

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO

JOSÉ PAULINO SOUSA SANTOS

A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS: a experiência da rede
pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

São Luís

2011

JOSÉ PAULINO SOUSA SANTOS

A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS: a experiência da rede
pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
-Graduação em Educação - Mestrado da Univer-
sidade Federal do Maranhão, para obtenção do
título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Francisca das Chagas
Silva Lima

São Luís
2011

JOSE PAULINO SOUSA SANTOS

A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Francisca das Chagas Silva Lima

Aprovada em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Francisca das Chagas Silva Lima (Orientadora)
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Maria da Glória Carvalho Moura
Universidade Federal do Piauí
Doutora em Educação
1.º Examinador (a)

Prof.^a Dr.^a Maria José Pires Barros Cardozo
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão
2.º Examinador (a)

Prof.^a Dr.^a Maria Alice Melo (Suplente)
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

A meu pai Raimundo Nonato dos Santos (*In
memoriam*)

Dedico este trabalho aos povos balaíos, que com
suas vidas semearam a luta por uma sociedade
mais justa e igualitária, tendo em vista construir
uma cultura política emancipatória no Maranhão.

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas que me acompanharam nesta jornada. Fica aqui o meu reconhecimento.

Agradeço à família (minha mãe, Raimunda, meus irmãos Sebastião, Raimundo, Paulo, Antonio, Francisca, Maria Isabel), a meus sobrinhos e cunhados.

A Nilbert Malone, pelo incentivo constante e pela presença amiga.

Ao Marcelo, pela luz do alto. Fique em paz.

À professora Francisca Lima, pelo carinho com que me acolheu, pela atenção e dedicação na orientação do meu trabalho e por dividir comigo as angústias e alegrias deste processo de construção de um trabalho científico.

Aos professores, pais, referências municipais das escolas pesquisadas pelo acolhimento e prontidão em participarem da pesquisa.

Aos servidores e gestores da Secretaria Municipal de Educação de Alto Alegre do Pindaré (MA), em especial ao Conselho Municipal de Educação que, desde o início, acolheram a proposta de estudo e se dispuseram a colaborar com a pesquisa.

Aos professores e professoras do curso de Mestrado em Educação da UFMA, por suas contribuições teóricas.

À funcionária Gisele, pela atenção dedicada sempre que solicitada.

Aos amigos de turma Nadja, Silva, Socorro, Robson, pela prazerosa companhia.

Às professoras Maria Alice Melo, Maria José Pires Barros Cardozo, por aceitarem fazer a primeira leitura do meu trabalho e por suas ricas contribuições.

A Nelci Linhares, pelo olhar firme e determinado, incentivando-me.

A Rosa Maria Pinto, pelo entusiasmo e correção no que faz e sente.

Ao Antenor Jorge da Costa, pela luz translúcida dele emanado.

A Simódece Ferreira, pela benção.

À UEMA e à Faculdade Atenas Maranhense, pelo investimento na minha qualificação profissional.

Aos colegas de trabalho Núbia, Helciane, Lourdene, César Choairy (CESSIN) e Yáskara e Ieda (Faculdade Atenas Maranhense).

“É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática.”

Paulo Freire

RESUMO

O presente trabalho se inscreve na linha de pesquisa: Estado e Gestão Educacional, no Grupo de Pesquisa: Política de Educação Básica, do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado, da Universidade Federal do Maranhão. Tem como objeto de análise **“A Gestão das Políticas Educacionais Municipais: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré – MA”**. Circunscreve-se esse processo no âmbito da reforma do Estado brasileiro prevalente nos anos de 1990, e as reformas educativas decorrentes desse processo de reconfiguração da educação às novas determinações do mercado. Para isso, definem-se como objetivos norteadores refletir sobre a gestão escolar democrática priorizada nas diretrizes educacionais, destacando-se inicialmente os marcos legais: CF/ 1988 e a LDB (Lei n.º 9394/96), a partir da concepção prevalente nos anos de 1990; analisar o papel dos conselhos na área de educação, situando-os no contexto dos sistemas de ensino, destacando sua natureza, princípios, objetivos e funções; abordar o processo de municipalização da educação e as tensões estabelecidas entre o movimento social, no âmbito do processo legislativo desenvolvido nos anos de 1980/90, no contexto de democratização da sociedade brasileira. Quanto à metodologia aplicada, o presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, cuja proposta metodológica desenvolveu-se articulando pesquisa bibliográfica documental e empírica. Buscou-se aporte teórico nas contribuições de Demo (2009), Hora (2011), Frigotto (2004), Gohn (2002), Nogueira, Romanelli, Zago (2000), Nascimento (2006), Paro (2004), Paz (2004), Werle (2008), Sheinvar; Algebaile (2004), entre outros. Na coleta de dados utilizou-se roteiro de entrevista semiestruturada, utilizando-se questionários contendo questões abertas e fechadas, aplicados a uma amostra constituída por 39 (trinta e nove) sujeitos: gestores, professores, pais, coordenadores pedagógicos e autoridades municipais de educação. O estudo realizado ressaltou a importância e a necessidade de um maior conhecimento por parte da comunidade escolar sobre concepção e princípios de gestão democrática, autonomia, participação e sobre gestão do trabalho pedagógico, além de investimentos na formação inicial e continuada dos sujeitos da escola, incluindo o gestor. Enfatiza-se a importância da participação efetiva da comunidade escolar, na perspectiva de contribuir para a superação das contradições sociais que repercutem no seu interior e de auxiliar e fomentar a participação com vistas ao processo de construção de uma sociedade mais humana e democrática.

Palavras-Chave: Políticas Educacionais – Gestão Democrática – Conselhos Escolares.

ABSTRACT

This work is part of the line of research: Status and Educational Management in the Research Group: Basic Education Policy, the Graduate Program in Education - Master of the Federal University of Maranhão. Its object of study "Management of Municipal Educational Policy: Experience from public municipal Pindaré Alegre do Alto - MA." This process is limited in the reform of the Brazilian state prevalent in the 1990s, and the educational reforms arising from this reconfiguration process of education to new determinations of the market. For this purpose are defined as guiding objectives to reflect on the democratic school management guidelines prioritized education, especially the first legal frameworks: CF / 1988 and LDB (Law No. 9394/96), from conception prevalent in the years 1990. We analyze the role of councils in the area of education, placing them in the context of education, highlighting its nature, principles, objectives and functions. Addresses the process of municipalization of education and the tensions between the established social movement in the legislative process developed in the years 1980/90 in the context of democratization of Brazilian society. The methodology applied to this study is characterized as a qualitative research, whose methodological approach developed articulating documentary and empirical literature. We tried to theoretical contribution contributions Demo (1998), Time (2011), Frigotto (2004), Gohn (2002), Walnut, Romanelli, Zago (2000), Birth (2006), Paro (2004), Peace (2004), Werle (2008), Sheinvar; Algebaile (2004) among others. Data collection script was used semi-structured interview using a questionnaire containing open and closed questions applied to a sample of 39 (thirty nine) subjects: managers, teachers, parents, educational coordinators and local education authorities . The study highlighted the importance and need for more knowledge on the part of the school community on design and management principles of democracy, autonomy, participation and management of educational work, as well as investments in initial and continuing training of school subjects, including manager. We emphasize the importance of active participation of the school community, as a contribution to overcoming the social contradictions that resonate within you and help and involvement with a view to the process of building a more humane and democratic society.

Keywords: Education Policy - Democratic Management – School Boards

LISTA DE SIGLAS

ANFOPE	- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APMF	- Associação de Pais e Mestres e Funcionários
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
CCQ	- Círculo de Controle da Qualidade
CDI	- Comissão de Desenvolvimento Institucional
CEBs	- Comunidades Eclesiais de Bases
CEDAC	- Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária
CEPAL	- Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CESSIN	- Centro de Estudos Superiores de Santa Inês
CF	- Constituição Federal/88
CGT	- Comando Geral dos Trabalhadores
CIE	- Conferências Ibero-Americanas de Educação
CME	- Conselho Municipal de Educação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENADE	- Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	- Exame Nacional de Ensino Médio
EPT	- Programa Educação para Todos
FAMEM	- Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	- Imposto sobre Serviço
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	- Ministério da Educação
OCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
ONG	- Organização não-governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAHE	- Plano de ação Hemisférico sobre Educação
PDCA	- Planejar, Agir, Verificar e Corrigir
PDDE	- Programa Dinheiro Direto da Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PNATE	- Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	- Projeto Principal de Educação
PRELAC	- Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PSDB	- Partido da Social Democracia
PT	- Partido dos Trabalhadores
SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBPS	- Sistema Brasileiro de Proteção Social
SEBRAE	- Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEEDUC	- Secretaria de Estado da Educação/Maranhão
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SME	- Secretaria Municipal de Educação
SNE	- Sistema Nacional de Educação
UEMA	- Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	- Organização das Ações Unidas para a Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ESTADO E EDUCAÇÃO: a gestão da educação nacional a partir dos anos 1990.	24
3	GESTÃO ESCOLAR E OS MARCOS LEGAIS: elementos analíticos	37
3.1	Concepção de gestão escolar a partir da CF 88 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	46
3.2	Plano Nacional de Educação e a concepção de gestão democrática	51
3.3	Conferência Nacional de Educação e o Novo Plano Nacional de Educação: proposições e orientações.....	56
4	DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: concepções teóricas, princípios e orientações	61
4.1	A participação e a gestão democrática na educação brasileira: algumas considerações	66
5	EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM ALTO ALEGRE DO PINDARÉ (MA): elementos analíticos	73
5.1	Uma breve caracterização do Município	73
5.2	A gestão das escolas: concepção dos gestores, “conselheiros”, pais, alunos e funcionários.	77
5.3	Conselhos Escolares: perspectiva de democratização da escola.....	117
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
	REFERÊNCIAS	133
	APÊNDICES	145
	ANEXO	154

1 INTRODUÇÃO

“A maioria dos problemas de administração pública reclama, para a boa solução, ação conjunta das várias órbitas de poderes: a municipal, a estadual e a federal. E se tais problemas chegam a envolver ação de cunho predominantemente social, como a da economia, a da educação e a da saúde, esse espírito de boa colaboração se torna, então, de todo imprescindível.”

Lourenço Filho

O debate sobre gestão da educação no Brasil tem se intensificado nas últimas décadas e se constituído em objeto de pesquisas desenvolvidas a partir de 1970, do século XX, num contexto de reivindicação pela ampliação do acesso à escola pública, da defesa da democratização da gestão e da melhoria da qualidade da educação.

Com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (1987), o Movimento em defesa da escola pública democrática conseguiu aprovação no texto constitucional da “Educação como direito de todos e dever do Estado e da Família”, prevendo a participação dos movimentos sociais na elaboração da Política Nacional de Educação e controle de sua execução, através da descentralização dos níveis e modalidade de ensino, instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96).

A materialidade desses debates, em parte, implicou modificações, sobremaneira, na ordem jurídico-institucional, implementadas a partir de novos marcos legais, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, e conseqüentemente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidades entre os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dentre essas mudanças, destaca-se a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação e a atuação dos Conselhos Escolares, como instrumento de gestão democrática da escola pública e das políticas educacionais implementadas a partir dos anos 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro.

A luta dos trabalhadores em educação, desenvolvida nos anos de 1970 e 1980, assegurou que fosse contemplada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei n.º 9.394/96), o princípio da gestão democrática do ensino público e que este se configurasse como um dos balizadores da organização da educação brasileira. O fortalecimento da luta dos educadores pela consolidação de uma escola pública democrática e de qualidade socialmente referenciada incluiu o princípio da

participação no processo de escolha dos gestores escolares. A partir dessas inovações, a presente dissertação tem por finalidade investigar como os conselhos escolares têm contribuído na implementação e fortalecimento da gestão democrática, ditame contemplado na Carta Constitucional de 1988 e referendado na LDB n.º 9.394/96.

Desse modo, a inserção brasileira na lógica neoliberal, com destaque ao processo de globalização em curso, alinha-se às premissas de liberalização econômica, desregulação financeira, promovendo alterações substantivas na legislação previdenciária e trabalhista e, fundamentalmente, na intensificação dos processos de privatização no setor público. Nesse contexto, organismos financeiros como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) assumem a função de importantes interlocutores multilaterais da agenda política brasileira. No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, a partir da década de 1980, tem formulado proposições políticas, cujo fundamento se expressa no reducionismo economicista cujo escopo se centra na visão unilateral de custos e benefícios. Dessa forma, tal concepção de política funda-se: na defesa da descentralização dos sistemas (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados, etc.), no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível, na realocação dos recursos públicos para a educação básica, ênfase na avaliação e na eficácia, induzindo as instituições à concorrência, à implementação de programas compensatórios (programas de saúde e nutrição, por exemplo), onde se fizerem necessários, além da capacitação docente em serviço e do programa de incentivo à criação de conselhos escolares. Tudo isso

[...] visando garantir a eficácia das políticas, destacando-se a participação da comunidade por meio de conselho. [...] formados por membros da administração e por cidadãos, têm o dever de fiscalizar a aplicação de recursos destinados aos programas da merenda escolar, manutenção e desenvolvimento do ensino, qualificação e capacitação de professores, dentre outros. Infelizmente, tais conselhos são por vezes inoperantes, desqualificados e até cooptados. (POMPEU, 2008, p. 31).

O debate sobre gestão da educação no Brasil tem se intensificado nas últimas décadas, e se constituído em objeto de pesquisas desenvolvidas a partir de 1970, do século XX, num contexto de reivindicação pela ampliação do acesso a escola pública, da defesa da democratização da gestão e da melhoria da qualidade da educação.

De acordo com as novas diretrizes para a educação nacional, contempladas na LDB n.º 9.394/1996 destacamos a formação de conselhos escolares autônomos, não como mero aparato burocrático para preencher exigências legais, visando apenas legitimar processos de gestão no que se refere aos aspectos financeiros, mas, também, como espaço de

participação da comunidade na gestão da escola, especialmente na elaboração, implementação e avaliação do projeto político-pedagógico. O Conselho Escolar configura-se como uma importante instância no processo de democratização da escola na perspectiva de garantir a qualidade da educação socialmente referenciada e de inclusão social, tendo em vista fomentar a participação dos diferentes segmentos da escola e da comunidade local.

Davies (2004, p. 32) considera que

A escola cumpre papel importante num contexto democrático, assegurando a todos a igualdade de condições para a permanência bem-sucedida. A legislação aprovada sob a vigência do regime democrático no Brasil define que a gestão democrática é um princípio básico de organização do ensino público (LDB, art. 3º, VIII). A escola, como espaço social da educação de qualidade e inclusão social, é um espaço privilegiado de formação humana emancipadora na sociedade.

A implementação desse novo modelo de gestão solicita a inserção da escola, na cultura e no contexto social local, num processo permanente de construção da autonomia dos sujeitos, o que em última análise implica decisivamente na função social da escola. Esse novo cenário organizativo aponta na direção do enfrentamento de uma questão conjuntural. Como tornar significativa a ação desses mecanismos de participação coletiva, a fim de viabilizar a construção da autonomia dos sujeitos da escola?

Decorridas mais de duas décadas desse longo e tenso percurso de fortalecimento da democracia brasileira, os Conselhos e as instâncias de administração e gestão das escolas, instituídos, ou em via de instituição nas redes públicas: estadual e municipal de ensino do Maranhão, tais como: Colegiados Escolares, Grêmios Estudantis, Associação de Pais e Mestres¹, Conselhos de Classe, constituem-se em importantes estruturas formais de participação com vistas ao acompanhamento e aperfeiçoamento das políticas educacionais e gestão das escolas. A partir desse entendimento questiona-se: o que essas experiências têm, de fato, revelado? Esses órgãos de administração e gestão de fato têm contribuído para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos e alunas das escolas públicas do Maranhão, particularmente no município de Alto Alegre do Pindaré, *locus* da pesquisa empírica? Quais as principais dificuldades existentes na prática da gestão democrática? De que forma esses entraves podem ser superados?

Tendo por base esses questionamentos, discute-se a Gestão Escolar Democrática e a Participação Social como um princípio norteador do ensino público na forma da lei,

¹Na prática, muitas Associações de Pais e Mestres desenvolvem o papel dos Conselhos Escolares, o mesmo acontecendo com as Unidades Executoras do PDDE. Recomenda-se, nesses casos, a (re) definição desses papéis, nos moldes aqui propostos, garantindo o Conselho Escolar como órgão que representa os diversos segmentos da escola.

buscando-se compreender as concepções e as relações entre Democracia, Educação e os processos de gestão educacional, implementados no município de Alto Alegre do Pindaré. Nessa perspectiva, aborda-se a importância dos conselhos escolares e suas possibilidades de atuação no controle social sobre o Estado, exercido pela sociedade civil, tendo em vista o aperfeiçoamento das políticas públicas. Destaca-se o papel que os colegiados representam nas relações de gestão em suas diversas acepções no interior da escola propiciando o acompanhamento e compartilhamento das ações do/com os Estados, dirigidos à sociedade civil. Também corresponde à influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda governamental na definição das prioridades para o município (CAMPOS, 2003).

A opção em eleger como objeto de pesquisa – **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS**: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA, originou-se das inquietações desse pesquisador surgidas na sua atividade profissional, quando do exercício da função docente na Universidade Estadual do Maranhão, através do Programa de Capacitação Docente e do Programa de Qualificação Docente, ocasião em que se deparou com situação de gestão extremamente preocupante e desafiadora.

Para Rúdio (1986, p. 89) o tema de pesquisa “[...] é um assunto que se deseja provar ou desenvolver [...]” de forma determinada, precisa, objetiva e não de forma vaga ou geral, ou seja, para se

[...] transformar um assunto geral (ainda não convenientemente especificado) num tema de pesquisa, é necessário observarmos a realidade, de maneira cuidadosa e persistente, no âmbito do assunto que pretendemos pesquisar, visando captar suas idiossincrasias e singularidade, fornecendo, assim, os elementos sustentadores da análise, viabilizadores de possíveis intervenções.

Balizado por esse entendimento, refletiu-se a seguir sobre o desempenho da educação maranhense que superou, no ano de 2009, as metas de progressão estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC), traduzidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os dados demonstraram que, tanto no ensino fundamental do primeiro ao quinto ano quanto no ensino fundamental do sexto ao nono ano ou no ensino médio, o desempenho dos estudantes foi superior à meta estabelecida para 2010 e também, superior, a meta determinada para 2011, não obstante o cenário educacional do Estado exigir investimentos do poder público.

Levando-se em consideração os números do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) obtidos no Maranhão e divulgados pelo Ministério da Educação em 2010, o Estado ficou com nota de 3,9 no IDEB no ensino fundamental do primeiro ao quinto ano. A meta estabelecida para o ano de 2009 foi 3,3 e para 2011 3,7 pontos. No ensino

fundamental do sexto ao nono ano, o Estado teve nota 3,6, quando sua meta para o ano de 2009 era 3,2 e a projeção para 2011, que fossem atingidos 3,5 pontos. No ensino médio, o IDEB de 2009 do Maranhão registrou média de 3,2. A meta para o ano anterior (2010) foi de 2,9 e para 2011 em 3,0 (BRASIL, 2009b).

Fazendo-se uma análise comparativa, o Maranhão em relação aos anos anteriores, em consonância com os dados do Ministério da Educação, obteve evolução de indicadores, representando uma “melhora significativa”, principalmente na educação básica até o 4^a ano (ensino fundamental anos iniciais). De 2005 a 2009, houve aumento de um ponto no IDEB no Estado, que saiu de um índice de 2,9 para 3,9. No ensino fundamental anos finais, a evolução, em quatro anos, foram de 0,6 pontos e no ensino médio, de 0,5 pontos (BRASIL, 2009b).

Um segundo cenário possível de ser projetado, em função dos dados, nos mostra que a rede pública estadual de ensino teve uma evolução maior que as escolas da rede privada nos últimos quatro anos. No ensino fundamental anos iniciais, a rede privada passou de um IDEB de 4,9 para 5,5; as escolas do Estado tiveram evolução de 3,2 para 4,0. No ensino fundamental anos finais, a rede privada avançou apenas 0,1 ponto (de 5,2 para 5,3) enquanto que a rede estadual melhorou 0,4 ponto; no ensino médio, a rede privada melhorou 0,2 ponto e a rede estadual, 0,4 ponto (BRASIL, 2009b).

Os números do IDEB/2009 revelam que o Maranhão já detém o terceiro melhor ensino fundamental anos finais da região; o quarto melhor ensino fundamental anos iniciais e o quinto melhor ensino médio nordestino. Numa análise pontual, Alto Alegre confirma seu desempenho por ser detentor da melhor nota no ensino fundamental anos finais. Este município registrou IDEB de 4,5 pontos em 2009 (BRASIL, 2009b).

Evidencia-se que a projeção de indicadores sociais, em particular no segmento educacional, alinha-se a uma concepção de ‘modernização’ da gestão que vem sendo introduzida no âmbito das reformas educacionais como uma estratégia de governo para garantir o sucesso escolar. No âmbito da reforma do Estado brasileiro nos anos noventa, inscreve-se a política de municipalização inserida no movimento de descentralização, resultante das mudanças econômicas, sociais e políticas, presentes no contexto da globalização. Dessa forma as modificações, no plano da estrutura de poder, afetam diretamente o funcionamento dos sistemas educacionais, provocando a adequação da rede pública às tendências gerais do capitalismo contemporâneo no que se refere, especialmente, à reorganização das funções administrativas e da gestão da escola e do processo de trabalho dos professores. Assim,

[...] a defesa da gestão democrática nas escolas e sua minuciosa regulamentação têm revelado velhas tensões entre, de um lado, coletivos formado por técnicos-gestores que se julgam dotados de saberes, concepções de educação e da racionalidade administrativa e que ocupam as instâncias de decisão e normatização, portadores de clareza da função da escola pública, e de outro lado, os coletivos de profissionais da escola básica pública popular vista como incapazes de autogerir um projeto de educação e de escola que garanta outra função social. (ARROYO, 2008, p. 44).

