escolar;
- Comunicação linear (de cima para baixo), baseada em normas e regras;
- Maior ênfase nas tarefas do que nas pessoas (LIBÂNEO, 2000, p. 97).

Tal caracterização possui íntima relação com o Estado burocrático, permeando o fazer da escola enquanto instituição que forma para o convívio social, na qual o detalhamento das funções garante a produtividade da instituição e a certeza das responsabilidades de cada funcionário de acordo com o cargo que ocupa. Essas definições, geralmente, se fazem presentes no regimento da escola, especificando o que cabe a cada um para o alcance dos objetivos institucionais, portanto, as pessoas são colocadas em segundo plano, tendo em vista que o mais importante são as tarefas a serem executadas e os resultados pretendidos.

A superação desse modelo estático, controlador e centralizador, se configura em meados dos anos de 1980 acompanhando o processo de redemocratização do país, momento em que se ampliaram os processos participativos. Com isso, se iniciam as lutas em prol de uma gestão da educação e da escola em que a democratização das oportunidades, considerada no que se refere ao acesso, à permanência com sucesso, na participação do cidadão na elaboração e no desenvolvimento das políticas educacionais e nas estratégias de funcionamento das escolas, seja considerada elemento chave do processo educativo. Portanto,

A luta pela democratização dos processos de gestão da educação no Brasil está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e

aos movimentos sociais reivindicatórios de participação. Na sua especificidade, porém, esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, à superação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes educacionais do processo decisório (MENDONÇA, 2000, p. 66).

As reivindicações por uma gestão democrática da escola não se configuram como tema recente no cenário educacional brasileiro. Essa se apresenta de forma contundente no contexto dos anos de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), no qual a democratização da gestão escolar, a participação da sociedade e a autonomia da escola se colocavam como elementos norteadores das propostas de uma nova educação, primando, ainda, por uma escola pública gratuita, obrigatória e laica, tendo o Estado como responsável por sua manutenção. Destaca-se, ainda, que uma das preocupações iniciais acerca do processo de democratização da educação, se restringiu à questão de sua universalização, com a ampliação das oportunidades educacionais àqueles que não conseguiam se matricular nas escolas, em razão do restrito número de vagas existentes nos estabelecimentos públicos que, em sua maioria, localizavam-se nas áreas urbanas dos municípios brasileiros, deixando os moradores das áreas rurais sem acesso à escola.

Dessa forma, além de tentar superar a centralização e o autoritarismo vigentes na esfera educacional, a luta pela democratização da educação se constituiu em um “compromisso sócio-político, com o enfrentamento concreto e objetivo das questões de exclusão, **tão comuns na educação brasileira**, da reprovação e do não-acesso que reforçam pela escola, a marginalização das classes populares” (MARTINS, 1998, p. 58, **Grifos Nossos**). De organização racional, excludente e extremamente planejada, a escola passa a ser compreendida como uma organização em que os aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos permeiam o seu desenvolvimento, não devendo se restringir apenas a decisões educativas de um pequeno grupo. Com isso, a construção do projeto de escola, que se pretende democrática, incorpora novos atores sociais: professores, alunos, pais e a comunidade; além, é claro, dos que estão em sua gestão, possibilitando uma nova forma de compartilhamento das decisões.

O termo gestão, de acordo com Lück (2007; 2010), corresponde a um processo de mudança de paradigma, proporcionando a superação das práticas

fragmentadas e descontextualizadas com as quais a escola cumpria as determinações do Estado, para configurar-se no reconhecimento da importância que a comunidade possui na participação das decisões e na construção do plano de ação da escola, fortalecendo a democratização do processo pedagógico, o que pode ocorrer na gestão dos sistemas de ensino e, especificamente, na gestão da escola.

Mesmo se iniciando nos anos de 1980, como dito anteriormente, é no contexto dos anos de 1990 que os debates sobre gestão educacional se colocam em evidência, defendendo a ideia de que a participação da sociedade contribui para a melhoria da qualidade da educação. Portanto,

Gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometidos com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados) (LÜCK, 2010, p. 35-36).

Ao se pensar na concretização da gestão democrática na escola, considere-se que a mesma constitui-se em um processo de formação de sujeitos capazes de atuar politicamente em seu cotidiano, problematizando sobre as condições de funcionamento da escola, refletindo sobre as dificuldades existentes e propondo as soluções necessárias para a melhoria do que se apresenta. Dessa forma, a participação de todos os segmentos torna-se importante para mudar a correlação de forças que se faz presente nas instituições educacionais, tendo em vista a existência de atitudes centralizadoras por muitos dos que estão na gestão da educação. Portanto,

[...], a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mais vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2011, p. 95-96).

A superação das estruturas autoritárias existentes no espaço da escola e, conseqüentemente, a descentralização como caminho para a democratização da gestão dependem da forma como a pessoa que exerce a função de gestor compreende o

significado e a importância do processo participativo. Nesse sentido, muitas reflexões são construídas, mas, é com a reforma educacional ocorrida nos anos de 1990 e as diretrizes formuladas durante as reuniões do Comitê Regional Intergovernamental, do Projeto Principal de Educação para os países da América Latina⁸¹, que se dá destaque ao papel do gestor da escola nessa mudança. Assim, se tonam pré-requisitos para o desempenho da função, entre outros: a articulação do projeto de escola com o que está posto no contexto da economia, da política, da cultura e das demandas da sociedade; plena responsabilidade pelos resultados da aprendizagem dos alunos, tendo como parâmetro as avaliações de desempenho; uma formação específica para poder lidar com as questões referentes ao funcionamento da instituição, promovendo a participação da comunidade local no desenvolvimento de ações que consolidem a melhoria dos aspectos administrativos e pedagógicos da instituição, assegurados por meio da autonomia delegada pelo poder público (CABRAL NETO; CASTRO, 2007).

Garantir esse perfil para o gestor, não significa, no entanto, ter certeza da existência de práticas democráticas nas escolas. A sua verdadeira materialização depende, ainda, da institucionalização de mecanismos que possibilitem o envolvimento da comunidade, destacando-se: a eleição dos gestores, a elaboração do projeto político pedagógico e a existência e funcionamento de órgãos colegiados, com destaque para o Conselho escolar⁸².

A eleição dos gestores escolares torna-se parte importante desse processo, pois ao trazer a comunidade para o centro da decisão possibilita-se a ampliação da participação, principalmente, na construção do projeto político-pedagógico da escola e nos Conselhos escolares, além de propiciar que um número maior de profissionais da educação tenham a oportunidade de exercer essa função. Convém ressaltar, que mesmo com a eleição e o maior envolvimento da comunidade, as ações da escola não podem prescindir do compromisso do poder público com sua manutenção.

Na mesma direção, enquanto mecanismo de democratização da gestão escolar, temos a elaboração do projeto político-pedagógico da escola. Considerado um

⁸¹ De acordo com Cabral Neto e Castro (2007), o Projeto Principal foi criado no ano de 1979, tornando-se uma referência para as decisões educacionais que envolvem a América Latina. As reuniões denominadas Promedlacs foram realizadas em diversos países: México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1980), Quito (1991), Santiago (1993), Kingston (1996) e Bolívia (2001), tendo como resultado a elaboração de diretrizes para educação Latino-americana.

⁸² Tendo em vista o foco do trabalho, teremos um item específico sobre o Conselho Escolar.

dos principais elementos para a participação da comunidade, reflete ainda a autonomia que as instituições escolares possuem para planejar ações que levem em consideração a realidade em que se encontram. Portanto,

O projeto da escola depende, sobretudo, da ousadia dos seus agentes, da ousadia de cada escola em assumir-se como tal, partindo da “cara” que tem, com o seu cotidiano e o seu tempo-espaço, isto é, o contexto histórico.

Todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente [...] (GADOTTI, 2001, p. 37).

Desse modo, a escola faz uma ruptura com o que está estabelecido, levando em consideração as concepções de homem, de mundo e de sociedade, relacionadas aos aspectos políticos do país, do estado e do município para alcançar seu maior objetivo que é a aprendizagem do aluno matriculado na escola pública. Isso depende, *a priori*, da definição clara dos caminhos e das formas utilizadas para operacionalizar as ações a serem desenvolvidas na escola, sempre com a colaboração da comunidade escolar em sua materialização, tendo em vista que o projeto político-pedagógico “[...] reflete a realidade da escola, situada em um contexto mais amplo que a influencia e que pode ser por ela influenciado”. Em suma, é um instrumento clarificador da ação educativa da escola em sua totalidade (VEIGA, 2007, p. 12), cujos princípios se referem à garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência, com sucesso do aluno na escola; a busca da qualidade social da educação; a gestão democrática; a liberdade e autonomia na definição das ações a serem realizadas, diminuindo-se a ingerência do poder central; e, a valorização dos profissionais da educação, incluindo-se os que trabalham na vigilância, na limpeza e na cantina da escola (VEIGA, 2001), devendo se fazer claramente presentes em seu conteúdo.

Enquanto mecanismo de democratização da escola, não podemos referendar práticas em que o projeto político-pedagógico é construído por equipes técnicas das secretarias de educação, sem a contribuição da comunidade, desconsiderando que o mesmo deve ser um documento presente em cada escola, fruto das reflexões sobre os problemas existentes e dos possíveis avanços pretendidos com sua elaboração, implementação e avaliação.

A efetivação da gestão democrática e dos mecanismos utilizados para sua realização dependem, também, do modo como estão normatizadas nas principais leis que regulamentam o funcionamento da educação brasileira. Sabendo dessa importância, trazemos no próximo ponto algumas dessas leis.

3.2 A gestão da educação na legislação brasileira: da Constituição Federal de 1988 ao Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014)

A inserção da gestão democrática na legislação nacional, de uma forma geral, está articulada ao contexto mais amplo, sendo determinada pelo movimento da história, pelos elementos políticos, sociais e econômicos, influenciando a sua efetivação a partir daquilo que é direcionado pela lei. Nesse sentido, esta se apresenta demarcada legalmente a partir da Constituição Imperial de 1824 quando afirma que “a instrução primária, é gratuita a todos os cidadãos” (Art. 179; XXXII). Mesmo entendendo que o direito de cidadania era restrito a poucos, a sua inserção na referida Carta pautará a permanência da educação nas outras constituições que seguirão⁸³, sendo reconhecida como direito com a Constituição Republicana de 1934⁸⁴.

Contudo, a face da democratização da gestão se apresenta concomitantemente às lutas pela redemocratização do país no final dos anos de 1970 e nos anos de 1980, sendo incorporada ao discurso dos movimentos reivindicatórios em contraposição ao autoritarismo e a centralização do poder presente durante o regime militar, inserindo-se nas lutas pela ampliação dos direitos humanos, nos quais a educação está vinculada, aos direitos políticos e civis. Portanto,

A situação educacional configurada a partir das reformas instituídas pela ditadura militar logo tornou-se alvo da crítica dos educadores que crescentemente se organizavam em associações de diferentes tipos, processo esse que se iniciou em meados da década de 70 e se intensificou ao longo dos anos 80, **do século passado** (SAVIANI, 1997, p. 33, **Grifos Nossos**).

⁸³ Além da Constituição Imperial de 1824, a educação está presente nas Constituições da República de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

⁸⁴ O artigo 147 da Constituição de 1934 coloca que “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos [...]”.

Questionando os mecanismos instituídos pelo regime militar para controlar a sociedade, e o descaso para com o setor educacional, principalmente, a direcionada aos mais pobres, de responsabilidade do Estado, as manifestações sociais tomam a educação como um dos principais elementos para a abertura democrática, mobilizando amplos setores⁸⁵ para garantir a sua obrigatoriedade, gratuidade, universalização e a melhoria da sua qualidade, destacando-se a ofertada na rede pública que, embora se fazendo presente em programas governamentais, não atendia às necessidades da população. Para isso, tornava-se primordial modificar a Constituição anterior (CF de 1967) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 5.592/1971) que não atendiam às demandas da sociedade em um país que voltava a respirar os ares da democracia, além disso, era preciso elaborar planos de educação com definição de metas voltadas a ampliação das oportunidades educacionais.

O processo constituinte, convém considerar, teve como uma das grandes discussões a questão educacional, em uma disputa entre os defensores da escola pública reconhecendo a educação enquanto direito de todos e dever do Estado, mantida obrigatoriamente com recursos públicos; e, os defensores das entidades privadas, para os quais o poder público devia fazer concessões relacionadas ao financiamento para essas instituições, deixando-as livres para definirem o seu currículo e sua forma de funcionamento. A incorporação da gestão democrática do ensino público na Constituição do Brasil de 1988 acontece em meio a esses debates que se fizeram presentes durante a realização da Assembleia Constituinte (MENDONÇA, 2000).

Nesse debate, a gestão democrática da escola e sua inserção na Constituição de 1988 não deve ser compreendida como uma simples concessão do poder público, como se o Estado tivesse o livre propósito de colocá-la nos artigos da Carta. Ela foi uma conquista, impulsionada pelas várias manifestações ocorridas no país afora, envolvendo a comunidade educacional, tendo como objetivo compreender a democratização não apenas como ampliação da oferta de vagas nas escolas públicas, mas como possibilidade de participação na sua gestão, incluindo professores, pais, alunos e demais pessoas envolvidas no processo educativo, assegurando-a como um direito de todos e para todos.

⁸⁵ Esses setores sociais estão relacionados nos capítulos I e II do trabalho, portanto, não consideramos necessário descrevê-los.

A gestão democrática da educação, mesmo com as manobras realizadas pelos grupos conservadores, defensores da manutenção da burocratização da educação e da livre iniciativa dos setores privatistas, é incluída na Lei maior do país, embora não sendo do modo esperado pelos movimentos sociais ligados às causas populares, esta foi, sim, uma grande conquista.

Analisando a Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, percebemos a existência de vários artigos referentes à educação, com destaque àqueles que possuem maior influência sobre a gestão dos sistemas e, conseqüentemente, da escola (artigos 205º, 206º e 208º). Mas, antes, torna-se importante citar os artigos que reconhecem a educação como um direito e competência do poder público:

- Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
- Art. 23º. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 - V- proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (BRASIL, 2011).

A inserção dessa garantia na Constituição de 1988 nos faz compreender que sua efetividade depende do compromisso que a sociedade possui para com a educação e da responsabilidade do Estado com sua manutenção. Nesse sentido, os setores envolvidos no processo educativo, principalmente, a sociedade, devem participar democraticamente dos debates que permeiam a elaboração das políticas educacionais e o funcionamento dos espaços escolares, compreendendo que, ao proporcionar os “meios de acesso a educação”, devem ser pensadas as condições que assegurem a qualidade educacional, efetivando-a como um direito garantido na Lei: “a educação é direito de todos e dever do Estado e da família” (Art. 205, C.F. de 1988).

Apesar da relevância dos artigos destacados, percebemos que o mais importante de todos é aquele que estabelece os princípios da educação nacional, tendo em vista que nele foi assegurada “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206; VI). Como dito anteriormente, a existência desse princípio deu-se a partir de uma relação conflituosa entre projetos e concepções diferenciadas sobre o modo de democratizar a gestão escolar, principalmente em relação ao processo de participação da comunidade e de sua intervenção nas decisões, bem como na composição das instâncias

colegiadas pelos segmentos da escola. Mesmo se limitando aos sistemas públicos, “[...], se justifica como tal, com maior razão, porque a educação escolar é um direito próprio de um serviço público por excelência” (CURY, 2005, p. 17). E mais:

[...]. A sua defesa centra-se no princípio de que a melhoria dos sistemas escolares em todos os níveis requer, necessariamente, uma ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e implementação das políticas. A realização desse princípio exige mudanças substanciais nas organizações escolares e nas pessoas que nelas trabalham, considerando que o que tem prevalecido, historicamente, em nossas escolas, no geral, são práticas de gestão com características centralizadoras, fruto de uma cultura de autoritarismo, conformada na realidade brasileira (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 753-754).

Essa mudança relaciona-se *a priori* com a democratização do poder, articulando-se aos interesses coletivos, possibilitando uma gestão participativa e democratizando as relações entre a escola e a comunidade. Nesse sentido, a gestão democrática deve ser uma prerrogativa presente em todas as escolas, sejam elas públicas, por serem sustentadas pela sociedade ou privadas. Essas últimas, principalmente, por se beneficiarem das verbas públicas e por terem que obedecer, assim como as primeiras, o que é estabelecido na Constituição e nas outras leis que regulam a educação.

A forma de gestão que se apresenta nas escolas da rede pública de ensino, na qual a mesma tinha que ser democrática, tem se orientado pela concentração das decisões nas mãos dos gestores e pela fragmentação das instâncias colegiadas, como os Conselhos Escolares. Contudo, mesmo diante desses entraves, temos como um avanço a inserção da gestão democrática no texto constitucional da república brasileira, pois antes de 1988 nenhuma outra tinha contemplado esse dispositivo. Com isso as experiências estaduais ou municipais que adotavam tal princípio puderam se consolidar, possibilitando-se, ainda, que outras fossem iniciadas.

Entretanto, a efetivação da gestão democrática não se constitui em prerrogativa exclusiva das escolas. Para que possa ser materializada, a própria Constituição faz referência aos deveres do Estado (Art. 208), colocando como sua responsabilidade, entre outras: a oferta obrigatória da educação básica, bem como sua gratuidade, para aqueles que se encontram na faixa etária dos 4 aos 17 anos (essa abrangência ocorreu após a publicação da EC nº 59/2009, ampliando a idade obrigatória); a universalização do ensino médio; a oferta de educação infantil em

creches e pré-escolas, para crianças até 5 anos; e, a existência de programas suplementares, com distribuição de material didático, garantia de transporte, alimentação e assistência à saúde. Essas atribuições do Estado contribuem para democratização da educação restringindo-a apenas ao aspecto quantitativo e à permanência do educando na escola, sem relacioná-las a processos participativos e decisórios.

A gestão democrática do ensino público, de fato, se apresenta apenas no artigo 206, sendo sua definição direcionada para leis futuras, a exemplo da LDB 9.394/1996. Nesse sentido, “[...]. Ao delegar para leis futuras, especialmente para a LDB, elaborada após oito anos, a definição de tais orientações gerais, a Constituição de 1988 permitiu que cada sistema definisse e regulasse sua própria organização e funcionamento, pouco ou nada avançando na criação de procedimentos diferentes dos já existentes” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 78).

Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394) de 20 de dezembro de 1996, tem a responsabilidade de detalhar as prerrogativas constitucionais que norteiam a democratização da educação. Como Lei maior da educação, em sua tramitação temos um processo de lutas em torno da visão de homem e de sociedade, bem como, de forças políticas e ideológicas que constituíram o cenário dos debates sobre as concepções de educação que se fariam presentes na legislação educacional. Esses debates antecederam, conforme já referidos anteriormente, a elaboração da própria Constituição Federal de 1988, registrando-se como uma das primeiras entidades preocupadas com a formulação de uma proposta à ANPED, ainda em 1987, quando da realização da X Reunião Anual, em Salvador, com a temática “Educação Brasileira: dos dispositivos constitucionais as diretrizes e bases” (TAVARES, 1990).

Portanto, a partir desse momento, várias orientações sobre as formas de democratização da gestão das instituições de ensino passam a incorporar as propostas elaboradas pelas entidades educacionais para a LDB, entre as quais destacamos, de acordo com Tavares (1990):

- *ANPED*: formas de gestão democrática nas instituições educacionais, assegurando na concepção, execução e controle do processo administrativo, bem como na destinação e emprego das verbas, a participação efetiva de todos os segmentos

sociais, em especial das camadas trabalhadoras; constituição de Conselhos e órgãos colegiados como instrumentos para o exercício da gestão democrática, desde o nível das escolas até o de assessoramento superior, com a participação dos atores internos e externos aos sistemas de ensino; para as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos: participação de docentes, estudantes e funcionários na composição de seus órgãos normativos e deliberativos, bem como no processo de escolha de seus dirigentes; participação de representantes da sociedade civil organizada na composição de seus órgãos normativos e deliberativos; e, transparência no recebimento e na utilização dos recursos;

- *ANDE*: criação de colegiados em nível de escolas, vistos como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, cujas atribuições, entre outras, passariam pela definição do projeto pedagógico da escola, elaboração do plano escolar anual, definição do currículo pleno, articulação da escola e dos diversos níveis de ensino e criação de formas administrativas e pedagógicas de ampliação do atendimento escolar à comunidade e permanência do aluno na escola; comissões municipais e intermunicipais tidas como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, constituindo-se em unidades autônomas orçamentárias e de despesas cujas atribuições seriam: definir as diretrizes gerais da política educacional do município; elaborar o plano de educação plurianual; definir as estruturas curriculares dos cursos de ensino fundamental e médio; dar parecer sobre os projetos pedagógicos das escolas e articular as instituições educacionais em nível de município;

- *SBPC*: criação de espaços para a participação das entidades representativas da sociedade civil e a manifestação das aspirações e demandas da população usuária; gestão democrática como forma de desburocratização e descentralização do sistema de ensino, atribuindo às escolas maior liberdade e autonomia na execução de suas tarefas.

Essas entidades sintetizam as propostas apresentadas para democratizar a educação, por isso em suas formulações encontramos mecanismos para propiciar a participação da comunidade, a exemplo dos Conselhos escolares e Conselhos municipais de educação, nos espaços em que as discussões sobre as políticas educacionais se fazem presentes. Nesse sentido, o texto final da LDB 9.394/1996⁸⁶

⁸⁶ Para incluir os artigos e incisos com as alterações realizadas após a promulgação da LDB 9.394/1996, estamos utilizando a versão disponível no site do Ministério da Educação - *portal.mec.gov.br*

apresenta diversos artigos para institucionalizar a gestão democrática nas escolas e, assim, cumprir o que foi determinado pela Constituição.

Consideramos importante, lembrar mais uma vez, que o processo iniciado pelos movimentos sociais, direcionava a elaboração da LDB à condição de uma lei construída democraticamente com a participação de vários segmentos comprometidos com a educação pública. Mas, as forças contrárias a esse percurso democratizante conseguiram excluir a participação popular ao deslocar a formulação da lei do legislativo para o executivo, retirando desse debate o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, com isso “[...] não houve uma incorporação a contento do conteúdo das reivindicações dos segmentos da sociedade civil em seu corpo” (SILVA, 2008, p. 77).

Um dos mais importantes destaques na análise da LDB se refere à “sútil inversão de responsabilidade” em relação ao direito à educação. Ao passo em que na Constituição esse direito se constitui em dever primeiro do Estado (Art. 205 da C.F de 1988), no Art. 2º da LDB aparece em primeiro lugar a família e em segundo o Estado; ao fazer isso a estratégia é diminuir as responsabilidades do Estado em relação a oferta de uma educação pública de qualidade, transferindo-a para as famílias, caso não se satisfaçam com aquilo que é ofertado nas instituições públicas. Contudo, para que exista a opção de escolher outra escola que não seja a pública é necessário possuir os recursos financeiros para pagar as mensalidades das escolas particulares, ou então continuar na escola pública e conviver com seus problemas. A superação das dificuldades encontradas na escola pública e, conseqüentemente, a melhoria da sua qualidade depende da participação permanente da sociedade, o que só pode acontecer com a democratização da gestão e a responsabilização primeira do poder público por sua manutenção.

Sendo obrigada por força da Constituição a se pautar pelo ideário da democracia, a LDB estabelece no Art. 3º que o ensino deve se orientar pelo princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (VII). A primeira reflexão que fazemos em relação ao referido inciso é de que o mesmo não avançou naquilo que estava estabelecido na Carta Constitucional, uma vez que esta restringe a gestão democrática ao ensino público, deixando livre a iniciativa privada, para adotar a forma de gestão que melhor se adapte à visão que

possui de educação como mercadoria. Mercadoria essa que precisa ser comercializada para aqueles que têm condições de pagar pelo seu valor e da escola como uma empresa que deve dar lucro, portanto, administrada sem a participação da comunidade que, dentre outras coisas, pode opinar pelos valores cobrados e estratégias utilizadas no processo educativo, caso prevalecesse a gestão democrática, também, para as instituições privadas.

Na mesma direção, ao responsabilizar os sistemas de ensino pela criação de leis específicas para democratizar a gestão, percebemos que essa não se constituiu em preocupação do poder público central, prevalecendo em muitos estados e municípios práticas autoritárias e clientelistas de gestão escolar, garantindo desse modo o controle sobre o que acontece no espaço da escola. Contudo, devemos reconhecer que:

A gestão democrática pode ser lida por contraste com a gestão hierárquica que, sob a forma paternalista e autoritária, tem sido hegemônica na condução da coisa pública. A gestão democrática é mais do que a exigência de transparência, de impessoalidade e moralidade. Ela expressa tanto a vontade da participação que tem se revelado lá onde a sociedade civil conseguiu se organizar autonomamente, quanto o empenho por reverter a tradição que confunde os espaços públicos com os privados (CURY, 2000, p. 55).

Ao se constituir como espaço de expressão da vontade da sociedade, a escola pública deve possibilitar o exercício permanente da democracia, oferecendo as condições para que no seu interior as práticas participativas façam parte do seu cotidiano, ao favorecer o envolvimento da comunidade na tomada de decisões e no funcionamento da escola. Nessa direção, recomenda que:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II. participação das comunidades escolar e local em Conselhos escolares e equivalentes (BRASIL, 1996).

O artigo em destaque reforça a transferência de responsabilidade pela criação das normas de gestão democrática aos sistemas de ensino, incluindo o respeito as suas particularidades. Tal respeito pode ser entendido de diversas formas, como por exemplo, o cumprimento dos acordos políticos estabelecidos nos momentos de campanha por meio do loteamento de cargos vinculados à educação para serem

distribuídos entre aqueles que apoiaram o/a candidato/a vencedor. Essa prática, muito comum em municípios brasileiros, a exemplo de São Luís-MA, tem propiciado a ocupação da função de gestão por pessoas que não possuem a devida habilitação. Em relação à “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” (I), consideramos que o mesmo não pode ser construído sem a participação dos gestores, coordenadores pedagógicos, docentes e demais funcionários da instituição, bem como, dos alunos, pais e comunidade local, pois, na qualidade de instrumento para democratização da gestão e desenvolvimento de ações da escola, sua implementação com a participação da comunidade só é possível na medida em que cada indivíduo se reconheça como sujeito do processo pedagógico. Contudo, existem experiências em que a elaboração do projeto de escola acontece sem a participação da comunidade escolar, sendo de responsabilidade de empresas de consultorias ou então da equipe gestora da escola (gestor e coordenador pedagógico), restam engavetados nos armários das secretarias das escolas, com disponibilidade para ser apresentado, apenas, nos momentos de fiscalização da secretaria de educação.

Temos, ainda, a obrigatoriedade da “participação das comunidades escolar e local em Conselhos escolares ou equivalentes” (II). Sendo reconhecidos como órgãos institucionais de democratização da gestão escolar, possibilitam a descentralização do poder de decisão das mãos dos gestores escolares, compartilhando-o com os representantes dos professores, dos pais, dos alunos e demais funcionários. Mas, muitos desses representantes não conhecem o significado político de sua representação para a melhoria das condições de funcionamento da escola, omitindo-se de decisões importantes para o pleno exercício da função social da escola.

Portanto,

[...], limitar a democratização do ensino público à participação dos professores na construção dos projetos educativos das escolas e à participação dos pais em Conselhos diretivos, como faz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é uma aposta na sua irrealização, até porque como se sabe não criaram as condições institucionais e materiais para que essas participações ocorressem, nem tampouco se alteraram a organização e o funcionamento dos Conselhos escolares com vistas a sua democratização. Além disso, como não se estabeleceram outras condições que dependem de recursos e de um posicionamento político claro do poder público com relação a gestão democrática e seus fundamentos (a descentralização do poder; a autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas em relação aos aparelhos burocráticos de Estado; e, a garantia de participação da comunidade nos órgãos de tomada de decisão em pé de igualdade com os segmentos internos das escolas) a implantação na prática escolar ficou

totalmente dependente da consciência política e da capacidade de luta da comunidade e dos professores, assim como seu fracasso (RUSSO, 2013., p. 4-5).

Podemos inferir, portanto, que para a existência da gestão democrática, a partir da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto de escola e da comunidade nos Conselhos escolares, é imprescindível a efetivação de um compromisso coletivo, envolvendo o poder público local, no caso dos estados e municípios, responsáveis pela criação das “condições institucionais e materiais” e a sociedade, que deve ser representada por pessoas que tenham a ousadia de ser contrários às decisões tomadas de forma autoritária, sem consulta prévia à comunidade escolar, construindo com isso uma nova cultura institucional, na qual a vontade da comunidade se torna superior à vontade de uma pessoa ou de um pequeno grupo.

Além desses artigos, temos, também, aqueles que podem contribuir com a democratização da gestão da educação. Entre os quais destacamos:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I. educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, [...]

IV. acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;

[...].

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

I. elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II. administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

[...]

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

[...].

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

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

[...]

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

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I. ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

[...]

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino;

§ 2º [...], são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidade, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico;

[...] (BRASIL, 1996).

Ao colocarmos o artigo 4º nesse grupo, estamos destacando a relevância que o mesmo possui para a democratização das oportunidades educacionais. Repetindo o que existia na lei 5.692/1971, a LDB 9.394/1996 quando promulgada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, limitou o dever do Estado com a educação apenas para o ensino fundamental, destinado aos alunos na faixa etária dos 7 (sete) aos 14 (quatorze) anos, excluindo os alunos da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos dessa obrigatoriedade. Com as mudanças ocorridas por meio da Lei nº 12.796/2013⁸⁷, os sistemas de ensino: estadual e municipal, com a colaboração da União, estão desenvolvendo ações para oportunizar o acesso à pré-escola, alunos da faixa etária de 4 (quatro) a 5 anos (cinco); e, ao ensino médio, alunos de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, possibilitando a entrada de um maior número de crianças nas escolas públicas, bem como, assegurando que o ensino médio seja democratizado para aqueles que mesmo terminando o ensino fundamental não tinham garantido o acesso a essa etapa da educação básica. Embora a democratização nesse caso seja restrita à ampliação do acesso a escola, sua abrangência possibilita que um número maior de pessoas esteja lutando por uma escola pública de qualidade e desejando participar das definições para a melhoria da educação brasileira, mesmo nos níveis locais.

Em relação aos artigos 12º e 15º, podemos incluí-los na ótica da democratização da gestão, a partir do princípio da autonomia. Em nosso entendimento, esse não pode ser compreendido como um processo de transferência de

⁸⁷ A referida lei alterou a LDB 9.304/1996, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências, dentre elas a ampliação da faixa etária de atendimento educacional obrigatório sob responsabilidade do Estado.

responsabilidades, no que se refere à provisão de recursos financeiros, materiais e humanos, para as escolas e a comunidade, mas, como possibilidade de integração entre as expectativas da sociedade, materializadas na proposta pedagógica da escola, e a capacidade que as escolas possuem em pautar suas ações tendo por base essas expectativas, obedecendo aos princípios da legislação, pelos quais a autonomia se coloca como relativa, tendo em vista que as instituições educacionais fazem parte de um sistema, composto por normas de funcionamento que direcionam suas iniciativas.

Outro aspecto relevante está relacionado ao que preceitua o artigo 67º, ao responsabilizar os sistemas pela valorização dos profissionais da educação. A legislação foca essa valorização apenas na condição de ingresso ao determinar que isso aconteça “exclusivamente por concurso público de provas e títulos” e na “docência como pré-requisito para outras funções de magistério”, dentre as quais a de “gestão, coordenação e assessoramento pedagógico”, mas, existem elementos que a complementam como: remuneração capaz de prover as necessidades pessoais de quem atua na área educacional; desenvolvimento de políticas de formação continuada; disponibilidade de recursos pedagógicos para a execução do plano de aula; acompanhamento pedagógico para sanar as dificuldades encontradas no processo educativo; e, participação nas deliberações da escola, sem os quais o profissional da educação não consegue desenvolver suas atividades.

Mesmo diante dos limites para efetivação da gestão democrática, a sua inserção na LDB 9.394/1996 contribuiu para ampliação das lutas em prol da institucionalização de mecanismos de participação nas escolas. Fato que tem levado estados e municípios a criarem leis que propiciem essa democratização, principalmente, quando o Plano Nacional de Educação lista um conjunto de estratégias a serem adotadas com essa finalidade.

A última legislação que selecionamos para compreender a materialização do princípio da gestão democrática na educação foi o Plano Nacional de Educação, especificamente os instituídos por meio das Leis 10.172/2001 e 13.005/2014. Contudo, as discussões acerca da construção de um Plano de Educação para o país não são novas, podemos indicar que “[...] o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, [...] pode ser considerado a primeira tentativa de elaboração de um plano de educação para o país [...]” (LIBÂNEO; OLIVEIRA e TOSCHI, 2012, p. 176), mas sua concretização

acontece de fato com os direcionamentos dados pela Constituição Federal de 1988 a partir das mobilizações para construção de planos nacional, estaduais e municipais. De acordo com a C.F de 1988, o artigo 214 determina que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas [...].

Nesse sentido, o Plano deve ser considerado o grande articulador das ações da União e dos entes federados em matéria de educação, desenvolvendo-se para garantir entre outros aspectos a gestão democrática da educação pública, que se apresenta como princípio nos dois planos referenciados. Ao se falar em Plano de Educação, estamos levando em consideração que o mesmo se destina a definir as estratégias para consubstanciar a política educacional que se apresenta em determinado período, nem sempre representando uma preocupação concreta de quem está no centro do poder.

No caso do PNE, aprovado por força da Lei 10.172/2001, um dos seus objetivos foi “a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em Conselhos escolares e equivalentes”, ou seja, uma replicação do que estava prescrito na LDB 9.394/1996. Entretanto, durante sua elaboração como Plano da Sociedade, a compreensão de gestão democrática da educação ganhou conotação mais ampla, sendo considerada como:

[...] a democratização do acesso e a permanência das crianças e jovens nas escolas, a valorização do profissional da educação e a educação de qualidade para todos, através da organização da sociedade e do aprofundamento da cidadania. A escola pública compete ao público, que decide sobre o projeto pedagógico com o qual todos se comprometem, desempenhando seu papel com competência e responsabilidade (II CONED, 1997, p. 11).

Nessa visão estão inseridos os principais problemas que se fazem presentes na educação nacional, o acesso, a permanência, a necessidade de valorizar o profissional que atua na educação, a qualidade educacional e a formação para a cidadania, sem a qual a própria democracia não se consolida, o que só pode ser alcançado com o compromisso de toda a sociedade. Para isso, o PNE da sociedade brasileira (1997)

asseverou que a gestão democrática da educação se consolidaria a partir da adoção de diretrizes e metas que tivessem essa finalidade, entre as quais:

❖ **Diretrizes**

- Descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais;
- Revogar as legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares, buscando mecanismos para impedir o retrocesso da democracia;

[...]

- Estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania, realizando campanhas, com materiais adequados, que incentivem a participação e o envolvimento das comunidades na gestão das unidades educacionais e garantindo condições adequadas (informações, locais, horários, materiais, etc.) para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo;

[...]

❖ **Metas**

[...]

- Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares [...], com a participação de todos, de acordo com seu projeto político-pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados;

[...]

- Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos, como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares;

[...]

- Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério da paridade entre os profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior;

[...]

- Garantir e incentivar, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, as organizações estudantis nos níveis de ensino fundamental e médio da educação básica (II CONED, 1997, p. 35-36).

A gestão democrática, de acordo com a proposta do plano da sociedade, depende do rompimento com as práticas autoritárias presentes nos sistemas educacionais e, conseqüentemente, nas escolas. Nesse sentido, em suas diretrizes a proposta de descentralização do Estado, concedendo autonomia às escolas públicas para pensar a sua proposta pedagógica e os seus aspectos administrativos e financeiros, geralmente dependentes do poder público, tanto no que se refere “a permissão”, ou não,

para fazer uma gestão em que os principais atores sejam os membros da comunidade, quanto com a aplicação dos recursos financeiros das escolas, pode contribuir para uma nova dinâmica institucional, na qual a colaboração da comunidade e o poder de decisão na escola se tornam elementos primordiais para uma autonomia que não representa a desresponsabilização do Estado, mas o reconhecimento de que a escola é o melhor espaço de discussão e resolução dos problemas que se apresentam no processo educativo.

Na mesma direção, a exigência de que as legislações contrárias a democratização da gestão fossem revogadas, permitindo a escolha dos gestores escolares por meio de processos eletivos, com a participação da comunidade; a elaboração do projeto político-pedagógico de forma participativa, construído na escola com a presença da equipe gestora, professores, alunos e pais; e, ainda, avaliação permanente da situação escolar, levando em consideração os recursos humanos, financeiros, pedagógicos, as condições de infraestrutura e de trabalho, sem as quais a escola não pode cumprir a sua função social de formar o cidadão (DUBLANTE, 2011). Contudo, essas mudanças dependem da participação mais efetiva da comunidade, sendo necessário estimulá-la para um exercício permanente da democracia, capaz de influenciar conscientemente na tomada de decisão em âmbito local (escolas, municípios e estados) e nacional.

Por esse motivo, em suas metas estão relacionadas as eleições diretas de dirigentes escolares, a criação e a democratização dos Conselhos escolares, bem como, das organizações estudantis, pelas quais os segmentos das escolas podem colaborar com a materialização da gestão democrática. É fato que essa não é uma tarefa fácil, mas a presença desses mecanismos que induzem para uma nova forma de gestão possibilita uma discussão sobre o tipo de escola que temos e qual queremos, contribuindo, assim, para uma mudança de cenário.

Contudo, essas propostas não foram bem recebidas pelo governo, tanto que na Lei aprovada, como “[...] uma resposta autocrática do governo Cardoso (1994-2002) ao Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 112), a gestão da educação está pautada pela racionalização dos recursos e pelo estímulo a produtividade, levando a se definirem metas e diretrizes que condicionam o funcionamento das escolas públicas ao compromisso do poder público estadual e/ou

municipal, ou seja, dependente das pessoas escolhidas pelo povo para trabalharem em seu benefício e da visão que possuem sobre a educação. Assim, na visão governamental para se alcançar a gestão democrática da educação, deve-se:

[...]

- Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da sociedade;
- Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares;
- Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade;

[...];

- Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica;
- Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica;

[...]

- Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização (BRASIL-PNE, 2001, p. 182-183).

Nas diretrizes, objetivos e metas elencadas no Plano organizado pelo MEC apresentam-se algumas das propostas do Plano da Sociedade, mas, a gestão da educação está incorporada no mesmo item que trata do financiamento da educação, definindo-se em relação à gestão que cada sistema de ensino normatizasse sobre a gestão democrática do ensino público, recomendando a participação da comunidade. O texto aprovado remete, portanto, ao que fora anteriormente determinado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/1996) quando assegura que no momento da elaboração das normas de gestão os sistemas garantam a criação de mecanismos que viabilizem a participação das comunidades escolar e local, contribuindo para a desburocratização das instituições escolares. Mas, diferentemente do Plano da Sociedade, nas 26 (vinte e seis) metas e objetivos referentes à gestão, contidas no Plano aprovado, nenhuma faz referência à constituição de Conselhos Escolares enquanto

espaços deliberativos e de participação da comunidade, essa indicação está restrita às diretrizes ao afirmar que:

[...], no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de Conselhos escolares de que participe a comunidade educacional [...] (BRASIL, 2000, p. 178).

As principais metas referentes à gestão direcionam-se para a autonomia das instituições educacionais. Entretanto, essa se restringe a descentralização de recursos para que as escolas consigam desenvolver os seus projetos pedagógicos com foco na melhoria da aprendizagem dos alunos. Há de se destacar, ainda, o exercício da função de gestão condicionada à formação em curso superior, com especialização específica na área, cumprindo-se dessa forma uma determinação que já estava expressa em vários encontros de educação promovidos pelos organismos internacionais, bem como nos seus documentos⁸⁸. Nos chama atenção o foco na autonomia em razão de que pela lógica do governo essa levaria a escola a buscar parcerias com empresas ou promover ações voluntárias para atacar problemas de ordem pedagógica, financeira e de infraestrutura, diminuindo as responsabilidades estatais.

As expectativas em relação a um Plano Nacional de Educação que direcionasse uma transformação efetiva no cenário educacional brasileiro, a partir da ação articulada entre os entes federados, garantindo o acesso, a permanência, a aprendizagem dos alunos, a participação da comunidade por meio da democratização da gestão escolar, não são consolidadas no prazo de validade do Plano (2001-2010), nem mesmo “a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base de sua organicidade, não se realizou como política concreta na maior parte dos estados e municípios” (Dourado, 2011, p. 30), gerando mais uma vez um novo e ao mesmo tempo velho debate em torno da elaboração de mais um Plano Nacional de Educação.

A proposta de um novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), em substituição ao que estava findando (2001-2010), foi respaldada pela Emenda

⁸⁸ Os principais encontros que formularam tais diretrizes foram: A Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien; e, as reuniões denominadas de Promedlacs, realizadas em Quito (1991), Santiago (1993), Kingston (1996), Cochabamba (2001) e Havana (2002), nas quais foram elaboradas declarações contendo proposições para área educacional.

Constitucional nº 59/2009⁸⁹, que entre outros aspectos alterou o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, fixando o plano nacional de educação com duração de 10 (dez) anos, incluindo objetivos articulados nacionalmente entre os sistemas de ensino por meio do regime de colaboração, devendo, ainda, definir as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias para assegurar a manutenção do desenvolvimento do ensino em todos os seus níveis, etapas e modalidades, a partir de ações integradas entre os poderes públicos das diferentes esferas administrativas. Torna-se importante ressaltar que para essa elaboração foram levados em consideração os resultados dos vários encontros de avaliações do PNE (2001-2010) ocorridos entre os anos de 2004 a 2008, tendo sua culminância com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no período de 28 de março a 01 de abril de 2010, cuja temática central foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Essa conferência se tornou o espaço privilegiado dos debates e da consolidação de proposições construídas ao longo das conferências municipais, estaduais e regionais, organizadas pelo poder público, com a participação da representação de entidades educacionais e de profissionais da educação, sintetizadas no documento final da CONAE 2010.

O referido documento, embora sendo descaracterizado de sua elaboração original, foi utilizado para justificar o Projeto de Lei do PNE 2011-2020, enviado pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, ao Presidente da República em 03 de novembro de 2010. Encaminhado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, ao entrar na Câmara recebeu o nº de Projeto de Lei 8.035/10, contendo 12 artigos, 20 metas e 170 estratégias a serem adotadas durante os 10 (dez) anos de sua vigência. As diretrizes do Plano, assim como o anterior se relacionam aos principais problemas existentes na educação brasileira: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades sociais; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção da sustentabilidade socioambiental; promoção humanística, científica e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação; e,

⁸⁹ A referida Emenda Constitucional teve como principais pontos a ampliação do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, a ampliação dos programas de caráter suplementar para toda a educação básica, e, ainda, o estabelecimento de nova redação ao artigo 214 da Constituição Federal que definia a elaboração do plano nacional de educação de “duração plurianual”, alterando-o para de “duração decenal”.

difusão dos princípios de qualidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. Contudo,

A proposta governamental de PNE 2011-2020 (PL nº 8.035/2010) não dedica um foco especial à gestão da educação, apresentando em diversas estratégias elencadas aspectos relacionados às temáticas apresentadas pela CONAE, mas, ao mesmo tempo, paradoxalmente, rompendo com a concepção de gestão democrática ao enfatizar uma concepção restrita da avaliação e dos mecanismos de escolha dos diretores à dimensão meritocrática, secundarizando, desse modo, um processo mais amplo de participação e deliberação, que considere o protagonismo da comunidade local e escolar (DOURADO; AMARAL, 2011, p. 307).

Nessa proposta, os mecanismos indutores da gestão democrática, estão inseridos principalmente na meta relacionada ao IDEB (meta 7) e na que trata da nomeação de diretores (meta 19), que inclui tais estratégias:

7.1 Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

[...]

7.8 Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva;

[...]

7.18 Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica para a instalação de Conselhos escolares ou órgãos colegiados equivalentes, com representação de trabalhadores em educação, pais, alunos e comunidade, escolhidos pelos pares;

[...]

19.1 Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área de educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares (BRASIL, 2011, p. 31-33; 47).