A partir da implementação de marcos legais da educação brasileira principalmente ao longo dos últimos anos de 2000, observou-se uma maior participação dos coletivos da escola e da sociedade na democratização e na gestão escolar. Evidentemente tal experiência ainda não tem se traduzido em termos de qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos. Por outro lado, pesquisas nacionais e internacionais têm apontado que a participação da comunidade interna e externa, na gestão escolar, tem implicado diretamente no desempenho dos alunos em diversas ordens, como: disciplina, aprendizagem e melhoria nas relações inter/intrapessoal no âmbito da sala de aula. Com a implementação da gestão participativa, é ressaltado que a participação social emerge como o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, de modo a possibilitar o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões no funcionamento da organização dos serviços educacionais, proporcionando ainda um melhor delineamento dos objetivos e metas, e de uma boa estrutura organizacional, constituindo-se assim os espaços de relação entre escola-comunidade, de modo a produzir uma maior aproximação entres os sujeitos que a constituem, professores, alunos, pais e outras referências comunitárias.

Com base nas considerações acima, destaca-se que o presente trabalho tem como objetivo norteador analisar a gestão das políticas educacionais municipais, tomando por base a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré – MA. E como objetivos específicos: identificar a concepção de gestão democrática contemplada nos marcos legais da política educacional brasileira; analisar os princípios e orientações que norteiam a possibilidade de constituição e atuação dos conselhos escolares no município de Alto Alegre do Pindaré (MA); identificar os entraves presentes na implementação da gestão colegiada, no município de Alto Alegre do Pindaré (MA); e, apresentar subsídios teóricos decorrentes do estudo realizado, com vistas a contribuir no aprofundamento das reflexões sobre o tema.

Gil (2002) define pesquisa como um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa deve ser desenvolvida mediante um percurso no qual deve ser observada a utilização cuidadosa dos métodos, técnicas e outros procedimentos que compõem a metodologia.

Para Minayo (1994), a realização do trabalho de campo com vistas à coleta de

dados dar-se em duas etapas: durante a imersão inicial no campo empírico, contexto do estudo e na coleta definitiva dos dados. O desenvolvimento deste estudo está apoiado em instrumentos e técnicas de natureza quantitativa e qualitativa. No contexto desta pesquisa, definiram-se questões norteadoras tendo em vista verificar, adequadamente, dados observáveis que possibilitem um entendimento sistemático da concepção de gestão democrática e suas implicações na forma de organização dos sistemas de ensino.

Segundo Gonçalves (2008, p. 132) os estudos descritivos nos permitem realizar descrições precisas da situação e identificar as relações existentes entre os elementos que a compõem. Desse modo, compreende-se que o desenvolvimento de uma pesquisa exige um planejamento bastante flexível para possibilitar a consideração dos mais diversos aspectos de um problema ou de uma situação. “Ao cientista, portanto, cabe submeter-se a uma catarse de tal maneira que o leve a estranhar seus próprios pensamentos e verdades incrustadas, obstáculos para a condição da ciência sob os auspícios do novo *espírito científico*” (BACHELARD, 1996, p. 70, grifo nosso).

A elaboração do presente trabalho foi subsidiada em pesquisa bibliográfica e documental acerca da gestão democrática e levantamento de dados empíricos através da realização de entrevistas semiestruturadas, aplicada a uma amostra de 39 (trinta e nove) sujeitos, constituída de: 01 (um) Secretário Municipal, 02 (dois) gestores, 04 (quatro) membros do Conselho Municipal de Educação, 02 (dois) Coordenadores pedagógicos, 10 (dez) professores e 20 (vinte) pais de alunos das duas escolas pesquisadas².

A extensiva revisão de material bibliográfico realizado nos possibilitou acesso a informações sobre o tema. Mostraram-se necessárias ainda incursões no ambiente, familiarizando-nos com o lugar e o contexto, tendo em vista estabelecer redes de contatos úteis ao empreendimento da pesquisa, criando os canais viabilizadores das observações, entrevistas com os sujeitos ou integrantes do sistema educacional de Alto Alegre do Pindaré (MA), viabilizando a participação em atividades programadas de forma a estabelecer uma maior aproximação com as pessoas e obter *rapport*, e ainda contatar as autoridades locais para firmar os termos da pesquisa³.

Aplicaram-se entrevistas semiestruturadas⁴, bem como se empreenderam

²Colégio Prof Jerônimo Pinheiro e a UI Anna Maria Patello Saldanha, sediadas em Alto Alegre do Pindaré – MA.

³Como não se trata de pesquisa que envolva humanos dispensou-se a exigência de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido decorrente da observância dos parâmetros éticos na pesquisa com seres humanos.

⁴ Optou-se pela entrevista semiestruturada, através da qual o informante tem a possibilidade de discorrer sobre suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador, pois ao mesmo tempo em que permite

observações diretas, visando produzir o confronto, entre os dados obtidos, e a análise documental desenvolvida, a fim de detectar as intercorrências, inconsistências reveladas nos discursos, nas narrativas e percepções dos sujeitos quanto à descrição das práticas do sistema de ensino. Isso numa perspectiva da gestão democrática do ensino público na educação básica, orientadas pelos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, de modo a permitir um estudo sistemático da realidade educacional de Alto Alegre do Pindaré (MA), a partir de dados ou fatos colhidos na própria realidade. Pois, sabe-se que

O processo de pesquisa resulta de fina e apurada percepção do mundo, sistematizado por meio de uma atitude metódica que efetua, no texto produzido, uma comunicação do olhar posto em atenção sobre determinado objeto investigativo. Assim, tanto o processo de construção da pesquisa quanto o processo de investigação do objeto fazem parte de um mesmo exercício interpretativo que busca penetrar nas relações socialmente construídas para compreendê-las, explicá-las e interferir em sua constituição. (FRANCO; GHEDIN, 2008, p. 71).

Nesse sentido, no desenvolvimento da pesquisa bibliográfica buscou-se compreender o problema investigado a partir de referenciais teóricos, bem como em documentos e em outros suportes de informações, por entender-se que esse é um momento em que somos convidados

[...] a pensar contra o cérebro, pensar contra as opiniões e preconceitos que estruturam os esquemas de pensamentos usuais do pesquisador. É a difícil tarefa de *psicanalizar o conhecimento científico* e o próprio pesquisador arraigado nos seus regimes conceituais denotados pela rigidez de posições no campo da produção intelectual. (GONÇALVES, 2008, p. 132, grifo nosso).

Para empreender o exercício de pensar contra as certezas fez-se necessário trabalhar a construção do olhar do pesquisador no que diz respeito a educação, isto é, o modo como se olha e se percebe o mundo. Buscou-se a partir do olhar construído até então atingir a percepção que compreende por meio da interpretação. Assim o olhar interpretativo, num viés hermenêutico, se junta a uma dialética que implica a construção do processo de pesquisa. Por isso, educar o olhar para ler o mundo em suas múltiplas representações exige muitas maneiras de “ver” as coisas; implica perceber o que elas são e por que estão sendo do modo como se apresentam. Um olhar comprometido cobra a percepção das múltiplas representações do mundo e da cultura socialmente construídas. O olhar deseja sempre mais do que o que lhe é dado a ver. Portanto, educar o olhar significa aprender e pensar sistematicamente sobre as

respostas livres e espontâneas do informante, valoriza a atuação do entrevistador. As questões elaboradas para a entrevista levaram em conta o embasamento teórico da investigação e as informações que o pesquisador recolheu sobre o fenômeno social (TRIVIÑOS, 1987).

coisas. Educar o olhar para ler o mundo significa captá-lo em suas múltiplas representações.

Esses foram os principais motivos, além dos mencionados anteriormente, que impulsionaram este pesquisador a desenvolver o presente estudo. O estudo empírico buscou a percepção dos sujeitos – autoridades municipais, gestores escolares de unidades de ensino acerca da perspectiva de implantação de Conselhos Escolares e da gestão democrática da escola pública municipal de Alto Alegre do Pindaré. Os sujeitos foram selecionados conforme a categoria profissional e representatividade sociopolítica, buscando contemplar diversas funções e atividades desenvolvidas na unidade escolar. Além da categoria profissional, foram selecionadas as atividades consideradas relevantes para captar as relações entre os sujeitos e a forma de organização do trabalho na escola, bem como alguns espaços nos quais essas relações ocorrem de forma mais significativa. Para a realização das entrevistas, buscou-se incluir os agentes envolvidos na estrutura escolar: gestão de sala e gestão do sistema e atividades colegiadas. Assim o universo da pesquisa foi constituído pelos seguintes sujeitos: Secretário Municipal de Educação, membros do Conselho Municipal de Educação, gestores escolares, professores, coordenadores pedagógicos, administrativos, pais, num total de 39 (trinta e nove) sujeitos distribuídos da forma apresentada no quadro a seguir.

Segmentos	Quant.
Secretário Municipal	01
Conselheiros Municipais de Educação ⁵	04
Gestores Escolares	02
Coordenadores Pedagógicos	02
Professores (as)	10
Pais	20
Total	39

Quadro 1 - Composição da amostra

Fonte: O autor

Como critério de escolhas dos cenários da pesquisa, elegeu-se a categoria aprendizagem e a qualidade do ensino, além dos indicadores educacionais. As duas escolas da rede municipal selecionadas foram o **Colégio Prof. Jerônimo Pinheiro e a UI Anna Maria Patello Saldanha**, ambas apresentando variações no Ideb observado para mais e para menos (APÊNDICE A), sobre as quais se discorre na construção textual como Escola A e B, respectivamente.

Os critérios de amostragem foram estabelecidos com base em Minayo (1994),

⁵ Para efeito de composição da amostra foi tomado por critério o princípio de paridade e representatividade, identificado na estruturação do Conselho Municipal de Alto Alegre do Pindaré – Maranhão.

considerando que uma amostra ideal em pesquisa qualitativa não atende a critérios numéricos, mas àqueles que refletem as múltiplas dimensões da totalidade. Os critérios básicos para constituição da amostra foram os seguintes: eleição dos sujeitos com os atributos que o pesquisador pretendia conhecer; possibilidade de reincidência das informações, sem deixar de valorizar informações ímpares; garantia de abrangência da diversidade do conjunto de informantes, no intuito de apreender semelhanças e diferenças; inclusão progressiva, conforme as descobertas do campo, e o confronto com a teoria. Procurou-se abranger vários ângulos do processo de investigação no trabalho, na unidade escolar, que levassem à caracterização do modelo de gestão escolar adotada como reflexos no processo de organização escolar.

A definição dos instrumentos de pesquisa utilizados obedeceu a critérios estritamente relacionados aos objetivos do estudo. Utilizaram-se entrevistas, composta por questões abertas, por considerar-se um procedimento que possibilitará ao pesquisador um volume maior de informações, garantindo o sigilo e atendimento das finalidades específicas de uma pesquisa (APÊNDICES C, D, E, F e G). Utilizou-se, também, a entrevista semi-estruturada (APÊNDICE B), a partir de um roteiro prévio de questões com possibilidades de introduzir variações necessárias durante sua aplicação. No critério de análise dos dados, foram consideradas as iniciativas tomadas no âmbito da educação básica, no nível do Ensino Fundamental. O objeto de estudo não será o sistema de ensino na sua totalidade e funcionalidade, mas o tema da gestão democrática do ensino público e as questões suscitadas por ele.

Uma questão fundamental que norteou o desenvolvimento da pesquisa, foi refletir como o sistema de ensino de Alto Alegre de Pindaré-Maranhão se organiza para (co) responder ao princípio da gestão democrática e como é possível funcionar uma política educacional que, supondo forte participação da sociedade, é patrocinada por um Estado que tem sua estrutura marcada por ordenamentos patrimonialistas.⁶

⁶ Por ordenamento patrimonialista compreende-se a formação ou surgimento do modelo de organizar a gestão pública que tem se desenvolvido juntamente com o Estado brasileiro e vem moldando este e sua classe dirigente desde o início de sua formação. Este processo teve início a partir do período colonial, em que o Brasil se encontrava apenas na condição de patrimônio da coroa portuguesa. Como tal, esta enviava seus funcionários que vinham para estas terras com o objetivo de ocupar cargos administrativos. As práticas patrimonialistas criaram raízes em nosso território, determinando a formação, o desenvolvimento e o modo de funcionamento de nosso Estado e burocracia. Foram estas características que deram início à formação do patrimonialismo brasileiro. Para maiores esclarecimentos ver: FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro**. 3. ed. rev. 2001.

A pesquisa contemplou também dois tipos de levantamento. No primeiro, de caráter bibliográfico e documental, foram consultados estudos e pesquisas que tratam da temática da gestão democrática do ensino público, especialmente os que foram elaborados após a incorporação desse princípio na Constituição Federal de 1988. O material coletado neste primeiro levantamento foi compatibilizado e analisado a partir de cinco categorias, tomadas pela incidência com que aparecem e pela capacidade aglutinadora de dados e de informações relevantes. São elas: processos de escolha de diretores; constituição e funcionamento de colegiados; participação; descentralização; autonomia.

Procedeu-se a um levantamento de natureza empírica a partir de consultas formuladas às instâncias executiva, legislativa e normativa do município *locus* da pesquisa, visando perceber os entendimentos e as visões destes sobre o tema pesquisado e dimensionar o nível de comprometimento com a viabilização de uma gestão democrática, no âmbito da rede escolar.

Tomou-se por base, para a delimitação do tema, os resultados das avaliações sistemáticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação, em particular os indicadores educacionais para o Maranhão, com destaque para o Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Recortou-se desse cenário avaliativo o município de Alto Alegre do Pindaré (MA) que, nas avaliações do MEC, tem tido um desempenho destacado, projetando-o no cenário nacional.

No segundo levantamento, de caráter empírico, analisou-se a legislação e as normas, os programas e projetos, as experiências, além de documentação específica, que registram as visões institucionais relativas ao tema da pesquisa no município de Alto Alegre do Pindaré (MA). Esses documentos, provenientes do âmbito municipal, foram analisados no sentido de destacar-se a pertinência do seu conteúdo com a temática da pesquisa. Considerando também as referências, direta ou indiretamente relacionadas com a gestão democrática do ensino público, bem como aquelas consideradas capazes de permitir descrever e analisar a concepção adotada pelos sistemas de ensino referentes ao princípio da gestão democrática. Por outro lado, os dados empíricos, num primeiro momento, foram agrupados em fichas com informações do município em estudo. Num segundo momento, os dados empíricos agrupados em fichas foram sistematizados a partir das cinco categorias⁷ já mencionadas. Nessa fase do trabalho de pesquisa, subtemáticas específicas sobre cada uma

⁷Processos de escolha de diretores; constituição e funcionamento de colegiados; participação; descentralização; autonomia.

dessas categorias foram destacadas pela incidência com que despontaram na organização dos dados coletados.

Na dissertação analisou-se as políticas públicas educacionais e nesse sentido tomou-se a participação da sociedade civil na experiência educacional de Alto Alegre do Pindaré (MA), na perspectiva da implantação dos conselhos escolares como estratégia de fortalecimento da gestão democrática. Dessa forma, o trabalho foi estruturado em cinco seções: na Introdução, na qual discorre-se sobre a escolha da temática e a relação desta com o pesquisador, sobre os objetivos, questões norteadoras propostas e procedimentos metodológicos. Na segunda seção, apresentam-se elementos reflexivos sobre a relação Estado e Educação. Nesta buscou-se retomar os fundamentos teóricos no campo da administração e da gestão democrática e da escola pública. Na terceira seção, refletiu-se sobre a concepção de gestão escolar: diretrizes educacionais e os marcos regulatórios. Na quarta seção, procedeu-se a um estudo sobre a democratização da gestão educacional, suas concepções teóricas, princípios e orientações, ressaltando a participação na gestão democrática na educação brasileira, situando os Conselhos na gestão da educação, procurando-se situar sua implementação no contexto histórico da participação, pela via direta ou representativa, na organização da sociedade e na gestão da coisa pública, além de compreender as diferentes naturezas e concepções de instituições colegiadas na gestão dos sistemas de ensino e de suas escolas. Nesta seção levantaram-se alguns questionamentos, a partir dos fundamentos explicitados na primeira parte do trabalho ante as questões suscitadas na análise das experiências do município objeto da investigação, relativos aos Conselhos Escolares como uma das estratégias de gestão democrática da educação pública. Considerou-se que o Conselho Escolar, por reunir representantes de todos os segmentos da escola e da comunidade local, constitui-se órgão privilegiado para garantir a valorização e a integração do saber do estudante e do patrimônio cultural da comunidade na prática educativa escolar. Na quinta seção, relata-se a experiência de gestão democrática, desenvolvida no município de Alto Alegre do Pindaré (MA), tendo em vista a implementação da gestão colegiada naquele município. Para tanto, desenvolveu-se uma breve caracterização do município, destacando-se a concepção de participação dos gestores, conselheiros, pais, professores e coordenadores pedagógicos na gestão da escola.

Nas considerações finais, apresentam-se as contribuições decorrentes do estudo desenvolvido, visando contribuir para o entendimento do cenário atual das políticas educacionais, marcado por profundas mudanças na configuração do Estado brasileiro,

particularmente no que concernem as políticas sociais, sobremaneira ao setor educacional, de modo a favorecer a compreensão dos conceitos e das relações entre Democracia, Educação e os processos de gestão educacional. Ressaltou-se a especificidade dos componentes sistêmicos desta e a conexão entre: gestão, descentralização, participação social e autonomia, conforme contemplado nos seguintes escritos de Freire (1980, p. 56):

Tudo o que pudemos fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente.

Por fim, ressalta-se que embora as considerações sejam de natureza inconclusiva, acredita-se que representam uma contribuição para subsidiar as reflexões e os debates sobre as políticas educacionais, a gestão educacional e a atuação do Conselho Escolar.

2 ESTADO E EDUCAÇÃO: a gestão da educação nacional a partir dos anos 1990

“[...] educação e democratização da sociedade são entidades reais e processos concretos interdependentes – um não se transforma nem pode transformar-se sem o outro, ambos se determinam reciprocamente e qualquer política educacional ‘democrática’ teria de levar em conta essa totalidade histórica dinâmica e criadora.”

Florestan Fernandes

Com os movimentos em direção à democratização e descentralização da educação, desencadeados a partir dos anos de 1980 e 1990, período marcado por profundas reformas políticas e econômicas no país, que se estenderam da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia, Souza e Faria (2003) destacam que, ao longo destas décadas, se observou a preocupação dos países latino-americanos em torno das prioridades na reforma de seus sistemas educacionais.

Valle (2008) pontua que a partir do final dos anos 1970 e durante a década de 1980, os debates sobre a democratização do Estado e a liberdade de expressão começaram a tomar conta das associações representativas da sociedade civil, fortalecidos pelos movimentos sindicais, que elaboravam vários atos de contestação, ajudando a repensar a organização social brasileira. No bojo desse movimento, em defesa da democratização da escola, emerge, portanto, o discurso da descentralização administrativa no âmbito educacional, constituindo fato recente na realidade brasileira, proposição esta assentada nas bases da democracia brasileira.

Os anos de 90 refletiram um contexto de reformas cujo objetivo principal foi a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. Para tanto, os referenciais perseguidos pelos reformadores estatais foram as novas tendências gerenciais apontadas pela literatura mais recente, em contrapartida à chamada crise do modelo weberiano de administração burocrática (ABRÚCIO, 1998).

Para Pereira (1998, p. 18, grifo do autor), a saída para a recuperação da legitimidade burocrática seria a adoção da administração pública gerencial, definida como aquela inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas, caracterizado por:

a) Descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos para os níveis políticos regionais; b) descentralização administrativa, através de delegação de autoridade aos administradores públicos, transformando-os em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressupostos de confiança limitada e não de desconfiança total; e) controle *a posteriori*, ao invés de controle rígido passo a passo, dos processos administrativos; f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Taborda (2009) explica que a defesa dessa nova forma de gerenciamento no setor educacional, bem como seu campo de análise, pautava-se na própria concepção de Estado pretendido para a sociedade global, um Estado ancorado num modelo de gestão enxuta, que se materializaria pelo repasse de diversas de suas responsabilidades para outros setores da sociedade. Nessa direção emergem os conselhos, assumindo outra feição e acabaram por ser assimilados de acordo com as concepções de gerenciamento e eficiência provenientes da esfera estatal. As esperadas atividades de avaliação, crítica e proposição dos membros do conselho acabaram sendo substituídas pelas de conciliação e legitimação.

Esse período ainda é caracterizado pelo processo de globalização da economia, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva, decorrentes da crise e do esgotamento do Estado keynesiano desenvolvimentista, que se tornou alvo de crítica por seu caráter centralizador. A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico, etc.)

Conforme assinala Souza e Faria (2003, p. 52):

Nos anos de 1990, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e no aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, na privatização das empresas produtivas estatais, da abertura dos mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

Ressalte-se que a descentralização, como orientação para o planejamento, embora não se configurasse como novidade, pois já estava presente na reforma do Estado da década de 60, ganhou novo impulso e caráter nas reformas atuais. A descentralização que se

apresenta como estratégia administrativa das reformas dos anos 90 trouxe como principal eixo a flexibilização e a desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de busca de melhoria do atendimento ao cidadão/contribuinte, reduzindo mediações. Por isso se distingue da descentralização proposta na reforma de 1967, que, segundo Bresser Pereira (1998), colocou toda a sua ênfase na autonomia administrativa indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada (OLIVEIRA, 1999).

Nesse sentido a ideologia neoliberal⁸, vinculada a uma onda liberal antidemocrática, que tomou o nome de *neoliberalismo*, incorporou-se no contexto brasileiro a partir da crise capitalista dos anos de 1970, marcada pelo endividamento interno e externo, pela hiperinflação sem precedente, refletindo diretamente no desenvolvimento de políticas sociais de atendimento aos direitos sociais da população. Àquela época diversos países capitalistas tinham por direcionamento o ordenamento institucional segundo a lógica do Estado de Bem-Estar Social (em inglês: Welfare State)⁹, também conhecido como Estado-providência, correspondendo a um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção social e, por natureza, defensor, protetor e organizador da economia.

O Brasil não chegou a institucionalizar um “Estado de bem-estar social” no nível alcançado no Primeiro Mundo, mas os seus fundamentos estavam sendo desenvolvidos, desde a década de 30 até a década de 70, em ritmo crescente. Durante o “milagre econômico”

⁸ Neoliberalismo ou ideologia neoliberal é um termo ou expressão que foi usado em duas épocas diferentes com dois significados semelhantes, porém distintos: na primeira metade do século XX, significou a doutrina proposta por economistas franceses, alemães e norte-americanos voltada para a adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista; a partir da década de 1970, passou a significar a doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo (minarquia).

⁹ Segundo Draibe (1993, p. 21) o Welfare State surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional, visando à democracia. “*seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa.*” O Welfare State é uma transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. Ele é uma resposta à demanda por serviços de segurança sócio-econômica. A autora também aponta suas considerações sobre a emergência do Welfare State no contexto das medidas de proteção social a partir do desenvolvimento da sociedade industrial, afirmando que esta mesma sociedade foi quem gerou os problemas sociais. O Welfare State é de responsabilidade estatal, é uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade. Relaciona o estado de bem-estar com o capitalismo. Acredita que sua essência está no sistema econômico e social como um todo. O Welfare State surge por três razões básicas: garantia de renda mínima as famílias, dar segurança às famílias nas “contingências sociais”: (doença/velhice) e assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços sociais.

(1968-1976), sistemas abrangentes, tendentes à universalidade, de ensino básico tiveram lugar nas políticas educacionais brasileiras. A partir da recessão de 1981-1983, a pior já registrada em nossa história, todos esses sistemas entraram em crise.

No início da década de 1990, fortemente influenciado pelos ditames do Banco Mundial, o Estado brasileiro assumiu uma nova postura com relação à economia e à educação. Estas diretrizes acabaram por influenciar o desenvolvimento do país, sobretudo no contexto econômico-social, sob a égide do neoliberalismo enquanto orientação dominante, que se contrapõe ao modelo de bem-estar social e imprime a necessidade de que os Estados Nacionais passem por reformas. Estas visam ao atendimento das políticas sociais, implicando diretamente no reordenamento do Estado brasileiro em três fatores determinantes: as profundas modificações na esfera econômica mundial, decorrentes da implementação da ideologia neoliberal, em um contexto da globalização, as inovações tecnológicas, responsáveis pelas transformações do setor produtivo, e a adoção da concepção de Estado-mínimo.

Conforme assinala Melo (2011), a década de 1990 foi marcada por profundas reformas políticas, econômicas e sociais, no contexto do Estado neoliberal, simultaneamente centralizado e descentralizado. Nascimento (2006, p. 63) afirma que:

O Estado neoliberal, ao contrário do Estado social-liberal é, ao mesmo tempo, centralizado e descentralizado, sua função é limitada à intervenção, tem por papel induzir mudanças, estabelecer parcerias e coordenar iniciativas. É centralizado no que se refere à definição de um currículo mínimo e de um sistema unificado de avaliação; é descentralizado no que diz respeito às diferenças sociais, às desigualdades, e às necessidades específicas de cada região. Em suma, o Estado neoliberal coloca o indivíduo no centro da filosofia social e defende a propriedade privada como sendo direito fundamental do homem. Ao Estado cabe a função regulatória, no sentido de reduzir incertezas e assimetrias de informações e de garantir a produção eficiente e de qualidade.

Segundo tais orientações, o Estado passa a assumir apenas o papel de agente regulamentador das dimensões social, política e econômica do país em parceria com organismos e instituições vinculadas ao terceiro setor¹⁰. É no contexto dessas mudanças que se

¹⁰O terceiro setor é formado por organizações privadas, sem fins lucrativos, desempenhando ações de caráter público. O terceiro setor é utilizado para identificar o espaço dessas organizações na vida econômica e não se confunde nem com o Estado nem com o mercado, trata-se de um setor que se identifica com uma terceira forma de redistribuição de riqueza, diferente da do Estado e da do mercado. O terceiro setor é uma mistura de princípios públicos e privados e, portanto constitui outro mecanismo redistribuidor de riqueza. As ações desse setor partem da sociedade civil e obedecem à lógica do altruísmo, da filantropia, da reciprocidade, dos costumes e tradições, das concepções morais e religiosas etc. Agregando organizações como, Fundações, Associações, institutos, entidades que atuam atendendo demandas sociais, que o Estado em crise de legitimidade e incapacidade de financiar não consegue atender, utilizando recursos privados ou parcerias com o próprio Estado.

inseriu a crise do sistema escolar brasileiro, marcado pelo corte de verbas, baixa dos salários, perda consequente do pessoal melhor qualificado e declínio da qualidade do ensino.

Mészáros (2006) ressalta o papel da educação e o seu potencial em contribuir para a ocorrência de mudanças sociais. Contudo este autor relativiza esse papel no processo de mudança social, destacando que a educação, por si só, não é capaz de transformar a sociedade com vistas à emancipação social. Para ele,

[...] *educação*, trata-se de uma questão de “internalização” pelos indivíduos, da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, juntamente com suas expectativas ‘adequadas’ e as formas de conduta ‘certas’, mais ou menos explicitamente estipuladas nesse terreno. (MÉSZÁROS, 2006, p. 44, grifo nosso).

Esse quadro sintetiza importantes aspectos das lutas pela retomada dos espaços pelas instâncias democráticas da sociedade brasileira, na busca do exercício da cidadania e da democracia participativa, tendo em vista um projeto social mais coletivo nessa sociedade. Assim, é nesse contexto de luta pela democratização da educação e da escola que, nos anos de 1980 se inscreve a temática da gestão democrática da escola pública brasileira.

Segundo Lima e Viriato (2011, p. 63), as mobilizações desencadeadas pelos movimentos sociais organizados produziram dois fenômenos decisivos para o aprimoramento da democracia no Brasil dos anos de 1980:

- a) a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo, a partir de 1982;
- b) as deliberações da Constituição Federal de 1988, que recuperaram as bases federativas do Estado¹¹ brasileiro, suprimidos durante a ditadura militar¹².

Dentre essas orientações, o eixo descentralização e, por extensão, o da regulação ou controle, em que a avaliação tem o poder de disciplinarização, destacam-se dentre os princípios que orientaram a reforma da administração pública no contexto da reforma do

A partir dos anos noventa em nosso país, com o advento de conceitos como responsabilidade social das empresas e um fortalecimento de um senso de cidadania, o terceiro setor experimenta uma grande expansão.

¹¹ Por Estados Federativos, entende-se uma forma particular de governo, divididos verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, pois cada poder local está resguardado constitucionalmente – e isso pode variar conforme a Constituição – pelo princípio de soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos, com capacidade para implementar pelos menos algumas de suas políticas. (ARRETCHE, 2002, p. 78).

¹² O governo militar brasileiro deliberadamente promoveu políticas de proteção, nos níveis infra-estruturais, fiscais e de subsídios em todos os níveis econômicos, para as grandes empresas nacionais, para consolidar o poder de competição nacional. Nesse cenário a educação escolar se constituiu a expressão de desenvolvimento, enfocando a dimensão funcional que a educação escolar assume de forma geral para promoção do desenvolvimento, viável pela formação e valorização de recursos humanos, mediante a qualificação de mão-de-obra que ocorreria via treinamentos, elevando assim, a distribuição de renda, que teria de ser medida via salários indiretos, concretizados na oferta de educação, saúde, previdência e aumentos de expectativa de vida.

Estado brasileiro. Entretanto, o uso da avaliação tem estado a serviço quase que exclusivo dos interesses do Estado nas suas mais diferentes configurações de relação com a sociedade, principalmente pelos condicionantes dos objetivos do sistema capitalista.

Em uma análise breve sobre o papel da avaliação, constatam-se subsídios importantes através da sua ação reguladora, inclusive sobre a especificidade da relação pedagógica, uma vez que intervém no controle que as instituições escolares exercem sobre o trabalho dos professores.

Rivas (1991, p. 18-19) afirma que

[...] o conceito de descentralização articula-se com a lógica na qual a crise do Estado é analisada. O autor identifica três diferentes lógicas: i. uma racionalidade neoliberal que numa perspectiva econômica, fundamenta as propostas de descentralização na necessidade de controlar os gastos público, de privatizar a contratação dos professores ou transferir as escolas públicas para o setor privado; ii. uma racionalidade geopolítica, quando se pretende desconcentrar a administração do Estado para controlar e tornar mais eficaz o processo de tomada de decisões; delega-se a capacidade de executar, mas a base é centralista; iii. uma lógica de inspiração democrático-participativa, cuja finalidade consiste em outorgar maior autonomia de decisão, poder e recursos às instâncias regionais para resolver os conflitos existentes no âmbito educacional.

A partir da análise da citação acima pode inferir-se desses três domínios que a estratégia de descentralização é entendida como transferência, assunção ou ampliação das competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação básica. Essa estratégia corresponde, portanto, a um trânsito de mão única entre a União, os Estados, os Municípios e as escolas, fortalecendo a transferência de responsabilidades aos níveis de subordinação entre as esferas de governo, em processo de ordenamento específico que se dá por meio da descentralização político-administrativa, em que a gestão democrática da escola e do sistema escolar propõe tornar a

[...] escola como espaço público, libertando-se das tradicionais formas de privatização. Um dos avanços significativos tem sido desocupar a escola e o sistema dos poderes que por séculos os privatizaram, convertendo-se em patrimônio dos poderes localistas que pautavam a gestão do Estado e de suas instituições por critérios, valores e lógicas da gestão privada. [...] A gestão da escola entra no debate mais amplo da conformação de um Estado de direitos, da constituição do público como um espaço de direitos. O movimento docente coloca como horizonte outra função social e cultural da escola atrelada à defesa de outro projeto de nação, de sociedade e de Estado. (ARROYO, 2008, p. 40-41).

Convém ressaltar que numa sociedade democrática, as instituições públicas em particular a escola, correspondem a um *locus* privilegiado para formação humana, visto que nela ocorre

[...] a socialização do conhecimento, que constitui parte indispensável, mas não suficiente, da produção da existência humana. A escola que se preocupava quase que exclusivamente com o cognitivo, hoje sabe que precisa trabalhar igualmente o cognitivo, o social e o afetivo. O estudante, que era mais um receptor passivo, vão se tornando sujeito autônomo e autor de sua formação; de objeto a ser moldado, o estudante vai se constituindo autor da sua própria história. (CONSELHO..., 2006, p. 27).

Em decorrência disso há possibilidade de construção de uma escola cidadã, orientada pelo princípio do controle político e da participação social, como um dos mecanismos de efetivação da descentralização tão presentes hoje em praticamente todos os discursos da reforma educacional no que se refere à gestão. Para isso o reconhecimento da importância e contribuição da educação no processo de democratização e na regulação da sociedade é fundamental. Portanto, refletir sobre o desenvolvimento da sociedade decorre da necessidade de adoção de uma nova abordagem no planejamento das condições de ensino e do currículo escolar. Nesse sentido, “[...] a educação tem duas funções principais numa sociedade capitalista: a produção das qualificações necessárias ao funcionamento da economia e a formação de quadros e a elaboração de métodos para um controle político.” (FRIGOTTO, 2006b, p. 86).

Tomando por base Viriato (2004, p. 29-32) e o seu entendimento sobre sociedade democrática, este afirma ser a participação um elemento fundamental, inclusive

[...] podendo referendar um movimento que tanto pode traduzir-se em um modelo consultivo e instrumental como num movimento transformador. O princípio da participação direta é essencial para compor o processo democrático e garantir o controle social [...]. A construção do processo democrático embasa-se no embate entre a sociedade civil e o Estado. Nesse modelo o acesso à educação traduz-se de forma pragmática, através da universalização do ensino, correspondendo um padrão de qualidade, decorrente de uma formação sólida do professor, salários dignos, condições de trabalho e de qualificação docente, gestão democrática, ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, dentre outros.

No âmbito educacional, a construção de processos democráticos exige da sociedade civil e do Estado à implementação de ações de fortalecimento das redes de escolas públicas no sentido do atendimento de suas demandas internas e da consequente ampliação de seu leque de atuação, apontando na direção da gestão democrática como um princípio fundamental da educação nacional, pois o espaço das políticas sociais é

[...] contraditório, porque, ao mesmo tempo em que o Estado precisa responder as demandas sociais, é por meio dessas mesmas políticas que ele controla a sociedade, exatamente para preservar seu projeto hegemônico. Daí por que a necessidade do estabelecimento e implementação de políticas públicas para a manutenção do funcionamento dos serviços públicos com a devida anuência do controle social. (SANTOS, 2009, p. 109).

Entende-se por controle social a esclarecida participação social na formulação, no

acompanhamento e na efetividade do alcance das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania.

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar maior participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte que resultou, posteriormente, na institucionalização dos conselhos escolares no contexto das políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na proposição e na gestão das políticas públicas, de modo que:

O conhecimento e a cultura popular foram se constituindo em bases importantes da educação escolar, juntamente com o saber sistematizado. A educação das pessoas exige atenção ao saber sistematizado, como o conhecimento científico, ao saber construído na história do educando, na sua comunidade. Ambos são indispensáveis na educação das pessoas. Com a diversificação do conhecimento, o saber do estudante e da comunidade se tornou importante na educação escolar, envolvendo cada vez mais a realidade do entorno da escola, ao lado do conhecimento acumulado pela humanidade. (CONSELHO..., 2006, p.12-13).

Os conselhos escolares, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem, pois das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova concepção cidadã. Por isso, faz-se necessário e urgente repensar-se a gestão das políticas públicas e em particular, da educação, o que requer, fundamentalmente, o aprofundamento acerca do papel do Estado e as configurações que este assume na implementação de políticas sociais no âmbito de uma sociedade de classes. A proposta de descentralização das ações em direção aos órgãos dos sistemas locais de educação e para a escola, tal como se assisti hoje, nos remete que se repense a instituição escolar e o próprio Estado na definição das políticas educacionais.

As principais mudanças efetuadas nesse período produziram reflexo nas políticas desenvolvidas na área socioeconômica, especialmente no que se refere à desregulamentação do Estado brasileiro. No plano educacional, cada sistema de ensino deveria implantar a chamada *gestão democrática*, ancorada na *coresponsabilidade* entre os diferentes níveis administrativos (União, estados e municípios), demandando um regime de colaboração entre fóruns nacionais e locais, no que se refere ao planejamento das ações e implementação dos conselhos escolares e fomentando, dessa forma, a participação da comunidade educacional e da família em decisões afetas as ações da escola.

Oliveira, Fonseca e Toschi (2010, p. 4, grifo nosso) afirmam que isso pode

ocorrer

[...] mediante uma estratégia *descentralizadora*, por meio de um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Para tanto, os principais depositários do programa são os tomadores de decisões educacionais, como diretores, professores e outros especialistas. É preciso considerar que as propostas de descentralização e autonomia estabelecidas [...] se respaldam na própria orientação da legislação educacional brasileira. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96) propõe a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico, a participação dos atores escolares e a integração entre escola e comunidade.

Considerando que as questões relativas à gestão pública da educação estão subordinadas a um conjunto de problemas históricos que afetam a estrutura e a dinâmica do Estado brasileiro, buscou-se compreender a organização dos serviços educacionais, bem como o cumprimento da função social da escola e dos objetivos da educação nacional. Dessa forma, estão sendo destacados alguns efeitos da cultura patrimonialista, da burocratização que transforma os meios em fins, da não coerência entre o conceito de democracia e o de descentralização. No decorrer do trabalho, desenvolve-se um esforço teórico, buscando identificar a associação entre descentralização e o descompromisso do poder central com a garantia do direito à escola pública.

Faz-se necessário, portanto, analisar a concepção de educação como direito público subjetivo dos cidadãos e dever do Estado na garantia deste, superando a lógica vigente no ideário neoliberal, cujo entendimento é o de que a concepção de educação deve estar subordinada à formação voltada aos valores de mercado. É urgente buscar possíveis saídas a partir de alternativas capazes de viabilizar um conceito abrangente de universalização de educação que extrapole os elementos meramente quantitativos e concretize um conteúdo qualitativo.

Mészáros (2006) compreende que a universalização da educação – tema tão frequente nos discursos reformistas da educação, a partir dos anos 1990, só poderá ocorrer com a universalização do trabalho. Diante disso como então pensar reformas educacionais em uma realidade de crescente desemprego e concentração de renda?

No contexto, dos anos 2000, as propostas neoliberais se ressignificaram no cenário educacional brasileiro, desta vez revestida da discussão acerca da qualidade do ensino. Gentili e Silva (2007, p. 157) afirmam que “[...] os critérios de qualidade no campo educacional do modo como estes são formulados no mundo empresarial, traduzem-se em adaptabilidade e ajuste aos ditames do mercado, a saber: produtividade, rentabilidade e mensurabilidade.”

A esse respeito Gentili e Silva (2007, p. 158-159, grifo do autor) compreendem que:

A ideia de ‘excelência’ trata de mobilizar a competitividade entre as escolas e os alunos, organizando a educação como um campo de provas cujo objetivo principal é a seleção dos melhores. [...]. Para a minoria, para os que se sobressaem – este o significado do verbo *toexcel* em inglês – para os que tomarão as decisões pelos demais, deve haver uma educação também “excelente”.

Atualmente, no Brasil, a campanha privativista vem ganhando um reforço silencioso através dos sistemas de avaliação¹³ de ensino que pretendem provar a ineficiência do mesmo, instigando a concorrência entre as escolas como uma forma sadia de superação das dificuldades. A lógica de privatização e de subvenção carrega um caráter meritocrático que só contribui para o aumento das diferenças entre as escolas, a mercantilização da educação, que na prática só agrava a situação daqueles que já se encontram excluídos.

Convém destacar ainda que esse cenário evidencia um processo de descompressão política que possibilitou a liberação gradativa da cena política para o aparecimento de novos atores mobilizados pelo movimento de redemocratização. Os gestores das diferentes esferas do setor público se deparam com reivindicações populares, também no campo educacional. A escola pública ressurgiu para a sociedade como um espaço educacional de apropriação do conhecimento e possibilidade de ascensão social. Desse modo estabelece-se um campo de luta pela redemocratização da escola em relação ao acesso à aprendizagem e à gestão.

Para Sander (1995), há um campo teórico próprio da área de administração educacional, tendo em vista a natureza dessa atividade que, segundo ele, se volta para a promoção de valores necessários à formação de um “cidadão”, capaz de exercer a democracia na sociedade contemporânea.

Nessa perspectiva a gestão da educação

[...] tem seu próprio corpo de conhecimento e práticas sociais, construídas historicamente em função da missão específica das instituições de ensino na sociedade. A especificidade da administração da educação como campo teórico e praxiológico se definiu em função da natureza peculiar da educação como prática política e cultural comprometida com a promoção dos valores éticos que orientam o exercício pleno da cidadania na sociedade democrática. (SANDER, 1995, p. 11-12).

¹³ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), enfatizam que os processos de avaliação visam à melhoria da qualidade do ensino, fornecendo parâmetros para a regulação do setor. No processo avaliativo dois modelos são considerados, ainda que indiretamente, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) /Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e o SAEB: equidade e obrigatoriedade. Segundos os críticos da matéria, o ENADE não é o sistema completo de avaliação, não é feito por todos os alunos e alguns, muitas vezes, não têm compromisso com o resultado. A avaliação da educação brasileira se sujeita à visão neoliberal, a qual estimula a concorrência entre as instituições e a regulação pelo mercado consumidor.

Assim os educadores, ao realizarem os seus movimentos reivindicatórios, vão buscar apoio político nas comunidades, incorporando seus pleitos nas pautas de negociações, como, por exemplo, em relação ao financiamento, à aplicação dos recursos e à gestão – considerados como alguns dos elementos essenciais para a garantia de um ensino de qualidade. Os movimentos sociais envolvidos com a educação foram pródigos em produzir quadros que se transformaram em dirigentes políticos, atuando nos parlamentos e executivos, sendo tradutores diretos dos interesses das bases sociais ligadas à educação, tal como analisado por Libâneo (1990, p. 34), que explicita:

O objetivo da “Democratização da Escola Pública” deve ser o ensino, e o caminho passa pela valorização desse tipo de escola; deve ser a realização de um trabalho didático-pedagógico diferente do que é, muitas vezes, impingido aos docentes que, por sua vez, devem deixar de lado sua cômoda posição de culpar “o sistema” (entenda-se: governo, direção da escola, situação econômica do país, desinteresse dos alunos,) e partir para a luta a fim de que o ensino público sirva, não só de canal de informação, mas também de formação dos educandos.

A inserção na macropolítica das questões substantivas à escola pública é ainda um processo em curso, cujos efeitos positivos são inegáveis. A exigência de protagonismo por parte dos educadores, dos estudantes e das famílias coloca a discussão da educação em todos os planos. A educação pública, compreendida como direito, produziu a necessidade de uma discussão qualitativa sobre os seus resultados.

No entendimento de Libâneo et al. (2008, p. 54)

[...] o trabalho docente é um momento-síntese, uma totalidade à qual afluem determinantes econômicos, sociais, biológicos, psicológicos que são, ao mesmo tempo, condições para o complemento do ato educativo. São também mediações que irão favorecer ou dificultar a um aluno apropriar-se do saber escolar e, por ele, construir-se como ser social ativo. [...] o trabalho docente consiste então na atuação do professor no ato educativo medindo os processos pelos quais o aluno apropria ou (re) apropria o saber de sua cultura e o da cultura dominante, elevando-se do senso comum ao saber criticamente elaborado. [...] o núcleo do trabalho docente é o encontro direto do aluno com o material formativo (apropriação ativa de conhecimentos). [...] o trabalho docente consiste numa atividade mediadora entre o individual e o social, entre o aluno e a cultura social e historicamente acumulada, entre o aluno e as matérias de estudo.

Trata-se, portanto, de uma hierarquia de autoridades e setores presentes em diferentes campos de ação, com funções claramente definidas, como disciplinada na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 2008, p. 154). Sob essa lógica, a educação escolar é considerada tanto um instrumento capaz de preparar a força de trabalho para a inserção no mercado global quanto um meio de socialização das formas de ver e compreender a

constituição e relações estabelecidas pelos grupos que detêm o poder na sociedade globalizada (GARCIA, 2007).

Nesse sentido, a gestão democrática na educação no contexto do pensamento neoliberal evidencia-se na medida em que ressalta a necessidade de se discutir o Estado como agente central, garantidor dos direitos no contexto das políticas públicas sociais dos cidadãos. Todavia, a efetivação da educação como direito fundamental, na perspectiva da construção da cidadania e do bem social, como responsabilidade do poder público, exige da sociedade o exercício de ação fiscalizadora sobre a oferta pública de educação em todos os seus níveis e modalidades.

É bem verdade que 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 e 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. A partir dessas inovações no controle social nos é possível refletir-se sobre a forma de organização da educação que propicie a realização da democratização educacional, ressaltando o lugar da comunidade e o papel do Município¹⁴ como ente federado no processo de organização do processo educativo.