As duas primeiras estratégias fazem referência à elaboração de planos e de apoio técnico e financeiro para melhoria e desenvolvimento da gestão democrática, levando-nos a concluir que embora essa exigência tivesse garantida desde a Constituição de 1988, pouco ou nada se fizera para concretizá-la. As seguintes priorizam o repasse das transferências voluntárias, condicionadas a elaboração de leis

para a criação de Conselhos escolares representados por todos os segmentos da escola e à nomeação de diretores a partir de critérios técnicos, meritocráticos e de desempenho, incluindo, ainda, a participação da comunidade. Essas estratégias reduziram a perspectiva de gestão democrática construída durante a CONAE, pois nas suas proposições essa forma de gestão destinava-se à educação básica e superior, às instituições públicas e privadas; privilegiava a ampla participação da sociedade na definição das políticas educacionais, nos Conselhos escolares e em eleições diretas para a escolha dos gestores das escolas.

Embora o prazo de vigência do primeiro PNE (2001-2010) tivesse chegado ao fim, a nova proposta de PNE só foi sancionada em 25 de junho de 2014, pela Presidente Dilma Rousseff, aproximadamente três anos e seis meses após enviando ao Congresso Nacional pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Destaca-se que a pressão popular contribuiu para essa aprovação, principalmente, pelas mobilizações em favor da permanência do percentual de 10% do PIB a serem investidos na educação. Aprovado como Lei 13.005/2014, o PNE (2014-2024), traz importantes contribuições a melhoria da qualidade da educação pública, alterando alguns aspectos do Projeto de Lei 8.035/2010, entre eles a ampliação do número de estratégias da maioria das suas metas.

Mesmo tendo consciência de que em muitas metas existem estratégias que induzem à democratização da educação, destacaremos apenas aquelas que em nossa concepção incidem diretamente no aspecto da gestão democrática da escola pública.

7.5 Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

[...]

7.16 Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

[...]

19.1 Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

[...]

19.4 Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os Conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5 Estimular a constituição e o fortalecimento de Conselhos escolares e Conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6 Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (BRASIL, 2014).

A primeira observação que fazemos se refere à ampliação das estratégias presentes nas metas 7 e 19. A primeira foi ampliada em 11 estratégias em relação ao projeto enviado ao Congresso Nacional e a segunda em 6. Contudo, em relação às estratégias referentes à gestão democrática houve uma redução nas existentes na meta 7 e ampliação nas presentes na meta 19. A primeira estratégia destacada 7.5 não se diferenciou da contida no projeto, pois no PNE sancionado os planos de ações articuladas (PAR) continuam sendo considerados como instrumentos de formalização e execução de ações que entre outros aspectos se colocam como ponto de partida para apoio técnico e financeiro da União para a melhoria da gestão educacional dos estados, dos municípios e das escolas, influenciando diretamente na estruturação das secretarias de educação; na formação dos profissionais: gestores, coordenadores pedagógicos, professores e demais servidores; na elaboração e avaliação do projeto político-pedagógico da escola; e, na criação de instâncias colegiadas.

A estratégia 7.16, consolida o princípio da descentralização dos recursos financeiros para a manutenção das escolas pelas próprias escolas, contudo, acrescenta que deve ser “garantido a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos”, tendo o propósito de ampliar a transparência e o desenvolvimento da gestão democrática. Mesmo essa estratégia sendo a confirmação de que o poder público pretende limitar o seu campo de atuação em relação a manutenção das escolas apenas com a transferência de recursos, por meio de programas como o dinheiro direto na escola, a garantia de que a comunidade deve participar do planejamento da aplicação dos recursos indica a preocupação existente em relação a

utilização dos mesmos, pois, em muitas situações essas decisões acontecem de forma centralizada, sem o conhecimento da comunidade escolar em relação a forma como os gastos são efetuados e, também, em relação ao acompanhamento das prestações de contas.

A forma de ocupação da função de gestor da escola retrata a concepção de gestão adotada pelo sistema e desenvolvida nas instituições de ensino. Ao priorizar o repasse das transferências voluntárias para os entes federados que criarem, no prazo de dois anos após a promulgação do PNE, leis regulamentando a gestão democrática, principalmente, as relacionadas às formas de nomeação dos gestores, a estratégia 19.1, pretende favorecer a mudança da situação que se apresenta em muitos municípios e estados brasileiros, nos quais essa função ainda é ocupada por pessoas que são indicadas politicamente, sem o envolvimento da comunidade. Essa característica favorece a continuidade da centralização do poder e da não participação da comunidade; em sentido contrário, quando a comunidade participa da escolha da pessoa que irá ocupar a gestão da escola as possibilidades de práticas democráticas se ampliam, incluindo outros processos participativos.

A promoção de estratégias que envolvam a comunidade na gestão da escola deve, portanto, ser uma ação constante por parte do poder público e de quem exerce a função de gestor. Nesse sentido, o PNE reconhece a importância dos Conselhos escolares e municipais no processo de participação da sociedade e de descentralização da gestão (estratégia 19.5), por isso, recomenda que seja estimulada a constituição e o fortalecimento desses Conselhos, primando pela representação de todos os segmentos em sua composição, com garantia de infraestrutura mínima para que os mesmos funcionem de forma adequada e com certa independência em relação ao executivo municipal, no caso dos Conselhos municipais e, da gestão da escola, no caso dos Conselhos escolares. Entretanto, não basta apenas assegurar o espaço e condições materiais para o seu funcionamento, cada representante precisa ter claro quais são suas funções no Conselho e como colaborar no processo de democratização da gestão, condição que se alcança com a formação de todos os que são escolhidos para fazer parte dos Conselhos e com a atuação comprometida com a melhoria da escola.

Na medida em que a escola criar espaços para o exercício democrático da participação, mais ela estará contribuindo para uma mudança na forma de se pensar a

sociedade. Assim, a atuação estudantil e dos seus pais ou responsáveis não pode ser restrita apenas a sua representação nos Conselhos escolares. Democraticamente os grêmios e associações de pais constituem-se em canais de participação dos estudantes e dos seus responsáveis no espaço da escola para coletivamente expressarem seus desejos, suas necessidades, sendo um local de formação de lideranças e promoção da cidadania reivindicando junto a gestão as condições adequadas para a melhoria da qualidade do ensino, ultrapassa os aspectos meramente administrativos e influencia no processo pedagógico. Dessa forma, a estratégia 19.4 direciona-se para que sejam estimuladas a constituição de grêmios estudantis, bem como, associações de pais, que em articulação com as representações nos Conselhos escolares contribuem para institucionalização da gestão democrática, pois, “o grêmio, assim como outros espaços representativos, organizam-se, com mais facilidade num momento de gestão democrática, em que a correlação de forças é menos desigual e tem vínculos firmes com a comunidade e com outras instituições” (GRÁCIO; AGUIAR, 2001, p. 81, Grifos Nossos).

Essas estratégias devem ser consolidadas como ações dos sistemas de ensino e na especificidade das escolas em seus projetos político-pedagógicos, por expressarem os direcionamentos das instituições e, conseqüentemente, da sociedade. Considerando a importância do projeto político-pedagógico, a estratégia 19.6 reafirma o que está na LDB 9.394/1996, de que o mesmo deve ser elaborado com a participação da comunidade, porém, recomenda que nas discussões sobre os currículos escolares, os planos de gestão e os regimentos escolares, bem como na avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelos docentes e gestores, essa comunidade também se faça presente. Na história da educação brasileira, a elaboração de diretrizes educacionais, de documentos normativos e de planos educacionais e de gestão, sempre foi restrita a especialistas e no caso das escolas a um pequeno grupo, democratizando esses procedimentos a responsabilidade torna-se coletiva e os sujeitos podem mudar a realidade da escola.

Como vimos, a gestão da educação no Brasil constitui-se em temática de constante debate, direcionado por propostas que divergem em relação à sua concepção e implementação. Nesse processo, a visão de uma gestão tradicional fundamentada nas teorias da administração empresarial dá lugar a uma forma de gestão em que a participação da sociedade constitui-se no principal requisito para sua materialização, democratizando as relações existentes no espaço da escola, tornando-se, portanto em

uma gestão democrática. Mas, esse avanço acontece com a redemocratização do país, em que as práticas autoritárias são questionadas e para consolidar essa forma de gestão, é construído, a partir da segunda metade dos anos de 1980, um conjunto de atos normativos em que aparecem formalmente a indicação da adoção da gestão democrática nas escolas. Assim, respaldado pela Constituição Federal de 1988, pela LDB 9.394/1996 e pelos Planos Nacionais de Educação (PNE 2001-2010 e 2014-2020), esse princípio tem se materializado nos espaços das escolas, principalmente, com a constituição de espaços representativos, como os Conselhos escolares.

3.3 Conselhos escolares: alguns elementos da realidade brasileira

As estratégias historicamente desenvolvidas para tentar materializar nos espaços das escolas a gestão democrática possuem uma relação direta com a conscientização da sociedade de que a sua participação é de extrema relevância nesse processo. Dessa forma os mecanismos emanados das lutas dos movimentos sociais, consagrados no corpo dos textos legais servem de direcionamentos para sua consolidação.

Mesmo existindo muitas formas de democratização da gestão escolar, como a eleição de gestores e a elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da escola, aos Conselhos Escolares deve-se dar atenção especial na caminhada rumo a essa democratização. Por isso, torna-se relevante discorrer brevemente sobre a sua história e principais atribuições, com destaque para o contexto brasileiro.

Ao tratamos de Conselhos devemos ponderar que os mesmos possuem diversas funções, dependendo dos direcionamentos que são dados para sua efetivação. Assim, a história da humanidade aponta que existem há aproximadamente três mil anos, nas experiências do povo hebreu, nos clãs e nas cidades-Estado das sociedades grega e romana, ou mesmo como forma primitiva para direcionar os grupos sociais a partir das opiniões de um maior número de indivíduos, responsabilizando-os pelas decisões tomadas coletivamente para beneficiar a comunidade em sua totalidade (BRASIL, 2004). Dessa forma, constituem-se em órgãos representativos de tomada de decisões, por meio da reunião de pessoas, cuja atribuição é discutirem detalhadamente e

deliberarem sobre variadas temáticas de interesse da sociedade, sendo, também, espaços em que os cidadãos podem influenciar e interferir nos assuntos do Estado e da comunidade.

De acordo com Cury (2000, p. 47):

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade, **tornando-se públicos os atos e as decisões a serem tomadas [...]** (Grifos Nossos).

Nessa direção muitas experiências propiciaram a institucionalização de Conselhos como forma de dar voz ao povo. Na constituição das cidades-Estado, durante os séculos IX a VII a.C, a resolução dos conflitos das relações existentes na convivência em grupo não eram sanadas com base na descendência ou por uma autoridade constituída, mas levados a público para conhecimento e deliberação da comunidade, a partir dos argumentos favoráveis e/ou contrários ao assunto colocado para apreciação nos Conselhos (GUARINELLO, 2003).

Em Atenas, em decorrência do tamanho das assembleias, organizou-se o Conselho dos 500, chamado de *Boulé*, em sua composição estavam presentes 50 cidadãos de cada localidade, maiores de 30 anos e do sexo masculino, responsáveis pela organização das proposições de ordem religiosas, financeiras, militares e diplomáticas para serem apreciadas nas assembleias, cuja principal função era legislar e governar com a participação dos considerados cidadãos, sua presidência era exercida em um único dia por um dos presentes, possibilitando dessa forma a rotatividade na função (HELD, 1987).

No dicionário de política, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), interpretando os significados de comuna, a partir da experiência italiana no século X, e de Conselhos operários, criados nos principais centros industriais da Europa a partir de 1915, nos revelam que: 1) quando se trata da comuna urbana, ela trouxe uma nova dinâmica ao funcionamento das cidades “criando novas estruturas e poderes políticos urbanos; reorganização do território provincial (*comitatus*) e a criação de um novo sistema produtivo” (p. 193), mas, foi na comuna aristocrática ou consular desenvolvida

a partir da organização de um *consortium* (consórcio) entre os dinastas (chefes de uma dinastia) e a burguesia mercantil que se reuniam em assembleia, ou colégio consular, para governar as cidades e tomar as decisões referentes a sua administração, que ocorreu a quebra do poder feudal e a organização de uma forma coletiva das cidades governarem a si próprias; 2) no caso dos Conselhos operários, constituíram-se como colegiados representativos de poder revolucionário na tentativa de organizar os operários contra a opressão sofrida dos donos das fábricas. Convém ressaltar que esses Conselhos eram eleitos pelos próprios operários no interior de cada fábrica, para fazerem frente às negociações salariais, bem como, reivindicar melhores condições de trabalho, sendo o seu mandato imperativo e revogável tinham a capacidade de envolver todos os trabalhadores de determinada empresa. Em si, tais Conselhos serviram para dar “[...] resposta a uma situação de insuficiência e/ou de crise de legitimidade dos organismos de representação sindical [...]” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 236).

Com o desenvolvimento do Estado moderno, os Conselhos cujos participantes eram escolhidos pelos critérios de sabedoria e respeito às tradições, são substituídos pelos Conselhos nos quais a representação se dá pelos bons serviços prestados (beneméritos) ou por pessoas consideradas notáveis, detentores de certo poder econômico, com grande fluência nos assuntos tratados e cujos argumentos podiam convencer os demais nos momentos de decisões, geralmente com caráter burocrático foram utilizados como órgãos de assessoramento aos governos centrais. Essa “especialização” e participação de pessoas com esse perfil nos Conselhos influenciaram na profissionalização do serviço público e na burocratização estatal. Porém, de acordo com Gohn (2001, p. 65):

Os Conselhos que se tornaram famosos na história foram a Comuna de Paris, os Conselhos dos Sovietes Russos, os Conselhos Operários de Turim [...], alguns Conselhos na Alemanha nos anos de 1920, os Conselhos na antiga Iugoslávia nos anos de 1950 e os atuais Conselhos na democracia americana.

Os referidos Conselhos possuíam um caráter educativo, na medida em que se consolidaram a partir da reivindicação dos trabalhadores pela participação nas fábricas, reunindo forças de contraposição aos mecanismos de exploração, opressão e controle do trabalhador instaurados com o desenvolvimento cada vez mais intenso do modo de produção capitalista. Portanto, “as primeiras formas de participação dos

trabalhadores nos Conselhos foram para fazer políticas, para interferir no rumo da política e para alterar a distribuição da riqueza socialmente produzida na produção” (Leher, 2004, p. 26-27). O modelo de escolha dos representantes dos operários para participarem desses Conselhos, por meio do voto, bem como os procedimentos utilizados para negociar com os patrões as causas trabalhistas, serviu de exemplo para a constituição de outros Conselhos, mesmo que para assuntos fora da causa operária, como os Conselhos voltados às questões educacionais. Assim,

Quando falamos em Conselhos (os vários que existem e os que existem por lei), é importante estarmos atentos para três pontos. Os Conselhos têm um tripé composto pelos conceitos de democracia, cidadania e participação. Só tem sentido falar em Conselhos se levarmos em consideração esses três princípios, pois entendemos a cidadania não apenas como nossos direitos individuais, mas a cidadania coletiva, da população, o direito desta se organizar e ter direito de lutar por direitos. Democracia, no sentido mais amplo, articulada à idéia da participação nas esferas públicas, ou seja, onde se decide. A participação pensada a partir dos Conselhos é a idéia de podermos intervir na esfera do público (PAZ, 2004, p. 20).

Na particularidade brasileira, a instituição dos Conselhos na área educacional, segundo os estudos desenvolvidos por Cury (2000; 2007) e Sobrinho (2008), iniciaram no período imperial com a criação do Conselho de Instrução Pública, em 1842, na Província da Bahia, por meio da Lei Provincial nº 172, em sua composição tinha funcionários públicos com cargos de chefia e os diretores dos estabelecimentos de ensino, as funções que possuíam eram restritas ao credenciamento das instituições educativas, a fiscalização das atividades dos professores e definição das matérias que eram ministradas para aqueles que tinham o privilégio de frequentar a escola. Portanto, eram eminentemente órgãos a serviço do poder central, sem a participação de outros agentes públicos ou da sociedade, os referidos Conselhos funcionaram até a primeira década do século XX.

Na sequência tivemos os Conselhos de Ensino. Nesses Conselhos, a escolha dos conselheiros era de responsabilidade das categorias profissionais vinculadas à área de educação, seu efetivo funcionamento vai de 1911 a 1930, sendo registrados especificamente dois Conselhos com essa organização, a saber: O Conselho Superior de Ensino, criado durante a Reforma Rivadávia Correa, por meio do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, substituiu o Estado na função de fiscalizar o ensino superior; e, o Conselho Nacional de Ensino, criado no contexto da Reforma Rocha Vaz, pelo Decreto nº 16.782, datado de 13 de janeiro de 1925, remodelou o Conselho Superior de Ensino,

ampliando sua composição e atribuições, tornando-o responsável pelo acompanhamento, fiscalização e normatização de todos os níveis de ensino existentes no país (BRASIL, 2004; CURY, 2000).

Após esse período registra-se, a partir de 1931, a criação dos Conselhos de Educação. O primeiro deles foi o Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, durante o governo provisório de Getúlio Vargas, sua composição era de responsabilidade direta do governo, que nomeava os conselheiros de acordo com os interesses dos grupos que dominavam a educação brasileira, em especial os ligados aos cursos de direito, medicina, engenharia, e, ainda, os militares de alta patente, os representantes da igreja católica e especialistas da educação, vinculados diretamente ao governo central. Com a Constituição de 1934, o referido Conselho passa a ter a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) e estabelecer as normas para criação dos Conselhos Estaduais e os seus membros indicados por categorias profissionais, mas, escolhidos pelo governo por meio de listas tríplices eleitas pelo próprio Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse Conselho funcionou até dezembro de 1960, quando por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 4.024/1961 foi transformado em Conselho Federal de Educação (CFE), composto por 24 (vinte e quatro) conselheiros, de livre escolha do governo. Extinto em outubro de 1994 foi substituído, com a Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995⁹⁰, pelo atual Conselho Nacional de Educação (CNE). Divido nas câmaras de educação básica e superior, é constituído de forma paritária com 50% dos conselheiros de livre nomeação do governo e 50% escolhidos dentre as entidades nacionais nomeadas pelo governo (BRASIL, 2004).

Em relação aos Conselhos Estaduais de Educação, de acordo com Sobrinho (2008), foram instituídos como órgãos dos sistemas estaduais de educação com a promulgação da LDB 4.024 de 1961, tendo as mesmas competências do Conselho Federal de Educação. Ou seja, sendo responsáveis por fixar normas, autorizar o funcionamento das escolas, fazer inspeção, complementar o currículo, fazer o levantamento estatístico do número de alunos em idade escolar para posterior oferta de vagas e elaborar os planos para aplicação dos recursos. Mas, ao mesmo tempo, foram

⁹⁰ Convém ressaltar que o Conselho Nacional de Educação iniciou o seu funcionamento com a Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, tendo em sua composição pessoas consideradas de confiança pelo Ministério da Educação.

considerados como estratégia para a descentralização da administração do ensino, transferindo a responsabilidade para os estados. Com a LDB 5.692 de 1971, suas competências tornam-se: determinar as matérias para a parte diversificada do currículo; fixar os critérios para o aproveitamento de estudos, em caso de alunos oriundos de outra unidade federada; elaborar as normas para organização dos cursos e exames supletivos; e, estabelecer as normas para o preparo do pessoal docente do ensino supletivo. Essa lei facultou, ainda, aos municípios que apresentassem condições técnicas e financeiras a possibilidade de constituir seus próprios Conselhos de educação, contudo, os mesmos só se efetivaram com o reconhecimento dos municípios como entes federados autônomos, a partir da constituição de 1988. Portanto,

A partir da Constituição de 1988, a vida pública brasileira passa a ser habitada por uma série de Conselhos ligados às diferentes esferas do poder público, no âmbito federal, estadual e municipal com a incumbência de formular, supervisionar e avaliar as políticas implementadas pelos diferentes agentes governamentais: Conselhos de direitos, Conselhos gestores de políticas públicas, Conselhos de acompanhamento de políticas públicas. Estes órgãos apresentam um aspecto importante, porque retomam a concepção dos Conselhos como mediadores entre a sociedade civil e os poderes públicos (RISCAL, 2010, p. 27).

Desse modo, os Conselhos Municipais de Educação, embora regulamentados na LDB 5.692/1971 se organizaram a partir da Constituição de 1988, assumindo características de Conselhos de representação popular por sua maior proximidade com a comunidade local, para deliberarem sobre as questões educacionais de responsabilidade dos municípios (BRASIL, 2004). Porém, mesmo sendo considerados um instrumento de gestão democrática da educação pública pelo exercício da cidadania, por meio da participação coletiva, com o objetivo de propor soluções para os problemas educacionais, o alcance de suas atribuições e a representação da sociedade em sua composição dependem *a priori* das condições dadas pelo poder público para sua efetividade e, também, pela consciência política do cidadão em cobrar o seu direito de participação. Nesse sentido,

Os Conselhos [...] não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da sociedade. Por isso, para poder falar em nome da sociedade a partir dos diferentes pontos de vista, para traduzir os anseios da comunidade e não simplesmente legitimar a voz da direção, a representação dos Conselhos precisa representar, em todos os níveis, a diversidade, a pluralidade das vozes de sua comunidade **para democratizar a gestão** (BORDIGNON, 2005, p. 8, **Grifos Nossos**).

Essa proximidade com a comunidade local foi respaldada nas lutas dos movimentos em prol da democratização dos espaços escolares, realizados na década de 80 do século XX, por intermédio da criação de processos participativos nos quais os segmentos da escola tivessem a oportunidade de contribuir com as decisões para a melhoria da qualidade do ensino. Contudo, “[...] é preciso ressaltar que a presença dos pais, famílias e demais usuários no interior da escola não constitui novidade histórica. Ela tem sido estimulada há décadas no âmbito de várias concepções pedagógicas **e lutas da sociedade** [...]” (SPÓSITO, 2001, p. 46-47, **Grifos Nossos**).

De acordo com Mendonça (2000) as primeiras experiências de democratização da escola com a institucionalização de órgãos colegiados acontecem no final da década de 1970, em especial nas cidades de São Paulo e Minas Gerais, como espaço de tomada de decisões e de ação coletiva da comunidade para contribuir com os avanços dos aspectos administrativos e pedagógicos, possibilitando uma nova cultura na organização da escola, com foco na participação. Esses colegiados (Conselhos Escolares) possuíam caráter apenas consultivo, com a presença de professores e técnicos que tinham a responsabilidade de auxiliar os (as) diretores (as) de escolas (ANTUNES, 2002).

Porém, com a redemocratização passam a ser considerados espaços de discussão, debate e reflexão nos quais o poder decisório fica a cargo da comunidade. Desse modo, o Conselho Escolar, por meio dos representantes e dos segmentos de professores, pais, alunos, funcionários e comunidade local, deve exercer o direito que possui de acompanhar o trabalho pedagógico, administrativo e financeiro das escolas, tornando-se um local de exercício da cidadania e da participação da sociedade.

Nesse sentido, constitui-se como parâmetro para sua organização nas escolas:

1º) Quanto à natureza dos Conselhos de Escola: deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora⁹¹.

⁹¹ Função Deliberativa - se refere às decisões que o Conselho Escolar toma acerca do Projeto Político-Pedagógico da escola e outros assuntos, aprovando encaminhamentos para os problemas e garantindo a elaboração das normas de funcionamento interna da instituição em cumprimento as normas dos sistemas de ensino, propondo à gestão as ações a serem desenvolvidas. Função Consultiva – quando analisa as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresenta as sugestões ou soluções que podem ser acatadas pela gestão. Função normativa - elaboração de normas internas de funcionamento da escola nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro. Função fiscalizadora – quando acompanham

2º) Quanto às atribuições fundamentais: a) elaboração do seu regimento interno; b) elaboração, aprovação, acompanhamento e avaliação do projeto político-administrativo-pedagógico; c) criação e garantia de mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar; d) definição e aprovação do plano de aplicação financeira da escola; e) constituição de comissões especiais para estudos de assuntos relacionados aos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros da escola; participação em outras instâncias democráticas: Conselho Regional, Municipal e Estadual da Estrutura Educacional para definição, acompanhamento e fiscalização de políticas educacionais.

3º) Quanto às normas de funcionamento: a) O Conselho de Escola deverá reunir-se periodicamente (com encontros mensais ou bimestrais), conforme necessidade da escola para encaminhar e dar continuidade aos trabalhos a que se propôs; b) a função de membro do Conselho não será remunerada; c) serão válidas as deliberações do Conselho de Escola tomadas por metade mais 1 (um) dos votos dos presentes à reunião.

4º) Quanto à composição: todos os segmentos existentes na comunidade escolar deverão estar representados no Conselho de Escola, assegurada a paridade (número igual de representantes por segmento) e proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) para pais e alunos e 50% (cinquenta por cento) para membros do magistério e servidores.

5º) Quanto ao processo de escolha dos membros: a) a eleição dos representantes dos segmentos da comunidade escolar que integrarão o Conselho da Escola, bem como a dos respectivos suplentes, realizar-se-á na unidade escolar, por votação direta, secreta e facultativa; b) ninguém poderá votar mais de uma vez no mesmo estabelecimento; c) os membros do magistério e demais servidores que possuam filhos regularmente matriculados na escola poderão concorrer somente como membros do Magistério ou servidores, por votação direta, secreta e facultativa.

6º) Quanto à presidência do Conselho de Escola: qualquer membro efetivo do Conselho de Escola poderá ser eleito seu presidente, desde que esteja em pleno gozo de sua capacidade civil.

7º) Quanto aos critérios de participação: a) os representantes de alunos a partir da 4ª série ou com mais de 10 anos terão sempre direito a voz e voto, salvo nos assuntos que por força legal, sejam restritivos aos que estiverem no gozo da capacidade civil;

b) poderão participar das reuniões do Conselho de Escola, com direito a voz e não a voto, os profissionais de outras secretarias que atendam às escolas, representantes de Entidades conveniadas, Grêmios Estudantis, membros da comunidade, Movimentos Populares organizados e Entidades Sindicais.

8º) Quanto ao mandato: 01 (um) ano, com direito à recondução (CISESKI & ROMÃO, 2001, p. 68-69).

Os referidos parâmetros favorecem a materialização da gestão democrática como um aprendizado que deve ser comprometido com a atuação da comunidade escolar. Desse modo, cabe aos Conselhos organizar debates, estudos e assumir a função de indutor das discussões que podem contribuir com a mudança da realidade

a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e assegurando o cumprimento das normas da escola e a qualidade social da educação (BRASIL, 2004).

educacional, a partir da ação coletiva e permanente dos seus representantes e dos segmentos presentes na escola. Contudo, em cada realidade a atuação dos Conselhos Escolares depende dos direcionamentos que são dados para o seu funcionamento e das articulações existentes para que o processo de representação não se restrinja apenas aos que são eleitos.

CAPÍTULO IV

**O CENÁRIO DA REPRESENTAÇÃO DOS SEGMENTOS NOS
CONSELHOS ESCOLARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE
SÃO LUÍS-MA**

O presente capítulo objetiva analisar a representação nos Conselhos Escolares em Escolas Públicas Municipais de São Luís-MA. Para o seu desenvolvimento fazemos algumas considerações acerca dos Conselhos na Rede Municipal de Ensino, pontuando brevemente os seus instrumentos normativos e os direcionamentos dados para sua constituição. Na sequência abordamos a composição dos Conselhos Escolares, analisando os mecanismos utilizados para a escolha dos representantes, os segmentos que estão representados, a participação da comunidade na escolha dos representantes, as motivações para a representação e a existência de formações para os conselheiros.

Prosseguindo a análise, destacamos o papel dos Conselhos Escolares, mas ressaltamos que tais Conselhos têm o propósito de descentralizar o poder de decisão das mãos dos gestores, contribuindo para que a comunidade se envolva na organização das escolas. Assim trabalhamos: as atribuições do Conselho, o conhecimento do documento que define suas atribuições, a importância dos Conselhos para a escola, seu reconhecimento enquanto espaço de aprendizado da democracia e o envolvimento com a avaliação da gestão.

4.1 Os Conselhos Escolares na Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís-MA: breves apontamentos

A institucionalização de espaços de participação democrática nas escolas públicas municipais de São Luís-MA pode ser percebida a partir do que está preceituado na própria Lei Orgânica Municipal, datada de 1990, ao explicitar em seu Artigo 3º, como fundamentos do município: a autonomia (I), a cidadania (II), a prática democrática (V) e a participação popular (VI). Ao estabelecer tais fundamentos à criação de estruturas colegiadas, nesse caso os Conselhos Escolares, objetiva superar a tradicional forma de constituição das escolas como espaços de decisões centralizadas, fundadas em uma hierarquia cujo topo pertence ao dirigente máximo da escola, no caso o (a) gestor (a) escolar, pela constituição de uma prática descentralizada em que a participação da comunidade escolar possa ocorrer pela representação dos segmentos de professores, pais, alunos, profissionais e comunidade local, buscando o envolvimento desses nos processos decisórios e firmando um compromisso “[...] com a gestão da

escola, o que não é simplesmente resolver o problema do muro, da caixa d'água ou das lajotas do pátio, mas comprometer-se com o perfil de pessoas que está sendo formado ali dentro, com os valores que estão sendo passados em sala de aula” (WERLE, 2003, p. 60).

No ato das disposições transitórias, a Lei Orgânica do Município de São Luís-MA (1990) determina que “Serão criados os Conselhos de Escola, como instrumento de apoio a direção da escola, compostos de forma paritária com trabalhadores da educação, pais e alunos” (Art. 4º), avançando, assim, no processo de democratização das instituições educacionais que compõem a rede municipal. Contudo temos percebido que esse processo ainda precisa ser consolidado, envolvendo não só os segmentos que constituem a escola em sua gestão, mas também na construção do seu plano pedagógico, dando sentido à perspectiva de que a democracia pressupõe o envolvimento e a participação da sociedade nas discussões das diversas temáticas que envolvem o funcionamento e a melhoria das instituições pensadas para proporcionar o aprendizado do exercício da democracia e de uma formação cidadã.

Apesar desse entendimento, a criação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais de São Luís-MA está relacionada, em princípio, com o cumprimento das normativas para o recebimento dos recursos oriundos dos programas educacionais, em especial, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o que pode ser comprovado na fala do técnico da SEMED ao afirmar que “o principal motivo da criação dos Conselhos esteve e está relacionado ao recebimento dos recursos financeiros para o desenvolvimento de programas nas escolas municipais, sem os quais os recursos não são enviados para as escolas [...]” (Técnico SEMED-SL, 2015). Portanto, os referidos Conselhos foram criados em sua maioria a partir do ano de 1997⁹², não com o propósito de promover a democratização da gestão escolar por meio da participação da comunidade, mas, sobretudo, para constituição de unidades executoras visando o recebimento e administração dos recursos federais sem a intermediação da Secretaria Municipal de Educação.

⁹² O ano de criação dos Conselhos Escolares está relatado na “Pesquisa qualitativa e quantitativa sobre os indicadores da educação infantil e ensino fundamental da rede pública municipal de São Luís-MA para o projeto Observatório Criança – Relatório II: Conselho Escolar”, realizada no ano de 2012 pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente Pe. Marcos Passerine (CDMP).

Essa ideia restrita que permeou a criação dos Conselhos foi direcionada pela transferência de responsabilidades para as escolas, na qual a comunidade deve decidir como aplicar os recursos recebidos e resolver os problemas que lhe afligem, ficando minimizadas as funções deliberativa, normativa e consultiva, sem as quais a gestão da escola se torna preocupada exclusivamente com o aspecto financeiro e, ainda, diminuindo as obrigações do município com a manutenção das unidades escolares.

Na tentativa de superar essa concepção e consolidar a gestão democrática como princípio de funcionamento das escolas municipais e o Conselho Escolar como instrumento de participação coletiva, a política de reestruturação da Secretaria Municipal de Educação, a partir do ano de 2002, adotou estratégias que objetivaram criar uma nova prática de envolvimento da comunidade escolar na organização das escolas e nas discussões das políticas educacionais do município. Esse novo direcionamento foi realizado com a elaboração do “Programa São Luís Te Quero Lendo e Escrevendo (PSLTQLE)”. A implantação do referido programa aconteceu sob a responsabilidade da Abaporu – Consultoria e Planejamento em Educação, empresa coordenada por uma equipe de profissionais que participaram do Ministério da Educação durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (PRASERES, 2007)⁹³.

Nesse programa foram trabalhados quatro eixos de ação para a política de educação municipal, a saber: 1) eixo formação; 2) eixo gestão; 3) eixo avaliação; e, 4) eixo rede social. No eixo gestão desenvolveram-se as estratégias para o processo de democratização das escolas da rede municipal de ensino, com destaque para a formação dos gestores, elaboração do projeto político-pedagógico, elaboração do regimento interno das escolas, organização dos Conselhos Escolares e criação do seu estatuto. No que se refere ao Conselho,

[...] foi destacado como instância em que a relação escola-comunidade se concretiza em todos os âmbitos – formal e informal – em torno do objetivo da escola que é o projeto político-pedagógico e entendido como um canal de participação da comunidade nas decisões da escola e um espaço que é composto por representações dos diversos segmentos de uma comunidade escolar (direção, coordenadores pedagógicos, professores, alunos, administrativos, família, representações comunitárias) (CAMPOS, 2013, p. 120).

⁹³A autora em sua dissertação de mestrado (2007) faz uma análise crítica da parceria realizada entre a Secretaria Municipal de Educação de São Luís-MA e a empresa ABAPORU.

Com essa compreensão, a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação desenvolveu um amplo processo de organização dos Conselhos Escolares nas escolas municipais. Nesse sentido, durante as formações dos gestores foram distribuídos materiais informativos acerca da importância dos Conselhos para a democratização da gestão escolar, destacando-se as suas atribuições e a importância de sua constituição por todos os segmentos da escola, sendo um canal para a tomada de decisões de forma descentralizada, com a participação de representantes eleitos pela comunidade escolar.

Durante dois mandatos de prefeitos diferentes: Tadeu Palácio (2002-2008) e João Castelo (2009-2012), a Secretaria Municipal de Educação promoveu o fortalecimento dos Conselhos Escolares por meio do acompanhamento às escolas e apoiando a formação dos conselheiros. Destacamos que nesse período foi criado o Grupo de Apoio ao Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE), composto por representantes dos gestores escolares, alunos, Conselhos Tutelares, Promotoria da Educação, Universidades, Sindicato dos Professores Municipais e outras entidades. Na atual gestão, o Prefeito Edvaldo Holanda Júnior, eleito em 2013, destituiu esse grupo e a Secretaria Municipal de Educação não tem promovido ações voltadas aos Conselhos Escolares, bem como não encaminhou para apreciação na Câmara de Vereadores nenhum Projeto de Lei Municipal específico para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos. Os mesmos são normatizados pela Lei Orgânica Municipal (1990), Regimento da Rede de Escolas Municipais (2004), Estatuto dos Conselhos Escolares (2004), Estatuto do Magistério (2007). Ressaltamos que o Grupo de Apoio ao Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE) elaborou durante os encontros de formação e em debates promovidos nas escolas, nos anos de 2012 e 2013, uma proposta de Minuta de Lei Municipal para os Conselhos, porém, com a mudança do dirigente e da equipe da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), esta não foi encaminhada para apreciação na Câmara de Vereadores. A aprovação de uma lei dessa natureza colabora para o reconhecimento do Conselho Escolar como mecanismo de democratização da gestão, principalmente por assegurar as condições para o seu funcionamento e para a participação da comunidade nos processos deliberativos.

Na estrutura educacional da Rede Municipal de Ensino, os dados de 2015 registram noventa e seis escolas de ensino fundamental, com sessenta anexos divididas em sete regiões geográficas. Desse total de escolas, oitenta e oito possuem Conselhos

Escolares, nos quais aparecem representantes dos professores, dos pais e dos funcionários das escolas, com a presidência exercida pelos (as) gestores (as), contudo, os alunos e a comunidade local, na maioria delas, não estão efetivamente representados.

Essa realidade propícia o desenvolvimento de estudos que possam contribuir com o aprofundamento das discussões e da organização de políticas voltadas à democratização da escola pública, utilizando como estratégia os Conselhos Escolares, por sua participação política e formação cidadã, portanto, de organização coletiva para a consecução da gestão democrática.

4.2. Os procedimentos para composição dos Conselhos Escolares

Um dos elementos mais importantes para a consolidação da democracia tem sido a forma de participação da sociedade nos espaços que permitem a reunião de pessoas para definirem os caminhos a fim de alcançar os objetivos propostos pelas instituições políticas e sociais. Nesse sentido, para constituir a democracia representativa⁹⁴ como modelo de representação política há de ser adotado procedimento eletivo, por meio do voto, para a escolha daqueles que teriam as melhores condições de participar dos momentos decisórios.

Ao ser escolhido para “estar no lugar de” (Chauí, 1990, p. 286), o representante toma para si a responsabilidade de intermediar os interesses dos seus representados mesmo que para isso não exista a obrigatoriedade de consultá-los com antecedência para tomar o seu posicionamento a favor ou contra os atos administrativos do Estado, tendo em vista que a sua abrangência geográfica impossibilita essa proximidade. Mas existem espaços institucionais nos quais isso é possível, a exemplo da escola e mais especificamente dos seus órgãos representativos como os Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis.

Nos Conselhos é imprescindível a representação proporcional de todos os segmentos que compõem a escola a fim de assegurar a diversidade de opiniões e oportunizar a democratização das votações que acontecem no interior dos Conselhos.

⁹⁴É importante lembrar que a democracia representativa foi instituída no mundo moderno para fazer valer o que ficou conhecido como soberania do povo, ao escolher aqueles que o representariam no parlamento.

Considerando essa relevância para o entendimento do processo representativo, torna-se fundamental compreender os procedimentos adotados pelas escolas na composição dos Conselhos Escolares e, conseqüentemente, a função de democratizar a gestão da escola por meio da representação dos segmentos que a constituem.

4.2.1 Os mecanismos adotados para a escolha dos representantes

A escolha de representantes, apesar de ser pensada inicialmente para a ocupação de vagas no parlamento, se consolida como modelo para outros espaços sociais, a exemplo dos Conselhos Escolares. Na escola se realiza entre os segmentos de professores, alunos, pais, funcionários e comunidade local, objetivando a democratização da gestão escolar. Para compreendermos como ocorre essa escolha buscamos, por meio das informações sistematizadas a partir das entrevistas, identificar os mecanismos que as duas escolas envolvidas na pesquisa adotaram durante esse processo. As primeiras falas que nos apropriamos para trabalhar essa dimensão (mecanismos adotados para escolha dos representantes) foram das pessoas que exercem a função de presidentes dos Conselhos. Convém ressaltar que esta função é ocupada em todas as escolas da rede pública municipal de São Luís-MA por aqueles (as) que estão no cargo de gestor (a) escolar. As presidentes em suas respostas nos informaram que:

A última escolha dos representantes foi realizada com a inscrição de candidaturas ... isso não foi fácil, as pessoas não possuem interesse em se tornarem integrantes do Conselho escolar ... Nós fizemos uma divulgação muito rápida, sei que isso não é bom ... explicamos a necessidade de compor o Conselho, principalmente pela finalização do mandato dos conselheiros anteriores. Isso fez com que o processo fosse acelerado para que o novo Conselho fosse efetivado o mais rápido possível, então nós organizamos uma assembleia que participaram os alunos da escola, os pais, os professores e os funcionários administrativos, sendo cada um votado pelos seus pares. Essa votação não foi com a utilização de cédulas, mas levantando as mãos, cada um no seu momento certo (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA "A", 2015).

A nossa escolha aconteceu por eleição, nós fizemos um edital para que os interessados fizessem as suas candidaturas, além disso, nós divulgamos na escola entre os professores e funcionários, de sala em sala conversando com os alunos, chamamos os pais para uma reunião e com pessoas da comunidade. A eleição aconteceu de forma tranquila ... não votaram todos os professores e pais ... a maior votação foi dos alunos (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA "B", 2015).

A realidade apresentada nas duas escolas nos fez perceber que existem muitos elementos a serem melhorados no que se refere à composição dos Conselhos escolares. Os relatos das presidentes dos Conselhos evidenciaram duas formas diferentes em relação à escolha dos representantes. Na escola “A” houve um aligeiramento do processo ocasionado pelo término do mandato dos conselheiros, com isso foi necessário fazer uma divulgação muito rápida e substituir a eleição pela realização de uma assembleia na qual os presentes escolheram seus respectivos representantes com um simples: quem concorda que levante a mão. Mesmo existindo a inscrição de candidatos para a representação dos segmentos, a presidente do Conselho da escola “A” fez referência à falta de interesse das pessoas em se tornarem membros do Conselho escolar, esse fator foi ocasionado pelo pouco tempo entre o período das “candidaturas” e a escolha dos representantes e a ausência de publicidade sobre a constituição do Conselho. No caso da escola “B”, percebemos a existência de uma melhor organização na forma de escolha dos representantes, a começar pela publicação do edital para que as candidaturas se efetivassem e de uma divulgação mais sistemática em que a equipe responsável pelo pleito se preocupou em deixar ciente todos os segmentos da escola sobre a realização da escolha dos representantes. Embora com toda essa organização, durante o processo eleitoral houve ausência de professores e pais, pois de acordo com a presidente do Conselho Escolar “[...] não votaram todos os professores e pais [...] a maior votação foi dos alunos” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Dos pontos destacados, nas falas das presidentes dos Conselhos, em relação aos mecanismos adotados para a escolha dos representantes, compreendemos que aconteceram de acordo com a especificidade de cada escola. Na escola “A” pela finalização do mandato dos conselheiros anteriores e na escola “B” com mais organização e tempo para que os interessados pudessem se candidatar, mas em ambas notamos a existência de uma apatia em relação à escolha dos representantes. Evidência disso é que na primeira escola não houve muito interesse dos segmentos e na segunda a ausência de professores e pais durante o período de votação. Essa situação reafirma a ideia de que existe um “[...] estado de indiferença pelo funcionamento do sistema político [...]. [...] correlacionado com vários elementos: com a ausência de reais alternativas políticas, com a função desestimulante dos sistemas eleitorais [...], com a desordem e a instabilidade dos governos [...]” (CERRONI, 1993, p. 95-96). Outro ponto

a ser referenciado é que o procedimento adotado pela escola “A” fere o que está colocado no Estatuto dos Conselhos Escolares ao determinar que a escolha dos conselheiros realizar-se-á por meio “[...] de eleição direta com voto secreto” (Art. 40º), mas na escola foi realizada uma assembleia em que os participantes levantaram as mãos.

Os mecanismos adotados para a escolha dos representantes nas respostas apresentadas pelas professoras e funcionárias foram semelhantes aos relatados pelas presidentes dos Conselhos, a saber:

Aqui na escola foi realizada uma assembleia no ano de 2013, lembro que a escola fez as coisas na pressa. A gestora disse que tinha que ser providenciado o mais rápido possível devido ao término do mandato dos conselheiros que estavam no Conselho. Ela (gestora) chamou todos para uma reunião e informou do que se tratava ... as pessoas que eram candidatas se apresentaram e foram escolhidas. No meu caso a gestora conversou comigo para eu fazer parte do Conselho como não tem muito trabalho eu aceitei (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

A escola sempre faz eleição para escolher os representantes do Conselho escolar. Eu estou trabalhando nessa escola há dez anos e de dois em dois anos tem eleição. Se publica um edital que é colocado no mural da escola, tem data para inscrição de quem quer ser representante ... os candidatos passam nas salas se apresentando e no dia da eleição tem as urnas por segmento ... urna de professores, de alunos e dos funcionários (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Se não me falha a memória foi em uma reunião que escolheram os representantes do Conselho escolar. A minha função é de administrativo ... lembro que nós estávamos na secretaria da escola e a gestora disse pra eu me candidatar para o Conselho (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Particpei de uma eleição ... a gestora conversou com todos os funcionários, deu algumas explicações e perguntou se alguém se interessava ... além de funcionária da escola eu estou estudando pedagogia e eu sei que é importante participar, por isso eu decidir me candidatar (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Ao descreverem sobre os mecanismos adotados na escolha dos representantes as professoras e funcionárias que estão nos Conselhos nos informaram, no caso da escola “A”, sobre a “realização de uma assembleia” (Representante dos professores do C.E da escola “A”, 2015) e de “uma reunião” (Representante dos funcionários do C.E da escola “A”, 2015), entretanto deram ênfase de que esse procedimento aconteceu às pressas, ao ser marcada uma reunião houve uma breve

informação do que se tratava e os representantes foram escolhidos quando esta foi realizada; na escola “B”, apareceu a opção pela “realização de eleição [...] com publicação de edital e de reuniões para explicar sobre as candidaturas” (Representantes dos professores e dos funcionários da escola “B”, 2015), destacando-se que os candidatos têm tempo para se apresentarem nas salas e pedir votos para cada segmento que representam. Convém ressaltarmos que na escola “A”, antes da realização da assembleia, a gestora da escola conversou previamente com as pessoas que se colocaram como candidatos a representante dos segmentos, existindo uma indução no processo de escolha, desconstruindo-se dessa forma as condições para uma indicação baseada no desejo individual de participar do Conselho Escolar.

Ao realizar uma assembleia apressadamente a presidente do C.E da escola “A” minimizou a importância que o processo de escolha dos representantes tem para o pleno funcionamento do Conselho Escolar, ao desprivilegiar uma melhor organização dos segmentos para consolidar as candidaturas, essa representação corre o risco de não funcionar adequadamente para atender as demandas dos representados. Ao contrário, ao adotar a eleição como fez a escola “B” percebemos uma preocupação com a utilização de mecanismos democráticos de representação e participação social, gerando uma expectativa de que os procedimentos adotados favoreçam o desenvolvimento dos espaços institucionais em que os segmentos da escola têm oportunidade de expressar as suas ideias e colaborar com os trabalhos desenvolvidos na escola.

A formação para a cidadania é uma das funções precípua da escola, portanto, ao possibilitar a representação do segmento de alunos no Conselho Escolar essa se constitui “[...] na relação com o outro, no grupo social instituído [...]” (Bordignon; Gracindo, 2000, p. 157), em uma ferramenta para democratização da participação nos espaços representativos socialmente construídos. Ao opinarem acerca dos mecanismos adotados para a escolha dos representantes, os procedimentos descritos pelos representantes de alunos estão em consonância com o revelado pelos representantes de professores e funcionários. Eis os depoimentos:

Lembro que a diretora da escola passou nas salas de aulas para falar sobre uma reunião em que ela queria que os alunos viessem ... essa reunião foi para tratar do Conselho escolar ... depois que ela entrou na minha sala ela me chamou e me pediu para eu ser a líder de todos os alunos da escola. Como eu já era líder da minha sala eu aceitei ... ela me disse que eu não podia faltar no dia da reunião para que os alunos me olhassem e ela me apresentasse na

escola ... foi na data da reunião que eu fui escolhida para esse Conselho (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA "A", 2015).

Eu fui eleito em uma eleição que aconteceu na escola. A diretora passou nas salas e leu um documento que dizia o período para se candidatar e o dia da eleição ... ela explicou o que era e disse que tinha que ser maior de 14 anos. Eu tenho um filho que estuda na escola pela manhã, faz a segunda série ... eu quis participar ... teve outro aluno da tarde ... eu fiquei em primeiro e ele em segundo ... para quando eu não tivesse ele participar (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA "B", 2015).

Desse modo, destacamos que na escola "A" a escolha se realizou por meio de um convite direto a uma aluna no momento em que "[...] a diretora passou nas salas de aulas para falar sobre uma reunião [...] ela entrou na minha sala e ela me chamou e me pediu para eu ser líder de todos os alunos da escola [...]" (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA "A", 2015). Essa liderança significa a participação da aluna como representante do seu segmento no Conselho escolar, entendendo que essa deve se consolidar a partir dos desejos dos demais alunos e não com a influência de quem está na gestão da escola. Assim, a escolha deve ser realizada sem indicação prévia, baseada nas avaliações dos representados acerca das condições que possuem os candidatos para cumprirem as funções inerentes ao ato da representação. Pelo que percebemos no depoimento, os demais alunos da escola conheceram a aluna que seria escolhida como representante apenas no dia da assembleia, quando foi apresentada pela gestora da escola como candidata.

Seguindo uma orientação democrática, na escola "B", a escolha do representante de alunos aconteceu por eleição. Na fala do representante constatamos que o mesmo estuda no turno noturno, mas possui um filho matriculado na escola pela manhã, a sua candidatura ocorreu depois que "[...]. A diretora passou nas salas e leu um documento que dizia o período para se candidatar e o dia da eleição" (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA "B", 2015). Uma das principais condições para ser representante dos alunos nos Conselhos Escolares das escolas municipais de São Luís é ter idade mínima de 14 anos⁹⁵, impossibilitando a candidatura dos alunos com idade inferior e que estejam matriculados até o oitavo ano do ensino fundamental. No caso de alunos eleitos com idade de 14 anos, o seu tempo de permanência é no máximo por 12 meses, sendo que a escolha dos representantes

⁹⁵ O Art. 33 do estatuto dos Conselhos escolares considera membros efetivos, entre outros, alunos maiores de 14 anos, não sendo permitida a participação daqueles que possuem idade inferior.

acontece após o início do ano letivo, esse período se reduz, então, para dez meses. Essa situação tem levado muitas escolas municipais a optarem pelos alunos da educação de jovens e adultos, estudantes do noturno, que podem permanecer mais tempo nos Conselhos.

Conhecer as diferentes perspectivas acerca das realidades existentes nas escolas nos faz atentar para os caminhos que são trilhados na construção de espaços democráticos. Nesse sentido, destacamos, ainda, o relato das representantes dos pais e da comunidade local sobre os mecanismos adotados para a escolha dos representantes:

Foi em um grande encontro organizado pela diretora da escola. Primeiro ela explicou que era para ter feito antes, mas não tinha dado tempo. Como eu sou uma mãe sempre presente na escola, ajudo a fazer as coisas ... e já tinha participado outra vez ... eu fui mais uma vez escolhida (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu fui eleita. A diretora da escola me explicou a importância de um representante dos pais, uma parceria para que as coisas possam acontecer. Então eu me coloquei para participar da eleição (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Foi em uma eleição que ocorreu na escola, tinham várias pessoas votando (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Como podemos perceber durante o desenvolvimento da pesquisa, nas escolas existem dificuldades para o envolvimento dos pais dos alunos e muito mais de pessoas da comunidade local cujos filhos não sejam matriculados. Com isso, esses segmentos dificilmente estão representados nos Conselhos escolares, podendo até participar das eleições, mas sem muito comprometimento com os outros momentos que se realizam após a escolha dos representantes, no caso das escolas pesquisadas encontramos a existência de representantes dos pais e em uma delas da comunidade local nos Conselhos escolares.

Na escola “A” a representante dos pais afirmou que a escolha aconteceu “[...] em um grande encontro organizado pela diretora da escola [...]”, nas outras falas esse é nomeado como assembleia ou reunião, constituindo-se em uma prática que se apresenta na fala de todos os segmentos, descumprindo desse modo à determinação de existência de eleição para composição dos Conselhos. Torna-se importante destacar que a representante dos pais da escola “A” estava sendo reconduzida ao Conselho, pois, era

integrante do Conselho no mandato anterior (2011-2013). Ao descreverem esse processo na escola “B” a representante dos pais e o representante da comunidade local afirmaram que o procedimento adotado para indicação dos membros do Conselho foi a eleição, e que mesmo existindo apenas um candidato, para a maioria dos segmentos esta se constitui na melhor forma de consolidar o processo democrático de escolha dos representantes para os Conselhos escolares.

Como exercício de síntese, destacamos que a composição dos Conselhos Escolares nas duas escolas pesquisadas possuem elementos que estão relacionados ao trabalho de mobilização realizado pelas gestoras das escolas. Nesse sentido, conseguiram que fossem escolhidos os representantes dos vários segmentos, onde:

[...]. Cada um tem a sua posição e está no Conselho a partir dela, ou seja, integra o Conselho por ser aluno ou aluna, aluno com uma determinada idade, num determinado turno da escola; por ser professor ou professora, que trabalha no diurno ou no noturno ou, ainda, num dos componentes curriculares, que está num certo nível de sua carreira e com maturidade profissional própria; por ser funcionário ou funcionária, desempenhando atividades diversas, como secretária, servente ou auxiliar administrativo desta escola. As posições diferenciadas trazem, como pressuposto, expectativas diferenciadas para a escola, seu funcionamento e propostas a ela relacionadas. O Conselho escolar é um grupo diferenciado em gênero, idade, saberes e possibilidades de contribuição. Cada representante da comunidade escolar **e local**, desde sua posição, pode contribuir de uma determinada maneira (WERLE, 2003, p. 57, **Grifos Nossos**).

Na escola “A” temos repetidamente os representantes dos segmentos afirmando que estão no Conselho para atender a um pedido da gestora, portanto, colaborando com a influência que a mesma possui nos momentos de deliberações. Relatos como esse preocupa tendo em vista que para se constituir como órgão colegiado de democratização do poder o Conselho deve ser formado por pessoas comprometidas com a melhoria da escola e que estabeleçam relação com a comunidade, ou seja, devem ser indicados pelos seus pares por meio da eleição. Práticas em que existem indicações dos conselheiros reforçam a existência de um modelo de gestão escolar centralizador, que não dinamiza o processo participativo e nem possibilita uma articulação do Conselho com a comunidade escolar. Por outro lado, na escola “B” a publicação do edital, a divulgação na escola e a realização de eleição para que cada segmento pudesse escolher o seu representante esboça um processo de participação coletiva.

Portanto,

A escolha dos membros dos Conselhos Escolares deve-se pautar pela possibilidade de efetiva participação: o importante é a representatividade, a disponibilidade e o compromisso; é saber ouvir e dialogar, assumindo a responsabilidade de acatar e representar as decisões da maioria, sem nunca desistir de dar opiniões e apresentar as suas propostas, pois os Conselhos Escolares são, acima de tudo, um espaço de participação e, portanto, de exercício de liberdade (BRASIL, 2004, p. 45).

O processo de representação dos segmentos não pode ficar restrito apenas aos momentos de escolhas dos representantes, realizados a cada dois anos. Esse é o primeiro passo para que as escolas consigam construir uma cultura participativa, na qual todo e qualquer tipo de problematização colabore com a construção de um amplo debate que consiga direcionar a escola para o cumprimento da sua função de democratizar o saber e colaborar com a formação de cidadãos, tendo em vista que “[...]. A prática democrática não se resume na indicação de seus representantes que imediatamente se desligam de seus representados [...]” (SPÓSITO, 2001, p. 51). A participação permanente dos representantes só é possível com a garantia de que todos reconheçam a importância da representação para o funcionamento do Conselho escolar e qual o papel do mesmo na escola.

4.2.2 Os segmentos representados e a participação da comunidade escolar e local na escolha dos representantes

A escolha dos representantes nos Conselhos Escolares constitui-se em um momento de exercício da democracia. Por mais que esse processo se apresente de forma contraditória, possibilita o desenvolvimento de ações que direcionam a participação da comunidade nas decisões da escola. Nesse aspecto, dois elementos são considerados fundamentais. O primeiro está relacionado à representação de todos os segmentos da escola: professores, alunos, pais, funcionários e comunidade local, devem ter garantido o direito de se fazerem representar nos Conselhos. O segundo envolve o ato de escolha dos representantes, seja por meio de eleição ou de assembleia, a escola deve primar pela efetiva participação da comunidade escolar e local nos momentos em que são operacionalizados os procedimentos para se definirem os integrantes dos Conselhos. As falas dos conselheiros revelaram a dinâmica desse processo de representação. Nesse

sentido, destacamos as respostas das presidentes acerca dos segmentos que estão representados nos Conselhos:

Nós temos a representação dos pais, dos alunos, dos professores e dos funcionários. A representação da comunidade local não tem, eu justifico isso em razão da localização da escola, por se localizar no centro e os alunos não morarem na localidade, a maioria são de outros bairros, aqui nós temos mais comércios, as residências são poucas ... por seus filhos não estudarem na escola eles acham que não devem se envolver nas coisas da escola ... esse é o único segmento que nunca teve representação na escola, mas mesmo assim nós conseguimos fazer o que deve ser feito (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Sim. Dessa vez tem representação de todos os segmentos ... os pais, os alunos, os professores, os funcionários e representante da comunidade local ... cada um deles tem os seus suplentes ... são seis conselheiros efetivos ... eu e a secretária não temos suplentes, os demais todos possuem ... então como eu disse ... são seis efetivos e quatro suplentes ... existem dificuldades para as pessoas se candidatarem ... foi na base do convencimento ... suamos a camisa ... , mas deu certo (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A partir das respostas das presidentes dos Conselhos, mesmo com a adoção de procedimentos diferenciados para a escolha dos representantes, nas escolas estão representados praticamente os segmentos que têm assento garantido nos Conselhos. Em ambas existe a representação dos professores, dos pais, dos alunos e dos funcionários, só a representação da comunidade local que aparece apenas na escola “B”, pois assim como os demais segmentos aconteceu “[...] na base do convencimento” (Presidente do C.E da Escola “B”, 2015), encontramos ainda nessa escola a existência dos suplentes, garantindo-se que mesmo em casos de ausências os segmentos da comunidade escolar possam ser representados. Entretanto, a presidente do Conselho da escola “B” não deu explicações dos procedimentos utilizados para serem escolhidos os referidos suplentes, pois, como revela sua fala, a candidatura dos representantes que se fazem presentes no Conselho aconteceu com muita dificuldade. Por outro lado, a ausência de representante da comunidade local na escola “A” foi justificada pela localização geográfica da escola, tendo em vista que “[...], por se localizar no centro e os alunos não morarem na localidade [...] eles (**moradores**) acham que não devem se envolver nas coisas da escola [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015, **Grifos Nossos**).

Contudo, para que a escola seja considerada democrática “[...] é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola”

(Paro, 2012, p. 209), desse modo, não pode ser considerada um local apenas daqueles que estão em seu interior, ou dos pais que possuem filhos matriculados, a comunidade local precisa se comprometer com a dinâmica da escola, levando em consideração que a mesma é de todos e para todos, e a adesão de mais pessoas lutando pela sua melhoria trará um ganho significativo para a sociedade.

Assim, o comprometimento, ou não, da comunidade com a escola se reflete em muitas situações vivenciadas no cotidiano da instituição, nesse sentido as falas das presidentes dos Conselhos revelaram que a escolha dos representantes aconteceu com a participação da comunidade escolar, por meio de um amplo processo de mobilização realizado antes da eleição ou a assembleia, como colocado na falada presidente do C.E da escola “B” ao afirmar que “[...] A nossa escola prima para que a comunidade participe da eleição do Conselho. Por isso nós publicamos o edital com antecedência e fazemos a divulgação nas salas para que todos os alunos, pais, professores, funcionários e a comunidade local participem dessa escolha”. Essas ações são fundamentais para que a comunidade possa se sentir valorizada e, conseqüentemente, participar da escolha dos seus representantes para o Conselho Escolar. Embora a eleição não tenha se realizado com a presença maciça da comunidade escolar, a forma de divulgação adotada pela escola favoreceu a presença de um número significativo dos segmentos da escola.

Destacamos, ainda, na análise desses aspectos, as falas das representantes dos professores e dos funcionários das escolas. Ao serem perguntadas sobre os segmentos representados, as mesmas afirmaram que:

Tem representação dos professores, que sou eu ... dos pais, dos alunos e ... se eu não tiver enganada tem também dos funcionários ... só não tem da comunidade local. Os mais importantes estão representados no Conselho ... as pessoas que o Conselho precisa para funcionar foram escolhidas (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Toda vez que vamos fazer a eleição temos candidatos de todos os segmentos, professores, alunos, funcionários e, também da comunidade local ... a gestora conversa com todos explicando a importância do Conselho, explicando a necessidade de que as pessoas se prontifiquem para participar ... que o Conselho só funciona direito se tem participação de todos ... isso tem dado certo e as pessoas se candidatam (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Na relação aparece representante dos professores, dos pais, dos alunos e dos funcionários (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

No dia da eleição foram eleitos representantes de todos os segmentos, como determina as normas dos Conselhos da rede municipal. Tem professor, aluno que é do noturno, funcionário, pai de aluno e um representante da comunidade (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

As falas em destaque reafirmaram o que foi dito anteriormente pelas presidentes dos Conselhos, pois na compreensão das representantes dos professores e funcionários estão presentes os professores, os pais, os alunos e os funcionários das escolas, a exceção é a representação da comunidade local que apareceu apenas na escola “B”. As falas, em especial das professoras, expressaram o significado da representação, pois ao afirmar que “[...] os mais importantes estão representados no Conselho [...] as pessoas que o Conselho precisa para funcionar foram escolhidas [...]”, a representante dos professores da escola “A” desconsiderou a relevância social que a representação da comunidade local tem para a organização das ações da escola a partir dos interesses da comunidade. Já a funcionária da escola “A”, se respaldou na relação existente no livro de atas para afirmar que na escola existe a representação da comunidade escolar.

No caso da escola “B” foi afirmado pela representante dos professores que antes da eleição para composição do Conselho, a gestora explicou a importância da representação de todos os segmentos, favorecendo para que os mesmos se sensibilizem e se coloquem como responsáveis pelo funcionamento da escola, seguindo desse modo “[...] as normas dos Conselhos da rede municipal [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Essa sensibilização esteve ausente na escola “A”, pois a representante dos professores se colocou como candidata por indução da gestora, que por meio de uma conversa a convenceu da candidatura, só aceita porque “não tem muito trabalho”, ou seja, retirando a responsabilidade que essa tem em relação a sua participação no Conselho.

Essas problemáticas apresentadas em relação à representação dos segmentos nos Conselhos podem ser retratadas ainda pela participação dos representados na escolha dos seus representantes. Os depoimentos das representantes dos professores e dos funcionários das escolas apresentaram opiniões divergentes do que foi dito pelas presidentes dos Conselhos sobre a participação dos seus representados. No que se refere aos professores, os argumentos revelaram que esse segmento não possui uma participação efetiva na escolha dos seus representantes para o Conselho Escolar, na

escola “A” a presença dos professores do vespertino e do noturno foi em menor número se comparada a do matutino, além disso, essa representante afirmou que “[...] eu não percebi muito envolvimento dos professores [...]”; na escola “B” mesmo com uma melhor participação ainda tiveram aqueles que preferiram ficar em casa e não se envolveram na eleição que escolheu os representantes. Por outro lado, a participação dos funcionários aconteceu em maior número nas duas escolas, como pôde ser percebido quando a representante dos funcionários da escola “B” revelou “[...] A escola possui um número bom de funcionários, deu para a maioria participar da eleição [...] como a eleição aconteceu nos três turnos de funcionamento da escola todos nós participamos [...]”. Essas falas dão a impressão de que existe um compromisso desse segmento com o funcionamento dos Conselhos escolares e de sua colaboração para a democratização da escola, mas, a participação dessas representantes está subordinada ao controle exercido pela gestão da escola e, ainda, pelas obrigações advindas das funções que exercem na instituição.

Constatamos, ainda, com base nas falas dos representantes dos alunos, dos pais e da comunidade, que esses segmentos se fazem presentes nos Conselhos. Embora na escola “A”, como afirmado anteriormente, não exista a representação da comunidade local, justificada pela localização geográfica da escola em área comercial, a composição dos Conselhos por todos os segmentos contribui para que a escola pública se torne mais participativa, dando oportunidade para que os diferentes atores possam intervir conscientemente nos processos administrativos, pedagógicos e financeiros, privilegiando a melhoria da escola e não interesses de grupos ou pessoas que fazem dessa instituição um espaço privado, utilizando o que existe no seu interior em benefício próprio. Contudo, o relato da representante de alunos da escola “A” sobre os segmentos representados demonstra desconhecimento em relação a essa composição, pois, a mesma afirmou:

Eu não sei direito ... eu sou líder dos alunos, os outros eu não conheço ... mas eu acho que tem sim ... no dia da reunião eu fiquei na frente com uma professora, a mãe de uma aluna e a moça que trabalha na secretaria da escola (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Nessa fala notamos que a representante dos alunos tem por base o dia da reunião, na qual ficou na frente com os representantes dos outros segmentos, também indicados pela presidente, para reforçar as afirmações de que o Conselho Escolar possui

a representação da comunidade escolar, porém, torna-se evidente que a mesma não se articula com os demais representantes para refletirem sobre a realidade da instituição e os assuntos deliberados. Em relação à participação dos alunos na escolha dos seus representantes, foi afirmado que houve uma boa presença dos outros alunos na assembleia (escola “A”) ou na eleição (escola “B”), confirmando-se que os mesmos anseiam por processos participativos que modifiquem a dinâmica de funcionamento das escolas e pela valorização das suas opiniões. No caso da participação dos pais e da comunidade local na escolha dos representantes, foram apresentados os seguintes depoimentos:

Não tinham muitos pais ... quase eu não vinha no dia da escolha ... muitos de nós trabalhamos e fica muito difícil vim o tempo todo na escola, acho que não tinham quarenta pais de alunos (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Posso dizer que foi boa ... os pais que puderam vim, vieram ... deu para fazer a eleição. A maioria aproveitou o horário da saída para votar ... isso não atrapalha o que precisam fazer (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Não foi só gente de fora da escola que votou no meu nome, teve professor, teve aluno e teve pai (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

As falas explicitam que no momento de escolha da representação os pais pouco participaram para referendar o nome daqueles que se colocaram como candidatos. O exemplo mais marcante nesse sentido aconteceu na escola “A”, pois, contando com 489 alunos matriculados no ensino fundamental, nos turnos matutino e vespertino, aproximadamente 40 pais se fizeram presentes na assembleia. Essa situação foi justificada na resposta do próprio representante dos pais ao dizer que “[...] muitos de nós trabalhamos e fica muito difícil vim o tempo todo na escola [...]”, mas, isso revela que muitos pais não se preocupam com as condições de funcionamento das instituições e, conseqüentemente, com os processos que possibilitam a democratização da gestão escolar.

Na escola “B”, estiveram presentes “[...] os pais que puderam vim [...]” (Representante dos pais do C.E da escola “B”), ou seja, como o estatuto não define um número mínimo de participantes para acontecer a escolha dos representantes, a eleição se realizou com aqueles que se fizeram presentes na escola, em muitos casos

aproveitando o horário que foram buscar os filhos. Destacamos, ainda, que nessa escola o representante da comunidade local não foi eleito especificamente pelos seus pares, mas por todos os que participaram da eleição “[...], teve professor, teve aluno e teve pai [...]” (Representante da comunidade local do C.E da escola “B”), ou seja, mesmo o estatuto determinando que a eleição seja por segmento, não foi apenas a comunidade local que elegeu o seu representante.

Constatamos, assim, que o processo de escolha dos representantes nas duas escolas se realizou de forma diferenciada. Na escola “A”, embora o procedimento normatizado no estatuto dos Conselhos Escolares seja a eleição, aconteceu por meio de uma assembleia, com a maior participação dos segmentos de alunos e funcionários. No caso da escola “B”, primou-se pela eleição, com a presença daqueles que tiveram disponibilidade para participar. Convém destacar que não encontramos registros de constituição de comissão eleitoral responsável pela condução da escolha dos representantes. As pessoas responsáveis pelo pleito, em ambas as escolas, foram as presidentes dos Conselhos que, se valendo da condição de gestoras, presidente e de membros natos, concentraram todo o processo em suas mãos, definindo as datas, as formas de divulgação, os procedimentos adotados (assembleia/eleição) e, a exemplo do que aconteceu na escola “A”, descumprindo os direcionamentos dados pelo estatuto.

4.2.3 As motivações para participar do Conselho Escolar e a formação dos representantes

A participação nos processos de escolhas dos representantes é um dos primeiros aspectos que se fazem presentes na composição dos Conselhos Escolares. Contudo, as motivações que levam os representantes a fazerem parte dos Conselhos, bem como, a formação realizada para que exerçam adequadamente as suas atribuições complementam o exercício dessa função e, conseqüentemente, o envolvimento com a democratização da gestão da escola.

Seguindo aquilo que acontece nos Conselhos Escolares dos vários estados e municípios brasileiros, os (as) gestores (as) das escolas são considerados (as) membros natos, portanto, estão obrigados (as) a comporem o *rol* de conselheiros. Mas, na

realidade das escolas públicas municipais de São Luís-MA, esses (as) ocupam uma posição privilegiada ao exercerem a presidência dos Conselhos Escolares⁹⁶, conforme seus depoimentos:

Quem está na gestão da escola já é membro nato do Conselho, mas existem muitas críticas em relação ao exercício da presidência. Mas isso, eu ser a presidente do Conselho escolar é algo que foi determinado pela secretaria de educação quando foi construído o estatuto de funcionamento dos Conselhos, lá já está determinado que a presidência deva ser exercida pela gestora ou pela vice, mas sempre quem fica é o gestor ou gestora, isso acontece em todas as escolas do município (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Não existe uma motivação específica para eu ser conselheira, os gestores são membros natos então obrigatoriamente devem fazer parte do Conselho. Quem vai exercer a presidência já é definido pelo estatuto do Conselho escolar ... ele é o mesmo para todas as escolas municipais ... e nele está colocado que a presidência deve ser exercida pelo gestor ou pelo vice ... no caso da nossa escola eu como gestora exerço a presidência. Tem suas vantagens e desvantagens... como vantagem eu posso dizer que por eu estar acompanhando o dia-a-dia da escola fica mais fácil ... eu tenho uma visão de tudo e posso levar as coisas para o Conselho ... a desvantagem é que os outros conselheiros não aprendem a ser presidente ... parece que ficam com menos responsabilidade ... se outra pessoa fosse eu ficaria mais aliviada ... mas como não pode ser ... eu sempre fico com essa atribuição (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Para que a democratização da escola aconteça de forma mais efetiva é necessário que durante a composição dos Conselhos escolares os segmentos representados possam ter a oportunidade de exercerem as diversas funções existentes no seu interior, entre elas a de presidente do Conselho. Contudo, essa possibilidade se restringe às gestoras das escolas, sendo evidenciado em suas falas ao dizerem: “[...] eu ser presidente do Conselho é algo que foi determinado pela secretaria de educação quando foi construído o estatuto de funcionamento dos Conselhos [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015); e, “[...] já é definido pelo estatuto do Conselho escolar [...] ele é o mesmo pra todas as escolas municipais [...] e nele está colocado que a presidência deve ser exercida pelo gestor ou pelo vice [...] no caso da nossa escola eu como gestora exerço a presidência” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Essa determinação por parte da secretaria, respaldada pelo Estatuto dos Conselhos Escolares, nos faz refletir sobre duas condições essenciais para a

⁹⁶O parágrafo 1º do artigo 18 do Estatuto dos Conselhos Escolares determina que “A presidência do Conselho deliberativo será exercida pelo (a) diretor (a) da escola ou diretor (a) adjunto”.

consolidação da gestão democrática da escola. A primeira diz respeito à descentralização das decisões entendida como “[...] um processo de distribuição, de redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade, no qual uns diminuem o poder em benefício de outros, [...]” (Libâneo; Oliveira e Toschi, 2012, p. 153), ao exercer a função de presidente dos Conselhos escolares as gestoras mantêm o poder de decisão sobre seu controle seguindo as orientações que são definidas pelo poder central, justificando esse exercício como vantagem “por estar acompanhando o dia a dia da escola” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). A segunda se refere à propalada autonomia das instituições de ensino, quando se constrói um estatuto de forma centralizada sem a participação da comunidade escolar se reforçam as práticas autoritárias, desconstruindo-se o sentido de autonomia como:

[...] criação de novas relações sociais, que se opõem às relações autoritárias existentes. A autonomia é o oposto da uniformização. A autonomia admite a diferença e, por isso, supõe a parceria. Só a igualdade na diferença e a parceria são capazes de criar o novo. Por isso, escola autônoma não significa escola isolada, mas em constante intercâmbio com a sociedade [...] (GADOTTI; ROMÃO, 2001, p. 47).

Romper com essas práticas centralizadoras não é uma tarefa fácil, que acontece de imediato, para isso é fundamental uma mudança nas formas de pensar e agir no espaço escolar e principalmente no seu Conselho. Isso depende das condições dadas para que cada conselheiro desenvolva com responsabilidade aquilo que lhe cabe, sendo motivado para participar da gestão da escola, por meio dos Conselhos Escolares. Diferente das condições impostas às gestoras, que são obrigadas a participarem dos Conselhos, os professores e funcionários das escolas, possuem outros motivos para serem representantes dos segmentos dos quais fazem parte, como foi descrito em suas respostas:

Além do convite feito pela gestora ... eu acredito que o Conselho é importante para a escola ... ele representa a democratização da gestão escolar ... as decisões deixam de ser tomadas só pela gestora e todos nós que fazemos parte do Conselho ficamos sabendo do que vai ser realizado (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Faz parte do compromisso que tenho como educadora, meu papel não é apenas dar aula. Se eu estou em uma escola eu tenho que me envolver com o que a escola faz e o Conselho escolar é uma das coisas que eu estou envolvida. Ele é muito importante, decide sobre como gastar os recursos, resolve problemas de indisciplina, então como professora devo participar

(REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Se fosse por minha própria vontade eu não participava não ... mas como a gestora pediu eu coloquei o meu nome (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu tive dois motivos para querer participar do Conselho: o primeiro foi por ser funcionária da escola, é uma forma de poder contribuir com o que precisa ser realizado; o segundo motivo, se relaciona aos meus estudos em pedagogia ... eu preciso compreender mais sobre gestão democrática e o Conselho escolar é um mecanismo para essa democratização (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Desse modo, foi observado que as representantes estão nos Conselhos pelo desejo de contribuírem com o desenvolvimento das atividades da escola, ou então pela designação de quem está em um cargo superior. Nas situações relatadas a representante dos professores da escola “A” iniciou a sua fala dizendo que “Além do convite da gestora [...] eu acredito que o Conselho é importante para a escola [...]”, demonstrando que o aspecto que mais contribuiu para sua candidatura foi exatamente a influência que a gestora possui sobre a condução dos caminhos da instituição, não no sentido de desenvolver ações que a democratize, mas de manter o poder de decisão que possui, mas, por outro lado, existe um olhar que direciona ao Conselho a responsabilidade pela democratização da escola, assim as decisões “[...] deixam de ser tomadas só pela gestora [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”). A indicação pela gestora não aconteceu apenas com a representante dos professores, a dos funcionários também se colocou da mesma forma afirmando que: “Se fosse por minha própria vontade eu não participava não [...] mas como a gestora pediu eu coloquei o meu nome”. Na maioria dos casos em que a representação tem a influência dos (as) gestores (as), os representantes tendem a deliberar de acordo com as orientações da gestão, ou seja, as decisões tomadas não partem da vontade do coletivo, mas são direcionadas para atender interesses diferentes aos dos segmentos representados.

Por outro lado, na escola “B” as representantes demonstraram conhecer que fazer parte do Conselho escolar é uma atitude de compromisso com a democratização da escola, nesse sentido destacaram que: “Faz parte do compromisso que tenho como educadora [...]. Ele é muito importante, decide sobre como gastar os recursos, resolver problemas de indisciplina, então, como professora devo participar” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA “B”, 2015). Para a

representante dos funcionários dois motivos a levaram a participar do Conselho escolar, em primeiro lugar “[...], é uma forma de contribuir com o que precisa ser realizado [...],” e em segundo porque “[...] se relaciona aos meus estudos em pedagogia [...] eu preciso compreender mais sobre gestão democrática [...]”. Essas respostas trazem em seu contexto o significado de um compromisso político e de crescimento pessoal, portanto,

[...], participação requer o sentido da construção de algo que pertence a todos e que tem diretamente a ver com a qualidade de vida de cada um, seja no sentido de realização pessoal, seja pelos benefícios sociais que dela advém. [...]. Participação é condição para a gestão democrática, uma não é possível sem a outra (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 171).

Envolver-se naquilo que a escola realiza é responsabilidade da sociedade, dessa forma não pode haver uma escolha direcionada daqueles que devem participar das decisões referentes ao seu funcionamento. Ao “convidar” a professora e a funcionária para se candidatar ao Conselho, a gestora da escola “A” interferiu em um processo que deve ser democrático, tendo como ponto de partida para o envolvimento do sujeito a sua vontade em contribuir com as mudanças que possam advir dessa participação democrática. O mais contraditório nessa situação é que tanto a professora como a funcionária se deixarem induzir pela gestora, fazendo algo que não era do seu interesse e reclamarem da condição vivenciada, como é o caso da funcionária.

Mas, esse “convite” não ficou restrito apenas a esses segmentos. Nessa escola, o que motivou a participação da representante dos alunos e dos pais também foi a solicitação da gestora, pois como afirmaram em suas respostas: “[...] Foi a diretora que pediu (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015); e, “[...] Eu estou sempre ajudando na escola, então esse foi um dos motivos que a diretora pediu pra eu ficar mais uma vez no Conselho [...]” (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). Portanto, na escola “A” a representação de todos os segmentos no Conselho Escolar teve a influência direta da gestora da escola, não partiu da vontade dos representantes, nem da articulação desses com os segmentos que representam. Ao indicar os conselheiros, a gestora, exclui o envolvimento de membros da comunidade escolar que possam colaborar com a transformação das práticas centralizadoras existentes na escola e, conseqüentemente, com a democratização da gestão.

Encontramos, nas escolas o desejo de participar do Conselho relacionando-se, ainda, ao aspecto financeiro. Isso foi dito pelo representante de alunos da escola “B”, ao afirmar que: “Pra falar a verdade, eu pensei que fosse ganhar alguma coisa [...] depois foi dito que não ganhava [...] como eu já estava eu não deixei”. Essa perspectiva se relaciona à situação econômica de muitos (as) alunos (as) e pais que se encontram nas escolas, buscando meios para terem algum tipo de remuneração o envolvimento com as atividades da escola em muitos momentos está condicionado ao recebimento de contribuição financeira, contudo, essa atividade se realiza sem remuneração, tem um caráter voluntário e envolve o compromisso social com a melhoria das condições educacionais por meio da participação coletiva. Em relação à representante dos pais e o representante da comunidade local, o que pesou para que participassem do Conselho foi o desejo de colaborar com a escola, como podemos perceber nos seguintes relatos:

Meu filho estuda na escola, é uma forma de colaborar com o que acontece ... penso na educação dele e dos outros alunos ... esse Conselho faz parte disso (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Eu venho sempre na escola, dou uma mão nas coisas ... minha filha já estudou aqui e eu fiz uma boa relação com todo mundo (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Tais depoimentos são significativos, pois além das políticas promovidas pelo município, os gestores, os professores, os pais, os alunos e a comunidade local devem colaborar com as ações da escola pública. As cobranças em torno da construção de um projeto político-pedagógico coletivo, da aplicação dos recursos financeiros em materiais que sirvam para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos e da formação docente, por meio dos Conselhos Escolares, tudo diz respeito a uma forma de contribuir com a melhoria da educação. Para tanto, devem ser promovidos processos formativos que garantam aos representantes condições para atuar nos Conselhos. Sobre esse aspecto (formação dos conselheiros), foi afirmado pelas presidentes que: “[...] depois da mudança de secretário as coisas ficaram mais complicadas [...] só tivemos uma reunião com a participação dos gestores [...], em que o foco foi a questão dos recursos, a prestação de contas dos programas [...]” (Presidente do C.E da escola “A”, 2015), e, também, “[...] Há muito tempo não temos formação para os conselheiros [...] antes da eleição eu digo qual a importância do Conselho para a escola [...]” (Presidente do C.E da escola “B”, 2015). Nas duas colocações temos a afirmação de que os

conselheiros não participam de formações sobre a importância dos Conselhos e suas atribuições, situação que colabora para que os mesmos não consigam cumprir as suas funções e contribuir com a melhoria da gestão escolar, inclusive promovendo a participação da comunidade.

Ressaltamos que o aprendizado para o trabalho coletivo deve se pautar como um dos princípios de constituição dos Conselhos Escolares. Contudo, corroborando com as afirmações prestadas pelas gestoras, as representantes dos segmentos de professores e funcionários das duas escolas também nos revelaram que não participaram de formações voltadas aos conselheiros, mesmo a representante de professores da escola “A” com dois anos de atuação no Conselho disse “[...] eu nunca participei de uma formação para saber o que representa o Conselho para a escola [...] o conhecimento que tenho é dos estudos que realizo [...]”. Essa falta de formação complica as atividades a serem desenvolvidas pelos conselheiros, principalmente, quando este atua pela primeira vez, como é o caso da representante dos funcionários da escola “B”: “[...] É a minha primeira vez como representante no Conselho. Nós não tivemos formação ainda [...]”. Essa situação não é diferente para os demais segmentos, tendo em vista que os representantes dos alunos, dos pais e da comunidade local, também, revelaram que não participaram de formação. Nesse sentido, torna-se urgente a necessidade de se investir em processos formativos para os Conselhos escolares, e, também, para a comunidade escolar e local, propiciando um conhecimento preliminar das finalidades dos Conselhos e das atribuições de cada conselheiro, promovendo uma formação em que a dimensão política da educação, a partir das discussões de seus problemas e potencialidades, seja inserida nas ações da escola.

A consciência política, entendida como compreensão crítica acerca da realidade social, deve estar presente no envolvimento de cada representante dos segmentos que constituem os Conselhos escolares, ou quaisquer outros instrumentos de participação, possibilitando o efetivo compromisso e a união de forças em benefício da escola. Em um processo democrático se torna fundamental a colaboração entre os cidadãos, pois “[...]. Se não aprendem a se ajudar livremente, caem todos na inoperância” (Bobbio, 2012, p. 152), ocasionando um descrédito das instituições que se dizem democráticas. Assim, a vontade de participar das instâncias colegiadas, envolvendo-se nos processos que organizem a escola, deve ser algo pessoal, consciente,

colaborativo e, pautado no compromisso social construído nas relações que se estabelecem com a comunidade escolar em sua totalidade e nas reflexões em prol de uma mudança que começa com a valorização dos processos formativos, principalmente, dos membros que compõem os Conselhos escolares.

4.3 Sobre o papel dos Conselhos Escolares

As lutas pela (re) democratização da sociedade brasileira propiciaram a reivindicação da constituição de novos espaços participativos. No sentido geral, a criação desses espaços reflete as práticas democráticas existentes no país e, conseqüentemente, nos estados, nos municípios e, ainda, na escola pública, enquanto um dos locais que expressam o desenvolvimento da democracia por possibilitar a ampliação dos processos participativos da sociedade (BOBBIO, 2000). Desse modo,

[...], os Conselhos Escolares **devem ser considerados** como um espaço de participação efetiva e democrática da comunidade escolar e um elemento importante e indispensável de gestão; como um órgão administrativo da escola, é constituído por representantes de segmentos da comunidade escolar – pais, alunos, professores e funcionários -, e desempenha funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras relacionadas às questões pedagógicas, administrativas e financeiras (WERLE, 2003, p. 46, **Grifos Nossos**).

A gestão colegiada, portanto, contribui para a efetivação da gestão democrática por meio da participação dos vários segmentos, nesse sentido, torna-se importante compreender qual o papel dos Conselhos escolares a partir dos seguintes aspectos: as principais atribuições, o documento que define essas atribuições, a importância do Conselho para a escola, o Conselho como espaço de aprendizado da democracia e a promoção de momentos de avaliação da gestão da escola.

4.3.1 Atribuições dos Conselhos Escolares e seu Estatuto

Sendo o Conselho Escolar um espaço para o exercício da participação coletiva na escola e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade social da educação pública, os representantes devem ter clareza das suas atribuições para assim

direcionar a sua atuação. Desse modo, cada representante tem a obrigação de conhecer para que serve o Conselho, buscando nas normas que determinam o seu funcionamento o respaldo para o exercício da representação. Assim, trazemos nesse tópico as compreensões que os representantes possuem sobre as atribuições dos Conselhos Escolares e o conhecimento que têm do Estatuto.

As presidentes dos Conselhos Escolares, relatando sobre as atribuições dos Conselhos informaram que:

A primeira coisa é entender para que serve o Conselho. Ele ajuda a democratizar a gestão da escola, que por muitos motivos ainda tem um pouco de centralização ... Eu mesmo em alguns momentos tomo as decisões sem perguntar para as demais pessoas da escola. Então a sua principal atribuição é essa ... fazer com que os professores, os pais, os alunos, os funcionários e a comunidade possam colaborar com a escola ... ele é consultivo e deliberativo ... ele deve olhar a prestação de contas, acompanhar como a escola gasta os seus recursos, participar da elaboração e da implementação do projeto pedagógico da escola. Existem muitas dificuldades para cumprir essas funções ... a falta de participação é uma delas ... quase sempre as coisas são feitas por quem é da escola. Eu é quem organizo a maioria dessas funções (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

As atribuições do Conselho, não só aqui nessa escola, mas em todas as escolas do município de São Luís, estão relacionadas no estatuto dos Conselhos ... são muitas atribuições ... eu vou ler o que está no estatuto ... fica melhor ... eu não vou me lembrar de todas essas atribuições ... veja só ... temos: em relação as principais é exerce a função consultiva, colaborando com a tomada de posição de certos encaminhamentos e a função deliberativa, tomando as decisões, isso acontece nos momentos de reuniões. Além dessas cabe ao Conselho: participar da elaboração do plano de ação da gestão; colaborar com as questões de ordem pedagógica, administrativa e financeira; apoiar ações de formação com foco no Conselho escolar; aprovar o plano de aplicação dos recursos dos programas; revisar os balancetes das receitas e despesas; emitir pareceres sobre as decisões tomadas. Essas são as que eu considero mais importantes. Essas atribuições não são integralmente cumpridas pelo Conselho, precisa melhorar em muitos aspectos (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Nessas falas estão elencadas as principais atribuições do Conselho escolar, entre as quais “[...] democratizar a gestão da escola, que por muitos motivos ainda tem um pouco de centralização [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). Nessa primeira explicação da presidente da escola “A” o combate a práticas centralizadoras se destaca como uma das principais atribuições dos Conselhos Escolares, para isso usa o seu próprio exemplo tendo em vista que existem situações em que a mesma toma decisões sem consultar a comunidade escolar, fazendo aquilo que na concepção dela é o melhor para a escola.

Essa atitude centralizadora é reforçada pela ideia de que:

[...] o diretor, como responsável último pela escola, que tem que prestar contas de tudo diante do Estado, fica temeroso de que as coisas saiam do seu controle e ele acabe respondendo por medidas, tomadas por outros, que ele considera impróprias. Por isso, tem a tendência de concentrar tudo em suas mãos, sendo extremamente diretivo em todas as medidas que toma dentro da escola, em particular as do Conselho (PARO, 2001, p. 82-83).

Desse modo, a presidente do Conselho Escolar, no exercício da gestão, age para manter o controle das ações desenvolvidas na instituição, ao tomar as decisões de forma centralizada. Isso justifica, também, o convite aos representantes para que fizessem parte do Conselho, como visto anteriormente. Mas, contraditoriamente, diz que “[...] a sua principal atribuição é [...] fazer com que os professores, os pais, os alunos e a comunidade possam colaborar com a escola [...]” (Presidente do C.E da escola “A”, 2015), existindo uma consciência de que a alteração do modelo instituído depende a priori da participação da comunidade escolar.

Ao tratar sobre as atribuições do Conselho, a presidente do C.E da escola “B” pautou sua resposta no que está posto no Estatuto dos Conselhos Escolares da rede municipal de São Luís-MA, dando destaque à função consultiva – de assessoramento aos gestores escolares, por meio de pareceres, concebidos a partir de estudo detalhado da legislação educacional nacional e das normas estaduais e municipais, direcionando as medidas a serem tomadas; e, deliberativa – tomando as decisões que devem ser cumpridas pela gestão da escola, com o objetivo de melhorar a condução das atividades administrativas, pedagógicas e financeiras, assegurando a democratização da gestão escolar. Além disso, deve “[...] participar da elaboração do plano de gestão da escola, apoiar ações de formação com foco nos Conselhos e apoiar o plano de aplicação dos recursos dos programas [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). Convém destacar que na escola não existe um plano de gestão, as ações são definidas a partir das necessidades diárias; em relação às ações direcionadas à formação cuja temática se refira ao Conselho escolar, já colocamos que não são realizadas nas duas escolas pesquisadas. A atribuição que se apresenta com maior evidência tem relação com a aplicação dos recursos dos programas federais, para os quais os Conselhos das escolas municipais foram inicialmente criados.

Contudo, as atribuições dos Conselhos escolares não podem depender da rotina das escolas, do imediatismo diário, sem um planejamento de ações concretas.