No entanto é preciso compreender o significado e a lógica da educação, na perspectiva neoliberal, a partir do processo de socialização e participação, o qual privilegia aspectos de qualidade e de quantidade, dependendo, obviamente, do grau de participação e autonomia que caracteriza o sistema de ensino. Deve-se, ainda, levar ainda em consideração, obviamente, a formação socioeconômica e cultural do lugar e por extensão a organização do sistema de ensino, a gestão democrático-participativa que pode ter significados diferentes, a saber:

¹⁴De acordo com o disposto na LDB, artigo 11, V – cabe aos sistemas municipais de educação, oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino e devendo integrar-se às políticas e planos educacionais da União e dos estados. Além disso, os sistemas educacionais nos municípios exercem ação distributiva em relação às escolas, baixando normas complementares para o seu âmbito de atuação, assim como autorizando, credenciando e supervisionando suas escolas (HORA, 2008).

- a) na perspectiva funcionalista, a gestão na educação é um processo crescente de desprendimento de poder por parte do Estado, em que o sistema educativo é regulado pelo mercado;
- b) na perspectiva crítica, a gestão na educação é defendida pelo grau de poder e controle social que grupos ou atores sociais exercem sobre a atividade pública no cenário educacional.

Vale salientar que os documentos oficiais, em particular o Plano Nacional de Educação, define quatro objetivos específicos, tendo em vista desenvolver uma educação de qualidade social referenciada, quais sejam:

- a) elevar num plano global o nível de escolaridade da população;
- b) melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) reduzir com sucesso as desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência na educação pública; e
- d) democratizar a gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Evidencia-se no documento que a função social da Educação não seria outra senão a formação plena do indivíduo, desenvolvendo sua percepção de mundo de modo que possa agir com autonomia e responsabilidade ao interagir com o meio em que vive, isto é, a escola deve formar cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres através do diálogo e respeito aos alunos. Infelizmente, porém, a escola atual não está conseguindo realizar tal tarefa, pois, em geral, preocupa-se apenas em transmitir conteúdos que muitas vezes não estão de acordo com a realidade dos alunos.

Freire (1980) entendia que a principal função da educação é seu caráter libertador. Para ele, ensinar seria, fundamentalmente, educar para a liberdade, a “[...] educação para o homem-sujeito.” (FREIRE, 1980, p. 36). Assim, a educação não diz respeito apenas a cada indivíduo, mas à humanidade¹⁵ como um todo. Logo se converte em uma questão social e, por ser social, é questão pública e como questão pública deve ser coletivamente organizada enquanto sistema de direitos, como disposto na Carta Constitucional, em tese.

¹⁵ Humanidade entendida no sentido de Paulo Freire, “homem todo e todo homem”.

3 GESTÃO ESCOLAR E OS MARCOS LEGAIS: elementos analíticos

“Dado que não pode existir quantidade sem qualidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência, e vice-versa), qualquer contraposição dos termos é, racionalmente, uma conta-senso. E realmente, quando se contrapõe a qualidade à quantidade, [...] o que em realidade se faz é contrapor certa qualidade a outra qualidade, certa quantidade a outra quantidade, isto é, faz-se uma determinada política e não uma afirmação filosófica.”

Antonio Gramsci

O desenvolvimento do presente tópico parte de uma concepção de educação entendida, aqui, como prática social, portanto, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, construídas a partir de embates e processos políticos de disputa que traduzem distintas concepções de homem, mundo e sociedade. Segundo Castro (2007, p. 115), essa tendência é mundial e pode ser atribuída, entre outros fatores: à crise fiscal do Estado, iniciada a partir de 1970; à incapacidade deste de se fazer presente na implementação de políticas de qualidade, dado ao processo de globalização e às transformações tecnológicas que provocaram mudanças no setor produtivo.

Sobre essa questão, Libâneo et al. (2008, p. 606) afirmam que as transformações gerais

[...] da sociedade atual apontam a necessidade de situar o país no contexto da globalização, da revolução tecnológica e da ideologia do livre mercado (neoliberalismo). A globalização é uma tendência internacional do capitalismo que, juntamente com o projeto neoliberal, impõe aos países periféricos a economia de mercado global sem restrições, a competição ilimitada e a minimização do Estado na área econômica e social.

O neoliberalismo provocou a reestruturação do sistema educacional brasileiro, impondo-lhe uma nova forma de se ver a educação, seguindo uma nova ordem, derivada das grandes transformações no mundo contemporâneo. O campo educacional, pois, tem sido influenciado na definição das diretrizes educacionais, segundo a ideologia neoliberal, assumindo um conceito de gerencialismo, de orientação à política, à economia e à educação¹⁶, tal como se pontua:

¹⁶Para maiores esclarecimentos, consultar a obra de CARCANHOLO, Marcelo D.; MALAGUTI, Manoel; CARCANHOLO, Reinaldo A. **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

A reestruturação de sistemas educacionais estatais em muitos países ocidentais durante as últimas décadas envolveu um afastamento significativo da ênfase em administração e políticas, para uma ênfase em gestão. Esse novo “gerencialismo” baseia-se teoricamente, por um lado, no modelo gerencial do tipo empresarial e em estilos de gestão do setor privado e, por outro, na teoria da escolha pública e na nova economia institucional [...]. A ascensão do neoliberalismo como ideologia predominante na globalização que se manifesta em contextos locais conforme variações estabelecidas no tema gerencialismo como uma tecnologia para a organização institucional. (PETERS; FITZSIMONS; MARSHALL, 2004, p. 77).

Depreende-se, assim, que uma “nova forma de qualidade educacional” fora proposta pelo neoliberalismo, associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduzindo nas escolas a lógica da concorrência. O Quadro 2, apresentado pelo Banco Mundial expressa bem essa intencionalidade.

1. Nível nacional	<ul style="list-style-type: none"> i. Avaliar necessidades e planejar ações; ii. Desenvolver um contexto político favorável; iii. Definir políticas para a melhoria da educação básica; iv. Aperfeiçoar capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas;
2. Nível regional (continentais, subcontinentais e intercontinentais)	<ul style="list-style-type: none"> v. Intercambiar informações, experiências e competências; vi. Empreender atividades conjuntas;
3. Nível Mundial	<ul style="list-style-type: none"> vii. Cooperar no contexto internacional; viii. Fortalecer as capacidades nacionais; ix. Prestar apoio contínuo e de longo prazo às ações nacionais e regionais (continentais, subcontinentais e intercontinentais); x. Consultas acerca de questões políticas.

Quadro 2 – Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem Ações Prioritárias em Nível Nacional, Regional e Mundial
Fonte: Vieira (2001, p. 87).

Nessa conjuntura, marcada por uma intensa crise estrutural, desencadearam-se substanciais alterações no mundo do trabalho, provocando um incisivo processo de reestruturação produtiva e econômica, ou seja: a dissolução de políticas sociais, características do Estado de Bem-Estar Social; a implantação de reajustes social e político; e a emergência de um “novo modelo de acumulação capitalista”, tendo como alicerce a dinâmica do mercado livre como dogma e como forma de regular os novos cenários competitivos, promovendo, por sua vez, a adoção de novos paradigmas organizacionais. Não é demais lembrar que, nesse circuito, foram priorizadas as políticas de privatização, as quais impactaram fortemente os movimentos sociais e sindicais. Com a diminuição do Estado experimentamos, ainda, transformações institucionais no campo das políticas sociais, que provocaram o crescimento da pobreza e da exclusão social, o aumento do individualismo e o enfraquecimento da

participação e da cidadania. Isso compõe o quadro das mudanças provocadas pelo aprofundamento do neoliberalismo no mundo.

No plano teórico-histórico, o neoliberalismo põe em relevo conceitos tais como-formação flexível, polivalência e educação geral abstrata, articulados à perspectiva do Estado mínimo, cujo objetivo, segundo seus idealizadores, é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado através da

[...] transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, esse contexto conseqüente reclamaria uma nova forma de organização da escola pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. (BRASIL, 1995, p. 22).

Nesse plano, a educação, situada no contexto da reestruturação da produção, no bojo da ideologia neoliberal, aponta novos paradigmas, vinculados a um novo cenário mundial, movido por uma correlações de forças entre as classes, onde são propostas medidas, materializadas na reforma do Estado, a partir de Programas de ajuste estrutural propostas por organismos internacionais sinaliza que a educação, enquanto serviço público passa a ser orientada por uma lógica mercadológica, marcada pela tensão entre descentralização/centralização que se constituem as bases da política educacional dos anos de 1990. Numa análise pontual, pode-se inferir que o conceito de descentralização se dá a partir da reforma educativa implementada através da proposta curricular e do modelo de financiamento, mais precisamente com os Parâmetros Curriculares Nacionais e o Fundef, entre outras.

No bojo dessas mudanças, a municipalização e descentralização emergem da defesa por parte de alguns segmentos da sociedade civil, dentre estes, políticos vinculados à esquerda, educadores e pesquisadores formulando a crítica engajada às prioridades defendidas pelo neoliberalismo. Nessa linha de raciocínio, o neoliberalismo apresenta-se como ideologia “progressista”, concomitantemente com o processo de globalização e de internacionalização da economia. Segundo essa ideologia, os problemas sociais, políticos e econômicos são conseqüências da falta de eficiência da gestão. Desse modo a educação deixou de ser parte do campo social e político, para ser parte do mercado e funcionar à sua semelhança.

Ao analisar a configuração dos aplicativos da nova LDB, Dourado (2001, p. 50) denuncia que a nova LDB

[...] sintonizada com as premissas neoliberais e consubstanciada em sucessão de decretos que a antecedem, redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, enfatizando o trinômio produtividade, eficiência e qualidade total. Essas ações, [...] redirecionam as formas de gestão, os padrões de financiamento, a estrutura curricular e as formas de profissionalização e a estruturação dos níveis de ensino em três modalidades – educação infantil, educação básica e educação superior – que possibilitam, dentre outros, o estabelecimento de mecanismos de descentralização ressignificados, entendidos como desconcentração e/ou desobrigação por parte do poder público e paradoxalmente, como novas formas de centralização e controle por parte do poder central.

Sob essa lógica, a Educação passa a estar a serviço dos interesses produtivos e, por conseguinte, os itinerários formativos seguem:

Currículos ou matérias profissionalizantes; orientação profissional; habilidades formativas; produtos ou desempenho; privatização; gerenciamento; mercado; clientes; competitividade; reestruturação; eficiência; excelência; flexibilidade organizativa; capital humano; padrões; desregulamentação [...]. Nos discursos que mais circulam ultimamente, os estudantes e suas famílias são apresentados como clientes, e, assim, os professores e professoras se transformam em “produtores”, e os currículos, “produtos ou bens de consumo”. (SANTOMÉ, 2003, p. 221).

De acordo com os propósitos neoliberais, ideologia que subsidia a lógica de gestão gerencial, os princípios de flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade e de participação são utilizados para garantir aos sujeitos a aceitação tácita das propostas apresentadas pelo Estado, que, na verdade, ratifica o conceito desenvolvido por Vieira (2001) de autonomia “decretada”. A administração escolar, de acordo com essa ideologia, não seria responsável pela qualidade dos serviços prestados aos alunos, pelas condições de trabalho do docente ou pela disponibilização de recursos pedagógicos; ao contrário, o conceito de qualidade adquire seu significado com base nas teorias administrativas da produção de bens de consumo, sem levar em consideração as práticas pedagógicas, o conteúdo curricular e as atividades docentes. Sobre essa questão, Santomé (2003, p. 60) considera que “[...] a introdução de terminologias mercantilistas como 'excelência' e 'competitividade' serve (apenas) para gerar uma sociedade hiperindividualista, onde cada pessoa considera os demais seres humanos como rivais.”

Essas reflexões nos permitem compreender o novo cenário produtivo, configurado pelos novos arranjos da economia, decorrentes da crise do modelo taylorista/fordista, cuja base técnica de produção teve vigência no interstício compreendido entre o pós-Segunda Guerra Mundial, e o final dos anos 60, sinalizando um novo paradigma tecnológico, que demandava respostas imediatas, para atender exigências impelidas pela competitividade engendrada pelo mercado globalizado, maior qualidade dos produtos e serviços, menor custo-benefício, agregação de valores tecnológicos, entre outros.

No campo educacional, as novas bases materiais de produção apontam na perspectiva de um “novo princípio educativo” assentado em uma agenda internacional, caracterizada pelas transformações tecnológicas, descoberta de novos insumos e, novas formas de organização e gestão dos processos de trabalho. No processo de internacionalização da economia, temas, até então obscuros, eclodem, dentre eles: combate à pobreza, questão ambiental e racial, segurança coletiva, sustentabilidade, padrões sustentáveis de produção e consumo.

No contexto socioeducativo, é possível perceber novas conexões entre trabalho/ciência/cultura, cuja inter-relação suscita um novo projeto pedagógico, embora não hegemônico, por meio do qual a sociedade neoliberal em resposta à ofensiva capitalista pretende formar os intelectuais/trabalhadores e os cidadãos/produtores. Segundo Kuenzer (1990), a pedagogia do trabalho de base taylorista/fordista¹⁷ teve por finalidade atender a divisão social e técnica do trabalho, marcada pela definição de fronteiras entre as ações intelectuais e instrumentais, demarcando a distinção entre a classe dirigente e a dos trabalhadores.¹⁸ A concepção curricular vigente, nesse cenário, primava por conteúdos deslocados de uma crítica social, seguindo uma epistemologia própria, que valorizava o domínio intelectual das práticas sociais produtivas. A experiência pedagógica brasileira guarda fortes indícios dessa concepção de educação, de escola, de aprendizagem e de formação para o trabalho.

Por outro lado esta pedagogia respondia, adequadamente, às demandas do mundo do trabalho e da vida social, que se regiam pelos mesmos parâmetros das certezas e dos comportamentos definidos, ao longo do tempo, como aceitáveis, numa estrutura de formação para o trabalho de natureza dualista, seletiva e reprodutora.¹⁹ Kuenzer (2008, p. 37), compreende que a globalização da economia implicou na

[...] reestruturação produtiva, enquanto macroestratégias responsáveis pelo novo padrão de acumulação capitalista transformam radicalmente esta situação, imprimindo vertiginosa dinamicidade às mudanças que ocorrem no processo produtivo, a partir da crescente incorporação de ciência e tecnologia, em busca de competitividade.

Ademais os efeitos da globalização no mundo do trabalho e da produção se fazem

¹⁷O Curso de Pedagogia, com suas habilitações clássicas (Administração Escolar, Supervisão Escolar, Orientação Escolar e Inspeção Escolar) fora o lócus para a implantação dessa mentalidade empresarial no seio da educação brasileira, cuja expressão fora a tendência tecnicista.

¹⁸ Para maiores esclarecimentos ler o texto: KUENZER, Acácia Zeneida. **Pedagogia da fábrica**: as relações de produção e educação do trabalhador. 4.e.d São Paulo: Cortez, 1990.

¹⁹Boudelot e Establet defendem a Teoria da Escola Dualista com a existência de duas redes escolares - SS/PP (Superior e Primária).

notar mais precisamente, com a descoberta de novos princípios científicos²⁰ que permitem a criação de novos materiais e equipamentos. Assim, é possível observar que: os processos de trabalho de base rígida vão sendo substituídos pelos de base flexível; a eletromecânica com suas alternativas de solução bem definidas vai cedendo lugar à microeletrônica que assegura amplo espectro de soluções possíveis a partir da ciência e da tecnologia, antes incorporada aos equipamentos e passa a ser de domínio dos trabalhadores; os sistemas de comunicação interligam o mundo da produção, de modo a garantir maior celeridade aos processos de produção, com a adoção de novos procedimentos de gerenciamento, como: *kanban*, *Just in Time*, flexibilização, subcontratação, qualidade total, eliminação de desperdício, “gerência participativa”, sindicalismo de empresa, *Kaizen*²¹, Círculo de Controle da Qualidade (CCQ), Controle Estatístico de Processo e do Produto, entre outros elementos. E tudo isso se propagando intensamente.

Obviamente que todas essas inovações reclamavam um novo perfil de trabalhador, capaz de dominar: os aparatos modernos de comunicação e informática; códigos e linguagens; língua estrangeira moderna, além de demonstrar autonomia intelectual. Nesse trabalhador ainda deve-se evidenciar a capacidade de comprometer-se com o trabalho, entendido em sua forma mais ampla de construção do homem e da sociedade, por meio da responsabilidade, da crítica e da criatividade.

Dessa forma, a concepção de qualificação para o trabalho priorizada propõe a articulação entre diferentes elementos, por meio da mediação das relações que ocorrem no trabalho coletivo, síntese da dimensão subjetiva e objetiva do indivíduo, que corresponde à dimensão ontológica do trabalho. A ciência é transformada “na principal força produtiva”, em substituição ao valor-trabalho, que teria se tornado inoperante, visto que ocorre

[...] redução do proletariado estável, herdeiro do taylorismo/fordismo, a ampliação do trabalho ‘*mais intelectualizado*’ no interior das plantas produtivas modernas e de ponta, e a ampliação generalizada das formas de trabalho precarizado, *part-time*, terceirizado, desenvolvidas intensamente na era da ‘*empresa flexível*’ e da desverticalização produtiva, *que são fortes exemplos da vigência da lei do valor*. Como o capital tem um forte sentido de desperdício e de exclusão, é a própria ‘centralidade do trabalho abstrato que produz [...] esferas isoladas do não-trabalho (atividade de formação, de benevolência e de serviços)’. (ANTUNES, 2006, p. 11, grifo nosso).

²⁰ A tecnociência garante a geração de conhecimento essencial à produção de bens e serviços, pode-se dizer que “[...] as capacidades dos trabalhadores ampliaram seus saberes.” (ANTUNES, 2006, p.13).

²¹ Trata-se de uma prática oriental, o Kaizen que é uma disciplina para se ir ao local onde o trabalho está realmente sendo realizado (gemba) ou onde o problema existe, observar diretamente os fatos e fazer rápidas melhorias práticas fundamentadas no PDCA e no método científico, isto é, centrar-se na melhoria contínua do processo. Constitui-se em uma crença de que a criatividade das pessoas é infinita, ou seja nunca estar satisfeito com as coisas como elas são, perseguindo de forma obstinada um ideal mesmo que este nunca seja alcançado.

Esta contextualidade nos remete ao entendimento de duas classes uma que vive do trabalho e a burguesia, pois a classe que vive do trabalho vive da venda da força de trabalho material, este por sua vez passa por um momento de redefinição, dado à recomposição orgânica do capital, o que sugere investimentos na qualificação de novos trabalhadores para um trabalho imaterial²². Urge situar a escola nesse cenário – reestruturação da produção, no seio da ideologia neoliberal, nesse contexto, a Lei n.º 9.394/96 é utilizada como referência para responder aos ditames dessa transformação. Assim cabe perguntar: Como os governos, nos últimos dez anos, trataram a educação quanto ao atendimento das demandas ou exigências desse modelo social? A esse respeito pode-se afirmar que as políticas implementadas vêm acentuando

[...] a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos e distribuição de bens, serviços e renda, remuneração dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. (CARCANHOLO; MALAGUTI; CARCANHOLO, 2008, p. 15).

Sob essa ótica é que foram propostas mudanças nos paradigmas do conhecimento e nos produtos oriundos do pensamento, da cultura e da arte. As práticas educativas tornaram-se mais complexas; novas formas de organização da gestão escolar são requeridas pelas instituições, reclamando o incremento nos processos de formação inicial e continuada. Como consequência, houve uma enorme expansão da educação, que abarcou desde a educação básica até a pós-graduação (FREITAS, 2002). O efeito prático dessas mudanças foi a expansão das matrículas na educação básica, sobremaneira no ensino fundamental; desconcentração dos cursos de formação superior dos centros urbanos mais populosos para as pequenas cidades, correspondendo a um processo de interiorização, utilizando-se dos recursos tecnológicos para o desenvolvimento de plataformas de Educação a Distância.

A partir da análise até aqui desenvolvida constata-se que foi preciso reinventar a estrutura institucional da escola, entendê-la como uma estrutura superada, visto que imitativa a organização produtiva fabril *taylorista-fordista*, fragmentada com funções especializadas, trabalho individualizado parcializado, sequenciado.

²²O conceito de trabalho imaterial seria a superação da concepção materialista de Marx, segundo a qual a transformação da natureza dar-se-ia mediada pelos meios de produção e a subsistência seria a categoria fundante do mundo dos homens. Em linhas gerais o trabalho imaterial contrasta com o trabalho manual; o seu antônimo seria trabalho intelectual.

Certamente a descentralização e a desconcentração não constituem fins, porém meios para obter mais resultados nas áreas do político, do econômico, do técnico-pedagógico e do administrativo. Nas políticas de descentralização, espera-se obter, no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, mais recursos; no plano técnico-pedagógico, melhor qualidade; e no administrativo, maior eficiência nos processos educacionais. É na esfera econômica que se busca respaldo para as discussões políticas visando à descentralização financeira dos recursos para a área social, especificamente para a educação. (FRANÇA, 2007, p. 178).

Segundo Libâneo et al. (2008, p. 598-599, grifo do autor)

As importâncias que adquirem, nessa nova realidade mundial, a ciência e a inovação tecnológica têm levado os estudiosos a denominarem a sociedade de hoje, *sociedade do conhecimento, sociedade técnica informacional ou sociedade tecnológica*. Isso significa que o conhecimento, o saber e a ciência adquirem um papel muito mais destacado que anteriormente. Hoje as pessoas aprendem na fábrica, na televisão, na rua, nos centros de informação, nos vídeos, no computador e, cada vez mais, vão se ampliando os espaços de aprendizagem.

Esta “nova estrutura escolar” baseada em pré-requisitos, seriada, com tempos e espaços predeterminados, poderia servir a uma concepção de repetições de informações, de transmissão de “conhecimento”, mas não como espaço de construção de conhecimento. O espaço de construção do conhecimento demanda uma estrutura que contemple uma concepção de trabalho coletivo, com novos espaços e tempos, que dialoguem com as fases do desenvolvimento da criança e do adolescente, e que, pela sua dinâmica, não se adapta à estrutura da escola tradicional. Ao contrário, portanto da modernização da educação, nos moldes neoliberais (assim como na indústria), em que conceitos como: diversificação, produtividade, eficácia e competência, são palavras de ordem.

Nesta sociedade marcada pela revolução tecnológico-científica, curiosamente, a centralidade do processo produtivo está no conhecimento e, logo, também na educação.