Nesse sentido precisam ser respaldadas pelo Estatuto dos Conselhos Escolares, comum para as escolas municipais da cidade de São Luís-MA e que precisa ser conhecido pelos representantes. Ao serem indagadas acerca da existência de documentos que definam as atribuições do Conselho e do conhecimento da comunidade escolar sobre os mesmos, as presidentes dos Conselhos nos relataram que:

As atribuições estão escritas no estatuto do Conselho, é ele que tem tudo que deve ser feito, a forma como deve se organizar ... inclusive que deve colaborar com a gestão da escola, mas isso não acontece muito. Eu posso dizer para você que os conselheiros não conhecem muito o estatuto, as outras pessoas da escola também não ... também eles não querem saber ... a gente convida pra uma simples reunião para saber das coisas dos seus filhos eles não comparecem, imagina pra conhecer um estatuto (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

O documento que define as atribuições é o estatuto do Conselho, ele foi feito para toda a rede de escolas ... é padrão ... na época de construção fizemos umas reuniões, restrita as pessoas da escola ... isso lá em 2003-2004 ... não lembro direito Pra falar a verdade o estatuto não é conhecido pela comunidade escolar, os conselheiros conhecem, nós já trabalhamos com ele e eu dei uma cópia pra cada pessoa do Conselho. A comunidade não conhece ... isso é uma falha nossa eu reconheço ... vou tentar dar um jeito nisso ... mas de certo ... eu posso afirmar que não conhecem (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Nessas respostas, as presidentes dos Conselhos afirmaram que o documento que norteia as ações do Conselho é o estatuto, sendo nele que estão descritas suas atribuições e a forma como devem ser organizados para colaborar com os trabalhos desenvolvidos por quem está na gestão da escola. Mas observamos diferenças em relação à socialização do estatuto, pois a presidente do Conselho da escola “A” revelou que “[...] os conselheiros não conhecem muito o estatuto, as outras pessoas da escola também não [...]”; na escola “B” a presidente fez a distribuição do mesmo para os conselheiros “[...] os conselheiros conhecem, nós já trabalhamos com ele e eu dei uma (cópia) pra cada pessoa do Conselho [...]”, contudo, “[...] não é conhecido pela comunidade escolar [...]”.

Sendo um documento que norteia as ações do Conselho, o estatuto deve ser de conhecimento público, assim, ao ficar restrito aos representantes dos segmentos, o funcionamento desse órgão de gestão da escola fica submisso à vontade de quem tem o maior poder de decisão, ou seja, a gestora da escola, prevalecendo uma relação entre desiguais (Gutierrez; Catani, 2011) na qual a função exercida determina a dinâmica da instituição. Consideramos que ao oportunizar à comunidade escolar as condições para

que conheçam as normas para o funcionamento dos Conselhos, a escola estará compartilhando o poder e as responsabilidades pelas tomadas de decisões, possibilitando o exercício da democracia, na qual:

A gestão democrática não é um caminho pronto. É um processo que se constrói pelo jeito de caminhar. É um processo que não ocorrerá espontaneamente, desenrola-se em uma dinâmica de relações de poder que, por vezes, pode enterrar o avanço. É necessário que seja provocada, vivida e apreendida por todos que pertencem ao contexto social imediato da organização escolar, sujeitos sociais, construindo a sua história, **são professores, pais, alunos, funcionários e a comunidade local redirecionando os rumos da escola com o objetivo de torná-la democraticamente acessível a todos** (HORA, 2007, p. 94, **Grifos Nossos**).

Os olhares sobre o papel dos Conselhos Escolares se diferenciam muitas vezes pelas funções que os representantes ocupam no interior das escolas. Nesse encontro de opiniões que podem ser convergentes ou divergentes avançamos em busca de outros sentidos, dando destaque para o que disseram os representantes dos professores e funcionários acerca das atribuições dos Conselhos.

Assim, afirmaram:

Na minha opinião, a principal atribuição é democratizar a gestão da escola que ainda tem características autoritárias. Aqui mesmo em muitas situações é a gestora que quer dar a última palavra. Quando o Conselho atua de verdade é democratizar. Mesmo ela tendo me convidado pra fazer parte do Conselho eu penso isso. Também deve fiscalizar o que a gestora faz, se ela está agindo corretamente, acho que serve para envolver a escola como um todo. Na minha opinião na escola ele não faz essas coisas, quase tudo já vem definido (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Existe uma definição de que o Conselho escolar deve atuar junto com a gestora, colaborar com tudo que é feito na escola. Isso corresponde a democratizar o que deve ser realizado. Olhar o PPP da escola, fazer reuniões, verificar as compras que a gestora faz com o dinheiro do PDDE, envolver a comunidade escolar. A gestora sempre conversa sobre isso ... diz que nós fomos eleitos para poder ajudar (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Tem uma ideia de que o Conselho serve para melhorar o trabalho da escola. Eu acho que isso é até verdade, aqui na escola ele é responsável pelo recebimento de dinheiro ... a gente é que assina os documentos do que foi comprado na escola. Também tem a questão de indisciplina dos alunos e das festas comemorativas (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Pelo que é norma nas escolas municipais, o Conselho escolar tem como primeira atribuição promover a aproximação entre os pais, os alunos, os

professores e a gestão da escola. Essa atribuição tem o objetivo de democratizar a gestão escolar, o trabalho não é só da diretora é de todo mundo (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Essas entrevistadas, não apenas por serem representes nos Conselhos Escolares, se fazem presentes no cotidiano da escola, lidam com seus desafios e seus avanços, podem colaborar com o desenvolvimento de um projeto de educação no qual o ponto de partida seja a comunidade escolar, os momentos de indignação, as reclamações que se apresentam na escola, pelos seus usuários e por aqueles que estão desenvolvendo as suas atividades profissionais. Tentar encontrar os caminhos para a melhoria das condições de funcionamento das escolas faz parte das atividades a serem desenvolvidas pelos Conselhos e, conseqüentemente, por cada representante.

Na opinião da representante de professores da escola “A” a principal atribuição do Conselho Escolar é “[...] democratizar a gestão da escola que ainda tem características autoritárias”. Podemos perceber, nessa fala, que existe uma clareza da responsabilidade que o Conselho tem no processo de democratização da escola, mas, superar um modelo de gestão orientado por uma concepção segundo a qual “[...] a última palavra deve ser dada por um diretor, colocado no topo dessa hierarquia, visto como o representante da lei e da ordem e responsável pela supervisão e controle das atividades [...]” (Libâneo, 2012, p. 173), não se constitui em tarefa exclusiva dos representantes, mas da comunidade escolar como um todo e do próprio sistema de ensino, definindo critérios para a atuação democrática dos gestores.

A forma de atuação de quem exerce a função de gestor (a) é condição para a descentralização das decisões. Nesse sentido, muitos estudos⁹⁷ têm revelado que embora nos discursos sejam apresentadas práticas democráticas de gestão, a realidade das escolas traz à tona a existência de um autoritarismo que direciona as ações e determina o que pode ser realizado “[...]. Aqui mesmo em muitas situações é a gestora que quer dar a última palavra [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). Porém, quando o Conselho fiscaliza o trabalho da gestora e a sua forma de agir, contribui para mudar até mesmo o que já está previamente definido. Na fala da representante dos funcionários, as atribuições do Conselho foram descritas por

⁹⁷ Dentre esses estudos podemos citar: Dublante (2007), Rosa (2009), Dalva (2010) e Resende (2011).

meio da responsabilidade que tem em relação ao recebimento dos recursos, na manutenção da disciplina e na organização de festas comemorativas, mas, ao dizer que “[...] é a gente que assina os documentos do que foi comprado [...]” (Representante dos funcionários do C.E da escola “A”, 2015), deixa transparecer que os representantes dos segmentos são procurados apenas no momento de assinar os documentos das prestações de contas da unidade executora, afastando-se dos aspectos administrativos e pedagógicos.

Situação com algumas diferenças do que ocorre na escola “A” foi apresentada pelas representantes dos professores e dos funcionários da escola “B”. Um dos primeiros elementos destacados foi a compreensão de que o Conselho “[...] deve atuar junto com a gestora, colaborar com tudo que é feito na escola [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Esse aspecto apresenta um direcionamento no qual as atribuições do Conselho são realizadas de modo articulado aos trabalhos da gestora da escola, portanto, valorizando os representantes dos segmentos no desenvolvimento das ações que levem à dinamização do projeto político pedagógico, a organização de reuniões com a comunidade escolar e as compras efetuadas com os recursos recebidos. Pela fala da representante dos professores percebemos que a própria gestora exige a participação dos conselheiros nas ações da escola, pois ela “[...] diz que nós fomos eleitos para ajudar [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Isso é reforçado pelo estatuto do Conselho ao determinar que “os representantes do Conselho Escolar deverão ter consciência da função que exercem, autonomia nas tomadas de decisões, bem como compromisso e responsabilidade nas tarefas a serem desenvolvidas” (Art. 10º). Desse modo existe uma cobrança em relação à participação dos representantes principalmente por ser do Conselho a responsabilidade em “[...] promover a aproximação entre os pais, os alunos, os professores e a gestão da escola [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). O Conselho não serve apenas para fazer o papel de figurante na escola, sua atuação pode consolidar os processos de representação e participação como indutores da democratização, mudando a estrutura organizacional e promovendo um permanente fazer coletivo na construção do projeto de educação voltado para todos (BORDIGDON; GRACINDO, 2000).

Indagadas sobre a existência de documentos que direcionam as atribuições dos Conselhos e do conhecimento existente sobre os mesmos, essas representantes informaram que:

É o estatuto que diz as atribuições. Eu não conheço ele todo, já li umas partes, logo quando eu entrei no Conselho, só que não terminei a leitura ... sei que é importante agente conhecer. Os outros professores também não conhecem (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Tudo que deve ser feito pelo Conselho tem no estatuto. Ele não é novo, mas atende as coisas da escola. Eu conheço o estatuto, já fiz a leitura. Não sei se os demais professores conhecem (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Tem sim ... nós temos uma cópia dele no arquivo da escola. É o estatuto do Conselho escolar, nele tem a estrutura do Conselho e o que deve ser realizado. Eu posso falar por mim, conheço pouco, os demais representantes não sei informar (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

A escola tem o estatuto do Conselho. Ele foi elaborado junto com o regimento da escola, que também é um para toda a rede. O estatuto do Conselho coloca muito bem detalhado todas as funções que tem e aquilo que cada representante deve fazer. Como a gestora tem a preocupação de entregar uma cópia para cada conselheiro, eu acho que conhecem. Os demais da comunidade escolar eu creio que não, eles não têm interesse (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Em suas falas as representantes dos professores e funcionários afirmaram que as atribuições dos Conselhos estão descritas no estatuto. Na escola “A” as respostas revelaram que os mesmos possuem um conhecimento superficial do estatuto dos Conselhos e que até o presente momento, apesar de estarem a quase dois anos no Conselho, ainda não fizeram a leitura de todo o estatuto, pois, disseram que “[...] eu não conheço ele todo, já li algumas partes, logo quando entrei no Conselho [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015); e, “[...] Eu posso falar por mim, conheço pouco [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). As respostas dessas representantes colocam em dúvida o compromisso que possuem com os seus representados, pois ao não se apropriarem da norma de funcionamento do Conselho podem deixar de atuar em prol das necessidades dos segmentos que representam e favorecer o que é decidido pela gestão. Independente da vontade da presidente do

Conselho, o acesso ao estatuto, sua leitura e implementação deve ser, também, promovido pelos representantes da comunidade escolar, objetivando que as atribuições que possuem sejam colocadas em prática na escola.

Nesse aspecto, na escola “B” as representantes dos professores e funcionários destacaram que conhecem o estatuto e já fizeram sua leitura para poder contribuir com os trabalhos desenvolvidos. A fala da representante dos professores revela que “Tudo que deve ser feito pelo Conselho tem no estatuto. Ele não é novo, mas atende as coisas da escola. Eu conheço o estatuto, já fiz a leitura [...]”, nessa mesma direção a representante dos funcionários afirmou que “[...] A escola tem o estatuto do Conselho escolar. [...] a gestora da escola tem a preocupação de entregar uma cópia para cada conselheiro [...]”. Portanto, nessa escola, ao contrário do que foi apresentado na escola “A”, é a presidente do Conselho que se preocupa em distribuir aos conselheiros a cópia do estatuto para que tenham conhecimento das suas atribuições. Merece ser destacado que nas duas escolas o estatuto está restrito aos membros do Conselho, os representados não têm acesso ao mesmo.

Nas respostas das presidentes dos Conselhos, das representantes dos professores e funcionários, tivemos a confirmação de que têm conhecimento das atribuições dos Conselhos e da existência de um estatuto que direciona as suas ações. Contudo, ao fazermos esses questionamentos aos representantes dos alunos, as respostas se apresentaram de forma divergente nas duas escolas, conforme segue:

Eu não sei direito ... a diretora me convidou pra fazer parte e representar os alunos da escola. Mas eu acho que diz respeito a representação dos alunos e a direção da escola (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

São muitas atribuições ... quando foi a eleição a diretora disse na turma que era para apoiar ela na hora de fazer as coisas da escola. Ela conversa comigo sobre o que vai fazer, pergunta o que eu acho, se isso vai ser bom para os alunos da escola. Mesmo eu estudando a noite eu venho na escola as vezes para saber como o meu filho está se saindo e a diretora me chama e conversa comigo (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

O relato da representante de alunos da escola “A” evidenciou o desconhecimento que a mesma tem em relação às atribuições do Conselho Escolar, pois, ao afirmar que “[...] Eu não sei direito [...] a diretora me convidou pra fazer parte e representar os alunos da escola [...]”, deixa claro as limitações da sua representação. Na

maioria das ocasiões os mais afetados com as decisões tomadas na escola são os alunos, representar esse segmento significa se envolver em um processo de articulação para se construir uma escola na qual cada situação vivenciada favoreça a melhoria da sua aprendizagem. Quando o representante dos alunos não possui clareza sobre o real papel do Conselho e, ainda mais, ao estar no Conselho por meio de uma indicação da gestora, este se torna um mero coadjuvante no processo representativo, limitando a sua atuação apenas a transmitir aos demais alunos da escola às informações do que é decidido pela gestão (DUBLANTE, 2011).

O representante de alunos da escola “B” mesmo conhecendo que o Conselho possui muitas atribuições destacou apenas que “[...] quando foi a eleição a diretora disse na turma que era para apoiar ela na hora de fazer as coisas da escola”. Porém, ressaltamos que não é atribuição do Conselho apenas apoiar a gestão da escola naquilo que ela faz, pois o mesmo é o lugar de expressão de opiniões, de interesses que muitas vezes são contrários aos de quem exerce a função de gestor escolar, tendo em vista que deve atuar para garantir de forma democrática o funcionamento da escola e, principalmente, “[...] possibilitar a participação dos alunos no processo decisório das diversas ações a serem implementadas na escola [...]” (Art. 8 – Estatuto do Conselho Escolar, SEMED-SL, 2004). Isso por que:

A escola convive com as alunas e com os alunos diariamente e, de maneira consciente ou não, ensina não só através do conteúdo com o qual trabalha em sala de aula, mas também através das relações que estabelece com eles no dia-a-dia. Se a aluna só ouve, dificilmente aprenderá a falar; se fala no momento que bem entende, apresentará dificuldade para ouvir o outro; se só é avaliada, não aprenderá a avaliar; se só realizar tarefas individuais, dificilmente aprenderá a pensar e decidir coletivamente, **ou em nome do coletivo que representa**; se só cumprir ordens, não aprenderá a estabelecer seus limites, se suas tarefas forem sempre dirigidas, não aprenderá a ser criativa, etc. (ANTUNES, 2002, p. 137, **Grifos Nossos**).

Nesse sentido, ao possibilitar a participação do aluno como representante do seu segmento colabora para que o mesmo possa não apenas saber ouvir e expressar suas opiniões, mas também reivindicar por meio do Conselho os direitos que são de cada um dos seus representados. Mas, as atribuições dos Conselhos escolares estão respaldadas no estatuto da rede municipal de ensino de São Luís-MA, constituindo-se em um dos deveres dos membros do Conselho “Conhecer o Estatuto do Conselho Escolar” (Art. 35, I). Porém, em relação ao estatuto, os representantes dos alunos indicaram:

Não conheço (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Existe esse documento, logo que entrei a diretora fez uma palestra sobre esse documento ... é ... o estatuto, ela deu uma cópia para cada pessoa do Conselho. Eu tenho a minha guardada em casa. Os demais alunos não sabem da existência desse documento, pelo menos ninguém nunca falou comigo...eu penso que só quem é do Conselho tem (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Destacamos, portanto, que a representante de alunos da escola “A” não tem conhecimento da existência do estatuto do Conselho. Desse modo, a reivindicação dos seus direitos bem como o cumprimento dos deveres no processo de representação acontece sem amparo no documento que coloca as atribuições do Conselho e dos representantes. Na escola “B”, assim como ocorreu com a representante dos professores, o aluno que está no Conselho tem ciência da existência do estatuto, de acordo com este “[...] Existe esse documento, logo que entrei a diretora fez uma palestra sobre esse documento [...], ela deu uma cópia para cada pessoa do Conselho [...]” (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Ao estar de posse da cópia do estatuto e se debruçar sobre o mesmo fica mais fácil atuar em prol do segmento que representa e fazer cumprir as atribuições do Conselho, contidas no Art. 19 do Estatuto que são:

- I- Apreciar e participar do Plano de Ação da Diretoria para o respectivo exercício;
- II- Apreciar e participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola;
- III- Colaborar com a gestão da escola nos encaminhamentos pedagógicos, administrativos e financeiros;
- IV- Apoiar as ações de formação continuada com foco no Conselho Escolar para comunidade interna e externa;
- V- Aprovar o Plano de Aplicação dos Recursos;
- VI- Realizar os balancetes de receitas e despesas, apresentados nas reuniões pela Diretoria, emitindo parecer por escrito com assinatura de um conselheiro que seja pai/responsável;
- VII- Promover sindicância para apurar ocorrência de irregularidades no âmbito de sua competência;
- VIII- Decidir sobre a perda do mandato dos membros da Diretoria por violação do Estatuto;
- IX- Emitir parecer conclusivo sobre matérias levadas à apreciação do Conselho (Estatuto do Conselho Escolar, SEMED-SL, 2005).

O que queremos trazer à reflexão ao destacar as atribuições dos Conselhos é que estes possuem uma importância crucial para as escolas, visto que cada representante é responsável pelo cumprimento do que está normatizado no estatuto. Dessa forma, ao poder apreciar e participar do plano de ação da gestão; da elaboração do projeto político pedagógico; de colaborar com a gestão nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras; e, desenvolver os outros elementos que são de sua responsabilidade, os representantes estarão participando de um processo no qual a organização da escola é construída a partir dos múltiplos olhares que a constituem.

Nas entrevistas, questionamos, ainda, os representantes dos pais e da comunidade local sobre as atribuições dos Conselhos e existência de documentos normativos. Em relação às atribuições, destacaram que:

Falar das atribuições é complicado ... deixa eu me lembrar ... a principal acho eu ... é com a coisa do dinheiro ... quando nos procuram é pra falar do dinheiro ... pra assinar uns documentos do que foi comprado para a escola. A gestora diz que são coisas para melhorar o ensino dos nossos filhos, pra fazer atividades na escola (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Nós fazemos muitas coisas no Conselho ... prestação de contas, decisão sobre indisciplina, festas que a escola organiza. Já teve a questão de greve, a diretora coloca quando estamos reunidos (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Ele tem a função deliberativa e consultiva. Na escola colabora com o que é feito pela diretora, controla os recursos que a escola recebe. Já teve discussão sobre o projeto da escola, a diretora disse que tinha que ser melhorado e o Conselho tinha que ajudar. Ajuda a promover a articulação entre a escola e a comunidade ... essa eu acho a mais importante. Muitas dessas coisas o Conselho faz (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Uma das indagações que perpassam os estudos sobre a gestão democrática se relaciona as contribuições que podem ser dadas com a institucionalização dos Conselhos escolares para proporcionar maior participação da comunidade. Esses Conselhos

[...] trouxeram para o cotidiano escolar vozes diferentes e discordantes, - assustam a direção, o corpo docente e os técnicos das secretarias de educação -, mas importantes no conjunto das relações democráticas, porque fazem refletir, e provam que a realidade não é homogênea e está sempre em movimento (BASTOS, 2001, p. 27).

Ao se envolverem com o Conselho Escolar os representantes dos segmentos estão participando de um ato que possui uma dimensão política, sendo responsabilidade de a escola promover a formação política, construindo valores e conhecimentos que primem pela participação como uma atividade permanente, sem a qual a escola não consegue sobreviver. Por outro lado, o desenvolvimento de processos participativos dá vida à representação dos segmentos e às relações envolvidas desde o momento de escolha dos representantes à forma como se expressam em nome dos seus representados (WERLE, 2003).

Nesse envolvimento, para se conhecer o papel dos Conselhos escolares é preciso compreender quais são as suas atribuições nas escolas. Em muitas ocasiões os representantes não possuem clareza de quais são elas, mesmo existindo um estatuto que as descreve. Para a representante dos pais da escola “A” essas atribuições ficam restritas ao aspecto financeiro, tendo em vista que em sua fala explicitou que “[...] é com a coisa do dinheiro [...] quando nos procuram é pra falar do dinheiro [...] pra assinar uns documentos do que foi comprado para a escola”. Essa orientação que possui acerca do Conselho advém do fato de que mesmo diante das possibilidades existentes para promover a democratização da gestão, na prática a principal função do Conselho está relacionada à fiscalização das movimentações financeiras da escola, principalmente no que diz respeito à entrada e saída dos recursos.

A fiscalização dos recursos, nesse contexto, também é questionável, tendo em vista que ao limitar a assinatura dos documentos que correspondem à prestação de contas, sem ter o acompanhamento do que foi comprado, pode respaldar irregularidades na aplicação dos recursos, em muitas situações desviados para despesas que não são previstas nas normas operacionais dos programas federais. Embora se restringindo ao aspecto financeiro, compreendemos que a participação no Conselho pode gerar a construção de práticas democráticas na escola, pois,

A sua defesa centra-se no princípio de que a melhoria dos sistemas escolares em todos os níveis requer necessariamente, uma ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e implementação das políticas. A realização desse princípio exige mudanças substanciais nas organizações escolares e nas pessoas que nelas trabalham, **daqueles que têm filhos matriculados e da comunidade local**, considerando que o que tem prevalecido, historicamente, em nossas escolas, no geral, são práticas de gestão com características centralizadoras, fruto de uma cultura de autoritarismo, conformada na realidade brasileira. Essa é uma situação que vem sendo reconstruída no país, na medida em que passos iniciais tem sido dados para a edificação de novas práticas que buscam superar as relações

eivadas pelo autoritarismo, trilhando caminhos que podem representar um processo em construção da gestão democrática. O que se coloca no horizonte é a necessidade de se consolidar práticas democráticas com características duradouras, o que não será possível sem o desenvolvimento da importância da democracia em todos os níveis de atuação social (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 753-754, **Grifos Nossos**).

Na escola “B” as atribuições dos Conselhos escolares são bem assimiladas pelos representantes dos pais e da comunidade local. De forma abrangente a representante dos pais afirmou que o Conselho é o responsável pela “[...] prestação de contas, decisão sobre indisciplina, festas que a escola organiza e [...] a questão de greve [...]”, esses elementos permeiam a realidade da escola em foco, por isso, na condição de órgão que deve trabalhar de forma coletiva com a gestão escolar a sua atuação em diversos aspectos dessa realidade propicia o cumprimento das suas atribuições e, portanto, da democratização da gestão escolar. Todavia isso depende do grau de participação de cada segmento representado e da consciência que possuem sobre a importância da representação para a democratização da escola. Nesse sentido, essa não pode ser apenas voltada ao aspecto numérico, mas, ao pleno envolvimento nas ações que a escola realiza, principalmente, aquelas que servem para aproximá-la da comunidade e dos problemas que possuem. É nessa direção que está a resposta dada pelo representante da comunidade, pois além de colocar que são atribuições do Conselho o controle dos recursos e a discussão sobre o projeto de escola, acrescentou, ainda “Ajuda a promover a articulação entre a escola e a comunidade” (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

No que se refere à existência de documentos que contemplem as atribuições dos Conselhos, os representantes dos pais e da comunidade local, também, afirmaram:

Sei que tem, mais eu nunca tive a oportunidade de olhar (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Tem o estatuto do Conselho ... nós fizemos a leitura dele para saber sobre o Conselho. Não sei se os outros pais conhecem, só se eles procuraram a diretora para saber (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Na escola tem o estatuto do Conselho escolar, fala da estrutura do Conselho, o que ele tem que fazer, a quantidade de conselheiros ... quem é do Conselho conhece ... mas eu acho que a comunidade escolar não conhece ainda (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

As respostas apresentadas estão em consonância com as citadas anteriormente pelos demais representantes. Assim sendo, mais uma vez um representante da escola “A”, afirmou que existe o estatuto do Conselho, mas, nunca teve acesso ao mesmo, relatando em sua fala que “[...] nunca teve a oportunidade de olhar [...]”. Apresenta-se nessa escola uma prática em que os documentos que são de consulta pública ficam restritos a presidente do Conselho Escolar, mesmo os que sabem da existência do estatuto, como as representantes dos professores e funcionários, não tiveram o compromisso de fazer sua leitura.

Por outro lado, na escola “B” as representantes dos pais e o representante da comunidade confirmaram que as atribuições estão respaldadas pelo estatuto do Conselho escolar, sendo que possuem conhecimento do mesmo e já fizeram sua leitura, mas afirmaram que os representados não conhecem o estatuto. Destarte, se torna necessário promover momentos de socialização do estatuto para toda a comunidade escolar, contribuindo para que diante das situações que se apresentam na escola, tenha respaldo para cobrar do Conselho sua efetiva participação na gestão, tornando-se um local de aprendizado da democracia e avaliando o trabalho desenvolvido na escola.

4.3.2 Aprendizado da democracia e avaliação da gestão: contribuições dos Conselhos Escolares

Os Conselhos escolares, como órgãos de democratização da gestão escolar, devem ser compreendidos na condição de canais de participação dos segmentos que constituem a escola. Portanto, caracteriza-se pela igualdade de distribuição do poder entre seus membros, principalmente, pela inexistência de hierarquia em sua composição, tendo em vista que todos possuem os mesmos direitos e deveres, ou seja, cada representante eleito pelos seus pares e, os gestores das escolas, como membros natos e presidentes dos Conselhos, no caso da rede pública de ensino de São Luís-MA, têm os mesmos direitos de participação, podem votar e expressar as suas opiniões em igualdade de condições. Nessa perspectiva, a escola torna-se um local privilegiado para a constituição de processos democráticos capazes de influenciar na estrutura da sociedade. Assim, a nossa intenção no entendimento sobre o papel do Conselho, foi,

ainda, saber se o mesmo é considerado um espaço de aprendizado da democracia e se promove momentos de avaliação da gestão escolar.

Ao serem questionadas sobre os Conselhos como espaços de aprendizado da democracia, as presidentes afirmaram que:

Isso depende muito. O que é democracia? Eu entendo que é envolver as pessoas, na medida do possível a escola faz isso, nós chamamos para reuniões, dizemos o que é feito na escola, pedimos sugestões ... eles não dão e poucos participam das reuniões. Os próprios conselheiros não se envolvem muito com o que a escola faz ... se não fosse eu, a professora e a secretária não tinha Conselho (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu penso que o Conselho escolar, quando funciona de forma adequada pode contribuir para muitas coisas na escola e na sociedade também ... vamos recordar que ele possibilita a democratização da gestão, a fiscalização dos recursos, a definição de ações para a escola ... ele pode descentralizar as decisões ... não é só o gestor que manda ... as decisões passam a ser compartilhadas quando se tem o Conselho escolar ... quando cada representante dos segmentos atua, colaborando com a escola isso é interesse ... é um ato democrático ... apesar dessa participação ser difícil, como eu já disse ... mas ele é sim um espaço de aprendizado da democracia ... se agente entender que a democracia tem haver com o envolvimento das pessoas, com o compromisso por aquilo que é feito ... com o ouvir a opinião dos outros e definir o que é melhor para todos ... a participação é algo que faz parte da democracia e o Conselho escolar é um espaço na escola em que as pessoas podem participar, através dos seus representantes ... que são escolhidos por todos em eleição ... aqui na escola nós sempre fazemos a eleição (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A prática democrática é construída nas relações e nos atos que acontecem em determinadas realidades, sendo uma ação comprometida por parte de todos que compõem a comunidade escolar (PARO, 2012). Desse modo, a presidente do Conselho Escolar da escola “A” fez o seguinte relato: “Isso depende muito”, pois entendendo que democracia é “[...] envolver as pessoas, na medida do possível a escola faz isso, nós chamamos para reuniões, dizemos o que é feito na escola [...]”. Essa explicação é reveladora de um sentido de que apenas o ato de chamar para reuniões e prestar informes do que acontece na escola, é considerado aprendizado da democracia. Contudo, tal visão precisa ser superada para possibilitar uma nova prática de que ao pensar em executar as ações, os representantes dos segmentos da escola possam se fazer presentes e expressarem de forma crítica as suas opiniões e sugestões.

Na reposta apresentada pela presidente do C.E da escola “B” esse aprendizado se efetiva pelas funções que o Conselho possui, pois, “[...] quando funciona

de forma adequada pode contribuir para muitas coisas na escola e na sociedade, [...] quando cada representante dos segmentos atua colaborando com a escola isso [...] é um ato democrático [...]”. Um dos principais elementos para que o Conselho seja um local de aprendizado da democracia é o cumprimento daquilo para o qual foi criado, que é o de promover a participação da sociedade e democratizar a gestão escolar, assim,

No interior da escola, a questão da democracia apresenta-se em duas dimensões prioritárias que são concomitantemente distintas e complementares. De um lado, a dimensão da democratização das relações que se constroem internamente na própria instituição, tanto no campo da sua estrutura organizacional como no campo da ação pedagógica. De outro lado, a dimensão do papel social que ela pode desempenhar na democratização da sociedade, no sentido de definir com clareza sua contribuição específica, possível e desejável, por meio das relações que mantém com outras instituições e com o Estado, em sentido estrito, e realizá-las efetivamente (HORA, 2007, p. 31).

Mas, devemos lembrar que a presidência do Conselho Escolar é exercida pelas gestoras das escolas, e todas as ações implementadas passam necessariamente pelo aval delas, pelas articulações que visam favorecer ou não o que é planejado. Na escola em destaque, o trabalho desenvolvido pela presidente tem o objetivo de propiciar a democratização das relações entre os representantes e os seus representados, considerando que o Conselho “[...] é um espaço em que as pessoas podem participar, através dos seus representantes [...] que são escolhidos por todos em eleição” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Entretanto, a democracia não pode ser entendida como um simples estar presente, ou seja, a participação como presença, segundo a qual só basta o pertencimento ao grupo ou a organização para ser participante, muitas vezes sem intenção ou vontade própria, sem contribuir com as discussões em pauta (Hora, 2010), muito mais do que isso, corresponde à vontade de mudar o que está instituído na construção de uma sociedade melhor.

A forma como se compreende o aprendizado da democracia, por meio do Conselho, reflete no desenvolvimento da função de avaliar o que é feito pela gestão. Nesse sentido, as presidentes dos Conselhos informaram:

Nós conversamos sobre as coisas, o que deve ser melhorado ou não ... então isso é avaliar (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu vou ser sincera com você ... avaliação de verdade não acontece não eu acho que era para acontecer, mas não acontece as vezes tem um representante ou outro que nós sentamos para conversar sobre vários assuntos da escola, eu chamo para eles me dizerem o que pensam ... mas não é aquela

coisa aprofundada de fazer uma análise dos problemas que nós temos, de propor soluções, então ... nós não avaliamos o modo de funcionamento da gestão, incluindo o trabalho que eu faço, a coordenadora pedagógica ... isso não acontece ... Eu penso que essa falta de avaliação é porque os membros do Conselho não possuem consciência de que eles podem fazer isso ... avaliar a gestão da escola ... acho que ainda existe aquela ideia de que tudo o que o gestor faz é correto ... é o melhor pra escola ... mas eu preciso de outras visões ... das pessoas dizerem o que pensam ... fazer propostas de melhorar as coisas ... mas não acontece isso não ... infelizmente (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Promover processos avaliativos acerca dos trabalhos desenvolvidos pela gestão da escola tem o objetivo de (re) direcionar as ações que são planejadas com o propósito de melhorar as condições de funcionamento da escola. Contudo, avaliar a gestão não é apenas “[...] conversar sobre as coisas [...] o que deve ser melhorado ou não [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). Em muitas situações as conversas que acontecem entre os representantes e comunidade escolar com os gestores, não garantem efetivamente uma mudança nas práticas instituídas. Em escolas que possuem características centralizadoras, a exemplo da escola “A”, não se realizam as mudanças esperadas pela comunidade escolar, ocasionando um sentimento de indignação daqueles que estão constantemente se contrapondo ao autoritarismo existente na escola pública.

Ao mesmo tempo em que existe o reconhecimento da importância dos representantes para democratização da escola, os argumentos dados demonstraram a inexistência de procedimentos que avaliem os trabalhos desenvolvidos no âmbito da gestão escolar. Essa situação foi evidenciada, também, pela própria presidente do C.E da escola “B” ao afirmar que “[...] avaliação de verdade não acontece não [...] eu acho que era para acontecer, mas não acontece [...] às vezes tem um representante ou outro que nós sentamos para conversar sobre vários assuntos da escola, eu chamo para eles dizerem o que pensam [...] mas não é aquela coisa aprofundada de fazer análise dos problemas que nós temos [...], então nós não avaliamos [...]”. Isso porque a avaliação dos trabalhos deve direcionar o desenvolvimento de novas ações no interior da escola, desse modo, a gestão da escola no que refere aos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros precisa ser orientada pelos olhares dos diferentes segmentos representados no Conselho Escolar, razão pela qual os momentos avaliativos devem superar o plano das ideias e ser construído como real, envolvendo toda a comunidade escolar, articulados por aqueles que foram eleitos para estarem garantindo o direito de voz e de

voto nos processos deliberativos, ou nas palavras da presidente, superando a “ [...] ideia de que tudo o que o gestor faz é correto [...]” e contribuindo para que outros olhares influenciem nas decisões tomadas, o que não acontece na escola.

Em relação ao Conselho como espaço de aprendizado da democracia, as representantes dos professores e dos funcionários das escolas possuem uma visão que se pauta pelas situações que vivenciam. Desse modo, responderam:

Quando o Conselho tem uma prática coletiva, discutindo os problemas da escola, as questões de violência, indisciplina, dos recursos, ele está indo no caminho para que todos nós que estamos nele desenvolva atitudes democráticas, mas na nossa escola ele só se reúne quando é pra dizer que o dinheiro chegou e o que vai ser comprado. Mas tem vez que os professores pedem materiais para usar na sala de aula e não se compra (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Claro que sim. Veja só ... se nós temos um Conselho que envolve os seus membros e se esses membros têm direito a voz, dizer o que pensam, se isso é levado em consideração já é democracia. Dar oportunidade para as pessoas participarem ... democracia é participação ... participar de verdade, defender os direitos do segmento que representa e de todos da escola (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Eu não percebo isso aqui na escola. A maioria das vezes já existe uma definição de tudo pela gestora, nós não sentamos para organizar juntos. Democracia é participação de todos, mas não é bem assim que eu vejo acontecer (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu vejo o Conselho Escolar em muitos aspectos como um local para o exercício da democracia. Ela se apresenta na forma como as pessoas são escolhidas, existe eleição, na eleição podem votar professores, alunos, os pais dos alunos, as pessoas do bairro se tiverem vontade. Nas atividades do Conselho, nós podemos fazer uma discussão, só que as pessoas não se interessam. Eu também me coloco nessa condição, mesmo eu trabalhando na escola tem coisa que falam que eu nem ligo (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Portanto, na compreensão da representante dos professores da escola “A” para ser considerado esse espaço de aprendizado da democracia, o Conselho precisa ter uma “[...] prática coletiva, discutindo os problemas da escola, as questões de violência, indisciplina, dos recursos [...]”, atuando de forma ampliada em todas as situações que permeiam o cotidiano da escola, a partir da história de vida dos seus alunos, professores e funcionários e das condições dadas pelo poder público para seu funcionamento,

porém, para ela na escola o Conselho só “[...] se reúne quando é pra dizer que o dinheiro chegou e o que vai ser comprado [...]”. Nessa explanação fica claro que o Conselho não influencia nem mesmo na definição da aplicação dos recursos, tendo em vista que os representantes só são informados do que vai ser comprado. A fala da representante dos funcionários reforça essa situação na medida em que a mesma não compreende o Conselho como local de aprendizado da democracia, principalmente, por perceber que na “[...] maioria das vezes já existe um definição de tudo pela gestora, nós não sentamos para organizar juntos [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Evidencia-se, mais uma vez, que existem diferenças em relação às duas escolas, os representantes da escola “A” possuem convicção de que o Conselho escolar pode ser um local de aprendizado da democracia, mas, afirmaram que isso não se realiza. Por outro lado, na escola “B” existe uma demonstração clara de que o espaço do Conselho cumpre a sua função democratizante propiciando o envolvimento da comunidade escolar a partir da eleição dos seus representantes e incentivando para que os mesmos tenham uma participação efetiva. No momento que o Conselho “[...] envolve os seus membros e se esses membros têm direito a voz, dizer o que pensam, se isso é levado em consideração já é democracia [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Embora essa visão se apresente de forma muito restrita, as experiências que permitem o mínimo de participação da sociedade são consideradas como de abertura democrática, isso se deve ao fato de que historicamente as decisões da escola eram concentradas nas esferas centrais e quando a sociedade pode pelo ao menos expressar o que pensa, já considera como indícios de democracia.

Assim sendo,

[...]. Liberdade de associação e liberdade de opinião devem ser consideradas como condições preliminares para o bom funcionamento de um sistema democrático, pois colocam os atores deste sistemas (fundado sobre a demanda vinda de baixo e sobre a livre escolha das decisões ou dos delegados que devem decidir) em condições de exprimir as próprias demandas e de tomar as decisões após criteriosa avaliação e na sequência de uma livre discussão (BOBBIO, 2012, p. 85).

A questão que destacamos se volta exatamente a essa condição de liberdade, uma vez que o espaço da escola está relacionado à autonomia. Autonomia para

consolidar as propostas que se direcionam a partir dos anseios dos diversos grupos sociais que a constituem, demonstrando estar sempre aberta para organizar os procedimentos indutores da democracia de modo independente e esta, por sua vez, “[...] se apresenta na forma como as pessoas são escolhidas, existe eleição, na eleição podem votar professores, alunos, os pais dos alunos, as pessoas do bairro se tiverem vontade [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). O processo eleitoral pode ser considerado o primeiro e mais importante mecanismo de democratização, pois a partir dele os representantes têm a obrigação de “[...] defender os direitos do segmento que representa e de todos da escola [...]” (Representante dos professores do C.E da escola “B”, 2015), exercendo democraticamente a sua liberdade, sem serem tolhidos pelos desejos particulares de quem está na presidência do Conselho e, ao mesmo tempo, na gestão da escola.

Em uma instituição como a escola, promover atitudes que colaborem para a aprendizagem da democracia é uma condição fundamental para sua própria mudança, pois,

[...] O processo educativo democrático possibilita: a liberdade de expressão (tanto do professor quanto do aluno); a liberdade de ensinar e de aprender; a participação nas decisões pedagógicas e administrativas da escola; o desenvolvimento da postura crítica frente a si próprio e à sociedade – um espaço de prática política. Ele, além disto, precisa ser democrático, também, no seu currículo escolar, oportunizando a todos um ensino de qualidade (GRACINDO, 1995, p. 17).

Tal processo não se realiza sem que os representantes tenham clareza do papel dos Conselhos escolares e da importância que possuem na gestão da escola, sendo responsável também pela avaliação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito administrativo e pedagógico. Acerca da promoção de momentos para avaliar a gestão da escola, as representantes de professores e funcionários da escola “A” nos informaram que estes não acontecem, inclusive a representante dos professores disse que “[...] a gestora já é a presidente do Conselho [...]”, dando a entender que não precisa ser avaliada pelos demais membros do Conselho escolar. Em relação à escola “B” as falas indicaram que existem esses momentos de avaliação, só que os mesmos acontecem apenas uma vez ao ano com a presença de poucos membros da comunidade escolar. Aqueles que mais participam são os representantes dos segmentos no Conselho da escola, os representados não são envolvidos nos processos avaliativos da gestão.

Por esse motivo, o Conselho precisa ser pensado como um espaço de aprendizado da democracia para fortalecer, também, o segmento de alunos. Ao serem questionados, acerca desse aspecto, responderam:

Viver na democracia é bom, nós podemos lutar pelos nossos direitos. O Conselho era para nós podermos brigar pelos alunos, para ir conversar com a diretora e pedir pra ela melhorar as coisas da escola, os ventiladores, banheiros, a merenda, trazer um professor quando não tem. Só que não temos oportunidade pra isso (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

[...], agente aprende muita coisa, esse ano eu já participei de mais de duas reuniões para tratar sobre o que acontece na escola ... eu não venho em todas ... eu trabalho e tem dia que a reunião é feita e eu estou trabalhando, eu não posso faltar o serviço, só venho nas folgas. Quando a gente debate os problemas da escola é uma forma de se aprender a democracia (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Os representantes dos alunos das escolas pesquisadas percebem os Conselhos como um local de luta pelos seus direitos, de reivindicação da melhoria das condições estruturais e pedagógicas da instituição, conforme revela a resposta da representante dos alunos da escola “A” ao dizer que serve: “[...] para nós podermos brigar pelos alunos, para ir conversar com a diretora e pedir pra ela melhorar as coisas da escola, os ventiladores, banheiros, a merenda, trazer um professor quando não tem [...]”, portanto, tratar de questões que fazem parte do cotidiano da escola e afetam diretamente o próprio alunado.

Apesar de parecerem reivindicações simples para a dimensão do significado dos Conselhos, quando se garantem as mínimas condições de atendimento das crianças, dos adolescentes, dos jovens e dos adultos, a partir das suas necessidades, esses se sentem privilegiados em relação aos demais segmentos da instituição, principalmente os professores. Entretanto, em muitas instituições aos alunos não é dado o direito a voz para terem a oportunidade de dizerem o que pensam e esperam da escola. A representante dos alunos da escola “A” disse que “[...] não temos oportunidade pra isso [...]”, pelo tom com que fez tal revelação, percebemos certa indignação em sua fala, pois mesmo sendo membro do Conselho escolar esta não consegue expressar o que pensa, e nem vê suas reivindicações atendidas pela gestora.

No caso do representante da escola “B” esse aprendizado é considerado por meio das participações nas reuniões, que servem para tratar do que acontece na escola.

Mas, de modo bem expressivo afirmou que “[...]. Quando a gente debate os problemas da escola é uma forma de se aprender a democracia” (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Nesses momentos, o Conselho se torna um espaço de mediação entre os segmentos que o compõem, proporcionando que mesmo diante dos posicionamentos divergentes se encontrem soluções capazes de atender o que é exigido pela comunidade escolar. Desse modo, os problemas existentes nas escolas serão resolvidos quando esta criar canais permanentes de articulação entre os representantes e seus representados na tomada de decisões, pois:

[...], somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha dos seus representantes nas áreas alternativas, **a educação é uma delas**, é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter qualquer controle real sobre o curso de sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive (PATEMAN, 1992, p. 145-146, **Grifo Nossos**).

No contexto das escolas públicas temos a oportunidade de desenvolver estratégias de articulação entre a comunidade escolar e seus representantes, principalmente, pelo favorecimento de ações que respaldem a utilização dos Conselhos como local de controle sobre aquilo que é realizado pelos gestores e de discussão de opiniões, que embora diferenciadas possam contribuir para que as decisões coletivas sejam tomadas por todos os membros da escola, prevalecendo a vontade da maioria.

A elaboração de estratégias para melhorar as condições de funcionamento das escolas, mesmo com a existência de Conselhos escolares atuantes, depende prioritariamente de cada procedimento adotado, por quem exerce a função de gestor (a) escolar, para fazer com que as decisões se materializem no espaço da escola. Isso se torna mais importante quando os representantes têm a liberdade de avaliar os trabalhos desenvolvidos pela gestão da escola, principalmente, quando essa é exercida por quem está na presidência do Conselho escolar. Ao serem questionados sobre essa avaliação, os representantes dos alunos responderam que:

Eu ainda não olhei esse Conselho avaliar a diretora da escola (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

A diretora teve essa preocupação de chamar pra saber o que a gente acha do trabalho que a escola realiza (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Repetindo o que foi dito anteriormente pelos demais entrevistados, a representante de alunos da escola “A” afirmou que nessa escola o Conselho não avalia a gestão. Considerando que o Conselho, de acordo com o regimento escolar, tem, entre outros, o dever de “acompanhar a elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e zelar pelo cumprimento dos acordos coletivos; e, coordenar o funcionamento da escola, a proposição de projetos institucionais, a execução das deliberações coletivas e do Conselho Escolar” (Art. 12, a e b do Regimento Escolar, SEMED-SL, 2005), a adoção de momentos avaliativos se torna fundamental para o redirecionamento daquilo que é realizado na escola, mas, ao não propiciar esses momentos, a gestora da escola reforça o caráter centralizador que ainda permeia o exercício dessa função.

Essa postura não é a mesma em todas as instituições. Na escola “B” a fala do representante de alunos ao dizer que “A diretora teve a preocupação de chamar pra saber o que a gente acha do trabalho que a escola realiza”, nos fez entender que mesmo diante das dificuldades que permeiam o cotidiano escolar tem a preocupação de ouvir os que estão diretamente envolvidos no processo educativo. Agindo desse modo, os Conselhos escolares deixariam de ser órgãos da burocracia, com características cartoriais e de ações engessadas de acordo com a forma de pensar e agir dos gestores, para dentro de uma relação permanente entre sociedade e escola colaborarem com a melhoria das condições de acesso, de permanência e de aprendizagem dos alunos (CURY, 2000).

Complementando as análises dessas dimensões, temos as respostas das representantes dos pais e do representante da comunidade local sobre o Conselho Escolar como espaço de aprendizado da democracia, destacando:

Pode sim, acredito que em qualquer lugar agente pode aprender a ser democrático, basta que as pessoas que estão no comando permitam que isso aconteça (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Ele já é ... fazer a eleição para saber quem vai ficar no Conselho é uma parte da sua democracia, dizer o que acontece na escola é outra ... então dar pra aprender sobre a democracia (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Eu considero que é um local de democracia ... no momento em que os problemas da escola são tratados e quem tá no Conselho pode dar opinião é

um exercício democrático (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A participação se consolida, de fato, quando o Conselho é considerado como canal de aprendizado da democracia e quando todos os segmentos fazem parte desse processo, contribuindo para construção de uma sociedade democrática, entendida como “[...] aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões [...]” (VIEIRA, 1992, p. 13). Enfatizamos, aqui, a força dos Conselhos quando são utilizados de forma igualitária por todos os que estão representados, tendo em vista que na escola a sua composição permite um leque de oportunidades em que as diferenças de ordem social e ideológica não devem interferir nas decisões que são tomadas, pois, “[...]. Só se pode aprender a democracia por meio do fazer e da vivência de processos e espaços participativos avaliados, constantemente, em sua qualidade democrática [...]” (WERLE, 2003, p. 24).

Ao dar sua opinião acerca do Conselho como espaço de aprendizado da democracia, a representante dos pais da escola “A” afirmou que “[...] em qualquer lugar a gente pode aprender a ser democrático, basta que as pessoas que estão no comando permitam que isso aconteça [...]”. Durante as análises das entrevistas, observamos que na realidade dessa escola existe um controle sobre o processo participativo dos segmentos que estão representados no Conselho, esse se realiza entre outros: pela forma de composição do Conselho, por meio da indicação dos representantes; e, pelo desconhecimento acerca do real papel do Conselho, a maioria dos conselheiros não tem clareza das funções e da importância do mesmo para gestão escolar. Esse controle é uma estratégia utilizada exatamente para limitar a atuação dos conselheiros, tendo em vista que:

O fazer democrático no interior da escola realiza-se pela transformação das práticas sociais que ali se constroem, tendo como foco a necessidade de ampliar os espaços de participação e de debates, preservando as diferenças e interesses entre os diversos sujeitos e grupos em interação criando condições concretas para participação autônoma dos variados segmentos, viabilizando, nesse processo, horizontalidade das relações de força entre eles (HORA, 2007, p. 31-32).

Nos Conselhos escolares os momentos de reflexões sobre a realidade da escola, nos quais as vozes dos representantes podem expressar os diferentes pontos de vista acerca dos problemas existentes, promove exatamente esse fazer democrático

capaz de transformar as realidades que se apresentam. Na visão da representante dos pais da escola “B” o aprendizado da democracia tem início com “[...] a eleição para saber quem vai ficar no Conselho [...]”. Este, porém, não pode ficar restrito ao processo eleitoral, no qual, segundo Bobbio (2011, p. 56): “[...] as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade [...]”.

O que geralmente acontece é que após o período eleitoral os representados esquecem que devem acompanhar as ações dos seus representantes com o objetivo de avaliar a qualidade da representação nos espaços representativos. Por mais que no parlamento esse acompanhamento se torne difícil, na escola podemos estabelecer uma relação mais direta com aqueles que são representantes, levando os mesmos a se comprometerem com as reivindicações da comunidade para melhorar as atividades desenvolvidas pela escola no intuito de resolver os problemas que possuem. Como dito pelo representante da comunidade da escola “B”, o aprendizado da democracia acontece “[...] no momento em que os problemas da escola são tratados e quem tá no Conselho pode dar opinião [...]”, portanto, corresponde a liberdade de avaliar e fazer proposições de ordem administrativa, pedagógica e financeira para o bom funcionamento da instituição.

O outro destaque dado, também, para esses representantes foi em relação aos momentos de avaliação da gestão pelos Conselhos escolares, sendo afirmado:

Olha ... eu não sei se faz, eu não participei dessa avaliação (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Em um encontro nosso a diretora perguntou o que nós achava da escola, o que precisava melhorar, sobre ela como gestora ... ela até disse que a escola é como se fosse a casa dela (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Nós já tratamos sobre os problemas da escola, se as ações desenvolvidas dão resultado, se os professores estão ensinando corretamente (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Como observamos, na escola “A” a representante dos pais disse que não sabe da existência dessa avaliação afirmando que não tinha participado. A representante dos pais da escola “B” não fala da realização de avaliações formais, mas, nos disse que

“Em um encontro nossa diretora perguntou o que nós achava (*Sic!*) da escola, o que precisava melhorar [...]”. A intenção de saber a opinião dos representantes sobre a situação da escola nos faz perceber que existe uma preocupação em reconhecer a escola como um espaço de construção do saber, cujos esforços sejam direcionados para sua democratização e melhoria da aprendizagem dos alunos. Temos essa comprovação na fala do representante da comunidade local, para o qual os ‘momentos de avaliação’ são utilizados para saber se “[...] as ações desenvolvidas dão resultado e se os professores estão ensinando [...]”. Vale ressaltar que qualquer atividade da escola deve estar organizada em seu plano de ação, portanto, construída coletivamente.

Os processos avaliativos são direcionadores de novas práticas, uma vez que podem institucionalizar relações que superem as de mando e submissão presentes em muitas organizações fundadas pela lógica burocrática, entre elas as escolas. Quando pensadas a partir da coletividade com base nos conflitos de opiniões, mas ao mesmo tempo com aspectos que são consensuais, pode realizar “[...] sua finalidade tanto na dimensão individual, no espaço da consciência humana, quanto na dimensão social, pois vive no espaço coletivo, na relação com o outro, em um tempo e espaço determinado [...]” (Bordignon; Gracindo, 2000, p. 154), sendo (re) organizada a partir de muitas ideias e não de forma individualizada ou restrita a um pequeno número de indivíduos.

Dessa forma, os processos participativos propiciadores da gestão democrática constituem-se em um exercício que envolve todos os segmentos da escola, por possibilitar uma mudança no entendimento e na forma de administrar as escolas públicas, superando as práticas autoritárias que se colocam na contramão da democracia. Portanto, concordamos com Paro (2002, p. 19), quando sustenta que “[...] é na prática escolar cotidiana que precisam ser enfrentados os determinantes mais imediatos do autoritarismo enquanto manifestação, num espaço restrito **como a escola**, dos determinantes estruturais mais amplos da sociedade [...]” (**Grifos Nossos**).

É no seio desse autoritarismo vivenciado ainda em muitas escolas públicas, que os Conselhos Escolares se colocam como órgãos de democratização da gestão e, mais do que isso, como espaço de articulação de interesses entre aqueles que representam e quem é representado. Segundo Werle (2003), o mesmo está fundamentado pelos princípios de igualdade, de liberdade e pelo pluralismo de ideias, advindas da heterogeneidade da sua composição, constituindo-se em um órgão de

caráter consultivo e deliberativo, com influência sobre os aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros das escolas por serem instrumento de decisão coletiva na medida em que diversos atores da escola e da comunidade local somam forças em prol de uma educação de qualidade social para todos.

Conforme já destacamos, nas escolas pesquisadas as atribuições dos Conselhos são respaldadas pelo estatuto, único para a rede municipal de ensino de São Luís-MA. O mesmo foi elaborado, no ano de 2004, de forma concomitante à criação do Regimento Interno das Escolas Municipais. Nesse regimento, o Conselho Escolar é reconhecido como “[...] um instrumento colegiado de natureza consultiva, deliberativa, fiscal e avaliativo das diretrizes e linhas gerais referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola, a fim de garantir a eficiência e qualidade da educação [...]” (Art. 14 do Regimento Escolar, SEMED-SL, 2004).

Portanto, conhecer as atribuições do Conselho é fundamental para que os representantes desenvolvam de forma coerente, de acordo com as necessidades emanadas dos seus representados, as suas funções de conselheiros. Porém, os relatos apresentados pelos representantes, principalmente na escola “A”, evidenciam que essas atribuições não são conhecidas pela maioria dos representantes que estão no Conselho escolar, limitando-se a ação de referendar as prestações de contas dos recursos recebidos pela escola. Na escola “B” além dessa, foram colocadas outras que estão destacadas no estatuto, entre as quais colaborar com o desenvolvimento das atividades da gestão, tendo como objetivo atender da melhor forma possível cada aluno matriculado e garantir as condições de trabalho de todos os funcionários.

Desse modo, podemos inferir que existem muitas dificuldades para se reconhecer o trabalho pedagógico do Conselho em relação ao aprendizado da democracia. As próprias situações vivenciadas nas experiências das escolas (formas de escolhas dos representantes, o exercício da presidência pelas gestoras, falta de conhecimento das atribuições do Conselho, etc.) são impeditivos para que os representantes exerçam democraticamente as suas funções, colaborando com o desenvolvimento da democracia que, de acordo com Bobbio (2012, p. 155-156):

[...] consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social,

onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus *status*, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, [...], de gestor de serviços públicos e de usuário etc.; em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente, que até então havia ocupado quase que exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas e muitas vezes politicamente irrelevantes associações voluntárias), ao campo da sociedade civil em suas várias articulações, da escola à fábrica.

Nessa variedade, os caminhos construídos nas escolas podem colaborar, ou não, com a democratização da representação, entendida não apenas como a participação nos momentos de escolher quem vai representar, mas nos procedimentos que são usados por quem representa para construir relações que possibilitem o compartilhamento das decisões, influenciando diretamente no funcionamento dos Conselhos escolares e na organização das escolas. Mesmo com todas as forças contrárias, a existência dos Conselhos, a heterogeneidade de sua composição, o reconhecimento e efetivação de suas atribuições e, conseqüentemente, de cada representante, direcionam as escolas para um processo instituinte de democratização da participação política com o envolvimento da comunidade escolar e local.

CAPÍTULO V

O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS ESCOLARES: DESVELANDO A REALIDADE EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SÃO LUÍS-MA

A representação, de acordo com Pitkin (2006), possui sua construção a partir dos aspectos sociais, culturais e políticos que conduzem a ação humana. Nessa perspectiva está intrinsecamente relacionada à tradição liberal “[...] como processo institucionalizado de forma sistêmica, possibilitando a representação através das eleições e estabelecendo os mecanismos de controle para o seu funcionamento” (ALKMIM, 2013, p. 63). Portanto, na dimensão política ganhou a conotação que hoje é incorporada nos vários espaços sociais, sendo “[...] atuar para outros [...]” (Pitkin, 2006, p. 27), ou seja, participar e debater com argumentos fundamentados no conhecimento da realidade. Essa atuação dos representantes, nos Conselhos Escolares, pode contribuir para o envolvimento da comunidade na democratização da escola. Nesse sentido, nossa análise no presente capítulo, a partir das entrevistas com os representantes dos Conselhos Escolares, destaca: a compreensão sobre representação, a importância da representação para os Conselhos Escolares, as atribuições dos representantes, os desafios da representação, a articulação com os representados e os limites da representação. Nosso entendimento é o de que a representação dos segmentos que formam os Conselhos Escolares tem condições de oportunizar processos democráticos exatamente por propiciar que essa função seja exercida por diversas pessoas que estão no espaço escolar, pois a cada dois anos existem eleições e, conseqüentemente, enseja a possibilidade de renovação dos representantes.

A construção deste capítulo parte da ideia de que a representação se configura como uma das formas de democracia que tem propiciado uma aparente participação nos espaços destinados ao processo representativo. Reafirmamos que esta se torna uma estratégia do liberalismo para restringir a participação política a um número limitado de indivíduos escolhidos por meio da disputa eleitoral, na qual o voto se torna o instrumento que legitima a quem cabe o direito e ao mesmo tempo o dever de representar.

5.1 A concepção sobre representação nos Conselhos Escolares

Ao se estabelecerem novos mecanismos de organização da sociedade cujo fundamento se constituiu na substituição da democracia direta pela representativa, definindo-se critérios para a escolha dos representantes e com isso as “regras do jogo

democrático”, acreditou-se que nessa escolha os espaços representativos seriam ocupados por quem tivesse as melhores condições de desempenhar, com compromisso, o exercício da representação, garantindo desse modo que as decisões coletivas fossem tomadas por pessoas eleitas democraticamente para assumir essa responsabilidade (BOBBIO, 2011). Porém, as experiências têm revelado que “[...]. Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão entre eles” (YOUNG, 2006, p. 150). Essa “perda de conexão” é influenciada, entre outros motivos, pela ausência de clareza do sentido que a representação tem para os processos democráticos, e, ainda, pela defesa que existe dos interesses particulares em detrimento dos interesses daqueles que são representados. Assim, procuramos saber dos representantes qual a compreensão que possuem sobre representação.

a) A compreensão das presidentes dos Conselhos Escolares

Embora exista nas escolas uma hierarquia a ser seguida, os encaminhamentos de suas ações não podem ser expressão dos desejos exclusivos dos (as) gestores (as), para isso os mecanismos participativos têm se consolidado no sentido de oportunizar a diversidade de opiniões nos debates das políticas educacionais e, também, nos espaços escolares. Os relatos obtidos ao questionarmos as presidentes dos Conselhos acerca da compreensão de representação, indicam essa orientação:

Eu vejo a representação como uma forma das pessoas participarem. Por exemplo, no caso da escola que não tem a possibilidade de todos se reunirem, quando se escolhe alguém para isso ele está representando aquele grupo que o escolheu. É uma forma de estar presente mesmo que indiretamente ...é um procedimento da democracia, você vota em alguém e passa a responsabilidade pra essa pessoa atuar em seu nome ... é como se fosse um cheque em branco ... você tem que confiar na pessoa para dar esse cheque, e ela vai usar honestamente ... Então é o cidadão se fazendo presente através de alguém que ele elegeu para estar nos espaços em que são necessárias as representações (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

A representação é uma forma de fazer as pessoas ter um maior envolvimento, tudo começa no momento da eleição, quando é escolhido alguém que vai falar por você, vai lutar para trazer benefícios para o grupo que ele representa. As vezes tem que ter muita garra pra correr atrás, se for uma pessoa parada não é interessante. Por isso que é importante saber em quem se vota, o exemplo acontece com nós mesmos, as vezes nós votamos em um político e ele só pensa em enriquecer, certo que isso não tem na escola. Mais

mesmo assim tem que ter confiança, na escola tem que ser escolhido quem tem mais capacidade, que vai me ajudar a lutar pela melhoria das condições da escola. Aqui já teve uma situação de nós irmos na secretaria de educação, pedir pra eles fazerem algumas melhorias na escola, eu não fui sozinha, levei mais gente do Conselho comigo ... demorou, mais depois mandaram fazer (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Conforme já destacamos, a representação se tornou um recurso da democracia liberal para transmitir a ideia de participação popular em questões de interesses do Estado. Com ela se restringe o número daqueles que possuem o privilégio de se envolver diretamente em temáticas que dizem respeito ao seu modo de vida, ao funcionamento das instituições sociais criadas para atender as demandas da população e, por conseguinte, de influenciar nos processos deliberativos participando das tomadas de decisões. Sendo a escola um “micro espaço social” esta reproduz no seu contexto a escolha de representantes em espaços deliberativos, a exemplo dos Conselhos Escolares, para, em tese, defenderem os interesses daqueles a quem representam. Nesse sentido, a representação pode se constituir em elemento de articulação para o atendimento das demandas sociais, mas precisa ser compreendida nessa dimensão também por quem recebe a função de representar.

No relato da presidente do C.E da escola “A” a representação é entendida como “[...] uma forma das pessoas participarem. [...] de estar presente mesmo que indiretamente, [...] é um procedimento da democracia, você vota em alguém e passa a responsabilidade pra essa pessoa atuar em seu nome [...]”. Nessa fala ficou evidente o entendimento de que a representação corresponde a uma transferência de responsabilidade para que outros atuem em nome de alguém ou de um grupo. No caso específico da escola essa se apresenta na composição dos Conselhos Escolares por meio da escolha de representantes dos professores, dos pais, dos alunos, dos funcionários e, quando é o caso, da comunidade local, que terão o poder de decidir a partir da interpretação que fazem ou então das articulações existentes com os seus representados, para saber as opiniões que têm acerca dos assuntos tratados. Mesmo não se fazendo presente diretamente nos momentos deliberativos, a representação confere aos representados a aparência de que os mesmos têm a palavra final nos momentos decisórios, dando a ideia de que o poder pertence exclusivamente ao cidadão.

Na resposta da presidente do C.E. da escola “B” a representação é compreendida como “[...] uma forma de fazer as pessoas terem um maior envolvimento,

[...], quando é escolhido alguém que vai falar por você, vai lutar para trazer benefícios para o grupo que representa [...]”. Nesse ponto, é preciso questionar, de quem é esse maior envolvimento? Ao contrário do que revelou a Presidente do Conselho, a escolha dos representantes tem o objetivo de restringir o número dos que estão envolvidos nos processos decisórios, limitando a participação apenas àqueles que são escolhidos por seus pares para representá-los nos Conselhos Escolares. Mesmo assim, essa participação se torna frágil ao não implicar em um total envolvimento dos conselheiros com o cotidiano da escola, ou seja, na sua gestão, na relação que estabelece com o público que atende, na análise da realidade, na construção de propostas que induzam à democratização. Contudo, existe a possibilidade de a escola superar as restrições que ocorrem na forma de representação que foi instituída em seu espaço. Um dos possíveis caminhos para isso está no conhecimento que a comunidade escolar possui acerca da importância que o processo representativo tem para a democratização da gestão escolar. Assim, o comprometimento dos representantes com os segmentos que representam, viabilizaria a criação de canais institucionais de articulação, debates e construção de proposições em nome do coletivo.

b) A compreensão das representantes dos professores e funcionários

Ao se comprometerem com as questões educacionais, motivadas pelo exercício de funções que têm relação com o desenvolvimento das ações da escola e, ainda, com o dever de participarem das instâncias colegiadas para decidirem sobre os encaminhamentos trazidos ao Conselho Escolar, buscamos saber das representantes dos professores e funcionários o entendimento que possuem sobre representação, sendo destacado:

É ficar no lugar de alguém. Aqui na escola eu represento os professores no Conselho escolar, sou eu que digo as coisas no lugar deles, eu concordo ou não, eu vim pro Conselho pra isso. Como os outros professores não quiseram e a gestora conversou comigo e eles aceitaram então eu estou representando cada professor, dos dois turnos de funcionamento da escola, da manhã e da tarde, o que eu decido serve para os dois (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu entendo a representação como uma forma de fazer as coisas acontecerem com mais facilidade. Vamos dar o exemplo da política, nós elegemos as

pessoas que nos representam, que vão lutar pela melhoria das condições de vida, de trabalho, de saúde e educação. Quando nós votamos, estamos delegando a responsabilidade para alguém, para aqueles que elegemos. Então é isso, você dar o poder que é seu para que a pessoa faça as coisas em seu nome, fazer as coisas certas, só que muitas vezes eles não fazem (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Eu sou representante dos funcionários no Conselho escolar. Então, pelo que sei eu devo representar esse segmento, definir as coisas por eles. Eu não sou muito a favor disso, é muito complicado a gente decidir por outro, acho que era bom se cada funcionário dissesse o que pensa pra gestora e ela fizesse o que nós dizemos, mas não é assim que funciona quando tem uma coisa pra decidir e eu voto é como se todos os demais funcionários também tivessem votando (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

É algo interessante, é agir com responsabilidade em nome das outras pessoas, defender os interesses dos colegas, os interesses das pessoas que estão na escola, ajudar na melhoria da sua qualidade. Eu entendo representar como responder pelo outro (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Temos a convicção de que a representação não consegue dar conta do real propósito de democratizar a escola, bem como, o Estado. Sendo a representação uma ação de estar no lugar do outro, falando e agindo em nome de alguém, pela autoridade que é dada a pessoa do representante que se faz portador da vontade dos representados, por meio dos mecanismos utilizados para conceder tal autoridade, principalmente pelo instrumento do voto (Chauí, 1990), o poder que cabe aos representados limita-se à escolha de quem o representará. Desse modo, “[...] no momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe [...]” (Rousseau, 2005, p. 189), contrariando os princípios da participação e da autonomia como condições da democracia.

Nesse sentido, a ideia que prevalece nas respostas dadas é exatamente a de representação como “ocupar o lugar de outro”, desconsiderando-se que nos Conselhos escolares existe a necessidade de se manter o contato com a comunidade escolar e local para que suas ações se concretizem. Na resposta da representante de professores da escola “A” essa interpretação ficou bem evidente, uma vez que para ela representação é “[...] ficar no lugar de alguém [...]”, substituindo o grupo de professores que trabalha na escola nas articulações do Conselho Escolar com a comunidade, desenvolvendo ações para que o trabalho docente influencie na melhoria da aprendizagem dos alunos e

colabore com a gestão da escola. Sua fala nos chamou atenção, ainda, quando disse que “[...] sou eu que digo as coisas no lugar deles, eu concordo ou não, eu vim pro Conselho pra isso [...]”, demonstrando ter consciência do poder que possui para influenciar nas discussões que acontecem, mas ao mesmo tempo colocando-se numa posição de autoridade por estar no Conselho. Torna-se importante lembrar que esta representante não teve a sua escolha construída pelos demais professores da escola, mas pela gestora que a convidou para ser representante desse segmento, condição que a faz seguir as orientações oriundas da mesma.

Nessa mesma escola (escola A) a representante dos funcionários, apesar de ter o entendimento de representação semelhante ao da professora, apresenta uma inquietação em relação ao processo representativo. Para ela, decidir em nome dos outros é uma situação complicada, pois, cada pessoa tem o seu ponto de vista sobre a realidade da escola, concordar ou discordar com o que se realiza faz parte da democracia, tendo em vista que mesmo quando a opinião da maioria prevalece existem posicionamentos divergentes que precisam ser respeitados. Nesse sentido destaca que seria melhor “[...] se cada funcionário dissesse o que pensa para a gestora e ela fizesse o que nós dizemos [...]” (Representante dos funcionários do C.E da escola “A”, 2015), entretanto, todas as proposições precisam ser discutidas no âmbito do Conselho Escolar ou até mesmo com toda a escola para se aprovar aquela que seja melhor para todos e não apenas para um segmento específico. Isso se constitui em um exercício democrático, ou ainda, na:

[...] educação do comportamento, **aquela que se inicia** desde a escola primária, no sentido de enraizar hábitos de tolerância diante do diferente ou divergente, assim como o aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum (BENEVIDES, 1996, p. 227, **Grifos Nossos**).

Ao lutar pelo bem comum, os representantes estarão contribuindo para que as ações da escola sejam direcionadas à comunidade escolar em sua totalidade. Dessa forma, lembramos que o Conselho Escolar deve ser o principal canal de articulação dos segmentos da escola com sua gestão, com uma representação capaz de atuar a partir dos anseios dos representados para construir propostas que permitam “[...] analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola [...]” (BRASIL, 2004, p. 32). É nessa perspectiva que a representante de professores da escola “B” entende a representação “[...] como uma forma de fazer as coisas

acontecerem com mais facilidade [...]”, ou seja, como uma forma de desconcentrar o poder de decisão e a implementação de ações das mãos da gestora da escola, distribuindo-as para os demais representantes. Essa representante fez a comparação da representação no Conselho com a que existe no cenário político, no qual os representantes são eleitos para lutar pela melhoria das condições sociais da população. No caso do Conselho Escolar, cada representante precisa despender seus esforços para a escola “[...] fazer as coisas certas [...]”, funcionando adequadamente com o objetivo de ofertar uma educação de qualidade. Ou, de acordo com a representante dos funcionários da escola “B” “[...] agir com responsabilidade em nome das outras pessoas, defender os interesses dos colegas, os interesses das pessoas que estão na escola [...]”, construindo de forma coletiva uma gestão envolvida com a escola e sua comunidade.

Na análise das respostas das presidentes dos Conselhos e das representantes dos professores e funcionários percebemos que, mesmo com a vivência que possuem nas escolas e suas contribuições relativas ao processo de representação, a ideia de transferência de responsabilidade tende a prevalecer.

c) A compreensão dos representantes dos alunos

No que concerne a esse mesmo tema (entendimento sobre representação) procuramos investigar qual a posição dos representantes dos alunos. Na sequência, transcrevemos os principais fragmentos das falas que expressam o posicionamento desses representantes.

Eu entendo que é ficar na representação dos alunos (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu entendo por representação a oportunidade que a pessoa tem de participar mais diretamente das decisões. Eu sou o representante dos alunos, mesmo eu estudando a noite eu estou no Conselho para representar todos os alunos da escola, para decidir como se eles tivessem decidindo, eu fui eleito pelos alunos pra poder atuar em nome de cada um deles (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A educação tem por princípio contribuir com a aprendizagem dos alunos em suas múltiplas dimensões. Na perspectiva de sua participação social, a cidadania e o exercício democrático se tornam condições essenciais para inserção no cenário político.

Ao se tratar das questões relacionadas às oportunidades dadas nas escolas “[...]. A participação dos alunos parece se configurar mais como presença física concedida do que como proposta formativa de responsabilização, cidadania e envolvimento com o seu processo de aprendizagem” (WERLE, 2003, p. 42). Mas, a promoção de momentos nos quais os alunos possam externar as suas falas, participando de debates promovidos nas escolas e em órgãos deliberativos, na condição de representantes dos seus pares, assumindo responsabilidades, pode favorecer o crescimento da participação desse segmento na gestão da escola pública.

Contudo, é preciso que os mesmos tenham clareza do sentido de representação. Assim, para a representante de alunos da escola “A” significa: “[...] ficar na representação dos alunos [...]”. Essa resposta expressa um entendimento muito restrito, tendo em vista a importância que esta atividade tem para o Conselho Escolar, principalmente, compreendendo-se que:

A participação dos indivíduos nas instituições sociais, **neste caso no Conselho Escolar**, é diretamente proporcional à posse de instrumentos materiais e culturais e suas possibilidades de expressão. Esse aspecto assegura-lhes competência social. Sem isto, os indivíduos tornam-se constrangidos a delegar seu espaço de participação, desapossando-se do campo de poder, dando espaço ao exercício de dominação pelos demais, **principalmente àqueles que possuem mais experiência, como o presidente do Conselho, os professores e funcionários** (WERLE, 2003, p. 83, **Grifos Nossos**).

Ao representar o segmento para o qual as ações da escola são direcionadas, torna-se fundamental que os representantes dos alunos tenham consciência das suas responsabilidades. Nesse sentido, o processo representativo não pode ser entendido em um contexto restrito de ocupar uma vaga no Conselho que é destinada aos alunos, mas em conhecer os problemas que se relacionam as condições de aprendizagem: formação dos professores, existência de material de apoio educacional, priorização das disciplinas, cumprimento da carga horária, etc.; e, de gestão da escola: relação com o poder público, provimento de recursos para manutenção, execução do projeto pedagógico, articulação com a comunidade escolar e democratização do poder decisório (atuação do Conselho escolar), para poder atuar em prol daqueles que representa.

Para o representante dos alunos da escola “B” a representação é entendida como “[...] a oportunidade que a pessoa tem de participar mais diretamente das decisões [...]”. Nessa fala temos uma percepção que ultrapassa o sentido de representação como

presença física nas reuniões do Conselho, sendo considerada uma forma de participação significativa por propiciar que as ideias, as expectativas, a defesa dos valores e do direito a uma educação pública de qualidade sejam manifestados por meio da voz e do voto de quem é escolhido como pessoa que possui as condições de traduzir as vontades dos representados (HORA, 2010). Contudo, isso não se caracteriza por participação direta, visto que esta remete à ampliação das discussões a toda comunidade escolar sem restringi-la aos representantes do Conselho, o que não acontece nas escolas em destaque.

d) A compreensão dos representantes dos pais e da comunidade local

Pelos entendimentos já elencados percebemos que a representação, em sua essência, pode oportunizar o envolvimento dos segmentos da escola em sua gestão. Na condição de espaço democrático possibilita que um maior número de membros da comunidade escolar reflita sobre a realidade em que se encontra a educação pública e busque alternativas para sua melhoria. Nesse sentido, destacamos os relatos dos representantes dos pais e da comunidade local no que se refere à compreensão que possuem sobre representação.

A representação é algo de muita responsabilidade, como as pessoas não podem ir para os lugares existem os representantes. Então serve para contribuir com a organização das coisas, para que tenha votação e se faça a melhor escolha (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Nós temos que pensar a representação como uma oportunidade ...oportunidade para contribuir com o que ocorre na escola. Se tem uma eleição, embora com uma pessoa para concorrer e as pessoas vão para votar é porque acreditam nessa pessoa. Quem é escolhido tem muita responsabilidade, ele atua em nome de quem elegeu ele e até de quem não elegeu (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Na minha compreensão a representação é uma forma de democracia. Quando pela eleição nós escolhemos aquelas pessoas que estão preparadas para atuar por nós, isso é nos representar. Desenvolver com compromisso esse ato da representação, com honestidade e seriedade. Não é qualquer pessoa que deve ser representante, essa pessoa precisa ter garra (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A democracia representativa ancora-se no princípio da delegação de responsabilidades àqueles que são escolhidos para representar os cidadãos. Na escola está associada à possibilidade de democratização da participação ao incorporar novos atores sociais nos espaços deliberativos. Cada um desses atores interpreta a realidade do processo representativo a partir das experiências que vivencia como representante do segmento ao qual se vincula, a exemplo dos pais e da comunidade local.

Na resposta da representante de pais da escola “A” a representação é entendida como uma ação de responsabilidade perante o segmento que representa, uma substituição de outras pessoas que não podem estar presentes nos espaços participativos, dessa forma afirmou que “[...], como as pessoas não podem ir para os lugares existem os representantes [...]”. Consideramos importante este destaque em razão do compromisso que existe quando se transfere para alguém um direito de todos, pois, colocar-se à frente das decisões implica em assumir a responsabilidade por aquilo que acontece. Na escola, a presença de um representante dos pais é de extrema importância para a construção das ações que podem contribuir com a qualidade da educação, já que eles conhecem a realidade da aprendizagem dos seus filhos, os trabalhos desenvolvidos pelos professores e pela gestão da escola, portanto,

[...], para funcionar a contento, a escola necessita da adesão dos seus usuários (não só dos alunos, mas também de seus pais ou responsáveis) aos propósitos educativos a que ela deve visar, e que essa adesão precisa redundar em ações efetivas que contribuam para o bom desempenho do estudante (PARO, 2001, p. 102).

Em todas as situações, os pais devem se fazer presentes nas escolas, mas, geralmente, os mesmos são chamados quando se trata de receberem reclamações do comportamento de seus filhos e nas reuniões de entrega dos boletins. Contudo, sua presença nos Conselhos Escolares “[...] serve para contribuir com a organização das coisas, para que tenha votação e se faça a melhor escolha [...]” (Representante de pais do C.E da escola “A”, 2015), colaborando para que as decisões passem pelos olhares de todos os segmentos. Porém, nessa escola, essa representante é a que menos participa das reuniões dos Conselhos, em uma prática contraditória à sua resposta.

Na fala da representante dos pais da escola “B” a representação corresponde a “[...] oportunidade para contribuir com o que ocorre na escola [...]”, tal argumento tem um significado especial em razão da possibilidade da inclusão deste segmento no

cotidiano da escola, responsabilizando-o pela implementação das ações que são aprovadas no Conselho, rompendo com a visão de que o mesmo não possui condições de colaborar por não conhecer a realidade da instituição. Essa colaboração acontece quando o pai reconhece que o seu papel não se resume a atender às determinações da gestora, pois os seus pares votam porque acreditam na capacidade que possui para lutar por benefícios, especialmente, para seus filhos. Nesta escola, foram os próprios pais que escolheram os representantes, diferentemente do que aconteceu na escola “A”. Nesse sentido afirma que “[...] Quem é escolhido tem muita responsabilidade, ele atua em nome de quem elegeu ele e até de quem não elegeu [...]” (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015); ou seja, prevalece a vontade da maioria, mas, o eleito trabalha em prol do segmento que representa e, também, dos outros segmentos, portanto, “[...] aquilo que generaliza a vontade é o interesse comum que os une [...]” (Rousseau, 2006, p. 97). Na construção do projeto de escola esta união direciona-se para a democratização da participação.

Existem dificuldades para participação da comunidade local nos Conselhos Escolares. Na escola “A” o referido segmento não possui representação, mas, na escola “B” além de sua presença, este colabora com as discussões da escola. Nesse sentido, ao falar da sua compreensão sobre representação, o representante da comunidade local na escola “B” destaca como sendo “[...] uma forma de democracia [...]”, isto por possibilitar a democratização das deliberações a partir da representação dos segmentos, com pessoas que são eleitas pelos seus pares. Entretanto, sua atuação deve ser pautada no “compromisso, na honestidade e na seriedade”, por atuar como colaborador e fiscalizador das ações da gestão, principalmente, no que se refere aos aspectos administrativo, pedagógico e financeiro. Portanto, cabe a todos os segmentos representados no Conselho uma atuação que garanta o alcance dos objetivos educacionais. Assim, o representante da comunidade se torna um canal de articulação para que as ações se realizem para além dos muros da escola, favorecendo, também, a comunidade em que a escola está inserida, principalmente, quando os próprios representantes reconhecem a importância que a representação tem para o desenvolvimento das ações da escola.

5.2 Importância da representação nos Conselhos Escolares: a visão dos representantes

Na democracia direta, quanto maior o número de envolvidos nos processos deliberativos, mais intensa era a força de pressão da sociedade para ter suas reivindicações atendidas pelo Estado. Quando esta é substituída pela representação, o poder de atuação fica condicionado à vontade dos representantes que em muitos momentos não se comprometem efetivamente com os desejos dos seus representados, principalmente, por não entenderem a importância que essa representação tem para aprofundar a democracia e criar canais alternativos de participação e deliberação a partir da aproximação entre representantes e representados, pois:

Quanto maior a proximidade e o vínculo entre representantes e representados, mais a vontade popular estaria sendo respeitada. Os representantes seriam, desta forma, apenas delegados, mandatários da vontade popular, com o mínimo de liberdade para agir fora das determinações populares (MENDES, 2007, p. 147).

Portanto, não existe representação desvinculada das vontades dos governados. Nos espaços formalmente constituídos, dentre os quais os Conselhos Escolares, em que as práticas representativas se tornam síntese dos desejos de uma comunidade, objetiva envolver a comunidade escolar nos processos decisórios. Nesse sentido, procuramos saber qual a visão dos representantes dos segmentos da escola acerca da importância da representação no processo de democratização.

a) A visão das presidentes dos Conselhos Escolares

Estrategicamente a democracia representativa complementa a democracia direta, constituindo-se, portanto, uma necessidade histórica (Cabral Neto, 1997) para a criação de espaços que articulem os desejos dos representados às deliberações dos seus representantes, potencializando a participação da sociedade. Tal potencialização, nos Conselhos Escolares, depende dos direcionamentos dados no interior das escolas para que os referidos Conselhos se envolvam efetivamente na gestão escolar por intermédio dos segmentos que dela fazem parte, o que implica na visão da importância da

representação para cada conselheiro. No caso das respostas das presidentes dos Conselhos, temos:

Sim ...no Conselho escolar essa representação é importante porque é uma forma dos professores, pais, alunos, profissionais, participarem das decisões ... Essas decisões sejam elas administrativas, pedagógicas e financeiras contribuem para a melhoria das condições da escola e da aprendizagem dos alunos, então ... faz bem pra todo mundo a representação ... Ajuda na gestão da escola, eu vejo como uma forma de colaborar com a gestão, deixando ela ser mais democrática, cada um dando sua opinião, votando e tomando a melhor decisão (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

O Conselho só funciona se tiver os representantes, eu sozinha como presidente não sou o Conselho. Ele é cada professor, cada aluno, cada pai, cada funcionário, então a eleição dos membros do Conselho é importante. Eu fico até chateada quando a reunião não acontece porque só tem eu e a professora, eu preciso de mais gente para decidir o que fazer, como fazer. Eu vejo o Conselho como o órgão máximo da gestão da escola, ele não é só pra tratar dos recursos, então qualquer decisão não pode ser tomada por mim, às vezes quando é uma coisa urgente eu até decido, mas mesmo assim depois eu comunico pro Conselho quando se faz a reunião (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Os relatos destacaram que envolver a comunidade escolar e local no funcionamento da escola não é uma tarefa fácil. Cada pessoa, na sua particularidade, coloca obstáculos ao processo participativo, portanto mesmo nos momentos de escolhas dos seus representantes essa comunidade justifica sua ausência pela “falta de tempo”, deixando a responsabilidade para um número ínfimo daqueles que constantemente se fazem presentes nas escolas. Aliás, uma das críticas ao modelo de democracia representativa é exatamente de que a participação se restringe ao momento da escolha dos representantes no momento do processo eleitoral, transferindo a estes as responsabilidades pelas decisões a serem tomadas, tendo em vista que foram escolhidos para essa finalidade (LÜCHMANN, 2007).

A transferência de responsabilidades é percebida, também, nos Conselhos Escolares. Mas a escola é um espaço de formação da sociedade, de exercício da participação, de democratização do poder, isso quando se reconhece as potencialidades dos mecanismos democratizantes que existem em seu interior e quando estes são utilizados com essa finalidade por aqueles que devem se envolver com as questões educacionais. Dessa forma, não basta apenas escolher os representantes para a democratização da escola, é preciso que os representados acompanhem aquilo que foi deliberado pelo Conselho Escolar, empenhando-se para que os encaminhamentos sejam

implementados coletivamente, e possam cobrar a efetividade do processo representativo.

Ao destacarem a importância da representação, as presidentes dos Conselhos partiram do ponto que se refere ao envolvimento dos diversos segmentos em sua composição, sendo uma forma de os professores, pais, alunos, profissionais e comunidade local, participarem das decisões que ocorrem nos Conselhos Escolares, “[...]. Essas decisões sejam elas administrativas, pedagógicas e financeiras contribuem para a melhoria das condições da escola e da aprendizagem dos alunos, então [...] faz bem pra todo mundo a representação” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). Embora prevaleça nos depoimentos prestados pelos representantes a afirmação de que na escola existe uma orientação centralizadora, a presidente do Conselho da Escola “A” possui a compreensão de que é por meio do processo representativo que a escola desenvolverá ações que aperfeiçoarão os trabalhos que realiza, pois, “[...]. Ajuda na gestão da escola, [...] uma forma de colaborar com a gestão, deixando ela ser mais democrática, cada um dando sua opinião, votando e tomando a melhor decisão”. Contudo, essa visão distancia-se da prática adotada pela gestora (presidente do Conselho), tendo em vista que na realidade da escola as decisões são tomadas por ela e apenas comunicadas aos representantes e a comunidade escolar.

Desde o momento em que foram institucionalizados como instrumentos de democratização da gestão escolar, um dos aspectos que formalmente vem à tona quando pensamos nos Conselhos é a possibilidade que os mesmos trouxeram de descentralizar as decisões da escola, primando pelo comprometimento não apenas dos que se encontram no seu interior, mas da sociedade e, ainda, de levar em consideração as ideias, as expectativas e garantir os direitos daqueles que estão na escola pública, por isso “[...] O Conselho só funciona se tiver os representantes, eu sozinha como presidente não sou o Conselho” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Por meio dele se constroem caminhos possíveis para que a educação de qualidade seja uma conquista de todos e, conseqüentemente, a escola seja reconhecida como um espaço em que prevaleçam os interesses da comunidade que dela se serve, independente das suas condições sociais (GADOTTI; ROMÃO, 2001).

Existe, portanto, uma relação direta entre a representação e as mudanças que ocorrem nos processos formais de materialização da gestão escolar. A rigidez das

estruturas burocráticas deve ser substituída por formas mais flexíveis, nas quais a interação entre os diversos segmentos presentes na escola e sua gestão se torna crucial para o próprio funcionamento dos Conselhos Escolares, assim para a presidente do C.E da escola “B” este é “[...] o órgão máximo da gestão da escola, ele não é só pra tratar dos recursos, então qualquer decisão não pode ser tomada por mim [...]”. Essa percepção fundamenta-se na importância que o processo representativo tem para se estabelecer formas democráticas de participação ao substituir o processo de tomada de decisões centralizadas pelo envolvimento da comunidade na gestão da escola, mas,

A necessidade de envolver na gestão todos os que trabalham na escola e **os que dela se beneficiam (alunos, pais e comunidade local)** exige normas e práticas que promovam uma gestão participativa e uma cultura democrática, quer pela valorização de formas de participação representativa, quer, principalmente, pelo exercício indiferenciado e coletivo de funções de gestão, através de mecanismos de participação directa (BARROSO, 2011, p. 38, **Grifos Nossos**).

Portanto, o atuar em nome de alguém é uma ação para além do espaço da escola, mas, a partir do que é vivenciado nesse espaço, essa atuação pode ser em benefício particular, quando apenas os interesses de um segmento são privilegiados ou voltada para o conjunto da população, quando cada ação é pensada no coletivo.

b) A visão das representantes dos professores e funcionários

No processo de descentralização e também de democratização da gestão escolar é fundamental a partilha de decisões, para desconstruir as relações de dominação existentes na escola. No caso dos professores e funcionários, colabora para que tenham autonomia na tomada de posição em relação aos assuntos tratados nos Conselhos Escolares. Dessa forma, o que pensam acerca da importância da representação contribui no modo como atuam ao representarem os seus pares. Assim, acerca desse aspecto responderam:

Eu penso que seja pra uma pessoa falar em nome dos demais, pra não ter aquela confusão de todo mundo ir brigar, de querer as coisas. Isso facilita, ajuda a democratizar, basta eu saber o que os professores querem e eu converso com a gestora (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

É extremamente importante. No Conselho vão ser tomadas as decisões de tudo que acontece na escola, então se você tem o representante dos professores, dos pais, dos alunos, da comunidade e dos funcionários e todos podem dar sua opinião sobre o que precisa ser decidido, as coisas são mais democratizadas, quem tá na gestão não toma as decisões por conta própria, tudo é decidido no coletivo, por todos, por isso que a representação é importante (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

É uma forma de participar, de atuar com mais intensidade na escola. Quando o Conselho Escolar funciona adequadamente, quando a pessoa é eleita de verdade pelos seus pares ela tem força para questionar, para fazer propostas interessantes, de se envolver com a gestão da escola. Mas, como eu já falei eu só estou aqui por solicitação da gestora da escola, eu gosto de ajudar, mas sempre a mesma pessoa faz tudo, tem outros funcionários que deviam se envolver (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Ele, o Conselho, é o local de democratização da gestão, na escola existe essa filosofia, por isso que a gestora faz questão de que cada segmento tenha o seu representante no Conselho, cada um deles pode falar em nome do grupo que representa, o professor conhece os desejos dos professores, o aluno dos alunos, o pai dos outros pais, eu sei o que os demais funcionários pensam, então cada um pode reivindicar o que é melhor, é dar o direito de se fazer ouvir, pessoalmente eu penso que uma escola só é boa se ela consegue fazer o que é melhor para todos (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A resposta da representante dos professores da escola “A” retoma elementos do que foi dito na pergunta anterior, e, mais uma vez, ela relaciona a representação ao ato de falar em nome dos professores da escola. Em muitas situações esse grupo reivindica a melhoria das suas condições de trabalho, questionando a forma de funcionamento da instituição, a falta de material didático e pedagógico para desenvolver suas atividades docentes, o baixo desempenho dos alunos e também as suas condições salariais. A pressão exercida pelos professores sobre o poder público e os gestores das escolas têm contribuído significativamente para se rever posturas autoritárias em relação ao desenvolvimento das políticas educacionais e, conseqüentemente, ao funcionamento das escolas públicas, pois muitas vezes tais formas de pressão encontram resistências entre os próprios pares que não veem com bons olhos os movimentos que podem atrasar o calendário da escola, como acontecem nos momentos de greves.