Essa centralidade se dá porque educação e conhecimento passam a ser do ponto de vista do capitalismo globalizado, força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico. São, portanto, bens econômicos necessários à transformação da produção, ao aumento do potencial científico e tecnológico e ao aumento do lucro e do poder de competição num mercado concorrencial que se quer livre e globalizado pelos defensores do neoliberalismo. Torna-se clara, portanto, a conexão estabelecida entre educação/conhecimento e desenvolvimento/desempenho econômico. A educação é, portanto, um problema econômico na visão neoliberal, já que é o elemento central desse novo padrão de desenvolvimento. (OLIVEIRA; LIBÂNEO, 1998, p. 602).

De certo modo, esta mentalidade tende a se cristalizar, o que representa um grande perigo para o campo educacional: ao se regular segundo a lógica da competição, não estaria a escola esvaziando seu sentido, ou contradizendo seu papel? A educação é oferecida, atualmente, como uma mercadoria e a escola como uma mera prestadora de serviço.

É preciso levar em conta ainda que uma aprendizagem significativa não se

relaciona apenas a aspectos cognitivos dos sujeitos envolvidos no processo, mas está também intimamente relacionada às suas referências pessoais, sociais e afetivas. Nesse sentido, afeto e cognição, razão e emoção se compõem em uma perfeita interação para atualizar e reforçar, romper e ajustar, desejar ou repelir novas relações, novos significados na rede de conceitos de quem aprende. Por esse motivo, a aprendizagem não ocorre da mesma forma e no mesmo momento para todos; interferem nesse processo as diferenças individuais, o perfil de cada um, as diversas maneiras que as pessoas têm para aprender, o que remete para muitas outras variáveis de interferência na aprendizagem significativa, dentre as quais deseja-se destacar a concepção de inteligência que permeia o processo.

A conjuntura das políticas educacionais no Brasil ainda demonstra sua centralidade na hegemonia das ideias liberais sobre a sociedade, como reflexo do forte avanço do capital sobre a organização dos trabalhadores na década de 90. A intervenção de mecanismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, aliada à subserviência do governo brasileiro à economia mundial, repercute de maneira decisiva sobre a educação. Em contrapartida, a crise do capitalismo em escala mundial, especialmente do pensamento neoliberal, revela, cada vez mais, as contradições e limites da estrutura dominante. A estratégia liberal continua a mesma: colocar a educação como prioridade, apresentando-a como alternativa de “ascensão social” e de “democratização das oportunidades”.

Fica evidente que tais medidas têm minado a capacidade de gestão estratégica do Estado, favorecendo a mercantilização de serviços de interesse público e social, sob o manto da reforma da Seguridade Social e no mesmo plano a reforma educacional, concebida no esteio das orientações emanadas dos organismos de fomento e cooperação alinhados aos ditames neoliberais²³. Não obstante essa postura é nesse momento histórico que vai ser germinado o que se pode chamar sistema brasileiro de proteção social, demonizado na década de 1990 pelos neoliberais como responsável pela estagnação do Brasil em razão de seu custo. Hoje, estudos e pesquisas desenvolvidos por estudiosos sobre essa questão, dentre estes Oliveira (2003), Dourado (2001), demonstram que o investimento em educação não é empecilho, mas sim sustentáculo para o mercado interno e para o desenvolvimento do país com distribuição de renda.

²³Para uma compreensão maior desse jogo de influências ver: LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.100, p. 11-36, mar. 1997. Bem como outros trabalhos - Coraggio, 1996; Fonseca, 1995; Torres, 1995; Tommasi et al., 1996, entre outros que demonstraram o paulatino aumento da interferência do Banco Mundial na formulação das políticas educacionais para os países em desenvolvimento.

Behring e Boschetti (2008, p. 150) afirmam que as políticas sociais transformam-se – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise.

Cabe ressaltar, ainda, como desmembramento do fenômeno da mundialização do capital, a criação de espaços públicos, visando ao equacionamento de questões sociais, que no plano das políticas públicas, permitiu a emergência da sociedade civil, pensada como uma multiplicidade de organizações, não mais submissa às razões do Estado nem aos mecanismos de mercado, mas, como esfera que mantém sua autonomia em relação àquelas, sendo, ao mesmo tempo, capaz de estabelecer com elas formas de solidariedade.

3.1 Concepção de gestão escolar a partir da CF 88 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Em face das considerações desenvolvidas no tópico anterior, faz-se necessário analisar como a Constituição Federal (CF/1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), incorporaram essas determinações nos seus dispositivos. Inicialmente destaca-se que a CF de 1988 possibilitou aos Municípios condições para criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo-lhes autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, como já anunciado. Dentre as principais competências do município que se configuram como as mais relevantes, classificando-as por ordem de importância, pode-se apresentá-las em seis grandes áreas, a saber:

- a) as relacionadas à organização do sistema municipal de ensino;
- b) as que se referem ao regime de colaboração do município com o Estado e a União;
- c) as que são diretamente relacionadas à organização curricular e administrativa dos diversos níveis e modalidades de ensino;
- d) as que indicam a forma através da qual deverá ser feita a coordenação das escolas do município;
- e) as relacionadas à arrecadação e a utilização dos recursos públicos; e

f) as relativas à formação e valorização dos profissionais da educação.

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 contempla a tese da descentralização da educação, através da qual se propugna a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre os entes federados: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Este artigo foi posteriormente reformulado pela Emenda Constitucional 14/96 que viabilizou a implantação do FUNDEF²⁴ (BRASL, 2008).

O projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional do Governo contemplou uma concepção neoliberal de educação, vinculada às políticas do Banco Mundial para a educação na América Latina e Caribe, especialmente para o Brasil, com a implementação de um conjunto de planos setoriais e decretos emanados do Executivo,²⁵ seguindo orientações internacionais²⁶, organizadas em três pilares: financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trouxe importantes transformações, provocando uma reestruturação nacional da educação brasileira. Essa Lei propiciou diversas mudanças em relação às leis anteriores, dentre as quais:

a) inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da

²⁴O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica.

²⁵No cenário configurado no final do século XX e início do século XXI, na América Latina e Caribe, estão em desenvolvimento quatro iniciativas internacionais no que se refere ao aprimoramento dos sistemas educacionais. São elas: O Programa Educação para Todos (EPT); O Plano de ação Hemisférico sobre Educação (PAHE); As Conferências Ibero-Americanas de Educação (CIE) e o Projeto Principal de Educação (PPE). Integra esse conjunto o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC), cuja tese baseia-se na premissa: investir melhor para investir mais.

²⁶O Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que, apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado. O Consenso de Washington representa, no contexto da América Latina, o mesmo movimento de contra-ataque do capitalismo em relação às conquistas dos trabalhadores. É desnecessário afirmar que aqui o pano de fundo é outro, que existem, quando muito, arremedos de Estados de Bem-estar Social e que a democracia, a muito custo, tenta fazer sua reentrada num continente marcado por sucessivos períodos de ditaduras declaradas ou disfarçadas, civis ou militares (com preponderância das últimas). Na América Latina e particularmente no Brasil, o conservadorismo propõe discussões e modelos pós-welfare para sociedades que nem sequer se aproximaram daquela configuração no que diz respeito a direitos sociais e distribuição de renda e onde, ao contrário, o Estado tem servido historicamente mais aos interesses das classes dominantes associadas-dependentes ou não do capitalismo mundial, do que aos setores subalternos.

- educação básica;
- b) gestão democrática do ensino público e progressiva autonomia pedagógico-administrativa das instituições escolares;
 - c) carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas, distribuídas em 200 (duzentos) dias letivos na educação básica;
 - d) extinção dos “currículos mínimos”, observadas as diretrizes gerais pertinentes, e previsão de um núcleo comum para o currículo do ensino fundamental e médio, além de uma parte diversificada para atender as especificidades locais;
 - e) formação de docentes em curso superior para a educação básica, sendo aceita a formação em curso normal de ensino médio para atuar na educação infantil e nas quatro séries do ensino fundamental.

A lei incorporou o conceito de gestão democrática da escola pública, bandeira bastante defendida por intelectuais, educadores, estudantes, ligados aos movimentos em sua defesa, da mesma por acreditar que essa vinculação entre democratização e participação se reverteria em melhoria da qualidade de ensino e a conseqüente aprendizagem dos alunos.

Nesse contexto destacam-se dois elementos fundamentais para a concretização da democratização da escola: a participação de todos os sujeitos da comunidade escolar nos processos decisórios e a existência de um amplo processo de informação em que todos tenham conhecimento do que acontece no interior da instituição e quais são suas relações externas.

Vêm-se aqui dois elementos fundamentais para a concretude da democratização da escola: a participação de todos os componentes da comunidade escolar nos processos decisórios e a existência de um amplo processo de informação em que todos tenham conhecimento do que acontece no interior da instituição e suas relações externas. (HORA, 2008, p. 12).

Assim para garantir que uma escola seja verdadeiramente democrática, dentre as estratégias apontadas anteriormente, emerge a necessidade de fomentar a participação da comunidade escolar na gestão, partindo da premissa de que os alunos apresentam um desempenho melhor nas salas de aula com a implementação da gestão democrático-participativa, como definido por Hora (2008, p. 6). Ou seja

A gestão democrática em educação está intimamente articulada ao compromisso sócio-político com os interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores, extrapolando as batalhas internas da educação institucionalizada, e sua solução está condicionada à questão da distribuição e da apropriação da riqueza e dos benefícios, que transcendem os limites da ação da escola.

Por outro lado, Peroni, (2003, p. 34) adverte que o projeto de autonomia da escola

é uma das estratégias para que se reduza a ação estatal, através da descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão, movimentando-se em direção à ponta do sistema para a instituição responsável diretamente pela prestação de serviços. Afirma-se que a democracia escolar só se tornará efetiva a partir de um processo de gestão democrática, entendida “como uma das formas de superação do caráter centralizador, hierárquico e autoritário que a escola vem assumindo ao longo dos anos, cujo objetivo maior é garantir a participação e a autonomia das escolas.”

Neste contexto, concebe-se a participação social como um meio viável de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar, proporcionando, ainda, um melhor delineamento dos objetivos e metas da estrutura organizacional, que favorece uma aproximação maior entre os sujeitos que constituem este espaço escolar, professores, alunos, pais e outras representações.

Valle (2008, p. 66) afirma que a tomada de consciência acerca da necessidade de participação da sociedade no controle efetivo das políticas públicas de caráter social deu-se de forma

[...] lenta, porém concreta, da necessidade de acompanhamento das ações governamentais pela sociedade fez com que os conceitos de descentralização administrativa, municipalização e gestão democrática fossem, pouco a pouco, ganhando força na área legislativa, por meio de decretos, leis, pareceres e, finalmente na CF 88. A valorização do controle social, com o fortalecimento dos conselhos passou a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesse de todos os cidadãos, configurando-se como espaços de articulação da sociedade com os governantes.

Somente com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), através de seus dispositivos é que se evidenciou contraditoriamente a necessidade de controle social, focalizando a necessidade de acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações. Nessa mesma direção, o município passou a ter atribuições e responsabilidades até então não experimentadas por estes. Nesse sentido, tornou-se fundamental, para o êxito da gestão municipal, o entendimento do processo de descentralização e municipalização das políticas sociais levado a termo pelos governos federais na década de 90.

Nesse sentido, a descentralização

[...] pode ser entendida tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder. Dessa forma, a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de “democratização”, sentido com o qual é positivamente percebido pelo senso comum. (OLIVEIRA, 2003, p. 177).

O processo de descentralização e municipalização implicou, em tese, mudanças no que diz respeito à gestão da educação no Brasil. Ao invés do fortalecimento contemplado nos documentos legais, o que tem sido observado é a ocorrência de uma desintegração sistêmica entre os entes federados, ocasionada pela não regulamentação do Sistema Nacional de Educação, como previsto na LDB. Com isso, por mais que o MEC e o CNE, órgãos de sustentação desse sistema, se articulem no sentido de coordenar os sistemas federal, estaduais e municipais de educação, existem resistências em questões sobre sua pertinência e legitimidade. Focalizando o município e tendo por base a LDB, compreendemos que cabe a este a tarefa de escolher a melhor forma para a sua organização, como uma das esferas de poder público responsável pelo processo educativo (BRZEZINSKI, 2008).

Vale salientar que a política de municipalização insere-se no movimento de descentralização resultante das modificações econômicas, sociais e políticas presentes no contexto da globalização. As modificações no plano da estrutura de poder afetam, como não poderia deixar de ser, o funcionamento dos sistemas educacionais. Há uma adequação da rede pública às tendências gerais do capitalismo contemporâneo no que se refere, especialmente, à reorganização das funções administrativas e gestão da escola e processo de trabalho dos professores.

Desse modo a

[...] municipalização do ensino como modalidade de descentralização, [...] somente na década de 70, foi se concretizando, a partir da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para a aplicação em educação; e de reforço à estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional. (ROSAR, 2003, p. 114).

Depreende-se que a municipalização ou descentralização não se constitui em processos plenamente democráticos, pelo fato de estes se configurarem como estratégia de racionalização, de combate ao desperdício de recursos, em que ocorre transferência de encargos de uma esfera pública a outra, o que não significa necessariamente “democratização” (OLIVEIRA, 2003). Essa consideração nos remete ao entendimento de que a complexidade da sociedade atual e o “processo de democratização do Estado brasileiro” impuseram a ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públicas, criando as políticas

setoriais, com definição discutida em conselhos próprios, com abrangências variadas.

Convém destacar ainda que no contexto da redemocratização do país, a qual se fortaleceu na década de 1980, a partir dos movimentos associativos populares que passaram a reclamar maior participação na gestão pública, essa aspiração de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos escolares no Brasil, como formas de organização, cujas funções radicam sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas.

Situando as concepções de gestão educacional subjacente ao processo histórico da formação das políticas sociais voltadas para o setor educacional nos anos 90, ressalta-se como categoria de análise a descentralização/centralização, enfocando-as como formas alternativas de dominação e cerceamento da participação popular na formulação das políticas educacionais. Destacam-se o Conselho Escolar e a cultura de participação, como formas de controle social e garantia da qualidade na aprendizagem dos alunos.

Decorridas mais de duas décadas desde o longo e tenso percurso democrático, algumas questões ainda merecem atenção, a saber: em que campos do cotidiano escolar têm-se centrado a intervenção e a proposição teórica sobre a gestão democrática? Que campos do sistema e da estrutura das escolas têm ficado distantes, até intocados, pelos critérios e valores de gestão democrática? As respostas a esses questionamentos devem ser buscadas através de estudos e pesquisas que se voltem para o conhecimento de como a escola tem respondido e enfrentado esses dilemas oriundos de uma nova realidade sócio-econômico-política.

Ainda é importante acrescentar que a gestão da escola não visa apenas à melhoria do gerenciamento da escola, visa também à melhoria da qualidade do ensino. Busca-se, sobretudo, consolidar uma esfera pública de decisão no espaço educacional, fortalecendo o controle social sobre o Estado, a fim de garantir que a escola pública atenda aos anseios e às necessidades da população a que se destina. Democracia implica, ainda, coresponsabilizar-se com os compromissos assumidos e, por isso, cabe-nos fiscalizar, acompanhar e avaliar as ações dos governantes, como também os compromissos assumidos coletivamente.

3.2 Plano Nacional de Educação e a concepção de gestão democrática

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pelo Congresso Nacional, por

meio da Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com duração de 10 anos. A lei prevê que o PNE deve ser avaliado periodicamente pelo Poder Legislativo e acompanhado pela sociedade civil organizada. Conforme Libâneo et al. (2008, p. 158), o PNE “[...] refere-se a todos os níveis e modalidades de ensino, é o primeiro a ser submetido à aprovação do Congresso Nacional, por ser exigência tanto da Constituição Federal de 1988 (art. 214) como da LDB/1996 (art. 87 § 1.º).”

Em síntese, o PNE tem os seguintes objetivos:

- a) a elevação global do nível de escolaridade da população;
- b) a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis;
- c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à escola pública e à permanência, com sucesso, nela;
- d) a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes.

Contrariando a existência de um plano produzido pela vida do debate, o Ministério da Educação (MEC) apresenta à sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação²⁷ (PDE), lançado em 24 de abril de 2007. Na sua fase de elaboração, não contou com a participação efetiva de setores organizados da sociedade brasileira, de representantes dos sistemas de ensino e de setores do próprio Ministério. No entanto, o PDE apresenta indicações objetivas e importantes ações efetivas direcionadas à educação nacional, sobretudo no que se refere à questão da qualidade do ensino.

Não obstante, o Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei n. 10.172/01) propor a *autonomia* escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros, a partir da adoção de fundos de natureza contábil, permitindo maior controle local e mais eficiência na destinação de recursos para atividades fins, o que se vê na prática são conselhos formais, que apenas ratificam as ações definidas nos gabinetes e implementadas a revelia dos consensos coletivos. A partir dessas reflexões sobre as políticas educacionais implementadas pelo Estado brasileiro nos anos noventa, discutem-se as condições reais em que se encontra a constituição dos sistemas

²⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação foi apresentado ao país em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n.º 6.094/2007, dispoendo sobre o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. (SAVIANI, 2009, p. 5).

municipais de ensino, seus limites, possibilidades e perspectivas, a partir do disposto na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e seus regulamentos. Esse raciocínio baseia-se na crença de que quanto mais “produtividade em termos quantitativos” a rede de escolas apresentar melhor será o seu desempenho medido e claro, a partir de parâmetros objetivos, isto é, quanto mais “produtivo” se torna o sistema educacional, mais pontuação receberá numa escala avaliativa do SAEB, Enem, Prova Brasil, Ideb, Enade, entre outros.

O PNE, em consonância com as prioridades estabelecidas pelo Estado brasileiro, ratifica o sistema nacional de avaliação; atribuindo ao Estado a função de regulador, além de enfatizar a importância dos processos avaliativos, com garantia de melhoria na qualidade da educação nacional. As políticas educacionais implementadas pelo governo brasileiro, principalmente a partir de 2003, têm se constituído um novo marco regulatório para a educação básica. Em seus objetivos ressalta-se a democratização da gestão do ensino público, enfatizando mais uma vez a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, bem como a descentralização da gestão educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação²⁸.

Com isso, visa

[...] ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares; instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares; promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares; estimular a integração entre os conselhos escolares; apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação (BRASIL, 2009c, p. 12).

Nesse contexto o PNE/01, por sua vez, trouxe as mesmas preocupações presentes na LDB/96 no tocante à democratização da gestão do ensino público, relacionando-a à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, à existência dos conselhos escolares nos estabelecimentos oficiais de educação e à participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

²⁸Ver os documentos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O novo PNE²⁹, com vigência de 2011 a 2020, ainda em visas de tramitação no legislativo, traçará metas e prioridades para a educação brasileira neste interstício, de modo a articular a educação formal com experiências de educação não-formal, ou seja, as experiências de educação popular e cidadã, incorporando-as como políticas públicas.

Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.

Meta 2: Criar mecanismos para o acompanhamento individual de cada estudante do ensino fundamental.

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária.

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os 8 anos de idade.

Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

Meta 7: Atingir as médias nacionais para o Ideb já previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.

²⁹ É importante ressaltar que o citado plano encontra-se em fase de discussão no Congresso Nacional, concorrem dois documentos um emanado da sociedade civil e outro oriundo do executivo. O II CONED - Congresso Nacional de Educação, cujo objetivo central foi a elaboração democrática de um Plano Nacional de Educação (PNE), consolidou o trabalho iniciado no I CONED. O processo de construção deste Plano atendeu ao compromisso assumido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em sua proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto à regulamentação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988 que atribuiu à sociedade a elaboração do PNE. A sociedade brasileira continua sua luta pela educação através do debate do Plano Nacional de Educação em todas as regiões do país, na defesa das diretrizes e metas para a educação brasileira, nele contidas, que visam a inclusão social e o resgate do atraso educacional a que foi submetido o povo brasileiro.

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Meta 11: Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores. 7 estratégias.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. 9 estratégias.

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: Formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.

Meta 17: Valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

As metas e ações acima anunciadas deverão ser contempladas na proposta do novo PNE preveem os meios e processos para a articulação das políticas sociais de educação,

saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras, com vistas a assegurar os direitos humanos, sociais, políticos e econômicos de cidadania a todo/as brasileiro/as, de modo a favorecer maior participação dos movimentos sociais e da sociedade civil, bem como da sociedade política propiciando a consolidação de uma política de Estado para o setor educacional que valorize o município tal como disposto na LDB. Redefine também as competências da União para com a oferta da educação, e nesse processo de definição do espaço de atuação de cada ente federativo, compartilhando responsabilidades entre si.

3.3 Conferência Nacional de Educação e o Novo Plano Nacional de Educação: proposições e orientações

A Conferência Nacional de Educação (Conae)³⁰, realizada em Brasília (DF), em maio de 2010, segundo Abicalil (2010, p. 77), constituiu-se nova oportunidade de avaliação e formulação das políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual. Para tanto, foi precedida de conferências estaduais com ampla participação, essa dinâmica político-pedagógica contribui para a rediscussão das políticas educacionais, programas e ações governamentais, a fim de consolidar a educação como direito social, a democratização da gestão, o acesso e a garantia da permanência de crianças, jovens e adultos nas instituições de ensino brasileiras e o respeito à diversidade. O que implica o enfrentamento de, pelo menos, quatro grandes desafios:

- a) Promover a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela

³⁰ A Conferência Nacional de Educação – CONAE é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. Será organizada para tematizar a educação escolar, da Educação Infantil à Pós Graduação, e realizada, em diferentes territórios e espaços institucionais, nas escolas, municípios, Distrito Federal, estados e país. Estudantes, Pais, Profissionais da Educação, Gestores, Agentes Públicos e sociedade civil organizada de modo geral, terão em suas mãos, a partir de janeiro de 2009, a oportunidade de conferir os rumos da educação brasileira. A partir da Constituição federal de 1988, o Brasil tornou-se uma república federativa por cooperação e a nossa Carta Magna alçou estados, Distrito Federal e municípios à condição de entes autônomos e de interlocutores juridicamente reconhecidos na organização da educação nacional. A vigência do Estado Democrático de Direito estimulou o surgimento, na sociedade brasileira, de espaços democráticos para a construção de políticas públicas, entre os quais destacamos a organização de Conferências de Educação. Coerente com este contexto social e com a ampla participação da sociedade civil e de agentes públicos, o Ministério da Educação coordenou a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica e a Conferência Nacional de Educação Básica, nos dois últimos anos.

institucionalização de uma orientação política comum e de um trabalho permanente do Estado e da Sociedade na garantia do direito à educação;

b) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais de forma articulada entre os sistemas de ensino, a garantia da democratização da gestão e da qualidade social da educação básica, assim como as condições adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários;

c) Definir parâmetros e diretrizes para a qualificação do professor e o direito do aluno à formação integral com qualidade;

d) Propiciar condições para a definição de políticas educacionais que promovam a inclusão social e o respeito à diversidade de forma articulada entre os sistemas de ensino.