Dando continuidade à sua resposta, a representante dos professores da escola “A” disse que a representação é importante “[...] pra não ter aquela confusão de todo mundo ir brigar, de querer as coisas [...]”. Nessa colocação temos a interpretação dos movimentos reivindicatórios dos professores como “confusão” e “briga”, o que nos leva a perceber que a professora não se coloca como parte de um grupo que tem lutado historicamente para melhorar as condições da educação pública, mas como uma peça fundamental para controlar os demais professores ao saber o que eles querem e conversar com a gestora da escola. Contudo, as decisões da escola não são de exclusividade de quem está na gestão, mas de todos os representantes no Conselho escolar, pois:

[...]. Será no Conselho que os problemas da gestão escolar serão discutidos e as reivindicações educativas serão analisadas para, se for o caso – dependendo dos encaminhamentos e da votação em plenária -, ser aprovadas e remetidas para o corpo diretivo da escola, instância executiva (“poder executivo”), que se encarregará de pôr em prática as decisões e sugestões do Conselho de Escola. Isso não significa que a direção encaminhará sozinha as decisões. Democracia implica também se co-responsabilizar com os compromissos assumidos, acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações (ANTUNES, 2002, p. 23-24).

Em uma perspectiva diferente, a representante dos funcionários da escola “A” considera a representação importante por ser “[...] uma forma de participar, de atuar com mais intensidade na escola”. Elemento de extrema relevância para o funcionamento do Conselho Escolar, a participação é percebida como uma das atividades inerentes ao processo representativo, pois sem ficar restrita aos representantes favorece a atuação consciente de todos os membros da escola, exercendo o seu poder de influenciar na dinâmica institucional, modificando sua cultura e os seus resultados, compartilhando as decisões, democratizando as relações existentes na escola e afastando o corporativismo e o clientelismo que são prejudiciais ao exercício democrático da participação (LÜCK, 2010).

Todavia, em sua observação, a representante falou que isso acontece “[...] Quando o Conselho Escolar funciona adequadamente, quando a pessoa é eleita de verdade pelos seus pares ela tem força para questionar, para fazer propostas, de se envolver com a gestão da escola [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). O funcionamento adequado do Conselho Escolar acontece desde o momento da escolha dos representantes, que no caso dela foi “por

solicitação da gestora”; na realização das reuniões com a participação da representação de todos os segmentos, o estatuto do Conselho determina a realização de encontros bimestrais de caráter deliberativos (Art. 19º – Estatuto do Conselho Escolar, SEMED-SL, 2004), mas, não encontramos registros de que os mesmos são realizados⁹⁸; e, principalmente, quando colabora nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros da escola, porém as decisões são centralizadas na gestora e os representantes apenas tomam conhecimento do que está sendo realizado.

Convém destacar que quando existe um compromisso social com a educação, os representantes assumem as responsabilidades que lhes foram confiadas por seus representados, entre as quais: colaborar na construção do Projeto Político-Pedagógico da escola, promover a participação do Conselho com a comunidade e participar ativamente das discussões coletivas da escola (Estatuto do Conselho Escolar, SEMED-SL, 2004), condições que não condizem com a realidade da escola pesquisada.

Na escola “B” as falas das representantes dos professores e funcionários, sobre a importância da representação, destacaram a relação que o Conselho Escolar possui com as tomadas de decisões na escola. É por meio de sua composição que a comunidade escolar pode opinar em relação ao que acontece na escola, assim, de acordo com a representante dos professores “[...] as coisas são mais democratizadas [...], tudo é decidido no coletivo, [...]”; apesar de existir essa interpretação, a simples representação por meio do voto e da concessão do direito a voz não pode ser considerada democratização.

Essa depende de um processo mais amplo, no qual as opiniões da comunidade escolar são levadas em consideração e permitem uma participação mais efetiva de todos os que desejam se envolver na construção do projeto de escola, exigindo que os seus membros se desprendam dos seus posicionamentos pessoais e olhem cada indivíduo como alguém que deseja colaborar com a gestão da escola (WERLE, 2003). Por outro lado, isso pode acontecer com mais facilidade quando a gestora contribui com esse processo, por esse motivo ela “[...] faz questão que cada segmento tenha o seu representante no Conselho [...]” (REPRESENTANTE DOS

⁹⁸No livro de Atas da escola estão registradas apenas as mudanças ocorridas na composição do Conselho Escolar, como as pautas das reuniões, datas em que ocorreram, as decisões tomadas e as assinaturas dos presentes não foram encontradas.

FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Quando o Conselho possui em sua composição a representação de todos os segmentos da escola, as diferentes vozes podem se fazer presentes nos momentos deliberativos, opinando sobre a realidade e construindo novos direcionamentos para a participação da comunidade.

Devemos lembrar que os representantes dos segmentos trabalhados nesse momento possuem um vínculo direto com as escolas, por serem, em sua maioria, funcionários públicos suas participações na gestão são determinadas pelas normas que regulamentam a educação nacional, como a LDB 9.394/96 que exige a participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e nos Conselhos Escolares. Essa exigência tem ocasionado um descompromisso com o ato de representar, se constituindo em muitas situações no mero cumprimento de uma formalidade da burocracia estatal, ocasionada pela falta da cultura participativa e pela ausência de vínculo com as lutas dos professores.

c) A visão dos representantes dos alunos

O reconhecimento de que a democracia se pauta na ideia de ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse do coletivo da sociedade, garantindo a soberania do povo nas tomadas de decisões (Lüchmann, 2006), mesmo em espaços nos quais esse coletivo se reduza aos representantes, contribuiu para o reconhecimento da necessidade de agregar novos sujeitos nos debates acerca da organização do Estado e de suas instituições. Na escola, esse reconhecimento promoveu a inclusão dos alunos nos mecanismos utilizados para sua democratização. Assim, no que diz respeito à importância da representação nos Conselhos, os representantes desse segmento (alunos) destacaram:

Mesmo sendo do Conselho Escolar, eu não faço muita coisa. Deve ser importante, a diretora me convidou pra ficar no lugar dos alunos e disse que era importante. Falou pra mim não ficar preocupada que não tinha muita coisa pra fazer, só bastava eu aceitar (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Na minha opinião ela torna tudo mais justo, eu estou no Conselho representando os alunos, falando por eles, fazendo o que é melhor para os alunos e também para a escola. A gestora já conversou isso com quem é do Conselho, cada um representa um grupo e em nome do grupo devemos

pensar no que é melhor para a escola (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A resposta dada pela aluna da escola “A” traz aspectos preocupantes para a qualidade do processo representativo. Sem ter elementos que justifiquem a importância da representação, afirma que “[...]. Deve ser importante, a diretora me convidou pra ficar no lugar dos alunos e disse que era importante [...]”. Essa afirmação está baseada naquilo que foi dito pela gestora ao convidá-la para participar do Conselho escolar. Pelo que foi apresentado, esta não possui conhecimento de que por meio da representação constroem-se coletivamente os instrumentos que possibilitam o rompimento das práticas utilizadas para a permanência do poder de decisão nas mãos de uma minoria, nesse caso da gestora da escola.

Segundo o representante de alunos da escola “B”, a importância da representação está relacionada a uma questão de justiça, assim afirmou que “[..] ela torna tudo mais justo, eu estou no Conselho representando os alunos falando por eles, fazendo o que é melhor para os alunos e também para a escola”. Embora estando presente diariamente na escola, a trajetória desta instituição revela que os alunos, assim como os pais, não tinham a oportunidade de expressar as suas opiniões em relação às decisões da escola e muito menos de participar dos órgãos colegiados. Ao ser composto pela representação de todos os segmentos, o Conselho Escolar dá abertura para que os alunos, por meio daqueles que os representam, tenham a oportunidade de expressar as suas críticas acerca da realidade vivenciada e, ainda, propor ações que atendam as necessidades educacionais, culturais e de esportes e lazer. Portanto, por meio da representação:

Sua atribuição é deliberar, nos casos de sua competência, e aconselhar os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para o alcance dos fins da escola. O Conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência o que deve ser feito (BRASIL, 2004, p. 36-37).

Devido aos entraves colocados ao processo de representação, a sua materialização esboça um projeto de sociedade de cunho liberal no qual existe a desconstrução da participação social nos espaços representativos. Essa desconstrução tem o propósito de afastar a comunidade das discussões dos problemas que afetam diretamente a sua condição de vida, trabalho, saúde, moradia, educação, etc.,

enfraquecendo as lutas dos grupos que se articulam para reivindicar o adequado funcionamento dos órgãos estatais que possuem a responsabilidade de atender as demandas da população.

d) A visão dos representantes dos pais e da comunidade local

A oportunidade para que todos os segmentos presentes na escola possam expressar as suas ideias e opiniões dependem do engajamento da comunidade escolar e local nas discussões sobre a problemática educacional. Ao questionarmos acerca da importância da representação nos Conselhos Escolares, os representantes dos pais e da comunidade local destacaram:

Cada segmento tem uma pessoa no Conselho e essa pessoa fica ali pra poder correr atrás do que é melhor (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Tem muita importância sim! Cada um pode dar a sua opinião, aluno, pai, professor, funcionário ...discutir da melhor forma os assuntos ... a gestora da escola sempre diz que nós devemos defender quem nós estamos representando (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

O Conselho Escolar é o local em que os assuntos da escola vão ser decididos. Nesse Conselho tem representação dos vários segmentos da escola, então é como se cada um deles tivesse dando sua opinião, mesmo que seja com outra pessoa em seu lugar, mas essa pessoa foram os seus pares que escolheram (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

De acordo com a representante dos pais da escola “A” a importância da representação reside em cada segmento ter uma pessoa no Conselho, ou seja, no momento em que contam com alguém nas reuniões o mesmo pode “[...] correr atrás do que é melhor [...]” (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E. DA ESCOLA “A”, 2015). Portanto, a partir das propostas apresentadas no Conselho o representante precisa optar por aquela que atenderá as necessidades do seu segmento e, também, da comunidade escolar. No caso dessa representante, lembramos que a sua indicação pela gestora pode influenciar nas decisões tomadas direcionando-a a votar de acordo com o que foi proposto pela gestão da escola.

Para a representante de pais da escola “B” se relaciona à democratização das discussões, pois “[...]. Cada um pode dar a sua opinião, aluno, pai, professor, funcionário [...]”, as vozes de todos os segmentos são valorizadas, contudo, pelos relatos dados são as representantes dos professores e dos funcionários que conseguem construir os melhores argumentos em relação às ideias que defendem, convencendo os demais a votarem de acordo com os seus posicionamentos. Destacamos, ainda, em sua fala, a afirmação de que “[...] a gestora da escola sempre diz que nós devemos defender quem nós estamos representando [...]” (Representante dos pais do C.E. da escola “B”, 2015), numa demonstração de que cada segmento precisa ser valorizado em sua opinião. Ao direcionarmos esse questionamento para o representante da comunidade local, este nos respondeu que a importância da representação está no fato de que no Conselho Escolar “[...] os assuntos da escola vão ser decididos [...]”. Durante essas decisões os segmentos têm a oportunidade de estabelecer um diálogo permanente,

Pais e alunos sentados, lado a lado, discutem com professores pontos de vistas diferenciados, intercomunicam idéias e explicam pontos de vista em face de funcionários. Esta prática forma-os pelo exercício do saber ouvir, formular posições, dialogar e abrir mão de idéias diante de propostas coletivas (WERLE, 2003, p. 48).

Nesse espaço ocorre a democratização do poder, mas, isso depende dos procedimentos que são adotados na escola com esse propósito. Na escola “B” temos um Conselho composto por todos os segmentos eleitos democraticamente pelos seus pares. Sendo incentivados pela presidente do Conselho podem se favorecer das condições dadas para estreitar as relações entre os seus representados, bem como, a comunidade escolar e promover ações que partam do debate coletivo. Uma escola democrática constrói as suas propostas de trabalho de forma descentralizada, envolvendo cada indivíduo na organização de suas estratégias, na avaliação das metas alcançadas e na dinamização dos processos educativos. O que prescinde uma representação fundamentada nos interesses dos representados.

5.3 Os desafios da representação e sua articulação com os representados

A representação se configura como a possibilidade de instituição de processos participativos por meio do diálogo entre o poder público e os representantes

da sociedade eleitos, com a finalidade de construírem coletivamente a democratização das decisões que acontecem nas esferas públicas, destacando-se as escolas. Na concepção de Lüchmann (2008), o aspecto coletivo é ancorado na legitimidade que as organizações possuem para promover diferentes formas de defesa das demandas sociais e de atuação dos representantes. Além disso, “[...] a representação [...] não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante, **escolhido para participar dos processos deliberativos nos espaços democráticos**” (YOUNG, 2006, p. 148, **Grifos Nossos**).

Nesse aspecto, os processos representativos dependem das articulações existentes entre os representantes e seus representados, sendo necessário compreender os desafios existentes para efetivação da representação nos locais em que essa prática se coloca como elemento de participação.

a) A análise das presidentes dos Conselhos Escolares

Olhar criticamente o local em que existe a possibilidade de arranjos institucionais para o desenvolvimento da representação da sociedade, observando as condições dadas por quem tem a obrigação de organizar esses espaços, não é uma tarefa fácil. Quando a escola adota uma perspectiva democrática de gestão, a coordenação das atividades está sob a responsabilidade dos (as) gestores (as) para alcançar os objetivos pretendidos por meio da participação. Esta considerada “[...] como fonte da gestão será tanto direta como no caso das consultas, assembleias, encontros ou mesmo questionários, quanto mediada através de órgãos colegiados como os Conselhos escolares [...]” (CURY, 2007, p. 205). No que concerne aos desafios da representação e a articulação dos representantes com os representados, as presidentes dos Conselhos destacaram:

A representação quase não acontece, a professora é a que mais se faz presente, às vezes é a que mais dar opinião, os pais e os alunos não são atuantes, principalmente o pai que dificilmente vem em uma reunião, a aluna só quando eu vou na sala de aula e fico insistindo muito para ela comparecer. Não ... para que houvesse uma articulação com os representados eles tinham que se dispor para sentar e debater sobre os problemas da escola, construir uma pauta para ser levada ao Conselho e expor o que cada segmento pensa ...

e como eles não atuam corretamente essa articulação não acontece (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Aqui na escola eu tento fazer o possível para que cada segmento desempenhe adequadamente o seu trabalho, mas essa representação às vezes deixa a desejar. Nós fazemos o possível para que os professores, os pais, os alunos, os funcionários e a comunidade representem da melhor forma possível. Eu fico insistindo para que eles se candidatem, que participem, eu digo o que vamos discutir com antecedência para eles saberem e darem as suas opiniões, mas mesmo assim eles ficam calados, principalmente o de alunos e o dos pais. Não existe muita articulação, até entre os professores, nós divulgamos o que vai ser tratado, ela está na escola, mas não repassa para os seus colegas, na verdade ela fica limitada ao turno que trabalha, diz para alguns professores, mas não para todos, nos outros segmentos é pior ainda (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Mesmo adotando o princípio da gestão democrática da escola, por meio da representação dos segmentos nos Conselhos Escolares e da elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, o processo representativo está aquém do que é esperado pela comunidade. Ao discorrerem sobre os desafios da representação e da articulação dos representantes com os seus representados, as presidentes dos Conselhos em suas falas afirmaram que “[...]. A representação quase não acontece, a professora é a que mais se faz presente, às vezes é a que mais dá opinião, os pais e os alunos não são atuantes [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015); e, “[...] essa representação deixa a desejar” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). O processo representativo traz responsabilidades àqueles que são representantes, portanto, remete ao comprometimento com a instituição e com os segmentos representados, assim, pelas falas das presidentes, percebemos que nas escolas em destaque a situação da representação não colabora para que os Conselhos Escolares desenvolvam suas atribuições embasadas pelas opiniões da maioria dos que deles fazem parte, sendo restrita nas escolas aos professores, mesmo assim na condição de estarem presentes nas reuniões e em algumas atividades que são realizadas.

Destacamos, ainda, que na crítica que fazem à representação existente nas escolas, as presidentes dos Conselhos Escolares, mesmo sendo incentivadoras da participação afirmam que os segmentos de pais e alunos são os que menos se fazem presentes nos momentos de decisões, ou então, ficam calados sem opinarem sobre aquilo que deve ser realizado. Esse comportamento é reflexo da forma como a escolha dos representantes foi realizada, da falta de formação e, também, da ausência de informações mais precisas sobre os assuntos discutidos nos Conselhos. Em

consequência, a realidade apresentada se distancia do sentido mais amplo de representação, como uma forma de participação em que:

[...]. Sua prática envolve o estar presente, o oferecer ideias e opiniões, o expressar o pensamento, o analisar de forma interativa as situações, o tomar decisões sobre os encaminhamentos de questões, com base em análises compartilhadas e envolver-se de forma comprometida no encaminhamento e nas ações necessárias e adequadas para a efetivação das decisões tomadas. Em suma, [...] implica envolver-se dinamicamente nos processos sociais e assumir responsabilidade por agir com empenho, competência e dedicação visando promover os resultados propostos e desejados (LÜCK, 2010, p. 47).

A condição para que isso se realize é o trabalho coletivo, que deve se fazer presente no funcionamento dos Conselhos Escolares por meio da articulação entre os representantes e os seus representados para superar o modelo representativo no qual a participação se limita a escolha dos representantes. Nesse sentido, vislumbra-se outra forma de participação que legitime as tomadas de decisões a partir da ampliação dos debates entre todos os segmentos da escola.

A situação apresentada nas escolas pesquisadas revelou que esta possibilidade está distante de ser alcançada, pois, de acordo com as falas destacadas dos representantes não discutem com os segmentos que representam as temáticas tratadas nas reuniões, mas existe a certeza de que “[...] para que houvesse uma articulação com os representados eles (**os representantes**) tinham que se dispor para sentar e debater sobre os problemas da escola, construir uma pauta para ser levada ao Conselho [...]” (Presidente do C.E da escola “A”, 2015, **Grifos Nossos**), tarefa que não é fácil mediante os impedimentos que muitas vezes são gerados no próprio ambiente escolar, entre os quais: a inexistência de espaços para que cada representante reúna com o seu segmento para debater os problemas da escola; o conhecimento antecipado da pauta, geralmente as mesmas são conhecidas no momento das reuniões; a ausência dos representantes nos encontros do Conselho Escolar, os mais faltosos são os pais e os alunos; a alteração das datas das reuniões, muitas vezes sem aviso prévio; e, a permanente ideia de que o gestor é a pessoa mais preparada para trazer as soluções das dificuldades da escola.

Na escola “B” a presidente do Conselho destacou a atuação da representante dos professores para exemplificar a inexistência de articulação com os representados. De acordo com a sua fala existe uma divulgação dos assuntos a serem tratados no Conselho, contudo essa representante “[...] não repassa para os seus colegas, na verdade

ela fica limitada ao turno que trabalha, diz para alguns professores, mas não para todos [...]”. Tal revelação aponta para a debilidade da representatividade existente nessa escola, pois, mesmo com todo o conhecimento que a professora possui sobre a importância do Conselho para democratização da gestão escolar, seu envolvimento não expressa o real significado político de seu papel como representante do segmento que possui mais condições de contribuir com as mudanças da escola. Destacamos que a intervenção da representante dos professores não pode se restringir unicamente ao turno em que esta trabalha na escola, seu olhar crítico, sua capacidade de agregar informações para serem discutidas e seu poder de voz, deve expressar a vontade de todos que dividem com ela a ação de educar.

b) A análise das representantes dos professores e funcionários

Por se constituir em um caminho para a democratização da escola e participação da sociedade nos seus direcionamentos, consideramos importante ouvir dos representantes dos professores e funcionários o que pensam acerca da representação e da articulação que fazem com os seus representados. Assim, responderam:

Quem mais participa é quem tá na escola, a presidente do Conselho que é a gestora, eu que sou professora, a secretária da escola que representa os funcionários, às vezes a representante de aluno se faz presente e o dos pais é muito mais difícil. Só que quando ele não vem, ele assina a ata da reunião como se tivesse participado, isso facilita para as decisões. Não existe uma boa articulação entre os representantes e os representados, na verdade é por falta de tempo. Eu quase nem converso com os professores do turno que eu trabalho, quando eu estou livre eles estão em sala, quando eu vou pra sala de aula eu não saio de lá, tenho que cumprir a minha responsabilidade (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Avaliar o que os outros fazem é um pouco difícil, mas eu vou começar por mim que represento os professores, eu fui eleita porque eles confiaram que eu ia fazer as coisas certas. Só que eu deixo muito a desejar na representação dos professores, eu acho que tem professor que não sabe mais que eu sou a representante deles. Eu e os demais representantes quando estamos nas reuniões do Conselho não participamos muito, eu participo um pouquinho mais, às vezes o representante dos funcionários, o aluno mesmo estando presente não participa muito, parece que nem sabe o que dizer, o representante dos pais é até esperto, ele as vezes questiona e sugere algumas coisas, as vezes se coloca para ajudar ... isso quando ele tem tempo. Eu não vejo como se tivesse uma articulação entre os membros do Conselho e a comunidade escolar, esse contato mais direto só existe no momento de escolher, da eleição, quando se faz uma campanha, pede para que o segmento

que você faz parte vote em você, depois não tem mais essa articulação (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Não é boa essa representação, não é boa porque não funciona direito, quando tem reunião não vem todo mundo. Também não tem articulação entre os segmentos, entre os representantes e seus pares (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

A representação era para ser melhor, ter mais envolvimento de todos os conselheiros, mas não tem. As pessoas estão acostumadas a só receberem as coisas prontas, quando tem a oportunidade de construir reclamam. Nós mesmos que estamos no Conselho temos dificuldade em fazer a articulação com os nossos segmentos, eu trabalho na escola dois turnos posso até tentar fazer, mas esqueço, para o aluno que estuda a noite vim de manhã e de tarde é mais complicado, e o professor que quando sai daqui vai correndo pra outro trabalho, então não tem articulação (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Partindo da experiência adquirida pelo tempo que trabalha na escola, a representante de professores da escola “A” afirma que: “Quem mais participa é quem tá na escola, a presidente do Conselho que é a gestora, eu que sou professora e a secretária da escola que representa os funcionários [...]”. Nessa perspectiva, essas representantes possuem as condições mais favoráveis para se envolverem de forma efetiva com as ações do Conselho Escolar, pois o privilégio de atuarem como funcionárias da escola contribui para que as reuniões do Conselho aconteçam nos turnos em que as mesmas estão desenvolvendo as suas atividades profissionais e quando necessário se encontrando para discutirem e definirem os encaminhamentos dos assuntos que precisam do aval dos representantes para serem colocados em prática.

Em relação aos representantes dos pais e dos alunos, a professora em sua fala nos revelou que quando estes não se fazem presentes às reuniões do Conselho são obrigados a acatarem o que foi decidido e assinarem “[...] a ata da reunião como se tivessem participado [...]” (Representante dos professores do C.E da escola “A”), desconsiderando-se a importância que as vozes destes segmentos têm para as deliberações do Conselho Escolar. Entretanto,

Pais e alunos têm muito a contribuir com a construção de uma escola pública de melhor qualidade. Eles têm muito a contribuir na definição e controle das políticas educacionais adotadas nos municípios e estados. O primeiro grande passo é se predispor a participar. Depois, todos estarão juntos no longo caminho de aprendizagem que será percorrido (ANTUNES, 2002, p. 35).

Quando os representantes dos segmentos dos pais e dos alunos se ausentam das discussões que ocorrem nos encontros do Conselho, o processo representativo reafirma o seu lado negativo de favorecer apenas os interesses dominantes. A afirmação de que a representação não desempenha a contento sua função foi reforçada pela representante dos funcionários da escola “A” ao dizer que “[...]. Não é boa essa representação, não é boa porque não funciona direito, quando tem reunião não vem todo mundo [...]”, o que dificulta a articulação dos representantes com os seus representados.

É primordial, portanto, que essa articulação aconteça, para que o Conselho Escolar funcione adequadamente. As falas das representantes dos professores e dos funcionários da escola “A” estão na mesma direção ao dizerem que na escola não ocorre a articulação entre os segmentos, sendo justificado pela professora que isso se dá por falta de tempo para se reunir com os demais professores e, ainda, porque “[...] eu quase não converso com os professores do turno que eu trabalho, quando eu estou livre eles estão em sala de aula, quando eu vou pra sala de aula eu não saio de lá, tenho que cumprir a minha responsabilidade [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E. DA ESCOLA “A”, 2015). Percebemos, desse modo, que para a professora a sua principal preocupação é com as questões referentes às atividades desenvolvidas na sala de aula, mas, o trabalho docente possui uma dimensão que supera o aspecto da transmissão de conteúdos para os alunos, como formador de cidadãos o envolvimento do (a) professor (a) se torna exemplo para aqueles que ensina, nesse sentido, precisa se organizar para poder promover momentos de discussão com os demais professores para que suas necessidades sejam levadas como pauta para as reuniões do Conselho Escolar.

Ao solicitarmos que a representante dos professores da escola “B” comentasse sobre a representação, esta iniciou sua resposta com uma autocrítica e afirmando que avaliar não é uma tarefa fácil. Na democracia representativa o ato de representar tem sido criticado pela falta de compromisso dos representantes com as demandas dos seus representados, e no espaço da escola essa situação faz parte da rotina dos Conselhos Escolares. Por mais que as ações implementadas tenham por base a gestão democrática, o processo representativo precisa ser repensado com o objetivo de envolver não apenas os que são eleitos, mas a comunidade escolar por meio da integração dos representantes com os seus representados.

Em sua fala, a professora afirmou “[...], eu fui eleita porque eles confiaram que eu ia fazer as coisas certas. Só que eu deixo muito a desejar na representação dos professores, eu acho que tem professor que não sabe mais que eu sou a representante deles [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Nesta fala temos um dos elementos que são fundamentais na representação: a relação de confiança, por meio dela os segmentos escolhem aqueles que em suas concepções podem contribuir para que suas necessidades sejam consideradas pela gestão da escola. Nesse sentido, preferem os que possuem boa relação com a gestora da escola, que podem se aproximar dela com mais facilidade e apresentar as demandas dos segmentos como propostas para serem colocadas em prática. Em relação à afirmação que deixa a desejar na representação, isto é reforçado quando disse que “[...] quando estamos nas reuniões não participamos muito, eu participo um pouquinho mais [...]” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Convém ressaltar que nos momentos em que os representantes estão reunidos devem ter o conhecimento sobre as situações da escola, participando com argumentos que fundamentem a sua votação nas propostas apresentadas. Porém, como não tem esse envolvimento considera que sua representação precisa melhorar, para assim legitimar o segmento que representa.

[...] uma representação legítima e inclusiva impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos: estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os [...] **representados** e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões (LÜCHMANN, 2007, p. 165-166, **Grifos Nossos**).

Na resposta da representante dos funcionários da escola “B” aparece, também, a opinião de que a representação precisa ser melhorada, sendo necessário “[...] ter mais envolvimento de todos os conselheiros [...]”. Destacamos que a representação não é apenas de um segmento, todos que possuem assento no Conselho precisam que os seus representantes cumpram as suas obrigações em prol da melhoria da educação pública, não aceitando os pacotes de ações construídos de forma unilateral por quem exerce a função de gestor escolar. Mesmo existindo, nessa escola, uma abertura para a participação da comunidade escolar, com a realização de reuniões que envolvem a escola em sua totalidade e não apenas os membros do Conselho, quando se trata de

reuniões em que só os representantes estão presentes a participação não acontece da melhor forma possível, tendo em vista que eles preferem que as propostas já estejam definidas, pois “[...] quando têm a oportunidade de construir reclamam [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

No que se refere à existência de articulação com os representados, as representantes dos professores e dos funcionários entrevistadas na escola “B” disseram no contexto de suas respostas que esta não existe. De acordo com a professora “[...] esse contato mais direto só existe no momento de escolher, da eleição, quando se faz uma campanha [...]”, ou seja, só na definição dos representantes, nos momentos em que os mesmos passam nas salas se apresentando e pedindo os votos para serem eleitos como conselheiros, em uma atitude que reflete o cenário mais amplo da representação política, quando os candidatos aos cargos eletivos se comprometem em fazer o melhor para a sociedade, mas, depois desse momento se desligam daqueles que os elegeram.

Na resposta da representante dos funcionários, a inexistência de articulação é justificada pela carga horária de trabalho, ou então pela impossibilidade de os representantes se organizarem para conversar com os seus representados nos três turnos de funcionamento da escola, sendo mais viável manter esse contato apenas com os que estão nos turnos que trabalham e no caso dos alunos, com os demais alunos do seu turno. Isso ficou evidente quando essa representante relatou que “[...] eu trabalho na escola dois turnos posso até tentar fazer, mas esqueço [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Ao dar a sua resposta, também, fez referência à falta de condições do representante dos alunos que estuda à noite ir à escola no matutino e no vespertino, bem como do professor que, por desenvolver atividades em outra escola, não pode ficar na escola onde atua como representante para conversar com os seus pares em outros momentos. Portanto, na visão da funcionária entrevistada, nenhum dos representantes se articula com os seus respectivos segmentos, ou seja, existe uma fragilidade na articulação antes e após os processos decisórios que ocorrem nas escolas.

c) A análise dos representantes dos alunos

Apesar da obrigatoriedade de ser constituído por todos os segmentos (professores, alunos, pais, funcionários e comunidade local), no plano real muitos deles não estão efetivamente envolvidos no processo representativo nos Conselhos Escolares. Os representantes dos alunos, ao responderem sobre os desafios da representação e articulação com os demais alunos, trazem elementos que evidenciam essa afirmativa.

Eu faço as coisas quando me pedem, eu acho que a representação é boa. Eu não converso com meus colegas sobre o Conselho, ninguém nunca me perguntou de nada (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

A pessoa que mais colabora é a professora, eu acho que os outros do Conselho nem tanto. Tem também a funcionária, ela trabalha na escola, tem mais tempo. Nas discussões não existe muita participação, é mais a gestora e a professora, os outros ficam mais calados. Eu não me articulo bem como os outros alunos da escola (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A resposta da representante de alunos da escola “A” não foi muito significativa para fazermos uma análise acerca da representação, pois o fato de afirmar que “Eu faço as coisas quando me pedem [...]”, demonstra que a mesma não se envolve com as ações do Conselho, ficando submissa às solicitações que lhe fazem para agir como representante dos alunos e referendar principalmente o que é decidido pela gestora da escola. Nessa condição, reforça práticas nas quais esse segmento é excluído das decisões por não apresentar competência técnica suficiente para contribuir com o processo deliberativo (OLIVEIRA; CATANI, 1993).

Por outro lado, o representante de alunos da escola “B” destacou que “[...]. A pessoa que mais colabora é a professora [...]. Tem também a funcionária, ela trabalha na escola, tem mais tempo”. De acordo com esse relato, as maiores contribuições são dadas pela representante de professores, pois, os questionamentos e posicionamentos divergentes aos colocados pela presidente do Conselho, muitas vezes em causa própria, são favoráveis ao desenvolvimento de uma dinâmica participativa em que outras vezes possam ser evidenciadas em defesa do que é melhor para a comunidade escolar. Entre essas vozes, destaca-se, também, a representante dos funcionários, pois, o conhecimento que possui da realidade institucional, documentos, história de vida dos alunos e acordos

estabelecidos, a tornam peça fundamental nos processos decisórios. Porém, na fala da representante dos alunos, não foi colocada às contribuições que essa representante dar em prol do seu segmento, nem se os representantes dos pais e da comunidade expõem as suas ideias nas reuniões do Conselho.

Em relação à articulação com os demais alunos, os representantes das duas escolas afirmaram que isso não existe. Por consequência, nas raras vezes que se fazem presentes nas reuniões, ou então, quando apenas assinam os documentos solicitados pelas gestoras⁹⁹, estão agindo sem nenhum momento de diálogo com os seus representados. Mesmo com a legitimação da representação dos alunos nos Conselhos Escolares, a escolha de quem será o representante não é indicativo de que este será eficiente. Para que as relações sejam consideradas democráticas é necessário garantir que “[...] cada segmento consulte seus pares para discutir a pauta e tomar decisões, mas também se preocupar em informar os diferentes segmentos sobre o que é decidido” (Antunes, 2002, p. 80), soma-se a isso, a necessidade de fazê-los compreender que por meio da articulação com seus pares podem garantir a concretização dos interesses coletivos, superando os limites dados à representação.

d) Representante dos pais e da comunidade local

No sentido de compreender, ainda mais, a dinâmica do processo de representação, buscamos, também, saber como os representantes dos pais e da comunidade local percebem os desafios da representação e a articulação que realizam com os seus representados, destacando:

Essa representação em que tem uma participação pra debater o que acontece na escola, com propostas e tudo mais, não tem. Se era para cada pessoa trabalhar com os demais, não tem. Eu não faço nada com os pais (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Sempre tem quem participa mais e quem participa menos ...pra quem é da escola fica mais fácil participar das reuniões e das outras atividades, para os pais que trabalham é mais complicado, não tenho como faltar o trabalho pra vim na escola. Não tem lá essa articulação, eu conversar com os outros pais

⁹⁹ Especificamente em relação a representante de alunos da escola “A”, que mesmo não se fazendo presente à maioria das reuniões do Conselho assina todos os documentos solicitados pela gestora da escola.

pra saber o que eles esperam é praticamente impossível (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Mesmo essa escola sendo melhor, com a diretora telefonando pra marcar as reuniões, a representação não funciona bem. Nem todo mundo está na reunião, não colabora com as discussões, então não é boa a representação. Não temos nada para articular os representantes com os seus segmentos (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Formalmente a existência dos Conselhos depende da sua composição por todos os segmentos, não apenas com os seus nomes relacionados nas atas, mas com uma atuação que propicie a reflexão acerca da realidade da escola para além do seu aspecto financeiro. Ao comentar sobre os desafios da representação, encontramos na resposta da representante dos pais da escola “A” destaques de procedimentos como a participação e o debate na escola para nortear o funcionamento do Conselho, porém, esses não são colocados para afirmar a existência dos mesmos, mas, para evidenciar a falta de uma representação em que os posicionamentos dos conselheiros sejam baseados na articulação com os representados, nesse sentido afirmou “[...] Se era para cada pessoa trabalhar com os demais, não tem. Eu não faço nada com os pais [...]” (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015). A situação descrita revelou que a representante não trabalha com o propósito de atender as demandas dos seus pares, indicado pela presidente do Conselho tem se colocado à disposição da mesma apenas para assinar as atas e os formulários de prestação de contas da escola.

Na fala da representante dos pais da escola “B”, o desafio está na participação. Nesse sentido, destacou que “[...] tem quem participa mais e quem participa menos [...] pra quem é da escola fica mais fácil participar das reuniões e das outras atividades [...]”, assim, os segmentos dos professores, funcionários, acompanhados da presidente do Conselho possuem mais condições de se fazerem presentes nas reuniões por organizarem as mesmas de acordo com os seus horários. Embora a gestora da escola (presidente do Conselho escolar) seja uma pessoa que prime pela participação de todos os representantes, a representante argumenta que “[...] para os pais que trabalham é mais complicado [...], este não pode se ausentar do trabalho para se fazer presente nas reuniões do Conselho. Logo, a articulação com os demais pais também não se realiza, como diz a própria representante “[...] Não tem essa articulação, eu conversar com os outros pais é praticamente impossível [...]” (REPRESENTANTE

DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Essa impossibilidade está no fato de que os horários de funcionamento da instituição coincidem com os do seu trabalho, como as participações no Conselho não servem para justificar suas faltas, prefere desenvolver a sua atividade profissional. Portanto,

“[...] Dificilmente os representantes ouvem os representados para emitirem suas opiniões nos Conselhos, seja por força de sua falta de disponibilidade de tempo, seja pelas dificuldades inerentes à representação de uma grande quantidade de pessoas, seja pela inibição que os representantes – de opiniões definidas e explicitadas com competência – impõem aos representados – de opiniões hesitantes ou mal expressas. Salvo honrosas exceções – especialmente as que se dão no interior de instituições fortemente articuladas, com tradicionais formas institucionais de representação – dificilmente, como no caso das escolas, a difusa e escassa articulação dos membros da comunidade a fará audível nas decisões” (GADOTTI; ROMÃO, 2001, p. 74).

Ainda em relação aos desafios da representação na escola “B”, temos a resposta do representante da comunidade local. Este revelou que a gestora da escola ao marcar as reuniões do Conselho telefona para os representantes, utilizando essa estratégia de mobilização pretende que os mesmos se façam presentes para colaborar com as deliberações, mesmo assim “[...] a representação não funciona bem [...]” (Representante da comunidade local do C.E da escola “B”), ou seja, por mais que se tente promover um canal de comunicação, aos membros do Conselho falta um compromisso com a institucionalização de processos democráticos. Sendo a representação a forma utilizada na escola para que os segmentos tenham o direito à voz e ao voto, a articulação com seus pares deve ser reconhecida como norteadora das decisões tomadas, porém, de acordo com o representante “[...] Não temos nada para articular os representantes com os seus segmentos [...]” (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Em síntese, as respostas comprovam que existe uma deficiência no processo de representação. Essa situação se faz presente nas exposições dos representantes ao comentarem sobre as suas atuações nos Conselhos e as articulações que fazem com seus representados. Nesse caso, foi apresentada de forma unânime nas falas dos representantes que os mesmos não se articulam com os segmentos que representam para construir coletivamente, por meio de debates sistematizados, propostas para serem encaminhadas para os Conselhos e, ainda, que os resultados das discussões que ocorrem durante as raras reuniões dos Conselhos não são socializados para a comunidade escolar, trazendo em consequência limites ao processo representativo.

5.4 Os limites da representação: revelando o cotidiano das escolas

As formas de democracia construídas historicamente apresentaram limites que propiciaram a criação de novos modelos para institucionalizá-la. Nesse sentido, tem se proliferado os debates sobre a crise dos modelos democráticos, incluindo-se a democracia representativa, tendo em vista que esta não conseguiu solucionar o problema do acesso dos vários segmentos sociais aos espaços representativos.

Nesse aspecto, afirmamos que existem muitos limites para efetivação do processo representativo que ocorre nos Conselhos Escolares, alguns deles já foram citados anteriormente ao longo do trabalho, como: a forma de escolha dos representantes, a falta de formação para os conselheiros, e, conseqüentemente, o desconhecimento sobre as atribuições do Conselho para efetivar a gestão democrática da escola e promover a participação da comunidade escolar. Contudo, outros elementos são revelados por aqueles que vivenciam o cotidiano das escolas.

a) A percepção das presidentes dos Conselhos Escolares

Os Conselhos Escolares foram concebidos como órgãos colegiados para democratizar a gestão das escolas. Constituídos por representantes da comunidade escolar e local, suas principais funções direcionam-se para os aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros da escola a partir das ações que são desenvolvidas pelos conselheiros. Estes devem representar a comunidade no que se refere às tomadas de decisões e encaminhamentos das demandas que se fazem necessárias ao desenvolvimento dos processos educacionais. Contudo, a realidade das escolas evidencia os limites da representação, conforme relatos das presidentes dos Conselhos Escolares:

São muitos os limites, mas o principal é exatamente não ter o conhecimento sobre pra que serve o Conselho...conhecer os problemas da escola e participar das discussões, são poucos que fazem isso. (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

O maior limite da representação tem haver com o que eu disse anteriormente, é a falta de contato entre quem está no Conselho e os representados, eles

deviam discutir, o professor com os demais professores, alunos com alunos, pais com pais, todo mundo. Eu penso que é a falta de tempo que atrapalha, os professores trabalham em mais de uma escola, os pais também trabalham, então acho que não dar pra se reunir e conversar, se tivesse isso a representação era melhor (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Nas falas das presidentes dos Conselhos Escolares tais limitações são confirmadas, destacando-se como principais “[...] não ter o conhecimento pra que serve o Conselho, [...] conhecer os problemas da escola e participar das discussões [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015); e, “[...] a falta de contato entre quem está no Conselho e os representados [...]” (PRESIDENTE DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015). Os limites apresentados nesses argumentos reforçam a ideia de que para fazer parte do Conselho é necessário ter um envolvimento com a instituição escolar e comprometer-se com o processo representativo, conhecendo os documentos que normatizam o funcionamento do Conselho e suas atribuições.

Porém, a escola possui particularidades e está inserida em um contexto social no qual sua função, embora apareça como prioridade nos discursos governamentais, é relegada a segundo plano no cenário das políticas públicas, devendo as suas dificuldades ser discutidas por todos os segmentos da escola e a concretização das propostas para resolvê-las partirem de ações conjuntas do poder público e da comunidade escolar e local, cabendo ao primeiro a implementação das principais ações para solucionar os problemas da instituição. Contudo, os representantes devem participar ativamente dos debates referentes a melhoria da qualidade educacional para que assim suas reivindicações sejam atendidas pela gestão da escola.

A condição para se romper os limites que impedem a efetividade do processo representativo deve partir da ação coletiva dos representantes e, também, dos representados. Na formalização da representação nos Conselhos escolares explicita-se que esse processo só é possível quando cada segmento possui o seu representante e este consegue expressar a vontade daqueles que representam, mesmo que em muitos momentos está seja diferente do seu próprio olhar sobre a realidade.

b) A percepção das representantes dos professores e funcionários

Muitas estratégias têm sido adotadas para ampliar o envolvimento dos segmentos nas tomadas de decisões e nas ações promovidas nas escolas, dentre elas, o projeto político-pedagógico e o Conselho Escolar. Embora esse último seja reconhecido como indutor de mudanças na organização da escola, apresentam-se limites ao processo de representação. Na percepção das representantes dos professores e funcionários, tais limites correspondem:

Encontro entre os segmentos, entre eu e os professores e os outros também. É uma representação que não representa de verdade (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Eu acredito que a falta de tempo é o maior limite do processo de representação, tempo de quem é representante e também do segmento que a gente representa. Quase sempre quando a gestora marca uma reunião que é pra tratar sobre as notas dos filhos, isso nós fazemos a cada bimestre aqui na escola, mesmo assim os pais não participam, tem professor que é chamado para uma reunião e fica o tempo todo olhando pro relógio querendo que termine logo, isso tem haver com compromisso, as pessoas não querem ter compromisso com a escola que trabalha, que o filho estuda, os alunos também não, eles vem só pra estudar ou melhor só pra fazer que estudam (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Eu acho que cada representante, as pessoas que fazem parte do Conselho tinham que saber mais o que devem fazer, nós, eu vejo que é todo mundo, só a gestora que entende mais, nós não sabemos o que fazer. Esse é o limite que a representação tem (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

As pessoas devem ser preparadas para representar, saber melhor o que fazer e como fazer. Não ficar de braços cruzados, se envolver, se não se envolve com os demais se torna impossível representar, fica só de faz de conta (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

De acordo com as falas dessas representantes, além da falta de articulação existem outros elementos que limitam a representação. Na exposição da representante dos professores da escola “A” foi destacado como limite da representação “[...] a falta de encontro entre os segmentos [...]”; aqui ela não está se referindo aos encontros informais que acontecem pelos corredores da escola, ou na sala dos professores, mas aos que podem ser organizados para se refletir sobre as condições de funcionamento da

escola e a elaboração de proposições a serem levadas ao Conselho Escolar com o objetivo de melhorar a realidade da instituição e, conseqüentemente, assegurar a democratização da gestão.

Por outro lado, a representante de professores da escola “B” realçou a “[...] falta de tempo [...]”, sem o qual os representantes não conseguem organizar os seus horários para participarem das reuniões do Conselho e, muito menos, com seus representados. Nas escolas a situação em que vivem os professores, trabalhando em instituições diferentes para aumentar a renda familiar serve de exemplo de um processo representativo que para dar certo depende de um maior compromisso de todos que dele fazem parte, portanto, da sociedade. Embora os docentes exijam que nos momentos de decisões sejam consultados, consideram as gestoras como aquelas que possuem as melhores condições de decidir o que é melhor para a escola pública. Isso se justifica, na visão das professoras, pelo conhecimento que possuem acerca da realidade escolar, ou pela relação que possuem com o poder público, o que pode facilitar no atendimento das demandas educacionais.

Nas falas das representantes dos funcionários das duas escolas, o destaque principal diz respeito à falta de conhecimento do limite do processo de representação. Conforme já foi mencionado, não existem formações cujas temáticas sejam voltadas ao Conselho, assim sendo, a resolução dos problemas fica centrada nas mãos da presidente do Conselho, pois “[...] só a gestora entende mais, nós não sabemos o que fazer [...]” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DO C. E DA ESCOLA “A”, 2015); ou seja, os demais representantes se retiram das discussões ou ficam de “[...] braços cruzados [...]”, sem utilizar adequadamente o direito de voz que lhes cabe. Pelo que foi dito pelas representantes entrevistadas, o quadro que se apresenta nas escolas pesquisadas compromete a representação, formalmente todos os segmentos estão representados, porém quando se trata de uma atuação efetiva não há o envolvimento desses representantes e, conseqüentemente, dos segmentos que representam.

c) A percepção dos representantes dos alunos

As poucas experiências de participação vivenciadas pelos alunos influenciam a análise realizada acerca dos limites do processo representativo. Dessa forma, os seus representantes destacaram:

Não saber direito o que tenho que fazer é um limite (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

Talvez é a questão do tempo, a pessoa precisa ter mais tempo para vim pro Conselho (REPRESENTANTE DOS ALUNOS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

Na visão desses representantes existem dois limites ao processo representativo. A representante de alunos da escola “A” destacou a falta de conhecimento sobre a forma que deve agir em relação ao Conselho e, nesse sentido, afirmou que “Não saber direito o que tenho que fazer, é um limite”. Essa fala também está presente na das outras representantes dos profissionais, o que indica a urgência da escola ou secretaria municipal de educação promover processos formativos que contribuam para um melhor funcionamento da representação.

No entendimento do representante dos alunos da escola “B” o tempo disponível é percebido como obstáculo para participação no Conselho, para ele “[...] a pessoa precisa ter tempo para vim pro Conselho [...]”, ou seja, independente do turno em que estude o aluno precisa compartilhar as experiências vivenciadas no Conselho e participar das reuniões realizadas, porém, como além de aluno este exerce uma atividade profissional quase sempre não tem condições de comparecer ao Conselho. As justificativas de ausências às reuniões do Conselho por questões relacionadas à atuação profissional dos conselheiros se apresentam entre os professores, pais e alunos trabalhadores, nesse sentido, “[...]. É preciso ajustar agendas, promover reuniões em horários acessíveis a todos, rastrear os ausentes, envidar esforços para reintegrá-los ao processo, fazer circular os encaminhamentos tomados, participativamente, junto aos demais membros da comunidade escolar” (WERLE, 2003, p. 40).

Contudo, o desenvolvimento de práticas democráticas nas escolas continua sendo um dos grandes desafios da sociedade. Mesmo com a existência dos Conselhos Escolares a participação por meio da representação encontra caminhos tortuosos criados

muitas vezes por quem tem a obrigação de propiciar as condições para sua realização, desse modo, encontramos gestores que entendem o envolvimento dos professores, alunos, pais e comunidade local como uma intromissão nos assuntos que são de sua responsabilidade (Paro, 2001), porém, esses Conselhos são órgãos cuja função é limitar o poder centrado apenas nas mãos dos gestores.

d) A percepção dos representantes dos pais e da comunidade local

Na concepção de Werle (2003), o Conselho Escolar é um importante espaço de aprendizagem democrática, que depende das relações existentes entre seus conselheiros. É, ainda, um local de discussão e construção de um projeto educacional fundamentado a partir dos interesses da comunidade. Ao serem questionados sobre os limites existentes ao funcionamento do Conselho, por meio da representação, os representantes dos pais e da comunidade local responderam:

Falta a gente saber mais o que temos que fazer ...se soubesse ia ser melhor (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “A”, 2015).

O maior de todos é a falta de tempo e de vontade de atuar corretamente (REPRESENTANTE DOS PAIS DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

O desânimo é um dos limites, as pessoas dizem as coisas e como não se realizam quem estar na escola vai deixando de acreditar que pode mudar. Tem também o tempo pra que a gente participe, eu acho que todo mundo trabalha e não estão nos encontros (REPRESENTANTE DA COMUNIDADE LOCAL DO C.E DA ESCOLA “B”, 2015).

A resposta da representante de pais da escola “A” aparece na forma de desabafo, sendo obrigação da escola e da secretaria municipal de educação programar formações para os conselheiros e comunidade escolar saberem quais as suas atribuições. Nesse sentido, foi revelado como limite da representação “[...] saber mais o que temos que fazer [...] se soubesse ia ser melhor [...]”. Essa falta de conhecimento sobre o que deve ser feito no Conselho é notória entre os representantes, por esse motivo a maioria não consegue cumprir suas obrigações. Embora direcione a culpa para a equipe da escola e secretaria de educação, lembramos que o estudo do estatuto do Conselho, o conhecimento das pautas de reuniões, o levantamento das opiniões dos representados e

a participação nas reuniões, são ações que podem ser realizadas pelo representante para melhorar a sua atuação. Nessa direção Antunes (2002, p. 40), recomenda que:

Os membros do C.E. não devem ir para uma reunião sem saber os itens que serão abordados, pois correm o risco de tomar decisões equivocadas por não terem tido tempo de amadurecer suas opiniões. Além disso, os membros eleitos não estarão garantindo a representatividade, ou seja, não terão condições de consultar os seus pares para saber o que eles pensam a respeito de cada assunto e acabarão votando a partir de suas próprias avaliações, **ou o que é mais comum, influenciados por quem tem o poder de decisão (Grifos Nossos).**

Na visão dos representantes de pais e da comunidade local da escola “B” foram destacados especificamente dois limites para efetivação da representação. Nas duas falas apareceu a “falta de tempo” como um desses limites, assim esse se torna o mais representativo entre os que foram relacionados pelos representantes de ambas as escolas: professores, alunos, pais e funcionários, compreendem que participar das reuniões é importante, mas, nos horários em que são marcadas geralmente estão trabalhando ou em atividades relacionadas à escola, os alunos assistindo as aulas das disciplinas e os professores nas salas de aulas dessas escolas ou em um segundo turno de trabalho em local diferente. O segundo é expresso pelo representante dos pais como “[...] falta de vontade de atuar corretamente [...]”; e, da comunidade local como “[...] desânimo [...]”, isso porque as condições históricas de participação apesar de incluírem formalmente a representação dos segmentos da escola, ainda, continuam sendo envolvidas por práticas que afastam muitos representantes dos processos decisórios. Nesse sentido a fala do representante da comunidade foi significativa “[...] as pessoas dizem as coisas e como não se realizam quem estar na escola vai deixando de acreditar que pode mudar [...]”, ou seja, são promessas não cumpridas que colocam em xeque a democratização da escola e a participação da comunidade.

As falas desenvolvidas acerca dos limites do processo de representação nos revelaram que as condições existentes não contribuem para sua efetivação. Embora, em seu sentido geral a representação tenha, também, o significado de “atuar para outros” (PITKIN, 2006, P. 27), na realidade das escolas pesquisadas percebemos que os representantes não possuem uma participação na qual essa atuação retrate a vontade dos representados, em primeiro lugar pelas ausências às reuniões realizadas pelos Conselhos Escolares e, em segundo, pela falta de articulação por meio de reuniões ou outros mecanismos que sirvam para ouvir os seus pares e construir propostas a partir das suas

manifestações. Incluir professores, pais, alunos, funcionários e comunidade local no debate sobre a conjuntura educacional é uma estratégia para melhorar as condições de ensino na escola pública e democratizar a sua gestão. Pelos elementos levantados, o problema que se inicia com a democracia representativa refere-se à ausência de relação dos representantes com seus representados, que perdura nos dias atuais e se faz presente na atuação dos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas, sendo necessário seu enfrentamento para a democratização da gestão escolar.

CONSIDERAÇÕES – NÃO CONCLUSIVAS

O contexto da democratização da gestão da educação brasileira e da escola pública é permeado por um debate que se insere no jogo político da democratização do país, em uma luta que envolve forças antagônicas que defendem projetos societários diferenciados. De um lado, temos aqueles que materializam nas ações do Estado os seus desejos de conservarem os privilégios construídos historicamente por serem detentores do poder econômico, o que os faz influenciar nas decisões políticas, na tramitação das leis que regulam a conduta da sociedade e em muitas situações nos direcionamentos que são dados naquilo que o Estado realiza. Do outro lado, temos os que lutam por uma sociedade mais justa e democraticamente construída para atender os interesses coletivos em sua totalidade, independente das condições econômicas que possuem.

Nessa disputa uma temática que se faz presente permanentemente é o da educação e, no seu contexto, as discussões que dizem respeito aos instrumentos de participação da sociedade na definição das suas políticas e na democratização da escola. Esse debate se tornou mais evidente no processo de redemocratização do país, acompanhando as reivindicações que ocorreram contra o regime militar (1964-1985), que, entre outras coisas, reprimiu os movimentos de oposição ao autoritarismo. Nesse cenário, a gestão democrática da educação ganhou lugar de destaque, inserindo-se no texto constitucional do país e em leis posteriores, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96) e dos Planos Nacionais de Educação, como direcionamento para os sistemas educacionais e as escolas da rede pública.

Considerando que a democratização da gestão escolar depende, *a priori*, da forma como a escola se organiza para aceitar a colaboração do público que a constitui e, também, da participação da comunidade local, as instâncias colegiadas são mecanismos que podem dar materialidade a uma nova cultura participativa, capaz de romper com as práticas autoritárias e centralizadoras adotadas por muitos gestores escolares. Assim a tese **“Gestão Democrática: o processo de representação nos Conselhos Escolares na Rede Pública Municipal de São Luís, MA”**, se insere na ampliação desse debate, apresentando elementos de uma realidade que precisa ser conhecida em suas múltiplas determinações, principalmente quando se trata do processo de representação existente nesses Conselhos.

O nosso caminho inicial para o estudo foi baseado em reflexões sobre a democracia e a participação da sociedade na organização do Estado. Essa questão nos

fez entender que existem diversas formas de se caracterizar o Estado democrático, sendo seu ponto de partida a democracia direta da Grécia antiga. Desse modelo emerge a perspectiva de que por meio da participação social as decisões são tomadas a partir de ampla discussão, chegando-se um consenso em relação ao que seria melhor para o Estado e para a sociedade.

Por outro lado, embora afirmando a importância do cidadão nas deliberações estatais, percebemos que nas reuniões que aconteciam na *Ágora* grupos considerados de menor importância, como as mulheres, os escravos, os menores de 18 anos e os estrangeiros, não tinham o direito de participar das Assembleias, portanto, eram excluídos das discussões e do voto. Porém, assim como os demais, viam-se obrigados a obedecer ao que era decidido pela maioria. Dessa forma, por mais perfeição que houvesse na democracia direta grega, esta era permeada por contradições que colocaram em suspeição o seu sentido de governo do povo, assim, se formos tomar “o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira” (ROUSSEAU, 2005, p. 150).

Ainda, nesse entendimento de democracia, buscamos referenciais que possibilitaram compreender a passagem da democracia direta para a democracia representativa. Essa segunda forma que trabalhamos, revela que por força do crescimento territorial e das dificuldades encontradas para reunir o povo em locais públicos para participar das assembleias, adotaram-se novos procedimentos para a participação da sociedade. Assim, temos a representação, na qual por meio da eleição são escolhidos aqueles cuja responsabilidade é atuar em nome dos demais, fazendo do parlamento um local de proposições e, também, de fiscalização dos governantes. Convém ressaltar que quando se instituem os Conselhos Escolares como órgãos deliberativos, a participação se realiza por intermédio da representação, ou seja, os segmentos dos professores, pais, alunos, funcionários e comunidade local, escolhem os seus representantes para os Conselhos. Esta situação evidencia que a democracia representativa não se faz presente apenas no processo de formação do corpo legislativo do Estado, mas em outros espaços em que as decisões dependem do envolvimento da sociedade, mesmo que indiretamente.

Das críticas à democracia representativa, principalmente por restringir a participação apenas aos momentos das eleições, apresentamos a democracia

participativa. A sua contribuição está na inclusão de mecanismos que colaboram com a maior participação da sociedade na organização do Estado. Nela o poder de decisão não fica restrito apenas aos representantes no parlamento, assim, em situações polêmicas o povo é consultado para emitir sua opinião, ou seja, o poder de decisão é transferido para a sociedade. Em relação a esse aspecto consideramos que essa prática de participação mais direta nas decisões é uma realidade possível nas escolas. Por ser um espaço no qual o número de pessoas se limita aos alunos, aos pais, aos funcionários e a comunidade local, tem a possibilidade de realizar assembleias para discutir assuntos de interesse coletivo, permitindo que um maior número de pessoas possa emitir opinião e propor ações que contribuam com a melhoria das condições educacionais. Mas, o que tem prevalecido nesses espaços é a representação dos segmentos que a constituem, restringindo as deliberações aos que são escolhidos para participarem do Conselho Escolar.

Dando continuidade, fizemos reflexões sobre o cenário da política educacional a partir das propostas governamentais. Nas propostas analisadas percebemos a existência de uma preocupação com a ampliação das oportunidades educacionais, em um primeiro momento com o aumento do número de vagas para garantir o acesso, sem ações voltadas para o sucesso do aluno, ou seja, a aprendizagem não se tornou o foco dos programas. No segundo momento, a partir de maior abertura política, as discussões destacaram a democratização da educação, com a participação de entidades que lutavam por uma escola pública de qualidade iniciaram-se ações para modificar a realidade educacional brasileira. Nesse sentido, observamos que projetos educacionais diferenciados se fizeram presentes nos debates e embates políticos, objetivando atender interesses particulares as forças do governo, especificamente no período de Fernando Henrique Cardoso (FHC), não priorizaram os encaminhamentos dos fóruns promovidos pelas entidades civis, dando atenção e aprovando o que foi construído nas bases do próprio governo. Os exemplos mais notórios estão na tramitação dos projetos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996) e do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), que mesmo diante da relevância dos que foram construídos pela sociedade prevaleceram os do governo central.

Nas políticas do governo Lula as ações educacionais se direcionaram para a democratização da educação, com a promoção da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) e a implementação de programas que contribuíram para um modelo de participação social a partir da revitalização dos espaços participativos, em especial os Conselhos de Educação, no âmbito dos Estados e Municípios, e os Conselhos Escolares. Os programas que destacamos, ao abordar o referido governo, foram aqueles que em nossa concepção favoreceram a ampliação das discussões sobre a gestão democrática da escola pública, promovendo reflexões coletivas que vislumbravam melhoria do ensino, a partir da participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, na construção da proposta curricular, na eleição de gestores escolares e na organização dos colegiados.

Embora encontremos nas políticas muitos direcionamentos à democratização da educação, ela de fato se consubstancia a partir dos elementos que são dados para sua materialização no espaço da escola. Nesse sentido, a superação do modelo burocrático para uma perspectiva democrática de gestão acontece atrelada as lutas dos movimentos sociais em prol da participação efetiva da sociedade nas decisões que acontecem nos espaços escolares. Desse modo, a promulgação de legislações (C.F, LDB e PNE) contribuem para adoção de procedimentos que objetivem fazer da escola um local de aprendizado e de prática democrática, privilegiando o envolvimento da comunidade na implementação de ações que visem à melhoria da educação. Esse envolvimento se realiza com a constituição dos Conselhos Escolares, cuja participação dos professores, alunos, pais, funcionários e comunidade local contribui para o aperfeiçoamento da democracia. Mas, a pesquisa realizada em duas escolas da rede pública municipal de ensino de São Luís-MA, nos revelou que:

- 1) Em relação aos mecanismos adotados para a escolha dos representantes, as escolas pesquisadas utilizam aqueles que melhor atendem aos seus interesses. Dessa forma, mesmo segundo determinação do Estatuto do Conselho Escolar de que o critério é a eleição, na escola “A” esta ocorreu por meio de uma assembleia, realizada apenas para que não houvesse prejuízo no recebimento dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com candidatos previamente definidos. Mas, esse exemplo não tira a possibilidade de que sejam realizadas eleições,

tendo em vista que na escola “B” foram adotadas as medidas necessárias para sua realização, como: publicação de edital, candidaturas dos representantes, realização de campanha e de eleição, sendo escolhidos os representantes a partir dos interesses da comunidade. Em uma democracia, a eleição constitui-se em um dos principais pontos para consolidar as práticas participativas, nesse sentido, sua realização deve se fazer presente em todos os espaços em que a representação se faz necessária para garantir que as decisões sejam tomadas pelo coletivo;

- 2) Apesar da exigência de representação de todos os segmentos da escola e da participação da comunidade na escolha dos representantes, encontramos situações em que a representação de alguns segmentos não está presente. No caso específico das escolas pesquisadas, os representantes comentaram que a questão da participação na escolha dos representantes é um problema que tem assolado as escolas, pois a diminuição dos participantes nas eleições/assembleias tem revelado que a comunidade escolar se afasta cada vez mais da responsabilidade de escolher aqueles que serão seus representantes nos Conselhos Escolares. Dessa forma, duas ações se fazem necessárias: a primeira é garantir a representação de todos os segmentos, incluindo a comunidade local. Para isso, as escolas devem promover palestras em que o foco seja as atribuições dos Conselhos no processo de democratização das escolas e na melhoria dos trabalhos que desenvolve; a segunda é ampliar a divulgação das eleições ou realização das assembleias, garantindo que sejam realizadas em dia e horários que possibilitem a presença de um número maior de membros da comunidade escolar;
- 3) A consciência política de que a democratização da escola acontece com a participação da comunidade escolar, por meio dos seus representantes nos Conselhos ou a indicação desses representantes pelas gestoras das escolas, aparecem como motivos para fazer parte do Conselho Escolar. Porém, tais representantes não participam de formação para atuar nos Conselhos. Consideramos que a formação continuada é imprescindível para que cada representante tenha consciência das suas

responsabilidades para colaborar com a democratização da gestão escolar, assim, cabe ao poder público e à escola assegurar que a comunidade escolar participe de momentos formativos, nos quais se discutam a relevância desse órgão para a gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola e da importância que a participação tem para a melhoria da qualidade do ensino;

- 4) O desconhecimento sobre as atribuições do Conselho Escolar é perceptível, uma vez que ao serem instituídos nos espaços das escolas, os Conselhos, têm por objetivo democratizar a gestão, descentralizando o poder de decisão das mãos daqueles (as) que exercem a função de gestores (as). Contudo nas escolas em que realizamos a pesquisa os representantes não conhecem quais são as atribuições dos Conselhos e conseqüentemente as suas atribuições como integrantes de um órgão que, entre outras coisas, é responsável por: participar da elaboração do projeto político-pedagógico da escola, administrar os recursos financeiros provenientes dos convênios e promover a aproximação dos membros da comunidade escolar e local com as equipes gestoras das escolas.
- 5) Os representantes possuem a compreensão de que a representação é ocupar o lugar do outro com o objetivo de tomar as decisões que favoreçam a comunidade escolar e local. No entanto, essa condição não se realiza, pois, os entrevistados revelaram que após a escolha dos representantes a participação dos mesmos quase não acontece, em alguns momentos apenas assinam as atas das reuniões para referendar as decisões que são tomadas pelo Conselho, com a presença apenas da presidente, dos professores e funcionários das escolas. Contudo, a qualidade da representação não se restringe à escolha dos representantes, os mesmos devem se comprometer com os segmentos que representam participando ativamente dos momentos deliberativos e contribuindo com os encaminhamentos do Conselho Escolar, dando sentido ao processo representativo e à importância do mesmo na democratização da escola;

- 6) Os desafios para a efetivação da representação são colocados a partir da forma como a mesma se materializa nas escolas. Portanto um dos pontos que se revela é a falta de articulação dos representantes com os seus representados. A eficiência do processo representativo acontece quando a escola consegue promover momentos em que as demandas da comunidade escolar e local possam ser socializadas no Conselho, contudo, para que estes momentos aconteçam devem ser organizados espaços formais para que os representantes e representados possam expressar as suas opiniões e definirem os melhores encaminhamentos a serem tomados, mas, esses momentos não são realizados nas escolas.
- 7) Os limites do processo representativo se iniciam no momento de escolha dos representantes, pois ao serem escolhidos a partir da articulação das gestoras das escolas, as suas contribuições ficam na dependência das orientações que são dadas pelas mesmas. Além desse, temos a falta de envolvimento dos representantes com as ações realizadas pelas escolas; os representantes dos pais e dos alunos não comparecem as reuniões realizadas, mas, concordam com as decisões que são tomadas pelos que se fazem presentes; a falta de conhecimento sobre as atribuições do Conselho escolar; a inexistência de formação para os conselheiros. A superação desses limites depende do compromisso que a gestão da escola (presidente do Conselho Escolar) tem com o funcionamento dos Conselhos. Nesse sentido, as presidentes dos Conselhos e os (as) representantes precisam envolver os segmentos da escola no processo representativo, promovendo encontros para garantir aos representados o direito de expressarem as suas opiniões em relação aos problemas da escola e, também, proporem as soluções.

Entendemos que mesmo com os limites e lacunas existentes, os objetivos que traçamos foram alcançados. Nesse sentido, a tese de que embora “o Conselho Escolar tenha sido instituído para garantir, dentre outras atribuições, a representação dos diversos segmentos na definição e acompanhamento das ações desenvolvidas na escola, no entanto, ele vem enfrentando dificuldades na materialização dessa função na medida em que não foram instituídos espaços formais que criem as condições necessárias para

viabilizar mecanismos efetivos de participação e representação dos segmentos que o compõem, o que contribui para fragilizar o processo de representação e, por conseguinte a democratização da unidade escolar”, foi confirmada. A partir da análise dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com as presidentes dos Conselhos e os representantes dos professores, pais, alunos, funcionários e comunidade local, das escolas em que realizamos a pesquisa, concluímos que o diálogo é fundamental entre os representantes e seus pares; que participem das reuniões e acompanhem a implementação das ações da escola, a fim de que o Conselho Escolar se efetive como órgão de representação dos segmentos da escola, se constituindo como um espaço de reflexão da realidade, de discussão e tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *In: Novos Estudos*, nº 91, Nov./2011, p. 23-52. (Tradução de Alexandre Barbosa de Souza e Bruno Costa).

ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Orgs.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

ALKMIM, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. *In: Teoria & pesquisa: Revista de ciência política*, v. 22, n. 1, jan./jun. 2013, p. 56-71. Disponível em: <[http:// www. Teoriaepesquisa.ufscar.br](http://www.Teoriaepesquisa.ufscar.br) > Acesso de 18 de outubro de 2015.

ANTUNES, Ângela. **Aceita um conselho?** Como organizar o Colegiado Escolar. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002. (Guia da escola cidadã, v. 8).

AZEVEDO, Janete Lins. Implicações da nova lógica da ação do Estado para educação municipal. *In: Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, set./2002. p. 49-71. Disponível em: < [http:// www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br) > Acesso em 12 de maio de 2015.

_____. Programas federais para gestão da educação básica: continuidade e mudanças. *In: RBPAE* – v. 25, n. 2 mai./ago. 2009, p. 211-231.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. *In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BASTOS, João Baptista. **Gestão democrática**: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, João Baptista (Org.). *Gestão democrática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2003.

_____. Educação para a democracia. In: **Revista Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 38, 1996. p. 223-237. Disponível em <[http:// http://www.scielo.br](http://www.scielo.br)> Acesso em 02 de julho de 2015.

BETLINSKI, Carlos. **Práticas e perspectivas de democracia na gestão educacional**. São Paulo: Paulus, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 18ª reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 2011. (Tradução de Marco Aurélio Nogueira).

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005. (Tradução Marco Aurélio Nogueira).

_____. **O futuro da democracia**. 12ª reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 2011. (Tradução de Marco Aurélio Nogueira).

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. V. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. Aprofundamento da democracia no Brasil: tendências, conflitos e dinâmica recente. *In: Civitas*, Porto Alegre, v. 4, nº 1, jan/jun, 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/47/1730>> Acesso em 18 de novembro de 2015.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON; Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 129-176.

BRASIL. **Brasil 2003-2010**. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: > <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/sintese-politica/sintese-politicaversao-impressa> > Acesso em 28 de junho de 2015.

_____. CONAE 2010 – documento final. Brasília, 2010. Disponível em: >http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. > Acesso em 27 de novembro de 2014.

_____. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília, DF: MEC: SEB, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas

Constitucionais de Revisão nº 1 a 64/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

_____. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007 – Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em:> http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm.> Acesso em 12 de maio de 2015.

_____. **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Lei nº 10.172, de 9/01/2001** – Estabelece o Plano Nacional de Educação. Presidência da República: Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: > http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm > Acesso em 18 de fevereiro de 2015.

_____. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990** – cria o Programa Nacional de Desestatização. Presidência da República: Brasília, 1990.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.896, de 17 de setembro de 2004** – Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 180. Seção 2, p. 7.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: democratização da escola e a construção da cidadania. (Elaboração: Ignez Pinto Navarro [et. al.]. Brasília, DF: MEC, SEB, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

_____. **Mobilização social e política pela educação para todos: a experiência brasileira.** Brasília: Ministério da Educação, 1997.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: MEC, 2007. Disponível em: > <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>. Acesso em 8 de março de 2015.

_____. **Planejamento político-estratégico 1995-1998.** Brasília: Ministério da Educação, 1995.

_____. **Plano Brasil de todos participação e inclusão - orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social.** Brasília, maio/2003. Disponível em <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf)>. Acesso em 19 de março de 2015.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.** Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2014.

_____. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, DF: Editora Plano, 2000. (Apresentação de Vital Didonet).

_____. **Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania: marcos de referência.** Brasília: Secretaria Nacional de Educação Básica, 1991.

_____. **Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação 1991/1995**. Brasília, 1990.

_____. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

_____. **Relatório – Pró-Conselho**. Brasília: SEB/MEC, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2015.

_____. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Centro Edesltein de Pesquisas Sociais. Biblioteca Virtual de Ciências humanas, 2008.

_____. **Mão à Obra Brasil**: proposta de governo. Centro Edesltein de Pesquisas Sociais. Biblioteca Virtual de Ciências humanas, 2008.

_____. **Brasil**: um projeto de reconstrução nacional. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. *In*, **Estudos de Psicologia**, 1997, 2(2), p. 287-312.

_____. **Política educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal: EDUFRN, 1997.

_____ ; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: Eyng, Ana Maria; Gisis, Maria Lourdes (Orgs.) **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí (RS): Editora da UNIJUÍ, 2007.

_____ ; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. *In: Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, jul/set. 2011, p. 745-770. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 16 de setembro de 2014.

CAMPOS, André; BARBOSA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo; SILVA, Ronnie (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**: os ricos no Brasil. 2ª ed. v. 3. São Paulo: Cortez, 2004.

CAMPOS, Nadja Fonseca da Silva Cutrim. **A gestão da política educacional no cotidiano escolar**: perspectiva democrática da atuação do Conselho Escolar no município de São Luís-MA. São Luís-MA: 360º Gráfica e Editora, 2013.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antonio [et al.]. **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. p. 115-144.

CERRONI, Umberto. **Política**: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.

CIAVATA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTO, Gaudêncio; CIAVATA, Maria (Orgs). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CLARK, Jorge Uilson; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu Adriano da. A administração escolar no período do governo militar (1946-1984). In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Orgs.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010. p. 147-172.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONAE. **Conferência Nacional de Educação**: documento final. Brasília, DF: Conae, 2010. Disponível em >www.mec.gov.br> Acesso em 27 de junho de 2015.

CONED. II CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação** – a proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, MG: II CONED, 1997 (Documento Consolidado na Plenária de Encerramento do II CONED).

CUNHA, Luiz Antônio. A educação na nova Constituição. **Revista da ANDE**, São Paulo, v. 6, n. 2, 1987.

_____. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001.

CUNHA, Maria Couto. Os caminhos da produção acadêmica sobre as políticas de descentralização da gestão da educação, da municipalização do ensino e sobre a

educação municipal no Brasil. *In*: CUNHA, Maria Couto (Org.). **Gestão educacional nos municípios: entraves e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 17-118.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *In*: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, set./dez. 2007. p. 483-495.

_____. O princípio da gestão democrática na educação: gestão democrática da educação pública. *In*, BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Gestão democrática da educação**. Salto para o futuro: TV Escola, 2005. p. 14-19. (Boletim 19).

_____. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 199-206.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALVA, Gercina. **Gestão democrática: autonomia e participação na Escola Estadual 11 de Agosto Umarizal/RN (2005-2008)**. Dissertação. 194 p., 2010. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Natal-RN, 2010.

DAVIES, Nicolas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta:** Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? *In: Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 86, abril/2004, p. 245-252. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 28 de novembro de 2015.

Declaração de Independência dos Estados Unidos. Disponível em: <http://revoluções.org.br> >>> Acesso em 15 de abril de 2015.

DINIZ, Eli; BOCHI, Renato; LESSA, Renato. **Modernização e consolidação democrática no Brasil:** dilemas da nova república. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.* 7º ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 93-115.

_____. Plano Nacional de Educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. *In, DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva.* Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 17-59.

_____; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas.* Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 285-315.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão escolar**: fundamentos e práticas no contexto das escolas públicas. São Luís: EDUFMA, 2011.

_____. **Gestão escolar**: fundamentos e práticas em escolas da rede pública municipal de ensino de São Luís-MA. São Luís-MA, 2009. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão. Mestrado em Educação.

DULCI, Luiz Soares. Participação e mudança social no governo Lula. In: SADER Emir; GRACIA Marco Aurélio (Orgs). **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. p. 133-152.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. In: **Novos Estudos**, nº 88, Novembro, 2010. p. 153-178.

FARIA, Cláudia Feres, Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, jun./2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200012&script=sci_arttex>. Acesso em 25 de maio de 2015.

FGV. **Miséria, desigualdades e políticas de renda**: o real do Lula. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. (Coord. Marcelo Côrtes Neri).

FINLEY, Moses I. **A política do mundo antigo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. *In*, OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação**: o que mudou na escola?: programa dinheiro direto na escola. Natal: EDUFRN, 2005.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2007, p. 65-74.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *In*: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril/2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 16 de julho de 2015.

GADOTTI, Moacir. Escola Cidadã: a hora da sociedade. *In*: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 4 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001. p. 43-50

_____. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. *In*: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 4 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001. p. 33-41.

_____; ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 4ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.

GALLINDO, Jussara; ANDREOTTI, Azilde L. A administração da educação escolar no nacional desenvolvimentismo. *In*: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Orgs.). **História da administração escolar no Brasil**: do diretor ao gestor. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010. p. 125-145.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa**: tipos fundamentais. *In*: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, mai./jun. 1995. p. 20-29.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 84).

GRACINDO, Regina Vinhaes. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. *In*: **Linhas Críticas – Revista da Faculdade de Educação da UNB**, v. 1, n. 1, 1995. p. 16-22. Disponível em <http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/issue/view/625/showToc> > Acesso em 14 de outubro de 2015.

_____. Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008. p. 220-245.

GRÁCIO, Juçara da Costa; AGUIAR, Regina Célia Ferreira. Grêmios estudantis: construindo novas relações na escola. *In*: BASTOS, João Batista (Org.). **Gestão democrática**. 2º ed. Rio de Janeiro: DP&A:SEPE, 2001. p. 73-82.

GUARINELLO, Noberto Luiz. Cidades-Estado na antiguidade clássica. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. *In*: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jonh. **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Lider, 2003. (Tradução de Hiltomar Martins Oliveira).

HELD, David. **Modelos de democracia**. 1ª ed. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. (Tradução de Alexandre Sobreira Martins).

HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC**: fundamentos filosóficos e políticos. João Pessoa, PB: Editora Universitária da UFPB, 2006.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão educacional democrática**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. Carta de Goiânia. **Anais**. Goiânia: Cortez, 1986, v. 2, p. 1239-1244.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. *In*: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida; FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno (et. al.). **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

_____. O conselho nacional de educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. *In*: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Orgs). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 23-39.

_____. O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil. *In*: **OSAL**, ano 4, n. 10, jan./abr./2003. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal10/regionsur.pdf>> Acesso em 22 de março de 2015.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10^o ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Cortez, s.d. Disponível em: http://www.xr.pro.br/IF/Locke-Segundo_tratado_sobre_O_governo.pdf >>>> Acesso em 16 de dezembro de 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hann. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *In*: **Cadernos CRH**, v. 21, n. 52, Salvador, jan/abr., 2008. p. 87-97. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. A representação no interior das experiências de participação. In: **Revista Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 70, 2007. p. 130-170. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Os sentidos e desafios da participação. In: *Revista Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, RS, 42(1):19-26, jan/abr, 2006. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br>> Acesso em 26 de dezembro de 2015.

LÜCK, Heloisa. A evolução da gestão educacional, a partir da mudança de paradigma. In: **Gestão em Rede**, nº 3, Nov/1997, p. 13-18.

_____. **A gestão participativa na escola**. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Série Cadernos de Gestão).

_____. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. (Série Cadernos de Gestão).

_____. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Série Cadernos de Gestão).

_____. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. In: **Em Aberto**, v. 17, n. 72. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000. p. 11-33.

MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. In: **Estudos Avançados**. v. 13, n 35. São Paulo. Jan/Abr de 1999. p. 199-215. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141999000100018&script=sci_arttext > Acesso em 18/02/2015.

MARTINS, José do Prado. **Administração Escolar**: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, Rosilda Baron. Educação para a cidadania: o projeto político-pedagógico como elemento articulador. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves (Orgs.). **Escola**: espaço do projeto político-pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1998. p. 49-86.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 57).

MELLO, Guiomar Namó; SILVA, Rose Neubauer. O que pensar da atual política educacional?. **Em Aberto**, Brasília, ano 10, n. 50/51, abr/set, 1992. p. 3-17.

MELO, Maria Teresa Leitão de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 243-254.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. In: **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 2, jul./dez., 2007. p. 143-153. Disponível em <www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2> Acesso em 18 de julho de 2015.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Tese. 323 p. 2000. (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2000.

MINTO, Lalo Watabe. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In, ANDREOTTI, Azilde L; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watabe. **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In, MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. (Orgs). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONTESQUIEL, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (Tradução de Cristina Murachco).

MORAES, Pauleany Simões de. **As relações de poder na gestão da escola estadual Presidente Kennedy em Natal/RN: as ações decisórias dos órgãos colegiados – o conselho de escola e o caixa escolar**. Tese. 416 p. 2012. (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Natal-RN, 2012.

MOTTA, Fernandes C. Prestes; PEREIRA, Luiz Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 7ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

OLIVA, Aluizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimento no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Campinas, SP: [s.n], 2010. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 509 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. In: **RBPAE** – v. 25, mai./ago. 2009, p. 197-209.

_____. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. In: **Edu. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, abr./jun. 2011, p. 323-337. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

_____; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. In: **Revista Perspectiva**. Florianópolis, v. 23, n. 02, jul./dez. 2005, p. 279-301. Disponível em <<http://www.ced.ufcs.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 17^o Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. In: PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos.** Resoluções de Encontros, Congressos e Programas de Governo. Partidos dos Trabalhadores. Disponível em < <http://www.pt.org.br> > Acesso em 20 de janeiro de 2015.

_____ **Uma escola do tamanho do Brasil.** Resoluções de Encontros, Congressos e Programas de Governo. Partidos dos Trabalhadores. Disponível em < <http://www.pt.org.br> > Acesso em 20 de janeiro de 2015.

PATEMAM, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. (Tradução de Luiz Paulo Rouanet).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *In*, **Pesq. Plan. Econ.** Rio de Janeiro, Abr. 1991, v. 21, nº 1, p. 3-24.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

PERONI, Vera. **Política Educacional e o papel do Estado – no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PINO, Ivany. A lei de diretrizes e bases da educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. *In*, BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 17-41.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano, 2000.

PITKIN, Hanna Fenchel. Representação: palavras, instituições e ideias. *In: Lua Nova*, 67, 2006. p, 15-47.

POCHMANN, Marcio; DIAS, Guilherme. A sociedade pela qual se luta. *In: SADER Emir; GRACIA Marco Aurélio (Orgs). Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. p. 111-132.

PRASERES, Valdenice de Araújo. **Formação continuada de professores(as) no Programa São Luís Te Quero Lendo e Escrevendo: limites e possibilidades da reflexão sobre a prática**. São Luís-MA, 2007. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão. Mestrado em Educação.

PREFEITURA DE SÃO LUIS-MA. **Estatuto dos Conselhos Escolares da Rede Pública Municipal de São Luís-MA**. SEMED, 2004. (Texto mimeo).

_____. **Relatório II – Conselho Escolar, da pesquisa qualitativa e quantitativa sobre indicadores da educação infantil e ensino fundamental da rede pública municipal de São Luís-MA para o projeto Observatório Criança**. São Luís-MA: Prefeitura de São Luís-MA: Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA, 2012. Mimeo.

RESENDE, Fernanda Motta de Paula. **Gestão da escola pública Ludovicense: democratização, forma de provimento e participação**. Tese. 121 p., 2011. (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Programa de Pós-Graduação em Educação, Marília-RJ, 2011.

ROMÃO, José Eustáquio; PADILHA, Paulo Roberto. Diretores escolares e gestão democrática da escola. *In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs).*

Autonomia da escola: princípios e propostas. 4 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001. p. 91-102.

ROSA, Isaac Gabriel Gayer Fialho da. **A Gestão escolar democrática:** o caso da rede municipal de Mesquita. Dissertação. 133 p., 2009. (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro-RJ, 2009.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 105-140.

_____. **Administração escolar:** um problema educativo ou empresarial? 5^a ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. (Coleção Educação Contemporânea).

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, nº 219).

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Nova Cultural, 2005. (Tradução de Lourdes Santos Machado).

RUSSO, Miguel Henrique. Gestão democrática das escolas públicas: o princípio constitucional e a pluralidade de propostas. *In:* **XXVI Simpósio de Política e Administração da Educação,** Recife-PE, 2013. Disponível em < <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MiguelH.RussoComunicaçãoOral-int.pdf> > Acesso em 16 de julho de 2015.

SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. *In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n. 3, p. 421-447, set./dez., 2007.

_____. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento.** Brasília: Liber Livro, 2007.

SARTORI, Giovani. **A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo.** São Paulo: Ática, 1994.

_____. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas.** São Paulo: Ática, 1994.

SAVIANE, Demerval. **A nova lei da educação nacional: trajetória, limites e perspectivas.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 2ª ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (coleção Polêmica do nosso tempo, 99).

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS-MA. **Regimento das Escolas da Rede Municipal de Ensino.** São Luis-MA, 2004. (Texto mimeo).

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão da “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do

movimento “Todos pela Educação”. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

_____; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4º ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SIDOU, Adriana Mota de Oliveira. **Gestão escolar democrática e crise do capital: para além das propostas de cidadania e participação**. Dissertação. 114 p., 2014 (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará. Centro de Educação. Curso de Mestrado Acadêmico em Educação, Fortaleza-CE, 2014.

SILVA, Maria Aldeíza da. **Gestão democrática da educação: a eleição direta para dirigentes de escolas públicas de educação básica no Rio Grande do Norte (2003-2006)**. Dissertação. p. 214. 2010 (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós Graduação em Educação, Natal, RN, 2010.

SILVA, Maria Vieira. **Gestão democrática na educação: as contribuições e omissões da LDB (Lei 9.394/96)**. In: SILVA, Maria Vieira; MARQUES, Maria Rúbia Alves (Orgs). **LDB: balanços e perspectivas para a educação brasileira**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008. p. 71-95.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. (Tradução de Mario Salviano Silva).

SOBRINHO, Severino Elias. **Conselho Estadual de Educação da Paraíba: protagonismo e atuação – 1962/2002**. João Pessoa, PB: Editora Universitária/UFPB, 2008.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese. 302 p., 2006. (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação, São Paulo-SP, 2006.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. *In*: BASTOS, João Batista (org.). **Gestão democrática**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?** 1990. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Estudos Avançados em Educação/Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1990.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**, Jomtien, 1990. Unesco, 1990.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *In*, **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 13 de abril de 2015.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, Brasil, 2007.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lucia Maria Gonçalves de. (Orgs.). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 11ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2007. p. 9-32.

VEIGA, Zilah de Passos Alencastro. As instâncias colegiadas da escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves (Orgs.). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 11ª ed. Campinas: Papirus, 2007.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 49).

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil Império e República**. Brasília: Líber Livro, 2008.

_____; FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro, 2007.

VOSS, Dulci Mari da Silva. **Os movimentos de recontextualização da política Compromisso Todos pela Educação na Gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) e seu efeitos: Um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS)**. Pelotas, RS, 2012. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pelotas. 163 p.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidades e minorias. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 67, São Paulo, 2006. p. 139-190.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

www.mec.gov.br

APÊNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE



CENTRO DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante:

Eu, **Carlos André Sousa Dublante**, doutorando em educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGED-UFRN), com matrícula 2013103644, estou realizando uma pesquisa para obtenção do título de doutor em educação, com a temática **“Conselhos Escolares: desvelando as práticas instituídas em escolas públicas municipais de São Luís-MA”**, sob orientação do Prof. Dr. Antônio Cabral Neto, cujo objetivo geral é “compreender as práticas instituídas no processo de representação nos Conselhos Escolares em escolas públicas municipais de São Luís-MA”.

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa por meio de uma entrevista que será gravada e que tem a duração aproximada de uma hora, bem como a cessão de documentos que contribuam para a apreensão do objeto estudado, caso seja possível.

A participação na pesquisa é voluntária e caso você decida não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem total liberdade de fazê-lo, sem nenhum tipo de prejuízo.

Na publicação dos resultados da pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo, sendo omitidas todas as informações que possam identificá-lo(a). Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará

contribuindo para a compreensão do objeto estudado e para a produção de conhecimento científico.

Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você. Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador pelo telefone (98) 99973 xxxx.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados.

São Luís, _____ de _____ de 2015

Assinatura do participante

APÊNDICE 2 – QUESTÕES E TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS – ESCOLA “A”

Eixo 1: Os procedimentos para composição dos Conselhos Escolares

Entrevistados	Perguntas das entrevistas				
	Quais os mecanismos que a escola utiliza para escolher os representantes?	Quais são os segmentos que estão representados no Conselho da Escola?	Como se dar a participação do segmento na escolha dos representantes?	Quais são os motivos para participar do conselho ¹⁰⁰ ?	Os conselheiros participam de cursos de formação relacionados ao Conselho Escolar?
Presidente C.E escola “A”	A última escolha dos representantes foi realizada com a inscrição de candidaturas ... isso não foi fácil, as pessoas não possuem interesse em se tornarem integrantes do conselho escolar ... Nós fizemos uma	Nós temos a representação dos pais, dos alunos, dos professores e dos funcionários. A representação da comunidade local não tem, eu justifico isso em razão da localização da escola, por se localizar no	Na verdade sempre tem aqueles que participam mais e os que participam menos. Aqui na escola todos os segmentos participaram da escolha dos representantes, essa	Quem está na gestão da escola já é membro nato do Conselho, mas existem muitas críticas em relação ao exercício da presidência Mas isso, eu ser a presidente do conselho escolar é algo que foi determinado pela	Quando era o secretário anterior nós tivemos vários encontros, inclusive com a participação da universidade, depois da mudança de secretário as coisas ficaram mais complicadas ... só tivemos uma reunião

¹⁰⁰ No caso da presidente do Conselho Escolar, solicitamos que durante sua resposta falasse acerca dos critérios para o exercício da presidência.