Na fase municipal e estadual, estabeleceram-se parcerias entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil, constituindo-se fator determinante para a mobilização de amplos setores que tomaram parte das conferências municipais ou intermunicipais, realizadas no primeiro semestre de 2009 e conferências estaduais e do Distrito Federal, no segundo semestre de 2009. Além disso, houve a organização de vários espaços de debate, com as entidades parceiras, escolas, universidades e em programas transmitidos por rádio, televisão e internet, sobre o tema central da conferência – Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

O objetivo da Conferência Nacional de Educação foi garantir uma maior mobilização social em prol da educação – demanda histórica da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional. É a partir desse compromisso que os documentos produzidos durante o processo relacionam pelo menos cinco grandes desafios que o Estado e a sociedade brasileira precisam enfrentar:

- a) construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação;
- b) promover, de forma permanente, o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, pautada nos direitos humanos e na democracia;
- c) garantir que os acordos e consensos, produzidos na Conae, redunde em políticas públicas de educação que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas,

capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social;

- d) propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE;
- e) indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão (BRASIL, 2010).

Essa constatação impulsionou esse pesquisador a uma investigação a cerca da importância destes elementos preponderantes no desenvolvimento da gestão democrática da escola.

Entende-se que isso implica, também, sejam considerados processos de avaliação, capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana.

O texto final ainda ressaltou que no processo de construção da gestão democrática da educação, alguns aspectos são imprescindíveis: a autonomia didático-científica, administrativa, pedagógica e de gestão financeira; a representatividade social e a formação da cidadania. É preciso compreender-se, inicialmente, que a gestão democrática da educação não constitui um fim em si mesmo, mas um importante instrumento do processo de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades socioeconômicas. Ela deve contribuir para que as instituições educacionais, articuladas com outras organizações, participem da construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade, na democracia e na

ética. Nesse sentido, fortalece-se o papel do município pela via da

[...] municipalização do ensino, em maior ou menor escala, atualiza a necessidade de se repensar a concepção de sistema e a distinção entre único e unitário. Único remete à ideia de ‘que é só um’, enquanto unidade remete à ideia de ‘coordenação, organização das partes’, ‘ação coletiva tendente a um fim único’. Dessa forma, pensar a unidade do sistema público não deve significar a existência de um único órgão de gestão [...]. A unidade do sistema comporta o múltiplo, o heterogêneo, desde que seja coordenado, articulado [...], pois visa a um fim único, no caso a igualdade no ponto de chegada. (PAVAN, 1998, p. 125).

Obviamente, que a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação visando tornar realidade, aquilo que já está previsto em lei, exige enfrentamentos históricos e um esforço coletivo de todos os sujeitos. Nesse sentido convém destacar que, historicamente, o Brasil tem se caracterizado como um país com frágeis políticas sociais, o que lhe imprimiu dois traços marcantes: uma das maiores desigualdades sociais em convívio com uma das mais altas concentrações de renda do mundo.

Os documentos oficiais refletem sobre essa temática, sem, contudo serem capazes de sinalizar práticas efetivas corretoras dessas distorções políticas. E que

O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, sendo este um dos fatores que tem contribuído para a existência de altas taxas de analfabetismo e para a frágil escolarização formal de sua população, como demonstram os dados já descritos. E, ao não implantar o seu sistema, contemplando o setor público e o privado, o País não vem cumprindo integralmente o que estabelece a Constituição Federal de 1988, que determina, em seu artigo 22, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 2010, p. 20).

Com 50% de uma população de 192.847 milhões de pessoas em situação de pobreza é fácil reafirmar sua condição de país injusto por excelência. A esse respeito o relatório do PNUD indica que, dos/das trabalhadores/as brasileiros/as com mais de 10 anos de efetivo trabalho, 68% recebem até dois salários mínimos. Essa realidade é reflexo da ausência de políticas sociais mais efetivas, assumindo formas cada vez mais perversas de exclusão social, dentre essas a exclusão educacional (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2003).

Em relação ao que foi mencionado Barroso (2006, p. 59) enfatiza que:

Pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica. Esse nível de ensino, composto pela educação infantil, ensino fundamental e médio, possui estruturação complexa e heterogênea, fortemente balizada por múltiplas formas de regulação e controle, incluindo a ação do MEC, dos sistemas de ensino e das escolas (caracterizadas como espaço de regulação importante na materialização das políticas).

Assim, as políticas públicas brasileiras em vias de implantação têm fomentado no

interior da escola novas formas de organização, mobilizando os educadores, os alunos, os pais, os líderes comunitários e outros cidadãos do contexto social imediato no sentido de terem uma maior participação na execução das políticas e dos programas escolares³¹. Ademias concebe a escola, como organização social, democrática, de modo que os educadores profissionais, os alunos, os pais, os ativistas comunitários e outros cidadãos do contexto social imediato tenham o direito de estarem bem informados e de ter uma participação crítica na criação e na execução das políticas e dos programas escolares.

Reiteramos a necessidade de que seja priorizada, na escola, a participação social, uma vez que esta tem se constituído, na prática, um grande desafio, por implicar transformações qualitativas nas relações cotidianas entre os sujeitos que dão forma aos espaços colegiados, em particular os Conselhos Escolares constituindo-se em importante estrutura formal de participação para acompanhamento das políticas educacionais e para democratizar a gestão e as decisões nas escolas.

A esse respeito, convém destacar que o Documento Final da Conae, com destaque para o Eixo II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação, reafirmam que uma educação com qualidade social e a democratização da gestão implicam a garantia do direito de educação a todos, por meio de políticas públicas, materializadas em programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, tendo em vista a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas

A Conae mostrou-se, ainda, ser um espaço mobilizador e democrático de diálogo e de decisão, que tem a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que responda aos objetivos e as finalidades apontadas pela prática social emancipadora e a pactuação com a sociedade, conforme disposto na Constituição Federal (CF) de 1988.

³¹ A participação do movimento social no contexto escolar deve sua expansão a partir dos anos de 1990, a partir das estratégias estabelecidas pelas Conferências Internacionais de Educação. (Jomtien, 1990; Nova Delhi, 1993; Declaração de Recife, 2000 e Conferência de Dakar, 2000). A partir dessas Conferências, os países denominados EFA-9 (representam os nove países que participaram da Conferência Internacional de Educação em Jomtien, 1990. Esses países, considerados os mais populosos do mundo e com maior percentual de analfabetismo, eram: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) comprometeram-se em melhorar a qualidade da educação básica e universalizá-la.

4 DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: concepções teóricas, princípios e orientações

A Educação é o único veículo capaz de conduzir o ser humano à construção de uma sociedade, onde direitos e deveres sejam prioridades, e a palavra cidadão seja sinônimo de respeito e autenticidade.

Ana Fraga - Ivaiporã

No processo de gestão democrática da coisa pública, os conselhos exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade. Poder-se-ia então dizer que exercem a função de conexão como Freitag (1990, p. 45) traduz bem na simbologia da ponte atribuída aos conselhos:

Certa vez perguntaram-me a que margem do rio eu pertencia. Respondi espontaneamente. A nenhuma sou ponte. Na filosofia e sociologia a metáfora da ponte tem outros nomes: mediação, dialética, diálogo. [...] Como boa aluna de Horkheimer e Adorno, sabia que entre tese e antítese, a síntese seria impossível, implicaria uma violência: a totalidade poderia vir a ser totalitarismo. Por isso, contentei-me em aceitar a polarização, a diferença, os antagonismos, sem querer assimilar ou reduzir um extremo ao outro e passei a construir pontes. [...] Ou haveria, como no conto de Guimarães Rosa, uma terceira margem do Rio?

Em seu papel mediador entre a sociedade e o governo, os conselhos representam o contraditório social. Mas, devida à impossibilidade da síntese desse contraditório, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo, os conselhos, não podem querer constituir-se em síntese da vontade da sociedade ou do governo, nem cair na armadilha de reduzir a vontade de ambos à sua própria, situando-se numa terceira margem do rio, desconectados tanto da sociedade quanto do governo.

A gênese da participação da sociedade civil no contexto da formação da sociabilidade brasileira foi marcada por lutas sociais, empreendidas pelo povo brasileiro desde os primórdios da colonização, caracterizados pelo conflito concreto, entre brancos e caboclos, senhores e serviçais, entre outras categorias (BOSI, 2006).

A questão da democratização da educação pública, assumida pelo movimento social nos anos 70, vai advogar uma nova cultura cidadã no âmbito da educação, assumindo novos conceitos de organização, gestão, direção e cultura organizacional. Organizar significa, portanto, dispor de forma ordenada, dar uma estrutura, planejar uma ação e promover as condições necessárias para realizá-la. Refere-se, assim, a princípios e procedimentos relacionados à ação de planejar o trabalho da escola, racionalizar o uso de recursos (materiais, financeiros, intelectuais), coordenar e avaliar o trabalho das pessoas, tendo em vista a

consecução de objetivos.

A participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorecem uma aproximação maior entre professores, alunos, pais. Nas empresas, a participação nas decisões é quase sempre uma estratégia que visa o aumento de produtividade. Nas escolas, esse objetivo não precisa ser descartado, pois elas também buscam bons resultados. Entretanto, há um sentido mais forte de prática da democracia, de experimentar formas não-autoritárias de exercício do poder, de intervir nas decisões da organização e de coletivamente definir o rumo dos trabalhos. (LIBÂNEO, 2004, p. 102).

Por conseguinte, gestão corresponde à atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os processos gerenciais e técnico-administrativos³². Esse processo se fortalece com a reorganização do movimento social, em meados da década de 70, na perspectiva de resgatar a função política dos movimentos sociais e comunitários, que passam a denunciar a falta de qualidade da educação, traduzidas nos altos índices de evasão e de repetência. Sob essa ótica, a participação popular era entendida, a partir de um paradigma que se pode intitular de “utópico-socialista”, como elemento dinamizador do processo de construção de um sistema político e econômico substitutivo ao capitalismo.

A onda participativa iniciada na década de 1970, aliada aos movimentos sociais urbanos e a teologia da libertação e as Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs) acentuou-se na década de 1980, com o ingresso de novos atores, com a emergência do Novo Sindicalismo, com a rápida proliferação dos movimentos populares, culminando com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT)³³ e, por fim, com o surgimento de algumas administrações municipais abertas para uma interlocução com as organizações populares.

As lutas empreendidas na defesa da escola mobilizaram-se durante toda a década

³²Em particular a CEPAL, assim como o Banco Mundial e outras instituições multilaterais, com justificativas variadas, vão criando um novo ideário educacional que vem sendo incorporado pelos gerenciadores das políticas educacionais.

³³O PT foi fundado com um viés socialista democrático. Com o golpe de 1964, a espinha dorsal do sindicalismo brasileiro, era o CGT (Comando Geral dos Trabalhadores). A ressurgência de um movimento trabalhista organizado, expressa nas greves do ABCD paulista da década de 1970, colocava a possibilidade de uma reorganização do movimento trabalhista de forma livre da tutela do Estado. Originalmente, este novo movimento trabalhista buscava fazer política exclusivamente na esfera sindical. O PT nasceu com uma postura crítica ao reformismo dos partidos políticos social-democratas. O PT organizou-se, no papel, a partir das formulações de intelectuais marxistas, mas também continha em seu bojo, desde o nascimento, ideologias espontâneas dos sindicalistas que constituíram o seu "núcleo duro" organizacional, ideologias estas que apontavam para uma aceitação da ordem burguesa, e cuja importância tornou-se cada vez maior na medida em que o partido adquiria bases materiais como máquina burocrático-eleitoral.

de 1970-1980³⁴, tornando-se uma das fortes e significativas bandeiras dos movimentos populares. Avancine (1992) ressalta que as organizações populares desenvolvidas nas CEBs somente lutaram pela democratização da escola a partir da profunda crise de qualidade da educação oferecida à população nas escolas públicas. É nesse cenário que se dá a criação dos Conselhos Escolares como resultado de um longo processo de luta que se estende ao longo dos anos 80, mobilizando variados setores e atores, tais como: movimentos populares, professores e diretores favoráveis a esta forma de participação, administrações públicas progressistas, bem como novos partidos políticos como, por exemplo, o PT e o Partido da Social Democracia (PSDB), ao assumirem a administração e o fomento de conselhos de Escola com

[...] atribuições consultivas, deliberativas e fiscais, em questões definidas na legislação estadual ou municipal e no Regimento Escolar. Essas questões, geralmente envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. É eleito no início do ano letivo. Sua composição tem certa proporcionalidade de participação dos docentes, dos especialistas em educação, dos funcionários, dos pais e dos alunos. (LIBANEO, 2004, p. 128-129).

A participação popular dos anos 1980 centrou-se no âmbito local, evidenciando os mecanismos democratizadores, dentre eles, os Conselhos de Escola, que dependiam da vontade política do governante em exercício. No entanto, na segunda metade da década de 1980, a participação popular ganha dimensão nacional, dado que as organizações da sociedade civil se voltaram para a elaboração da nova Constituição Federal, das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e das legislações complementares nas diversas áreas das políticas públicas. Este novo direcionamento da participação teve como ponto de partida a mobilização nacional em torno das “Diretas, Já”.

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram as décadas de 1970 e 1980. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos

³⁴ É importante ressaltar que na década de 1980 foram realizadas seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE) sendo: I CBE, 1980 – São Paulo; II CBE, 1982 – Belo Horizonte; III CBE, 1984 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília e VI CBE, 1991 – São Paulo. Parece importante lembrar aqui como se deu a inscrição da expressão *gestão democrática* da educação na regulação jurídico-legal vigente e, ao mesmo tempo, ressaltar o lugar da *avaliação* nessa concepção de gestão, bem como a relação entre elas. Para tanto, a análise parte de uma perspectiva histórica. Considera, de um lado, as propostas formuladas nos anos de 1980-1990 por entidades da área educacional nas Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e em Congressos Nacionais de Educação (CONEDs). De outro lado, foca projetos de leis de autoria e defendidos pelo Ministério da Educação (MEC) e o ordenamento jurídico-legal construído no período de 1988-2001.

atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro.

A conformação de um Estado de direitos coloca a necessidade de se discutir a ética na educação, no contexto dos direitos sociais, permitindo entender o significado e a lógica da educação, a partir do processo de socialização e participação, privilegiando os aspectos qualidade e quantidade, dependendo, obviamente, do grau de participação e autonomia que caracteriza o sistema de ensino.

Para Bruno (2003, p. 44):

Melhorar a qualidade da educação vai muito além da promoção de reformas curriculares, implica, antes de tudo, criar novas formas de organização do trabalho na escola, que não apenas se contraponham às formas contemporâneas de organização e exercício do poder, mas que constituam alternativas práticas possíveis de se desenvolverem e de se generalizarem, pautadas pelas não hierarquias de comando, mas por laços de solidariedade, que consubstanciam formas coletivas de trabalho, instituindo uma lógica inovadora no âmbito das relações sociais.

Nessa perspectiva, a democratização da gestão educacional deve ser entendida como de fundamental importância para a escola, decorrendo dessa concepção que as políticas educacionais podem criar as condições de impactar positivamente o trabalho desenvolvido na escola, orientados obviamente por uma concepção de educação que apreenda a relação entre educação e democracia.

A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento de participação social que passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais. Para efeito deste trabalho, a participação social no campo das políticas sociais será analisada a partir de duas dimensões. A primeira diz respeito à participação social nos espaços de debate e nas deliberações e a segunda dá-se no controle das políticas, e se institucionaliza em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais.

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais, alargando o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De

fato a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

Segundo Pacheco (1995), o processo de instituição da Constituição de 1988 trouxe outra perspectiva política. Assiste-se à pressão da sociedade pelo reconhecimento dos direitos humanos e pela afirmação dos direitos sociais, dentre estes a educação, exigindo a configuração de novo desempenho jurídico. A questão social ainda é uma lacuna e o grande desafio é promover um desenvolvimento que conjugue democracia, justiça social e participação.

O Estado, portanto, foi criado, assentado numa tradição conservadora, autoritária, patriarcal e patrimonialista. Além disso

A questão da cultura na política brasileira – e esta é uma herança do colonizador – constituiu um fator de problemas. Esse problema está presente até hoje em nosso meio político, nos partidos considerados como de direita e de esquerda, e se compõe de três características muito fortes da nossa cultura política: o autoritarismo, o clientelismo e o patrimonialismo. [...] o autoritarismo que nos impede de trabalhar, de discutir e decidir de uma forma mais compartilhada; o clientelismo como um instrumento de subordinação quando transforma algo que é direito em favor; e o patrimonialismo, em que tendemos a pensar que tudo que é público acaba virando privado (verbas, patrimônio físico etc). (PAZ, 2004, p. 20-21).

Não é intenção deste pesquisador aprofundar as análises desses eventos, nem mesmo problematizar suas causas e consequências para a historiografia sociopolítica brasileira em termos jurídicos e antropológicos.

Frigotto (2004, p. 7) afirma que:

Um olhar atento sobre nossa história dos 503 anos de domínio dos colonizadores, sob diferentes formas, indica que convivemos por aproximadamente 400 anos com o regime escravocrata e, depois dele, um regime republicano marcado por duas ditaduras no século XX e inúmeros golpes institucionais. As elites dirigentes são denominadamente golpistas, autoritárias, despóticas e, historicamente, associadas de modo subordinado e consentido aos interesses do grande capital internacional. Configurou-se uma hipertrofia do Estado, tomado como propriedade privada desta elite, e, constituiu-se uma sociedade civil frágil. Disto resulta, também, uma democracia de caráter formal, eminentemente representativa e, conseqüentemente, fraca no que concerne a participação.

O tema da participação nos confronta com a dinâmica da gestão pública e as transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade civil, enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa. Durante a década de 1990, fortaleceu-se no Brasil uma leitura e uma prática de participação social associadas menos à questão da democratização do processo de deliberação das políticas sociais e mais à problemática da gestão e da descentralização das ações, sobretudo no âmbito

educacional. Em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais – seja em seus aspectos gerenciais, seja no que se refere ao seu uso político. Neste contexto, a ideia da participação da sociedade civil na prestação de serviços e na gestão do social foi mais uma vez fortalecida. Contudo, a sociedade civil brasileira através de movimentos sociais autônomos e politizados deslocou o ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social.

Vieira e Farias (1996) atribui à mudança de paradigma de gestão escolar a atuação da sociedade civil ao superar a condição passiva e se mobilizar e organizar, ganhando maior visibilidade pelo seu ativismo, passando a ser percebida, no contexto e no produto de atores coletivos que se autoconstituem.

Não por acaso, mas em decorrência de um contexto marcado por sequelas de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominaram a falta de políticas de investimentos em Educação Básica, provocando índices negativos e alarmantes caracterizando a improdutividade da escola e do setor educacional (FRIGOTTO, 2006a).

4.1 A participação e a gestão democrática da educação brasileira: algumas considerações

O Estado brasileiro vive a tensão de ser forte para atenuar a exclusão social, resultante do modelo econômico vigente, e de ajustar--se às exigências do capital. Isso o coloca diante do desafio de descobrir novas relações com a sociedade civil, como forma de seguir as orientações das agências multilaterais. Estas condicionam o desenvolvimento econômico e social sustentável à formação de um Estado atuante, com posição mais de *parceiro e facilitador* do que de *diretor* (DUPAS, 1999).

Desse modo, a atual ordem mundial impõe mudanças na forma de planejar. O Estado nacional burocrático, por intermédio de seu corpo de especialistas, já não é a única esfera com autoridade para planejar as políticas públicas, agora em processo de descentralização. Há o discurso que sugere a abertura de possibilidades da participação da sociedade civil organizada no planejamento e no controle dessas políticas sociais contemporâneas. Sobretudo nos países industrializados do Terceiro Mundo, essas políticas orientam para a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade, em parceria com grupos organizados formalmente (GOHN, 2002).

Identifica-se dessa forma uma aproximação dos termos planejamento e políticas públicas. A compreensão desses termos nos ajuda a entender também a intervenção estatal no Brasil, já que ambos têm a ver com a atuação do Estado. Esta ênfase, no entanto, é limitada com o uso da expressão *política pública*, cujo sentido se refere às intervenções estatais nas mais diferentes dimensões da vida social.

O processo de formulação das políticas públicas deveria garantir a universalização dos direitos para todos os cidadãos. Entretanto, na lógica do neoliberalismo, elas são tratadas como políticas compensatórias que não visam à universalização de direitos e limitam-se à transferência de renda, de assistência, destinadas aos mais pobres. Tais políticas existem porque a política econômica gera pobreza e desigualdade.

A normalização da vida democrática no país foi implementada a partir de uma movimentação reformadora de desconstrução do Estado, estimulada pelo avanço do neoliberalismo na América Latina. Ao mesmo tempo em que a esfera pública é levada a um ajuste estrutural, emergem forças sociais – outrora condenadas ao mundo subterrâneo do Estado-nação – que clamam por direitos humanos sociais, cidadania para todos e por espaços públicos para a definição de políticas públicas. Em sociedades autoritárias e de fundamentos coloniais e escravistas, como o caso brasileiro, o Estado ajustador tem seus limites e as conquistas jurídico-institucionais têm dificuldades de ser encarnadas (MARTINS; GAIOSO; ARAUJO, 2009).

Lopes (2004) identifica como um dos fatores de estímulo ao envolvimento dos cidadãos no processo de legitimação das políticas públicas, a estratégia de participação popular, com tendência à democratização tendo em vista proporcionar

Uma nova forma de gerir a coisa pública. No entanto, nem sempre as formas e os instrumentos participativos oferecidos por essas políticas encontram eco nas práticas da população ou na política local. E nem sempre as propostas políticas democráticas sabem lidar com as demandas da população. (LOPES, 2004, p. 28).