	<p>divulgação muito rápida, sei que isso não é bom ... explicamos a necessidade de compor o conselho, principalmente pela finalização do mandato dos conselheiros anteriores. Isso fez com que o processo fosse acelerado para que o novo conselho fosse efetivado o mais rápido possível, então nós organizamos uma assembleia que participaram os alunos da escola, os pais, os professores e os funcionários administrativos, sendo cada um votado pelos seus pares. Essa votação não foi com a</p>	<p>centro e os alunos não morarem na localidade, a maioria são de outros bairros, aqui nós temos mais comércios, as residências são poucas ... por seus filhos não estudarem na escola eles acham que não devem se envolver nas coisas da escola ... esse é o único segmento que nunca teve representação na escola, mas mesmo assim nós conseguimos fazer o que deve ser feito.</p>	<p>participação ocorreu com um amplo envolvimento.</p>	<p>secretaria de educação quando foi construído o estatuto de funcionamento dos conselhos, lá já está determinado que a presidência deve ser exercida pela gestora ou pela vice, mas sempre quem fica é o gestor ou gestora, isso acontece em todas as escolas do município</p>	<p>com a participação dos gestores, organizada por núcleos, em que o foco principal foi a questão dos recursos, a prestação de contas do dinheiros dos programas, não sei se posso dizer que foi uma formação, na verdade foi uma reunião ... As vezes na escola nós explicamos antes da escolha dos representantes o que é o conselho, a função dele, para que serve ... reconheço que isso é muito pouco.</p>
--	--	--	--	---	---

	utilização de cédulas, mas levantando as mãos, cada um no seu momento certo.				
Rep. prof. C.E escola “A”	Aqui na escola foi realizada uma assembleia no ano de 2013, lembro que a escola fez as coisas na pressa. A gestora disse que tinha que ser providenciado o mais rápido possível devido ao término do mandato dos conselheiros que estavam no conselho. Ela (gestora) chamou todos para uma reunião e informou do que se tratava ... as pessoas que eram candidatas se apresentaram e foram escolhidas. No meu caso a gestora conversou comigo	Tem representação dos professores, que sou eu ... dos pais, dos alunos e ... se eu não tiver enganada tem também dos funcionários ... só não tem da comunidade local. Os mais importantes estão representados no conselho ... as pessoas que o conselho precisa para funcionar foram escolhidas	Vou dar a minha opinião pessoal, talvez eles não achem isso, mas eu não percebi muito envolvimento dos professores ... na reunião que a gestora marcou estavam presentes os professores do turno matutino, poucos do vespertino e do noturno ... quase sempre é assim ... muitos professores não participam da escolha dos seus representantes	Além do convite feito pela gestora ... eu acredito que o conselho é importante para a escola ... ele representa a democratização da gestão escolar ... as decisões deixam de ser tomadas só pela gestora e todos nós que fazemos parte do conselho ficamos sabendo do que vai ser realizado.	Já vai fazer dois anos que eu estou no conselho ... eu nunca participei de uma formação para saber o que representa o conselho para a escola ... o conhecimento que tenho é dos estudos que realizo, formação para os conselheiros não teve até hoje ... acho que se houvesse essa preocupação ... em dar uma formação, o conselho funcionaria melhor.

	para eu fazer parte do conselho como não tem muito trabalho eu aceitei.				
Rep. func. C.E escola "A"	Se não me falha a memória foi em uma reunião que escolheram os representantes do conselho escolar. A minha função é de administrativo ... lembro que nós estávamos na secretaria da escola e a gestora disse pra eu me candidatar para o conselho.	Na relação aparece representante dos professores, dos pais, dos alunos e dos funcionários.	Eu posso dizer que houve o envolvimento de todos os funcionários na escolha. Acho que só uma secretaria do vespertino que estava doente não veio votar.	: Se fosse por minha própria vontade eu não participava não ... mas como a gestora pediu eu coloquei o meu nome.	Não teve formação ... na verdade eu fui em uma reunião com a gestora da escola em que um funcionário da secretaria tratou sobre a questão da prestação de contas. Isso foi no mês de agosto do ano passado. Foi só essa reunião
Rep. alun. C.E escola "A"	Lembro que a diretora da escola passou nas salas de aulas para falar sobre uma reunião em que ela queria que os alunos viessem ... essa	Eu não sei direito ... eu sou líder dos alunos, os outros eu não conheço ... mas eu acho que tem sim ... no dia da reunião eu fiquei na frente com	No dia da escolha a diretora da escola me colocou lá na frente e os alunos levantaram a mão quando ela pediu. Tinha bastante aluno.	Foi a diretora que pediu.	Não fiz nenhum curso sobre conselho, não. Eu não sei o que eu tenho que fazer.

	<p>reunião foi para tratar do conselho escolar ... depois que ela entrou na minha sala ela me chamou e me pediu para eu ser a líder de todos os alunos da escola. Como eu já era líder da minha sala eu aceitei ... ela me disse que eu não podia faltar no dia da reunião para que os alunos me olhassem e ela me apresentasse na escola ... foi na data da reunião que eu fui escolhida para esse conselho.</p>	<p>uma professora, a mãe de uma aluna e a moça que trabalha na secretaria da escola.</p>			
<p>Rep. pais. C.E escola "A"</p>	<p>Foi em um grande encontro organizado pela diretora da escola. Primeiro ela explicou que era para ter feito</p>	<p>São todos ... professores, alunos, funcionários, foram todos escolhidos.</p>	<p>Não tinham muitos pais ... quase eu não vinha no dia da escolha ... muitos de nós trabalhamos e fica</p>	<p>Eu estou sempre ajudando na escola, então esse foi um dos motivos que a diretora pediu pra eu ficar mais</p>	<p>Ela (diretora) nunca me convidou para participar de formação de conselho escolar.</p>

	antes, mas não tinha dado tempo. Como eu sou uma mãe sempre presente na escola, ajudo a fazer as coisas ... e já tinha participado outra vez ... eu fui mais uma vez escolhida.		muito difícil vim o tempo todo na escola, acho que não tinham quarenta pais de alunos.	uma vez no conselho ... da vez passada eu não fiz praticamente nada, só assinei umas folhas que ela me pediu.	
--	---	--	--	---	--

Eixo 2: Sobre o papel dos Conselhos Escolares

Entrevistados	Perguntas das entrevistas			
	Quais são as atribuições do Conselho Escolar?	Na escola existem documentos que definam as atribuições do Conselho Escolar?	O Conselho Escolar pode ser considerado um espaço de aprendizado da democracia?	O Conselho Escolar promove momentos de avaliação da gestão da escola?
Presidente C.E escola "A"	A primeira coisa é entender para que serve o conselho. Ele ajuda a democratizar a gestão da escola, que por muitos motivos ainda tem um pouco de centralização ...	As atribuições estão escritas no estatuto do conselho, é ele que tem tudo que deve ser feito, a forma como deve se organizar ... inclusive que deve colaborar com a gestão	Isso depende muito. O que é democracia? Eu entendo que é envolver as pessoas, na medida do possível a escola faz isso, nós chamamos para reuniões, dizemos o que é	Nós conversamos sobre as coisas, o que deve ser melhorado ou não ... então isso é avaliar.

	<p>Eu mesmo em alguns momentos tomo as decisões sem perguntar para as demais pessoas da escola. Então a sua principal atribuição é essa ... fazer com que os professores, os pais, os alunos, os funcionários e a comunidade possam colaborar com a escola ... ele é consultivo e deliberativo ... ele deve olhar a prestação de contas, acompanhar como a escola gasta os seus recursos, participar da elaboração e da implementação do projeto pedagógico da escola. Existem muitas dificuldades para cumprir essas funções ... a falta de participação é uma delas ... quase sempre as coisas são feitas por quem é da escola. Eu é quem organizo a maioria dessas funções.</p>	<p>da escola, mas isso não acontece muito. Eu posso dizer para você que os conselheiros não conhecem muito o estatuto, as outras pessoas da escola também não ... também eles não querem saber ... a gente convida pra uma simples reunião para saber das coisas dos seus filhos eles não comparecem, imagina pra conhecer um estatuto.</p>	<p>feito na escola, pedimos sugestões ... eles não dão e poucos participam das reuniões. Os próprios conselheiros não se envolvem muito com o que a escola faz ... se não fosse eu, a professora e a secretária não tinha conselho.</p>	
--	--	---	---	--

Rep. prof. C.E escola "A"	Na minha opinião a principal atribuição é democratizar a gestão da escola que ainda tem características autoritárias. Aqui mesmo em muitas situações é a gestora que quer dar a última palavra. Quando o conselho atua de verdade é democratizar. Mesmo ela tendo me convidado pra fazer parte do conselho eu penso isso. Também deve fiscalizar o que a gestora faz, se ela está agindo corretamente, acho que serve para envolver a escola como um todo. Na minha opinião na escola ele não faz essas coisas, quase tudo já vem definido.	É o estatuto que diz as atribuições. Eu não conheço ele todo, já li umas partes, logo quando eu entrei no conselho, só que não terminei a leitura ... sei que é importante agente conhecer. Os outros professores também não conhecem.	Quando o conselho tem uma prática coletiva, discutindo os problemas da escola, as questões de violência, indisciplina, dos recursos, ele está indo no caminho para que todos nós que estamos nele desenvolva atitudes democráticas, mas na nossa escola ele só se reúne quando é pra dizer que o dinheiro chegou e o que vai ser comprado. Mas tem vez que os professores pedem materiais para usar na sala de aula e não se compra.	Nós não fazemos reunião para conversar sobre a gestão da escola. A gestora já é a presidente do conselho.
Rep. func. C.E escola "A"	Tem uma ideia de que o conselho serve para melhorar o trabalho da escola. Eu acho que isso é até verdade, aqui na escola ele é responsável	Tem sim ... nós temos uma cópia dele no arquivo da escola. É o estatuto do conselho escolar, nele tem a estrutura do conselho e o que	Eu não percebo isso aqui na escola. A maioria das vezes já existe uma definição de tudo pela gestora, nós não sentamos para organizar	Tem não. Nem no início do ano, nem no fim do ano, nem em momento algum.

	<p>pelo recebimento de dinheiro ... a gente é que assina os documentos do que foi comprado na escola. Também tem a questão de indisciplina dos alunos e das festas comemorativas.</p>	<p>deve ser realizado. Eu posso falar por mim, conheço pouco, os demais representantes não sei informar.</p>	<p>juntos. Democracia é participação de todos, mas não é bem assim que eu vejo acontecer.</p>	
<p>Rep. alun. C.E escola "A"</p>	<p>Eu não sei direito ... a diretora me convidou pra fazer parte e representar os alunos da escola. Mas eu acho que diz respeito a representação dos alunos e a direção da escola.</p>	<p>Não conheço.</p>	<p>Viver na democracia é bom, nós podemos lutar pelos nossos direitos. O conselho era para nós podermos brigar pelos alunos, para ir conversar com a diretora e pedir pra ela melhorar as coisas da escola, os ventiladores, banheiros, a merenda, trazer um professor quando não tem. Só que não temos oportunidade pra isso.</p>	<p>Eu ainda não olhei esse conselho avaliar a diretora da escola.</p>
<p>Rep. pais. C.E escola "A"</p>	<p>Falar das atribuições é complicado ... deixa eu me lembrar ... a principal acho eu ... é com a coisa do dinheiro ... quando nos procuram é pra falar do</p>	<p>Sei que tem, mais eu nunca tive a oportunidade de olhar.</p>	<p>Pode sim, acredito que em qualquer lugar agente pode aprender a ser democrático, basta que as pessoas que estão no comando permitam</p>	<p>Olha ... eu não sei se faz, eu não participei dessa avaliação.</p>

	dinheiro ... pra assinar uns documentos do que foi comprado para a escola. A gestora diz que são coisas para melhorar o ensino dos nossos filhos, pra fazer atividades na escola.		que isso aconteça.	
--	---	--	--------------------	--

Eixo 3: O processo de representação nos Conselhos Escolares

Entrevistados	Perguntas das entrevistas			
	Qual a compreensão que você possui sobre representação?	Em sua opinião qual a importância da representação nos Conselhos Escolares?	Na sua concepção quais os desafios da representação? Existe articulação dos representantes com os representados?	Para você, quais são os limites da representação no Conselho Escolar?
Presidente C.E escola "A"	Eu vejo a representação como uma forma das pessoas participarem. Por exemplo, no caso da escola que não tem a possibilidade de todos se reunirem, quando se escolhe alguém para isso ele	Sim ...no conselho escolar essa representação é importante porque é uma forma dos professores, pais, alunos, profissionais, participarem das decisões ... Essas decisões sejam elas	A representação quase não acontece, a professora é a que mais se faz presente, às vezes é a que mais dar opinião, os pais e os alunos não são atuantes, principalmente o pai que	São muitos os limites, mas o principal é exatamente não ter o conhecimento sobre pra que serve o conselho...conhecer os problemas da escola e participar das discussões, são

	<p>está representando aquele grupo que o escolheu. É uma forma de estar presente mesmo que indiretamente ...é um procedimento da democracia, você vota em alguém e passa a responsabilidade pra essa pessoa atuar em seu nome ... é como se fosse um cheque em branco ... você tem que confiar na pessoa para dar esse cheque, e ela vai usar honestamente ... Então é o cidadão se fazendo presente através de alguém que ele elegeu para estar nos espaços em que são necessárias as representações.</p>	<p>administrativas, pedagógicas e financeiras contribuem para a melhoria das condições da escola e da aprendizagem dos alunos, então ... faz bem pra todo mundo a representação ... Ajuda na gestão da escola, eu vejo como uma forma de colaborar com a gestão, deixando ela ser mais democrática, cada um dando sua opinião, votando e tomando a melhor decisão.</p>	<p>difícilmente vem em uma reunião, a aluna só quando eu vou na sala de aula e fico insistindo muito para ela comparecer. Não ... para que houvesse uma articulação com os representados eles tinham que se dispor para sentar e debater sobre os problemas da escola, construir uma pauta para ser levada ao conselho e expor o que cada segmento pensa ... e como eles não atuam corretamente essa articulação não acontece.</p>	<p>poucos que fazem isso.</p>
<p>Rep. prof. C.E escola "A"</p>	<p>É ficar no lugar de alguém. Aqui na escola eu represento os professores no conselho escolar, sou eu que digo as coisas no lugar deles, eu concordo ou não, eu vim pro conselho pra isso. Como os</p>	<p>Eu penso que seja pra uma pessoa falar em nome dos demais, pra não ter aquela confusão de todo mundo ir brigar, de querer as coisas. Isso facilita, ajuda a democratizar, basta eu saber</p>	<p>Quem mais participa é quem tá na escola, a presidente do conselho que é a gestora, eu que sou professora, a secretária da escola que representa os funcionários, às vezes a representante de</p>	<p>Encontro entre os segmentos, entre eu e os professores e os outros também. É uma representação que não representa de verdade.</p>

	<p>outros professores não quiseram e a gestora conversou comigo e eles aceitaram então eu estou representando cada professor, dos dois turnos de funcionamento da escola, da manhã e da tarde, o que eu decido serve para os dois.</p>	<p>o que os professores querem e eu converso com a gestora.</p>	<p>aluno se faz presente e o dos pais é muito mais difícil. Só que quando ele não vem, ele assina a ata da reunião como se tivesse participado, isso facilita para as decisões. Não existe uma boa articulação entre os representantes e os representados, na verdade é por falta de tempo. Eu quase nem converso com os professores do turno que eu trabalho, quando eu estou livre eles estão em sala, quando eu vou pra sala de aula eu não saio de lá, tenho que cumprir a minha responsabilidade.</p>	
<p>Rep. func. C.E escola “A”</p>	<p>Eu sou representante dos funcionários no conselho escolar. Então, pelo que sei eu devo representar esse segmento, definir as coisas por eles. Eu não sou muito a favor disso, é muito complicado a gente decidir</p>	<p>É uma forma de participar, de atuar com mais intensidade na escola. Quando o Conselho Escolar funciona adequadamente, quando a pessoa é eleita de verdade pelos seus pares ela tem força para questionar,</p>	<p>Não é boa essa representação, não é boa porque não funciona direito, quando tem reunião não vem todo mundo. Também não tem articulação entre os segmentos, entre os</p>	<p>Eu acho que cada representante, as pessoas que fazem parte do conselho tinham que saber mais o que devem fazer, nós, eu vejo que é todo mundo, só a gestora que entende mais, nós não sabemos o que fazer.</p>

	<p>por outro, acho que era bom se cada funcionário dissesse o que pensa pra gestora e ela fizesse o que nós dizemos, mas não é assim que funciona quando tem uma coisa pra decidir e eu voto é como se todos os demais funcionários também tivessem votando.</p>	<p>para fazer propostas interessantes, de se envolver com a gestão da escola. Mas, como eu já falei eu só estou aqui por solicitação da gestora da escola, eu gosto de ajudar, mas sempre a mesma pessoa faz tudo, tem outros funcionários que deviam se envolver.</p>	<p>representantes e seus pares.</p>	<p>Esse é o limite que a representação tem.</p>
<p>Rep. alun. C.E escola “A”</p>	<p>Eu entendo que é ficar na representação dos alunos.</p>	<p>Mesmo sendo do Conselho Escolar, eu não faço muita coisa. Deve ser importante, a diretora me convidou pra ficar no lugar dos alunos e disse que era importante. Falou pra mim não ficar preocupada que não tinha muita coisa pra fazer, só bastava eu aceitar.</p>	<p>Eu faço as coisas quando me pedem, eu acho que a representação é boa. Eu não conversei com meus colegas sobre o conselho, ninguém nunca me perguntou de nada.</p>	<p>Não saber direito o que tenho que fazer é um limite.</p>
<p>Rep. pais. C.E escola “A”</p>	<p>A representação é algo de muita responsabilidade, como as pessoas não podem ir para os lugares existem os representantes. Então serve</p>	<p>Cada segmento tem uma pessoa no conselho e essa pessoa fica ali pra poder correr atrás do que é melhor.</p>	<p>Essa representação em que tem uma participação pra debater o que acontece na escola, com propostas e tudo mais, não tem. Se era para</p>	<p>Falta a gente saber mais o que temos que fazer ...se soubesse ia ser melhor.</p>

	para contribuir com a organização das coisas, para que tenha votação e se faça a melhor escolha.		cada pessoa trabalhar com os demais, não tem. Eu não faço nada com os pais.	
--	--	--	---	--

APÊNDICE 3 – QUESTÕES E TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS – ESCOLA “B”

Eixo 1: Os procedimentos para composição dos Conselhos Escolares

Entrevistados	Perguntas das entrevistas				
	Quais os mecanismos que a escola utiliza para escolher os representantes?	Quais são os segmentos que estão representados no Conselho da Escola?	Como se dar a participação do segmento na escolha dos representantes?	Quais são os motivos para participar do conselho ¹⁰¹ ?	Os conselheiros participam de cursos de formação relacionados ao Conselho Escolar?
Presidente C.E escola “B”	A nossa escolha aconteceu por eleição, nós fizemos um edital para que os interessados fizessem as suas candidaturas, além disso nós divulgamos na escola entre os professores e funcionários, de sala em sala conversando	Sim. Dessa vez tem representação de todos os segmentos ... os pais, os alunos, os professores, os funcionários e representante da comunidade local ... cada um deles tem os seus suplentes ... são seis conselheiros	A nossa escola prima para que a comunidade participe da eleição do conselho. Por isso nós publicamos o edital com antecedência e fazemos a divulgação nas salas para que todos os alunos, pais, professores,	Não existe uma motivação específica para eu ser conselheira, os gestores são membros natos então obrigatoriamente devem fazer parte do conselho. Quem vai exercer a presidência já é definido pelo	Há muito tempo não temos formação para os conselheiros antes da eleição eu digo qual a importância do conselho para a escola ... digo que sem ele a escola fica sem recursos ... sem dinheiro ... eu vejo que

¹⁰¹ No caso da presidente do Conselho Escolar, solicitamos que durante sua resposta falasse acerca dos critérios para o exercício da presidência.

	<p>com os alunos, chamamos os pais para uma reunião e com pessoas da comunidade. A eleição aconteceu de forma tranquila ... não votaram todos os professores e pais ... a maior votação foi dos alunos.</p>	<p>efetivos ... eu e a secretária não temos suplentes, os demais todos possuem ... então como eu disse ... são seis efetivos e quatro suplentes ... existem dificuldades para as pessoas se candidatarem ... foi na base do convencimento ... suamos a camisa ... mas deu certo</p>	<p>funcionários e a comunidade local participem dessa escolha.</p>	<p>estatuto do conselho escolar ... ele é o mesmo para todas as escolas municipais ... e nele está colocado que a presidência deve ser exercida pelo gestor ou pelo vice ... no caso da nossa escola eu como gestora exerço a presidência. Tem suas vantagens e desvantagens ... como vantagem eu posso dizer que por eu estar acompanhando o dia-a-dia da escola fica mais fácil ... eu tenho uma visão de tudo e posso levar as coisas para o conselho ... a desvantagem é que os outros conselheiros não aprendem a ser presidente ... parece que ficam com menos</p>	<p>existe uma necessidade de ter uma formação ... que se deixe claro o papel do conselho e dos conselheiros ... como ele pode influenciar na melhoria da escola, acompanhar a gestão ... as coisas que a gestora está fazendo ... era bom se tivesse, mas infelizmente não tem ... eu acho que até nós da escola podíamos fazer essa formação ... vou fazer essa proposta.</p>
--	---	---	--	--	--

				responsabilidade ... se outra pessoa fosse eu ficaria mais aliviada ... mas como não pode ser ... eu sempre fico com essa atribuição.	
Rep. prof. C.E escola "B"	A escola sempre faz eleição para escolher os representantes do conselho escolar. Eu estou trabalhando nessa escola há dez anos e de dois em dois anos tem eleição. Se publica um edital que é colocado no mural da escola, tem data para inscrição de quem quer ser representante ... os candidatos passam nas salas se apresentando e no dia da eleição tem as urnas por segmento ... urna de professores, de alunos e dos	Toda vez que vamos fazer a eleição temos candidatos de todos os segmentos, professores, alunos, funcionários e, também da comunidade local ... a gestora conversa com todos explicando a importância do conselho, explicando a necessidade de que as pessoas se prontifiquem para participar ... que o conselho só funciona direito se tem participação de todos ... isso tem dado certo	Eu considero que a participação dos professores é boa, mas pode ser melhor ... tem uns que dizem que não vão sair de casa só pra votar, mas a maioria dos professores participa da eleição, a data é definida com antecedência e todo mundo se organiza	Faz parte do compromisso que tenho como educadora, meu papel não é apenas dar aula. Se eu estou em uma escola eu tenho que me envolver com o que a escola faz e o conselho escolar é uma das coisas que eu estou envolvida. Ele é muito importante, decide sobre como gastar os recursos, resolve problemas de indisciplina, então como professora devo participar	Nós não tivemos formação para os conselheiros, acho que essa é uma responsabilidade da secretaria de educação. Com uma formação nós entenderíamos melhor para que serve o conselho e talvez ele funcionasse melhor

	funcionários	e as pessoas se candidatam.			
Rep. func. C.E escola “B”	Participei de uma eleição ... a gestora conversou com todos os funcionários, deu algumas explicações e perguntou se alguém se interessava ... além de funcionária da escola eu estou estudando pedagogia e eu sei que é importante participar, por isso eu decidir me candidatar.	No dia da eleição foram eleitos representantes de todos os segmentos, como determina as normas dos conselhos da rede municipal. Tem professor, aluno que é do noturno, funcionário, pai de aluno e um representante da comunidade.	A escola possui um número bom de funcionários, deu para a maioria participar da eleição ... como a eleição aconteceu nos três turnos de funcionamento da escola todos nós participamos ... ao todo temos vinte e dois funcionários na escola, entre os que estão na secretaria e os que são administrativos ... eu sou secretaria do vespertino.	Eu tive dois motivos para querer participar do conselho: o primeiro foi por ser funcionária da escola, é uma forma de poder contribuir com o que precisa ser realizado; o segundo motivo, se relaciona aos meus estudos em pedagogia ... eu preciso compreender mais sobre gestão democrática e o conselho escolar é um mecanismo para essa democratização.	É a minha primeira vez como representante no conselho. Nós não tivemos formação ainda.
Rep. alun. C.E escola “B”	Eu fui eleito em uma eleição que aconteceu na escola. A diretora passou nas salas e leu um documento que	Tem os pais ... é a mãe de uma colega do meu filho ... professor, uma funcionária, eu e uma pessoa que era da	Achei que foi legal ... votaram os alunos da manhã, da tarde e da noite ... o horário que eu estudo ... tem só a	Pra falar a verdade, eu pensei que fosse ganhar alguma coisa ... depois foi dito que não ganhava ... como eu já	Acho que não... se teve eu não fiz.

	<p>dizia o período para se candidatar e o dia da eleição ... ela explicou o que era e disse que tinha que ser maior de 14 anos. Eu tenho um filho que estuda na escola pela manhã, faz a segunda série ... eu quis participar ...teve outro aluno da tarde ... eu fiquei em primeiro e ele em segundo ... para quando eu não tivesse ele participar.</p>	<p>comunidade.</p>	<p>minha sala e todo mundo votou na eleição.</p>	<p>estava eu não deixei.</p>	
<p>Rep. pais. C.E escola "B"</p>	<p>Eu fui eleita. A diretora da escola me explicou a importância de um representante dos pais, uma parceria para que as coisas possam acontecer. Então em me coloquei para participar da eleição.</p>	<p>Nessa escola tem a representação de todos os segmentos, a diretora tem a preocupação de que todos sejam representados ... quando um não vem tem uma pessoa que substitui.</p>	<p>Posso dizer que foi boa ... os pais que puderam vim, vieram ... deu para fazer a eleição. A maioria aproveitou o horário da saída para votar ... isso não atrapalha o que precisam fazer .</p>	<p>Meu filho estuda na escola, é uma forma de colaborar com o que acontece ... penso na educação dele e dos outros alunos ... esse conselho faz parte disso.</p>	<p>Não foi dada formação pra nós do conselho.</p>

Rep. com. loc. C.E escola “B”	Foi em uma eleição que ocorreu na escola, tinham várias pessoas votando.	Tem todos os segmentos que fazem parte da escola.	Não foi só gente de fora da escola que votou no meu nome, teve professor, teve aluno e teve pai.	Eu venho sempre na escola, dou uma mão nas coisas ... minha filha já estudou aqui e eu fiz uma boa relação com todo mundo.	Se teve formação eu não participei.
-------------------------------------	--	---	--	--	-------------------------------------

Eixo 2: Sobre o papel dos Conselhos Escolares

Entrevistados	Perguntas das entrevistas			
	Quais são as atribuições do Conselho Escolar?	Na escola existem documentos que definam as atribuições do Conselho Escolar?	O Conselho Escolar pode ser considerado um espaço de aprendizado da democracia?	O Conselho Escolar promove momentos de avaliação da gestão da escola?
Presidente C.E escola “B”	As atribuições do conselho, não só aqui nessa escola, mas em todas as escolas do município de São Luís, estão relacionadas no estatuto dos conselhos ... são muitas atribuições ... eu vou ler o que está no estatuto ... fica melhor ... eu não vou me	O documento que define as atribuições é o estatuto do conselho, ele foi feito para toda a rede de escolas ... é padrão ... na época de construção fizemos umas reuniões, restrita as pessoas da escola ... isso lá em 2003-2004 ... não lembro direito	Eu penso que o conselho escolar, quando funciona de forma adequada pode contribuir para muitas coisas na escola e na sociedade também vamos recordar que ele possibilita a democratização da gestão, a fiscalização dos recursos, a	Eu vou ser sincera com você ... avaliação de verdade não acontece não eu acho que era para acontecer mas não acontece as vezes tem um representante ou outro que nós sentamos para conversar sobre vários assuntos da escola, eu chamo para eles

	<p>lembrar de todas essas atribuições ... veja só ... temos: em relação as principais é exerce a função consultiva, colaborando com a tomada de posição de certos encaminhamentos e a função deliberativa, tomando as decisões, isso acontece nos momentos de reuniões. Além dessas cabe ao conselho: participar da elaboração do plano de ação da gestão; colaborar com as questões de ordem pedagógica, administrativa e financeira; apoiar ações de formação com foco no conselho escolar; aprovar o plano de aplicação dos recursos dos programas; revisar os balancetes das receitas e despesas; emitir pareceres sobre as decisões tomadas. Essas são as que eu considero mais importantes.</p>	<p>.... Pra falar a verdade o estatuto não é conhecido pela comunidade escolar, os conselheiros conhecem, nós já trabalhamos com ele e eu dei uma cópia pra cada pessoa do conselho. A comunidade não conhece ... isso é uma falha nossa eu reconheço ... vou tentar dar um jeito nisso ... mas de certo ... eu posso afirmar que não conhecem.</p>	<p>definição de ações para a escola ... ele pode descentralizar as decisões ... não é só o gestor que manda ... as decisões passam a ser compartilhadas quando se tem o conselho escolar ... quando cada representante dos segmentos atua, colaborando com a escola isso é interesse ... é um ato democrático ... apesar dessa participação ser difícil, como eu já disse ... mas ele é sim um espaço de aprendizado da democracia ... se agente entender que a democracia tem haver com o envolvimento das pessoas, com o compromisso por aquilo que é feito ... com o ouvir a opinião dos outros e definir o que é melhor para todos ... a participação é algo que faz parte da democracia e o conselho escolar é um</p>	<p>me dizerem o que pensam ... mas não é aquela coisa aprofundada de fazer uma análise dos problemas que nós temos, de propor soluções, então ... nós não avaliamos o modo de funcionamento da gestão, incluindo o trabalho que eu faço, a coordenadora pedagógica ... isso não acontece ... Eu penso que essa falta de avaliação é porque os membros do conselho não possuem consciência de que eles podem fazer isso ... avaliar a gestão da escola ... acho que ainda existe aquela ideia de que tudo o que o gestor faz é correto ... é o melhor pra escola ... mas eu preciso de outras visões das pessoas dizerem o que pensam ... fazer propostas de melhorar as coisas ... mas não acontece</p>
--	---	---	--	--

	Essas atribuições não são integralmente cumpridas pelo conselho, precisa melhorar em muitos aspectos.		espaço na escola em que as pessoas podem participar, através dos seus representantes ... que são escolhidos por todos em eleição ... aqui na escola nós sempre fazemos a eleição.	isso não infelizmente.
Rep. prof. C.E escola “B”	Existe uma definição de que o conselho escolar deve atuar junto com a gestora, colaborar com tudo que é feito na escola. Isso corresponde a democratizar o que deve ser realizado. Olhar o PPP da escola, fazer reuniões, verificar as compras que a gestora faz com o dinheiro do PDDE, envolver a comunidade escolar. A gestora sempre conversa sobre isso ... diz que nós fomos eleitos para poder ajudar.	Tudo que deve ser feito pelo conselho tem no estatuto. Ele não é novo, mas atende as coisas da escola. Eu conheço o estatuto, já fiz a leitura. Não sei se os demais professores conhecem.	Claro que sim. Veja só ... se nós temos um conselho que envolve os seus membros e se esses membros têm direito a voz, dizer o que pensam, se isso é levado em consideração já é democracia. Dar oportunidade para as pessoas participarem ... democracia é participação ... participar de verdade, defender os direitos do segmento que representa e de todos da escola.	No ano passado a gestora nos chamou para fazer uma avaliação das atividades da escola ... tem professor que nem liga ... se chama eles reclamam, dizem que é bobagem e se não chama também reclamam ... o ser humano é complicado. Mas ela (a gestora) convida, não só quem é do conselho, chama os outros professores, alunos, os pais não tem muito tempo ... são poucos que se fazem presentes.
Rep. func. C.E escola	Pelo que é norma nas escolas municipais, o conselho	A escola tem o estatuto do conselho. Ele foi elaborado	Eu vejo o Conselho Escolar em muitos aspectos como um	Na minha opinião esses momentos existem mais não

“B”	escolar tem como primeira atribuição promover a aproximação entre os pais, os alunos, os professores e a gestão da escola. Essa atribuição tem o objetivo de democratizar a gestão escolar, o trabalho não é só da diretora é de todo mundo.	junto com o regimento da escola, que também é um para toda a rede. O estatuto do conselho coloca muito bem detalhado todas as funções que tem e aquilo que cada representante deve fazer. Como a gestora tem a preocupação de entregar uma cópia para cada conselheiro, eu acho que conhecem. Os demais da comunidade escolar eu creio que não, eles não tem interesse.	local para o exercício da democracia. Ela se apresenta na forma como as pessoas são escolhidas, existe eleição, na eleição podem votar professores, alunos, os pais dos alunos, as pessoas do bairro se tiverem vontade. Nas atividades do conselho, nós podemos fazer uma discussão, só que as pessoas não se interessam. Eu também me coloco nessa condição, mesmo eu trabalhando na escola tem coisa que falam que eu nem ligo.	são permanentes, para serem melhores precisava acontecer no mínimo a cada final de bimestre, quando acontece é só no final do ano.
Rep. alun. C.E escola “B”	São muitas atribuições ... quando foi a eleição a diretora disse na turma que era para apoiar ela na hora de fazer as coisas da escola. Ela conversa comigo sobre o que vai fazer, pergunta o que eu acho, se isso vai ser bom para os alunos da escola.	Existe esse documento, logo que entrei a diretora fez uma palestra sobre esse documento ... é ... o estatuto, ela deu uma cópia para cada pessoa do conselho. Eu tenho a minha guardada em casa. Os demais alunos não sabem da existência desse	Olha, agente aprende muita coisa, esse ano eu já participei de mais de duas reuniões para tratar sobre o que acontece na escola ... eu não venho em todas ... eu trabalho e tem dia que a reunião é feita e eu estou trabalhando, eu não posso	A diretora teve essa preocupação de chamar pra saber o que a gente acha do trabalho que a escola realiza.

	Mesmo eu estudando a noite eu venho na escola as vezes para saber como o meu filho está se saindo e a diretora me chama e conversa comigo.	documento, pelo menos ninguém nunca falou comigo...eu penso que só quem é do conselho tem.	faltar o serviço, só venho nas folgas. Quando a gente debate os problemas da escola é uma forma de se aprender a democracia.	
Rep. pais. C.E escola "B"	Nós fazemos muitas coisas no conselho ... prestação de contas, decisão sobre indisciplina, festas que a escola organiza. Já teve a questão de greve, a diretora coloca quando estamos reunidos.	Tem o estatuto do conselho ... nós fizemos a leitura dele para saber sobre o conselho. Não sei se os outros pais conhecem, só se eles procuraram a diretora para saber.	Ele já é ... fazer a eleição para saber quem vai ficar no conselho é uma parte da sua democracia, dizer o que acontece na escola é outra ... então dar pra aprender sobre a democracia.	Em um encontro nosso a diretora perguntou o que nós achava da escola, o que precisava melhorar, sobre ela como gestora ... ela até disse que a escola é como se fosse a casa dela.
Rep. com. loc. C.E escola "B"	Ele tem a função deliberativa e consultiva. Na escola colabora com o que é feito pela diretora, controla os recursos que a escola recebe. Já teve discussão sobre o projeto da escola, a diretora disse que tinha que ser melhorado e o conselho tinha que ajudar. Ajuda a promover a articulação entre a escola e a comunidade ...	Na escola tem o estatuto do conselho escolar, fala da estrutura do conselho, o que ele tem que fazer, a quantidade de conselheiros ... quem é do conselho conhece ... mas eu acho que a comunidade escolar não conhece ainda.	Eu considero que é um local de democracia ... no momento em que os problemas da escola são tratados e quem tá no conselho pode dar opinião é um exercício democrático.	Nós já tratamos sobre os problemas da escola, se as ações desenvolvidas dão resultado, se os professores estão ensinando corretamente.

	essa eu acho a mais importante. Muitas dessas coisas o conselho faz.			
--	--	--	--	--

Eixo 3: O processo de representação nos Conselhos Escolares

Entrevistados	Perguntas das entrevistas			
	Qual a compreensão que você possui sobre representação?	Em sua opinião qual a importância da representação nos Conselhos Escolares?	Na sua concepção quais os desafios da representação? Existe articulação dos representantes com os representados?	Para você, quais são os limites da representação no Conselho Escolar?
Presidente C.E escola "B"	A representação é uma forma de fazer as pessoas ter um maior envolvimento, tudo começa no momento da eleição, quando é escolhido alguém que vai falar por você, vai lutar para trazer benefícios para o grupo que ele representa. As vezes tem que ter muita garra pra correr atrás, se for uma pessoa	O conselho só funciona se tiver os representantes, eu sozinha como presidente não sou o conselho. Ele é cada professor, cada aluno, cada pai, cada funcionário, então a eleição dos membros do conselho é importante. Eu fico até chateada quando a reunião não acontece porque só tem eu e a professora, eu	Aqui na escola eu tento fazer o possível para que cada segmento desempenhe adequadamente o seu trabalho, mas essa representação às vezes deixa a desejar. Nós fazemos o possível para que os professores, os pais, os alunos, os funcionários e a comunidade representem da	O maior limite da representação tem haver com o que eu disse anteriormente, é a falta de contato entre quem está no conselho e os representados, eles deviam discutir, o professor com os demais professores, alunos com alunos, pais com pais, todo mundo. Eu penso que é a falta de tempo que

	<p>parada não é interessante. Por isso que é importante saber em quem se vota, o exemplo acontece com nós mesmos, as vezes nós votamos em um político e ele só pensa em enriquecer, certo que isso não tem na escola. Mais mesmo assim tem que ter confiança, na escola tem que ser escolhido quem tem mais capacidade, que vai me ajudar a lutar pela melhoria das condições da escola. Aqui já teve uma situação de nós irmos na secretaria de educação, pedir pra eles fazerem algumas melhorias na escola, eu não fui sozinha, levei mais gente do conselho comigo ... demorou, mais depois mandaram fazer.</p>	<p>preciso de mais gente para decidir o que fazer, como fazer. Eu vejo o conselho como o órgão máximo da gestão da escola, ele não é só pra tratar dos recursos, então qualquer decisão não pode ser tomada por mim, às vezes quando é uma coisa urgente eu até decido, mas mesmo assim depois eu comunico pro conselho quando se faz a reunião.</p>	<p>melhor forma possível. Eu fico insistindo para que eles se candidatem, que participem, eu digo o que vamos discutir com antecedência para eles saberem e darem as suas opiniões, mas mesmo assim eles ficam calados, principalmente o de alunos e o dos pais. Não existe muita articulação, até entre os professores, nós divulgamos o que vai ser tratado, ela está na escola, mas não repassa para os seus colegas, na verdade ela fica limitada ao turno que trabalha, diz para alguns professores, mas não para todos, nos outros segmentos é pior ainda.</p>	<p>atrapalha, os professores trabalham em mais de uma escola, os pais também trabalham, então acho que não dar pra se reunir e conversar, se tivesse isso a representação era melhor.</p>
Rep. prof. C.E escola "B"	<p>Eu entendo a representação como uma forma de fazer as coisas acontecerem com</p>	<p>É extremamente importante. No conselho vão ser tomadas as decisões de tudo que</p>	<p>Avaliar o que os outros fazem é um pouco difícil, mas eu vou começar por</p>	<p>Eu acredito que a falta de tempo é o maior limite do processo de representação,</p>

	<p>mais facilidade. Vamos dar o exemplo da política, nós elegemos as pessoas que nos representam, que vão lutar pela melhoria das condições de vida, de trabalho, de saúde e educação. Quando nós votamos, estamos delegando a responsabilidade para alguém, para aqueles que elegemos. Então é isso, você dar o poder que é seu para que a pessoa faça as coisas em seu nome, fazer as coisas certas, só que muitas vezes eles não fazem.</p>	<p>acontece na escola, então se você tem o representante dos professores, dos pais, dos alunos, da comunidade e dos funcionários e todos podem dar sua opinião sobre o que precisa ser decidido, as coisas são mais democratizadas, quem tá na gestão não toma as decisões por conta própria, tudo é decidido no coletivo, por todos, por isso que a representação é importante.</p>	<p>mim que represento os professores, eu fui eleita porque eles confiaram que eu ia fazer as coisas certas. Só que eu deixo muito a desejar na representação dos professores, eu acho que tem professor que não sabe mais que eu sou a representante deles. Eu e os demais representantes quando estamos nas reuniões do conselho não participamos muito, eu participo um pouquinho mais, às vezes o representante dos funcionários, o aluno mesmo estando presente não participa muito, parece que nem sabe o que dizer, o representante dos pais é até esperto, ele as vezes questiona e sugere algumas coisas, as vezes se coloca para ajudar ... isso quando ele tem tempo. Eu não vejo</p>	<p>tempo de quem é representante e também do segmento que a gente representa. Quase sempre quando a gestora marca uma reunião que é pra tratar sobre as notas dos filhos, isso nós fazemos a cada bimestre aqui na escola, mesmo assim os pais não participam, tem professor que é chamado para uma reunião e fica o tempo todo olhando pro relógio querendo que termine logo, isso tem haver com compromisso, as pessoas não querem ter compromisso com a escola que trabalha, que o filho estuda, os alunos também não, eles vem só pra estudar ou melhor só pra fazer que estudam.</p>
--	--	--	---	---

			<p>como se tivesse uma articulação entre os membros do conselho e a comunidade escolar, esse contato mais direto só existe no momento de escolher, da eleição, quando se faz uma campanha, pede para que o segmento que você faz parte vote em você, depois não tem mais essa articulação.</p>	
<p>Rep. func. C.E escola “B”</p>	<p>É algo interessante, é agir com responsabilidade em nome das outras pessoas, defender os interesses dos colegas, os interesses das pessoas que estão na escola, ajudar na melhoria da sua qualidade. Eu entendo representar como responder pelo outro.</p>	<p>Ele, o conselho, é o local de democratização da gestão, na escola existe essa filosofia, por isso que a gestora faz questão de que cada segmento tenha o seu representante no conselho, cada um deles pode falar em nome do grupo que representa, o professor conhece os desejos dos professores, o aluno dos alunos, o pai dos outros pais, eu sei o que os demais funcionários pensam, então</p>	<p>A representação era para ser melhor, ter mais envolvimento de todos os conselheiros, mas não tem. As pessoas estão acostumadas a só receberem as coisas prontas, quando tem a oportunidade de construir reclamam. Nós mesmos que estamos no conselho temos dificuldade em fazer a articulação com os nossos segmentos, eu trabalho na escola dois turnos posso até tentar fazer,</p>	<p>As pessoas devem ser preparadas para representar, saber melhor o que fazer e como fazer. Não ficar de braços cruzados, se envolver, se não se envolve com os demais se torna impossível representar, fica só de faz de conta.</p>

		<p>cada um pode reivindicar o que é melhor, é dar o direito de se fazer ouvir, pessoalmente eu penso que uma escola só é boa se ela consegue fazer o que é melhor para todos.</p>	<p>mas esqueço, para o aluno que estuda a noite vim de manhã e de tarde é mais complicado, e o professor que quando sai daqui vai correndo pra outro trabalho, então não tem articulação.</p>	
Rep. alun. C.E escola "B"	<p>Eu entendo por representação a oportunidade que a pessoa tem de participar mais diretamente das decisões. Eu sou o representante dos alunos, mesmo eu estudando a noite eu estou no conselho para representar todos os alunos da escola, para decidir como se eles tivessem decidindo, eu fui eleito pelos alunos pra poder atuar em nome de cada um deles.</p>	<p>Na minha opinião ela torna tudo mais justo, eu estou no conselho representando os alunos, falando por eles, fazendo o que é melhor para os alunos e também para a escola. A gestora já conversou isso com quem é do conselho, cada um representa um grupo e em nome do grupo devemos pensar no que é melhor para a escola.</p>	<p>A pessoa que mais colabora é a professora, eu acho que os outros do conselho nem tanto. Tem também a funcionária, ela trabalha na escola, tem mais tempo. Nas discussões não existe muita participação, é mais a gestora e a professora, os outros ficam mais calados. Eu não me articulo bem como os outros alunos da escola.</p>	<p>Talvez é a questão do tempo, a pessoa precisa ter mais tempo para vim pro conselho.</p>
Rep. pais. C.E escola "B"	<p>Nós temos que pensar a representação como uma oportunidade ...oportunidade para contribuir com o que</p>	<p>Tem muita importância sim! Cada um pode dar a sua opinião, aluno, pai, professor, funcionário</p>	<p>Sempre tem quem participa mais e quem participa menos ...pra quem é da escola fica mais fácil participar das</p>	<p>O maior de todos é a falta de tempo e de vontade de atuar corretamente.</p>

	<p>ocorre na escola. Se tem uma eleição, embora com uma pessoa para concorrer e as pessoas vão para votar é porque acreditam nessa pessoa. Quem é escolhido tem muita responsabilidade, ele atua em nome de quem elegeu ele e até de quem não elegeu.</p>	<p>...discutir da melhor forma os assuntos ... a gestora da escola sempre diz que nós devemos defender quem nós estamos representando.</p>	<p>reuniões e das outras atividades, para os pais que trabalham é mais complicado, não tenho como faltar o trabalho pra vim na escola. Não tem lá essa articulação, eu conversar com os outros pais pra saber o que eles esperam é praticamente impossível.</p>	
<p>Rep. com. loc. C.E escola "B"</p>	<p>Na minha compreensão a representação é uma forma de democracia. Quando pela eleição nós escolhemos aquelas pessoas que estão preparadas para atuar por nós, isso é nos representar. Desenvolver com compromisso esse ato da representação, com honestidade e seriedade. Não é qualquer pessoa que deve ser representante, essa pessoa precisa ter garra.</p>	<p>O Conselho Escolar é o local em que os assuntos da escola vão ser decididos. Nesse conselho tem representação dos vários segmentos da escola, então é como se cada um deles tivesse dando sua opinião, mesmo que seja com outra pessoa em seu lugar, mas essa pessoa foram os seus pares que escolheram.</p>	<p>Mesmo essa escola sendo melhor, com a diretora telefonando pra marcar as reuniões, a representação não funciona bem. Nem todo mundo está na reunião, não colabora com as discussões, então não é boa a representação. Não temos nada para articular os representantes com os seus segmentos</p>	<p>O desânimo é um dos limites, as pessoas dizem as coisas e como não se realizam quem estar na escola vai deixando de acreditar que pode mudar. Tem também o tempo pra que a gente participe, eu acho que todo mundo trabalha e não estão nos encontros</p>