O fato é que ainda são recentes as experiências de construção das políticas públicas direcionadas a segmentos diferenciados da sociedade, que passaram a reivindicar a viabilização de políticas direcionadas para suas situações específicas. A política de educação, assim como as demais políticas sociais é um produto concreto do desenvolvimento capitalista e de suas contradições e, portanto, um produto histórico e não fruto do desenvolvimento natural. Daí decorrem as lutas travadas entre Estado e Sociedade, ambos em busca de legitimação. A participação direta de organizações dos movimentos sociais revela espaços diferenciados de tensão, de disputas entre as distintas formas de percepção do mundo e as diversas formas de compreender e tratar as políticas públicas e sua implementação.

Como diz Gohn (2004, p. 15): “A sociedade organizada em associações e movimentos deixou de ser algo marginal ou alternativo; perdeu seu potencial exclusivamente contestador para ganhar um caráter legalista, ordenador e participante das novas regras estabelecidas para convívio social.”

O debate atual sobre políticas públicas no que se refere à sua institucionalização e execução nos remete à participação social no campo das políticas sociais a partir de duas dimensões. A primeira diz respeito à participação social nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas e se institucionaliza em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais. A segunda se refere à participação na execução destas políticas. Neste âmbito será focalizada, a partir do enfoque da participação social, a organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não lucrativos. Isso implica uma estratégia para o enfrentamento das questões sociais brasileiras, nesse início de século, creditando à mobilização e a participação social, no âmbito dos direitos políticos e sociais, em suas diversas modalidades, os elementos estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), desse conjunto de fatores integrados emergem:

O conceito de participação que se fundamenta no de autonomia que significa a capacidade das pessoas e dos grupos de livre determinação de si próprios, isto é, de conduzirem sua própria vida. Como a autonomia opõe-se às formas autoritárias de tomada de decisões, sua realização concreta nas instituições é a participação. [...] o modelo de gestão democrático-participativa tem na autonomia um dos seus mais importantes princípios, implicando a livre escolha de objetivos e processos de trabalho e a construção conjunta do ambiente de trabalho. (LIBÂNEO, 2004, p. 102).

O conceito de participação popular é compreendido desta feita como elemento-chave na construção de uma “cidadania ativa” (CURY, 2000, p. 57). Perde, então, a utopia-socialista para aderir a utopia democrático-participativa, configurando um novo parâmetro, apontando na direção do fortalecimento da democracia política como estratégia para democratização das diversas esferas da sociedade.

[...] a esquerda revolucionária e comunista preconizava estratégias de luta conjunturais, a exemplo do que expressava a estratégia da frente única operária. A trajetória social-democrata, no entanto, foi a de se afastar cada vez mais da luta e da tradição marxista, sendo que, no contexto do neoliberalismo, passou a trair suas próprias reformas, adotando políticas neoliberais em vários países a partir dos anos de 1980. (ANDERSON, 1976, p. 150).

A participação nesse contexto torna-se fator imprescindível não mais para a revolução, como defendida no programa marxista e sim para a construção democrática.

Observa-se, porém, que a

[...] cidadania na prática social brasileira, apesar dos inegáveis avanços, conhece limites no interior dos grupos organizados e impedimentos enormes junto aos segmentos não-organizados. Um deles é a presença de processos conhecidos como transições sem rupturas. Nossas elites conduzem os momentos de mudanças econômicas e políticas de modo a fazer viger o novo no interior do velho. (CURY, 2000, p. 57).

Deste modo, a partir desse momento, o Estado passa a assumir a responsabilidade de prover os meios para que as crianças em idade escolar tenham acesso aos bens culturais e aos serviços que lhes assegurem a aprendizagem e o desenvolvimento de competências e habilidades requeridas pelo setor produtivo. Na intenção de cumprir com essas funções, o Estado propõe a implantação do Plano Nacional de Educação, definindo um conjunto de ações e serviços educacionais, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público, ratificando o regime de cooperação expresso em um sistema formado pelas três instâncias de governo, podendo ser complementado pelo setor privado, atuando dentro da mesma filosofia do sistema.

Dá-se, portanto, o processo de legalização ou juridização da participação popular que se exprime na existência de legislações que refletem o nível de organização e a pressão da sociedade civil pela democratização da sociedade, por meio da criação de canais institucionalizados de participação popular. Neste contexto, deu-se o processo de implementação e funcionamento da multiplicidade de Conselhos existentes, episódio que logo sofreu desestímulos, decorrentes da falta de condições que garantissem o funcionamento de muitos desses Conselhos e pelas experiências de sua instrumentalização por parte do poder público.

Nos anos 90, segundo Azevedo (2002, p. 17), a Educação no Brasil "[...] se constitui como um setor que se tornou alvo das políticas públicas, em estreita articulação com as características que moldaram o seu processo de modernização e desenvolvimento." Na década de 80, a ênfase passa a ser a eficiência do funcionamento das instituições escolares e a qualidade de seus resultados. É importante ressaltar a influência de organizações internacionais no estabelecimento destas diretrizes, estabelecidas para o aparelho de Estado como um todo, em seu processo de reforma. Esta tendência permanece por toda a década de 90, em que "[...] o Estado procurará imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e aperfeiçoar seus recursos, adotando em muitos casos o planejamento por objetivos e metas." (AZEVEDO,

2002, p. 17).

A Educação passa por reformas em sua estrutura e orientações, destacando-se as seguintes: redistribuição de recursos; descentralização da execução do gasto; reequilíbrio regional da alocação; descentralização, desconcentração dos recursos e funções; participações dos pais; parcerias com a sociedade civil; modernização dos conteúdos; diversificação das carreiras; criação de sistemas nacionais de capacitação docente; e criação de um sistema nacional integrado de avaliações educacionais.

Com base em tais argumentos, os neoliberais defendem uma programática em que o Estado deve efetivar a separação entre formulação e execução das políticas sociais, de modo que o núcleo duro do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas assim as implantariam. Essa tendência tem consequências quanto à relação entre formulação de políticas e consolidação da democracia, tendo em vista que permanece no país uma gigantesca concentração de renda e seus subprodutos, como a miséria e a exclusão social. Ao lado disso, a atuação omissa e vacilante por parte do Estado não promoveu ainda políticas públicas adequadas e suficientes para corrigir essas desigualdades sociais e regionais.

Por extensão, a participação social

[...] passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais. [...] a participação social no campo das políticas sociais definida pela Constituição de 1988, como espaço de debate, deliberação e controle das políticas, e se institucionaliza em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 375).

Contudo a garantia dos direitos políticos e civis não resolveu os problemas históricos da cidadania no Brasil, embora esses direitos formem um quadro no qual os movimentos sociais podem aparecer publicamente trazendo suas reivindicações e propostas, possibilitando maior alternância de grupos políticos no poder. Ao mesmo tempo, os problemas estruturais e seculares da sociedade brasileira podem ser discutidos e estudados. Assim, há muito que ser feito, entretanto, temos condições únicas na história brasileira de propor discussões e mobilizar forças para tentar transformar situações de injustiça e desigualdade que prejudicam o nosso desenvolvimento humano há séculos.

As políticas sociais na realidade brasileira atual visam prioritariamente ao alívio à pobreza, à retirada da condição de miséria daqueles que sequer conseguiram alcançar as condições mínimas de sobrevivência. Mantêm-se, pois, os traços restritivos na forma de tratar as questões sociais no Brasil, uma vez que os avanços propostos na Constituição de 1988

foram logo alvo de reformas e que, na tão propalada modernização do país, persistiu o traço da era desenvolvimentista que submete a política social à política econômica. A experiência tem fornecido elementos que nos permite refletir acerca da configuração de um Estado cada vez mais retraído e descomprometido, sobretudo quanto ao financiamento de políticas públicas de interesse majoritário da sociedade e, de outro, o incentivo às iniciativas do setor privado. Esses dois pilares são essenciais às políticas dos credores internacionais e ao capital financeiro, nacional e estrangeiro.

Em um país como o Brasil, com as tradições político-econômicas e socioculturais suscetíveis e refratárias, apenas a partir de 1988 passou-se a se ter perspectiva de construção de um padrão público universal de proteção social.

[...] a redemocratização na América Latina veio acompanhada pela pauperização de extensas faixas da sociedade civil. A questão crucial é - até que ponto pode progredir e se consolidar a democracia em um quadro de miséria generalizada como o que hoje afeta as nascentes democracias sul-americanas, que corrói a cidadania substantiva das majorias, precisamente quando mais se exalta sua emancipação política? (BORON, 2001, p. 97).

Nessa realidade dura e contraditória, emerge a escola como instituição identificada com a democracia participativa e com a formação cidadã. Segundo Libâneo (2004, p. 32), “[...] a escola, e o sistema educativo em seu conjunto, pode ser considerada como uma instância de mediação cultural entre os significados, sentimentos e as condutas da comunidade social e o desenvolvimento humano das novas gerações.”

Nesse esforço concentrado, urge repensar a organização escolar a partir de seu interior. Potencializar a cultura organizacional ou cultura escolar, entendida como um conjunto de conhecimentos, valores, crenças, costumes, modos de agir e de se comportar adquiridos pelos seres humanos como membros de uma sociedade. “A escola é, também, um mundo social, que tem suas características de vida próprias, seus modos próprios de regulação e de transgressão, seu regime próprio de produção e de gestão de símbolos.” (FORQUIN, 1993, p. 34).

Parte-se do princípio de que se os pais participam das solicitações feitas pela escola, seja para participar de reuniões, festas ou qualquer outra coisa, algum nível de preocupação com a educação de seu filho deve existir. Estando ele envolvido nesses espaços disponibilizados pela escola, ele conseguirá/terá a oportunidade de acompanhar de perto o ensino e as relações entre professor/aluno presentes em sala de aula. Por conseguinte o comprometimento com a escola aumentará, juntamente com uma preocupação de querer que seu filho tenha uma educação de qualidade. Quanto mais este pai participar, mais perceberá

que deve ficar atento para cobrar da escola e também para ajudá-la na forma que for possível. Este caminhar de pais e escola deve favorecer um avanço na qualidade do ensino ofertado, a escola precisa ser receptiva acolhedora para que os pais se sintam parte integrante de todo este processo:

A participação em todos os níveis do processo educacional garantirá que a apreensão de outros conteúdos culturais se faça a partir dos valores próprios dessa comunidade. Essa participação se efetivará através da integração do processo educacional às demais dimensões da vida comunitária e da geração e operacionalização de situações de aprendizagem com base no repertório cultural. (HORA, 1997, p. 21)

Analisando a educação sobre as características da administração sistêmica é possível perceber uma escola burocratizada, hierarquizada, em que os trabalhos são feitos isoladamente. Estas características refletem uma educação autoritária focada no professor e na transmissão do conhecimento. Estas condições educacionais não atendem às demandas da sociedade atual. Portanto, uma sociedade que vive em uma forma de democracia só comportaria uma administração escolar fundamentada em princípios democráticos. Esses princípios orientam para uma educação compartilhada entre escola e família, sendo cada um, elemento importante para o desenvolvimento. Segundo Hora (2011, p. 51), “através da administração participativa, o indivíduo passa a assumir a responsabilidade de suas ações, com o poder para influir sobre o conteúdo e a organização dessas atividades”. Só com o compartilhamento de responsabilidades é que a prática pedagógica poderá avançar qualitativamente, pois haverá uma troca tanto de cobranças como de ajuda e compromisso com o ensino.

5 EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM ALTO ALEGRE DO PINDARÉ (MA): elementos analíticos

“Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.”

Michel Foucault

O objetivo desta seção é analisar como a redefinição do papel do Estado tem se materializado na política educacional, a partir dos anos 1990, no contexto da gestão colegiada, e os reflexos nos resultados produzidos pelas escolas, traduzidos pelos indicadores educacionais. Para tanto, escolheu-se o município de Alto Alegre do Pindaré (MA), para analisar a pretensa atuação do Conselho Escolar.

Nas visitas realizadas às escolas, nos contatos iniciais com os participantes da pesquisa, observou-se que a percepção destes sobre o fenômeno educacional, subjacente às políticas educacionais, sobretudo no tocante à gestão escolar, alguns apresentava um posicionamento político claro, tinham formado um entendimento razoável sobre a importância da participação nos espaços colegiados, tendo em vista a democratização da gestão e melhoria dos indicadores educacionais. Por outro lado, alguns, apresentavam certa timidez por não terem avançado ainda a respeito desse requisito fundamental para a implementação da gestão democrática na escola.

5.1 Uma breve caracterização do Município

Alto Alegre do Pindaré (MA)³⁵ encontra-se localizado na região Nordeste, no

³⁵ A história do município baseia-se em dados documentais, remontando à ação dos índios que viviam nessas terras e que em sua maioria viviam em montes e morros. Daí surgiu o primeiro nome da cidade baseado no local onde os índios viviam e onde eles faziam festas e rituais de suas tribos. ALTO está ligado diretamente aos morros e montanhas de pequeno porte que se encontram na região. O nome ALEGRE surgiu justamente pelo fato de os índios usarem esses montes para se refugiarem e também realizar festas e rituais, o que gereva um ambiente de alegria constante nas tribos, da qual compartilhavam também os moradores que viviam ao seu redor. O nome PINDARÉ é uma referência ao rio Pindaré que corta a cidade, que se destaca por ser uma grande fonte de renda de muitos moradores e também pela sua importância no que diz respeito ao processo de urbanização da cidade, pois era uma das principais vias de tráfego da época; era por ele (via fluvial) que eram trazidos os alimentos e outros itens relevantes à subsistência da população. Acredita-se também que um padre de nome Pe. André, da paróquia de São Francisco de Assis em Alto Alegre do Pindaré, Diocese de Viana, contribuiu

Estado do Maranhão. O município tem população estimada em 33.211 Hab. (INSTITUTO BASILIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009) e 1.932,327 km² de área territorial. Foi emancipado em 1997, através da Lei Estadual de n.º 6167, de 10 de novembro de 1997, tendo como limites ao norte, a Cidade de Bom Jardim, a leste, a cidade de Tufilândia, a oeste, a cidade de Buriticupu e ao sul, as cidades de Santa Luzia e Buriticupu. Possui diferentes relevos, mas a predominância é de relevo acidentado sendo possível encontrar várias classes de solos, ruins para agricultura. Possui estradas precárias que na época das chuvas se tornam intrafegáveis. Os povoados mais populosos são: Auzilândia (que deseja separar-se e tornar-se também cidade), Mineirinho, Nova Brasília e Timbira do Boga³⁶.

No ano de 2008, o município de Alto Alegre do Pindaré se destacou no cenário nacional por apresentar bons índices no indicador de desempenho no Ensino Fundamental. Em comparação com anos anteriores, os dados do Ministério da Educação apontaram uma melhora significativa, principalmente no Ensino Fundamental de 1.º a 5.º anos. De 2005 a 2009, houve aumento de um ponto no Ideb no Estado. O Maranhão saiu de um índice de 2,9 para 3,9. No Ensino Fundamental (6.º ao 9.º anos), a evolução em quatro anos foi de 0,6 pontos e no ensino médio de 0,5 pontos. Os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) também mostram que as melhores redes municipais do ensino não estão em São Luís, mas no município objeto da pesquisa.

Segundo dados da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM), Alto Alegre do Pindaré, município da região do Vale do Pindaré, tem a melhor rede de ensino pública no Maranhão. Os dados são do Ministério da Educação (MEC), com base nos números do novo indicador educacional do país, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Com taxa de aprovação de 95,6% nas turmas de 1.º ao 5.º anos e 89,4% nas

significativamente para a definição do nome da cidade. Os correios tinham dificuldades em entregar suas correspondências quando era para Alto Alegre, pois havia mais de um Alto Alegre, e devido a essa troca de encomenda feita pelos correios, era necessário encontrar uma saída para esse problema que foi solucionado. Proposição feita pelo então Padre André Angel, que sugeriu a integração do nome Pindaré aos demais já autenticados. Daí então o nome: Alto=morros, Alegre = diversão, brincadeira, felicidade, do Pindaré = O rio Pindaré. Outra hipótese para o nome ALTO ALEGRE é a de que os moradores das áreas ALTAS da cidade eram ouvidos pelos que residiam na parte baixa quase todas as noites. Por se tratar de altitude, o som ecoava mais longe (por não encontrar obstáculos físicos). Assim as conversas e festas realizadas da parte alta eram ouvidas mais frequentemente pelos da parte mais baixa que assim acabavam por dizer que o ALTO era ALEGRE. Ficando assim o nome do local como ALTO ALEGRE e o complemento PINDARÉ que advém então do nome do rio que foi juntado atendendo a uma solicitação do pároco local.

³⁶Existem muitos outros. Uma curiosidade: Existem muitos povoados denominados timbiras: Timbira do Manduca, Timbira do Boga, Timbira do Ogeno, Timbira do Eduardo; todos recebem esse nome porque são banhados pelo mais importante afluente do rio Pindaré no município, o igarapé Timbirão.

turmas de 6.^a a 9.^a, o município foi o único do Estado que alcançou nota 5,1 na avaliação do Ideb e lidera o *ranking* de melhor desempenho na educação básica entre os 217 municípios maranhenses. Na primeira fase do Ensino Fundamental (1.^o a 5.^o anos), a rede de Alto Alegre do Pindaré obteve média 5,1. No ensino de 6.^o a 9.^o anos, o desempenho do município foi menor, 3,8 pontos. Ainda assim é o melhor resultado no Estado, empatando apenas com Lago do Junco, que obteve nota 4,2 (1.^o a 5.^o anos) e 3,8 (6.^o a 9.^o anos).

No *ranking* nacional do Ideb, a educação de Alto Alegre do Pindaré – cuja população é de 33,2 mil habitantes, sendo 9.612 estudantes de Ensino Fundamental - está entre as 20 mais bem avaliadas do País. O que chama a atenção na rede é a preocupação em fazer da educação municipal um instrumento de emancipação política, intelectual e econômica dos jovens e crianças. A esse respeito, Paro (2004b, p. 67), considera que

[...] a lição importante a tirar parece ser precisamente a respeito da importância de se contar com pessoas que se dispõem a participar democraticamente, porque, mesmo contando com reduzido número de adeptos atuantes, a prática democrática tem conseguido imprimir uma nova qualidade nos rumos das ações desenvolvidas no interior da escola.

Em razão do destaque do município no cenário educacional brasileiro e em razão dos indicadores a escola é o foco da atenção da política educacional do município. Por isso a Secretaria Municipal de Educação (SME) definiu cinco eixos norteadores da política educacional:

- a) combate ao analfabetismo;
- b) ampliação da rede física;
- c) formação continuada dos professores;
- d) combate à repetência e à evasão escolar;
- e) valorização do magistério.

Para viabilizar ações e programas que promovam os cinco maiores objetivos da política educacional do município, a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação busca estabelecer ações de parcerias com: SEBRAE, EMBRAPA, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), CDI, OCIP e com a Cia. Vale do Rio Doce.

Duas iniciativas da SME em parceria com a Cia. Vale do Rio Doce merecem ser relatadas: o Programa Casa do Professor e o Projeto Jegue-Livro. A Casa do Professor faz parte de um programa amplo chamado Escola que Vale desenvolvido pela Cia. Vale do Rio Doce em parceria com as Secretarias Municipais de Educação, a Fundação Vale do Rio Doce e o Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária (Cedac). O foco central

desse programa está na aprendizagem da leitura e da escrita, assim como na ênfase aos valores éticos e estéticos, que são fundamentais para a inserção social e para as relações interpessoais dos docentes.

Destaca-se ainda a implantação da Casa do Professor que se constitui num espaço multifuncional, amplo, dotado de instalações e equipamentos para oferecer condições de trabalho adequadas ao processo de formação continuada, assim como para tornar-se local de referência para os profissionais de educação, dado que é aberta a todos. Esse espaço foi entregue ao município em 2003, sendo utilizado para ações de formação continuada dos professores; também é utilizado para atividades de integração voltadas para os alunos, à comunidade e as escolas. Através dessa Casa, foi criado o projeto Jegue-Livro, que é uma biblioteca móvel, que percorre tanto a área rural quanto a urbana com o objetivo de incentivar a população para a o hábito da leitura.

Como já mencionado uma referência nas iniciativas educacionais desenvolvidas pelo município foi o projeto Jegue-Livro trata-se de uma atividade vinculada a SME e desenvolvidas pelos diretores das escolas que participam do Programa de Formação de Professor da Escola que Vale. E também uma biblioteca móvel, cujo acervo contempla títulos literários para todas as faixas etárias, além de revistas, jornais, dicionários, lápis de cor e papel. Em rodas conduzidas pelos Jovens Leitores, embaixo de árvores ou sozinhos, crianças, adultos e idosos vão descobrindo ou ensinando os encantos da literatura. Essas rodas de leitura, muitas vezes, também ocorrem na Casa do Professor.

Outra atividade que merece atenção é o Programa Nossa Escola nos Trilhos, implementado desde 2005, em parceria com a Companhia Vale do Rio Doce. Corresponde a um sistema de avaliação que tem como objetivo acompanhar periodicamente o desempenho educacional, principalmente no que diz respeito aos docentes, identificando aspectos positivos e negativos de sua atuação em sala de aula, com o intuito de melhorar a qualidade da educação municipal. Os eixos norteadores são:

- a) a universalização do ensino, a democratização da gestão com a ampliação da participação comunitária;
- b) a valorização dos profissionais da educação;
- c) o combate à baixa escolaridade e ao analfabetismo;
- d) a redução da evasão e da repetência;
- e) a inclusão social.

E os objetivos específicos do Programa Nossa Escola nos Trilhos são:

- a) visitar mensalmente as unidades de ensino para verificação dos indicadores estabelecidos pelo programa;
- b) realizar reuniões bimestrais nas unidades de ensino com todos os envolvidos no processo educacional para discussão dos resultados de aprendizagem obtidos;
- c) possibilitar capacitação dos profissionais das escolas da rede para melhoria do desempenho didático-pedagógico;
- d) disseminar as experiências educacionais bem-sucedidas;
- e) premiar os profissionais que apresentarem bom desempenho.

A Secretaria Municipal de Alto Alegre do Pindaré estabelece metas a serem analisadas conjuntamente pela comunidade escolar. Para tanto, são agendadas visitas realizadas pelos agentes pedagógicos e, esporadicamente pelo coordenador do programa. Os agentes pedagógicos são responsáveis pelo acompanhamento e supervisão das escolas e também pela elaboração de relatórios mensais sobre o desempenho das unidades escolares em relação aos indicadores estabelecidos pela SME. Esses indicadores e insumos são definidos em conjunto com os sujeitos da comunidade escolar.

	Escolas	Matrículas	Docentes
Pré-Escola	52	1.940	85
Ensino Fundamental	60	7.457	354
Ensino Médio	8	1.775	85
Total	120	11.172	524

Quadro 3 – Rede de escolas do Município
Fonte: Brasil, 2009b.

5.2 A gestão das escolas: concepção dos gestores, “conselheiros”, pais, alunos e funcionários

Segundo Demo (2009), a participação não é algo natural e, sim, um processo de aprendizado conquistado e, sobretudo, de disputa com o poder dominante instituído. À medida que nos organizamos para participar, estabelecemos uma disputa com o poder dominante e, com isso, criamos outra forma de poder.

Como afirma Santos Filho (1996, p. 15), a gestão democrática

[...] parece representar uma alternativa mais eficaz e relevante à atual política centralizada de administração e controle do sistema escola para promover a qualidade e produtividade do ensino, valorizar as atividades pedagógicas da escola, possibilitar maior flexibilidade de tomada de decisões, controlar seu próprio funcionamento, prestar conta de seu desempenho a seu público-cliente e fazer chegar à sala de aula os recursos financeiros aplicados a educação.

Infere-se ainda que tais instâncias têm como característica central a estruturação de mecanismos deliberativos, ou seja, de decisão para atuação integrada, representativa e não discriminatória de todos os grupos envolvidos no processo educacional de uma dada instituição escolar, buscando, assim, o fortalecimento da cultura democrática e participativa.

Analisando os documentos oficiais do município, objeto da investigação, particularmente a Lei n.º 59/02, que dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências este é silente quanto à indicação do Conselho Escolar, como componente essencial na estruturação do sistema educacional. Concebem-se os conselhos como mecanismos decisivos na gestão democrática da escola, e ao mesmo tempo instrumento de comprometimento com a construção de uma escola cidadã. Abranches (2003, p. 57) afirma que:

A escola não é o centro de tudo que há na sociedade, mas é uma das instâncias por onde circulam os mais variados interesses sociais, sendo responsável pela transmissão dos saberes e pela formação do indivíduo para o exercício da cidadania. Portanto, é esta última que caracteriza a função social da escola.

O Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares define que o Conselho Escolar possui uma característica própria que lhe dá dimensão fundamental: ele se constitui uma forma colegiada da gestão democrática. Assim, a gestão deixa de ser o exercício de uma só pessoa e passa a ser uma gestão colegiada, na qual os segmentos escolares e a comunidade local se congregam para, juntos, construir uma educação de qualidade e socialmente relevante. Com isso, divide-se o poder e as conseqüentes responsabilidades, de modo a

[...] ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares; instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares; promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares; estimular a integração entre os conselhos escolares; apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação. (BRASIL, 2009a, p. 10).

Nesse sentido, o papel do Conselho Escolar é o de ser o órgão consultivo, deliberativo e de mobilização mais importante do processo de gestão democrática, não como instrumento de controle externo, como eventualmente ocorre, mas como um parceiro de todas

as atividades que se desenvolvem no interior da escola.

Abranches (2003, p. 57) também declara que:

A gestão colegiada vem, ainda, proporcionar uma transformação da concepção de escola governamental em organismos público, gerando mudanças profundas na visão da escola, tanto para aqueles que estão dentro dela, quanto para os alunos, pais e moradores da comunidade.

Seguramente, a participação dos sujeitos que constituem a cena escolar, nesse processo, precisa estar ligada, prioritariamente, à essência do trabalho escolar, isto é, acompanhar o desenvolvimento da prática educativa, do processo ensino-aprendizagem, é sua focalização principal. Dessa forma, a função político-pedagógica do Conselho Escolar se expressa no “olhar” comprometido que desenvolve durante todo o processo educacional, tendo como foco privilegiado a aprendizagem, qual seja: no planejamento, na implementação e na avaliação das ações da escola.

Jacobi (2008, p. 119) explicita que a participação é

[...] focada a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política e reforçando seu papel enquanto meio para realizar esse interesse e direitos sociais que demandam uma atuação política. [...] A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, por meio de estabelecimento e da ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos que possa ser exercícios e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização.

Nesse acompanhamento coresponsável, o Conselho Escolar participa da elaboração do projeto político-pedagógico e acompanha o desenrolar das ações da escola, num processo permanente de acompanhamento e avaliação. Esses momentos de avaliação servem como diagnóstico, isto é, como apreensão da realidade que, por sua vez, indica quais aspectos podem ser mantidos, quais os que devem ser revistos na prática cotidiana da escola e quais novos procedimentos precisam ser propostos. Entretanto a instituição de

[...] conselhos escolares, apesar de sua legitimidade e de seu significado descentralizador, não tem garantido ainda um efetivo fortalecimento da capacidade institucional no município. O principal desafio, entretanto, é a continuidade das práticas, o que representaria um avanço em termos de patrimônio organizacional que garantisse a efetividade da participação cidadão na gestão democrática da coisa pública. (JACOBI, 2008, p. 125).

Tudo isso, contudo, não se afirma como um fim em si mesmo. Toda essa postura de acompanhamento tem uma finalidade maior: a construção de uma educação democrática e emancipadora. Com esse propósito, a primeira atividade que o Conselho Escolar traz para si é a de discutir e definir o tipo de educação a ser desenvolvido na escola, para torná-la uma prática democrática comprometida com a qualidade socialmente referenciada. Nesse sentido,

a primeira atividade do Conselho Escolar é a de discutir e delimitar o tipo de educação a ser desenvolvido na escola, para torná-la uma prática democrática comprometida com a qualidade socialmente referenciada.

A Lei nº 59/2003 (MARANHÃO, 2003, p. 7) determina que:

O Poder Público Municipal assegura as condições para a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino público, na educação básica, dotando-as progressivamente, de acordo com as suas possibilidades, de autonomia pedagógica e administrativa, e da gestão financeira, observando o disposto na CF/88 (art. 206,VI) e no item LOM/91 e previsto na LDB/96 (art.12,14,15),possibilitando especialmente a participação: I – dos profissionais da educação na elaboração do projeto da escola; II – das comunidades locais em conselhos escolares; (Art. 23).

Com isso definido, pode-se compreender porque a função do Conselho Escolar é fundamental na formulação político-pedagógica. É política, na medida em que estabelece as transformações desejáveis na prática educativa escolar. E é pedagógica, pois estabelece os mecanismos necessários para que essa transformação realmente aconteça. Cabe destacar que o sentido político aqui desenvolvido não se refere à política partidária, mas sim a toda ação consciente e intencional que vise manter ou mudar a realidade, nas suas diversas dimensões.

No que tange ao município objeto de investigação, os diplomas legais sustentadores do funcionamento do sistema garantem que as escolas públicas elaborarão

[...] seu projeto pedagógico com foco na aprendizagem do educando e com a participação efetiva da comunidade escolar. As escolas públicas terão regimento próprio e estrutura aprovada pelo Conselho Municipal de Educação em que zelarão e estimularão a participação comunitária, a gestão democrática e a qualidade do ensino. (MARANHÃO, 2003, p. 7).

Como descrito, percebe-se que do ponto de vista legal há a compreensão de que a educação corresponde a uma prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados e entende que o Conselho Escolar constitui um mecanismo prioritário na implementação da gestão democrática colegiada; sua função básica e primordial é a de conhecer a realidade e indicar caminhos que levem à realidade desejada. Pergunta-se então: Por que o sistema de ensino de Alto Alegre do Pindaré ainda não incentivou a criação e o funcionamento dos Conselhos Escolares?

Acredita-se que em função de um processo de conscientização política lento, porém concreta, como depreendido das falas dos entrevistados, ainda não foi despertado nos sujeitos constitutivos da comunidade escolar a necessidade de acompanhamento das ações governamentais pela sociedade, fazendo com que os conceitos de descentralização administrativa, municipalização e gestão democrática sejam tratados meramente no plano formal.

O depoimento a seguir é bastante ilustrativo:

Para melhorar a nossa gestão queremos ter mais apoio do poder público, principalmente nas ações que nós desenvolvemos dentro do Projeto Político - Pedagógico, pois, muitas vezes nós não temos o apoio que queremos. (GESTOR 1B – ESCOLA B).

Outro aspecto que merece atenção é a fraca participação do legislativo local, no acompanhamento das ações educacionais, não obstante a proposição de decretos, leis, pareceres, associado à ausência de debates envolvendo a sociedade civil na composição dos conselhos escolares. No campo educacional, a descentralização de recursos para as Secretarias de Educação e para as escolas exigiu a participação da comunidade na gestão e no controle das políticas públicas, conforme as determinações constitucionais. Essa participação requer a implementação de um órgão colegiado com poderes consultivo e deliberativo, que represente os segmentos envolvidos diretamente nessas políticas: professores, pais de alunos, funcionários técnico-administrativos e a comunidade atingida por essas ações governamentais.

Na entrevista com 02 (dois) diretores que fizeram parte da amostra representativa, foi solicitado que se a escola pesquisada possuía Conselho Escolar. Ambos responderam: “Não há Conselho na escola”. Tal como expressa no depoimento a seguir:

[...] a falta de um conselho escolar, legalmente instituído, dificulta muito nossa gestão, nos sentimos sem o apoio da comunidade escolar como um todo, aliado ao fato, de que o poder público municipal, por sua vez, não incentiva a criação destes espaços colegiados, de modo a fortalecer nossas ações. Estamos mobilizando os coletivos para vermos a possibilidade de implementar conselho escolar; a proposta já foi até discutida e analisada por nós, no entanto, temos tido dificuldade de colocá-la em prática, dada a pouca adesão dos sujeitos diretamente envolvidos com a demanda. Todavia, há manifestações e aceitação de alguns, principalmente, dos pais e de alunos com a proposta de criação do conselho escolar. (DIRETOR 1A – ESCOLA A).

A partir das respostas dos diretores, constata-se que é preciso, urgentemente, a criação de Conselhos Escolares, a fim de contribuir com a melhoria do funcionamento das unidades de ensino. Os gestores informaram ainda que: “Só existe o Conselho Municipal de Educação (CME)”, cuja função é normatizar o funcionamento da rede escola, sobretudo no aspecto formal, sem, contudo, desenvolver ações voltadas para a politização dos coletivos escolares, no sentido de incentivar a participação dos sujeitos no efetivo controle social no âmbito das escolas. O CME, de certa forma envolve os demais, pois se propõe a trabalhar em conjunto com as representações dos segmentos escolares: pais, mestres e a comunidade local. Ao refletir sobre este posicionamento, constata-se que o CME no município de Alto Alegre do Pindaré tornou-se uma superestrutura, com poderes ampliados, em consequência da não

implantação dos conselhos escolares, espaço legítimo para o acompanhamento e decisões colegiadas, com vistas à resolução dos problemas que afetam o dia-a-dia das escolas, enfraquecendo-a enquanto *locus* de decisão e controle.

Werle (2008, p. 211) afirma que os conselhos municipais de educação

[...] na medida em que novos entes políticos são instituídos por esse colegiado no cenário da educação local, as políticas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos. Os conselhos municipais de educação têm também atribuições de acompanhamento e controle, articulados às demais competências que lhes cabem.

A Escola A é uma escola municipal situada na zona central da cidade e a Escola B é uma escola municipal situada na zona periférica de Alto Alegre do Pindaré - MA. O entorno da Escola A é composto por casas de classe média baixa e um pequeno comércio que atende às primeiras necessidades daquela população. As crianças atendidas pela Escola A fazem parte desse bairro e de outros bairros próximos. A maior parte dos professores que trabalham na Escola A reside em bairros distantes da escola e são efetivos.

O entorno da Escola B é constituído por casas de classes populares e de fraca atividade comercial, contando apenas com algumas mercearias e serviços informais. A maior parte dos professores que trabalham na Escola B reside em bairros distantes da escola. Todos os professores entrevistados na Escola B são concursados. Os professores entrevistados que trabalham nas Escolas A e B em sua grande maioria tem duas matrículas no serviço público.

Convém destacar que não se teve como objetivo uma análise comparativa entre as escolas, mas identificar os avanços alcançados com relação à implementação da gestão democrática, focalizando a função dos Conselhos Escolares e seu consequente reflexo no funcionamento e na formulação dos indicadores educacionais. Pois, como é sabido, a implantação dos colegiados é fundamental para contribuir no fortalecimento da escola, de modo que esta escola cumpra não apenas as determinações legais, mas também represente a possibilidade de ampliar os espaços de atuação da comunidade escolar e, nessa perspectiva, represente uma instituição que:

- a) cumpra sua função de educar, construindo a democracia e a cidadania participativas;
- b) realize um processo de aprendizagem significativa;
- c) respeite e valorize o saber e a cultura do estudante e da comunidade;
- d) use significativamente o tempo pedagógico;
- e) seja democrática e participativamente gerida (CONSELHO..., 2006, p. 29-30).

Pode-se dizer que em Alto Alegre do Pindaré (MA) a conquista da democracia no âmbito escolar dá-se de forma parcial, porque ainda não favorece de forma sistemática a participação de professores, pais, funcionários e alunos na gestão, por meio dos Conselhos de Escola, Grêmios Estudantis. No entanto, percebe-se certa sensibilidade dos gestores no tocante ao princípio da gestão democrática,

Cabe salientar ainda que ao refletir sobre o texto da lei, pode-se dizer que o princípio da gestão democrática tem como interlocutor o autoritarismo configurado não só na administração, mas também nas relações pedagógicas, pois se a natureza da gestão não é democrática, ela apenas poderá ser autoritária, não há um meio termo. “Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade à iniciativa privada, pensar-se que a educação [...] possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos?” (PARO, 2004a, p. 80).

Assim a partir das informações levantadas através das entrevistas, constatou-se que os entrevistados apresentaram concepções diversas sobre a gestão das escolas, podendo estas serem classificadas como: tecnocrática, burocrática, crítica, autocrítica, reacionária, autogestionária, democrática-participativa. Perguntou-se aos entrevistados como estes identificariam a gestão das suas unidades escolares, tendo em vista os conceitos que são colocados pela literatura. Deram, então os seguintes depoimentos:

Eu acredito que sem dúvida nenhuma que seria democrática participativa, dado que nossa gestora e o órgão gestor central têm direcionado as discussões nessa direção. As nossas opiniões, nossas sugestões geralmente são aceitas, caso contrário, discutimos e dentro do possível chega-se a um denominador comum. Por esse ângulo, acredito que seja participativa e democrática como disposto na literatura. (PROFESSOR 2B – ESCOLA B).

Aqui realmente é aberto, temos um gestor e uma coordenação que procura estar nos ouvindo, falando, mas, também, dando esse espaço para que cada um possa estar colocando suas ideias, suas dificuldades. No tocante ao planejamento nos reunimos quinzenalmente dentro da programação tiramos um tempo para discutirmos questões gerais, como: disciplina, metodologias de ensino, participação da comunidade e outras questões. (PROFESSOR 4B – ESCOLA B).

Às vezes temos que planejar; tira-se um tempo para criticar a forma como a escola está sendo gerida, não são críticas destrutivas, mas construtivas, tendo em vista criar os espaços de participação, de modo que cada um coloque suas dificuldades e com certeza essas dificuldades, essas críticas, essas discussões elas são abertas e ouvidas também pela gestão e com certeza chegamos a um denominador comum. (PROFESSOR 3B – ESCOLA B).

Os professores em certa medida têm tomado parte nas decisões. Suas opiniões são ouvidas, aceitas, reconhecidas e, na medida do possível, validadas e implementadas. O marco legal para o setor educacional produzidos pelo município objeto da investigação tem garantido, no plano formal, o espaço de participação, no entanto trata-se de uma participação

despolitizada. Eles não estão reivindicando os seus direitos, como melhores condições de trabalho, maior espaço de participação na gestão da escola; na prática, têm sido apenas coadjuvantes do processo, não são protagonistas. Com definir então a concepção de gestão da escola como democrática e participativa?

Diz Gestor 1A– Escola A:

[...] é preciso que a escola possa andar sozinha, então eu acredito que na medida do possível no interior do Maranhão, estejamos realmente condizentes com o que acreditamos o que seja uma educação democrática dentro desse processo de ensino e aprendizagem no município.

Infere-se da fala acima que o conceito de gestão democrática está preso ao plano ideológico; sua transição para o plano das aplicações encontra fortes entraves na mobilização, politização e, sobretudo, sensibilização dos sujeitos, tendo em vista desenvolver uma educação de qualidade. Por outro lado, o Professor 5A – Escola A, opinando sobre a gestão democrática afirmou: “Ela não se constitui como uma gestão democrática, haja vista que a constituição do Projeto Político Pedagógico não se deu com participação de todos os segmentos escolares como deveria acontecer.”

Hayek (1983, p. 113-114) alerta que o planejamento

[...] centralizado conduz à ditadura porque este é o instrumento mais eficaz de coerção e de imposição de ideias [...]. O conflito entre o planejamento e a democracia surge, simplesmente, do fato de constituir esta um obstáculo a supressão da liberdade exigida pela direção das atividades econômicas. Mas, na medida em que a democracia deixa de ser uma garantia para a liberdade individual, é bem possível que ela subsista sob uma forma ou outra dentro de um regime totalitário.

Outra observação relevante quanto à formulação do texto da Lei é o fato de a gestão democrática no ensino público estar vinculada à expressão *na forma da lei*. Isso significa que a execução da Lei dependerá de uma legislação complementar. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e todas as demais expressões legais que fazem a regulamentação dos dispositivos constitucionais, definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio.

Segundo Adrião e Camargo (2001, p. 74), ressaltam que:

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos.

A concepção de gestão democrática contemplada nos dispositivos legais explicita:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII- gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino [...]. Artigo 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes; [...] Art. 15- Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público. (BRASIL, 1996, p. 1).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reafirma o que já fora previamente estabelecido na Constituição Federal de 1988, no que se refere à gestão do ensino público, ressaltando dois elementos fundamentais: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade no Conselho de Escola. Portanto a não participação dos docentes na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola constitui-se uma questão de autonomia, comprometendo a efetividade dos dois âmbitos da gestão democrática ou compartilhada: pedagógico e administrativo. A esse respeito, Paro (2004b, p.83-84) comenta:

[...] É preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com desconcentração de tarefas, e, no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si só, ou por seus representantes, nas tomadas de decisão [...] No que concerne à autonomia pedagógica [...] ela deve se fazer sobre bases mínimas de conteúdos curriculares, nacionalmente estabelecidos, não deixando os reais objetivos da educação escolar ao sabor de interesses meramente paroquiais deste ou daquele grupo na gestão da escola.

Barroso (2002) pontifica que o conceito de autonomia está etimologicamente relacionado à ideia de autogoverno, ou seja, à faculdade que os indivíduos têm de se regerem por regras próprias, expressa na capacidade de decisão. O autor menciona que a autonomia

[...] é um conceito relacional (sempre somos autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre certo grau de relatividade: somos mais ou menos autônomos: podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de agir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis. (BARROSO, 2002, p. 17).

Barroso (2002) diferencia dois processos de autonomia: a autonomia decretada e a autonomia construída. A autonomia decretada, no caso do sistema público de ensino “[...] é sempre relativa e é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública, quer eventualmente, pelo poder local, no quadro de um

processo de descentralização [...]” (BARROSO, 2002, p. 18). Já a autonomia construída, é aquela construída em cada escola, de acordo com as especificidades locais, respeitando-se, obviamente, os princípios do sistema de ensino público (BARROSO, 2002, p. 20).

A partir da análise das duas definições acima de autonomia, como postulada pelo artigo 15 da LDB, assemelha-se ao processo e as características do contexto, que afetam a vida de todos. Por outro lado, os dados da realidade objetiva nos permitem inferir que há pouco ou quase nenhum espaço para que a autonomia da escola seja construída. A fala do gestor evidencia essa percepção:

A maior autonomia que o diretor deveria ter não está ao nosso alcance, porque aqui na escola como eu já enfatizei anteriormente, é uma escola grande e tem coisas aqui que não podemos resolver. Dessa forma precisamos da intervenção do poder público. Por exemplo, o caso da coleta de lixo não depende de nós, a nossa escola ela investe muito em ações que envolvem o meio ambiente, então esse caso aqui para nós não é muito acessível, não depende da nossa gestão e sim da gestão maior. (GESTOR 1A – ESCOLA A).

Observa-se certo equívoco com relação aos espaços de atuação de cada instância do poder. Conforme se depreende da fala do gestor, existem situações em que a resolução do problema não depende exclusivamente da gestão da escola. Entretanto, este pode mobilizar a comunidade, optando por denunciar, reivindicar aos dos responsáveis, fazendo gestões na perspectiva de equacionamento do problema. O depoimento do gestor ainda nos permite inferir que as medidas de caráter democrático no contexto da escola são necessárias, todavia a abertura de espaço para o exercício da autonomia se choca com a rigidez do sistema escolar.

Em suma, pode-se dizer que, embora haja uma generalidade no âmbito das legislações concernentes à gestão democrática, é importante destacar que ainda está em pauta nos projetos progressistas. O caminho para a democratização da escola é árduo e permeado por muita luta. A fala do professor traduz bem essa perspectiva:

Existem aqui várias discussões sem, contudo produzir os resultados esperados. Ficamos batendo na mesma tecla, voltando a colocar sempre as mesmas questões, mas não há resolução, não avança, fica naquilo. Então é como eu sempre digo: às vezes estamos perdendo tempo em vez de estarmos colocando no papel, está planejando porque existe um planejamento e tira aqueles 30 minutos do planejamento para discutir outros pontos, para estar colocando outras questões, que na prática não produzem uma escola melhor, dado que as decisões estão afetas ao poder central, ou seja à Secretaria Municipal de Educação. (PROFESSOR 5B – ESCOLA B).

A gestão democrática implica reinventar outras funções para a escola, para o sistema educacional e para a docência. Segundo Aredes (2002, p. 56), um dos elementos que atuam em defesa da gestão democrática na escola é a implantação de hábitos democráticos que precisam ser vivenciados pelas pessoas que estão ligadas direta ou indiretamente à escola.

É por meio da gestão democrática que os indivíduos avançam na conquista da cidadania, pois, à medida que tomam decisões em conjunto, percebem e vivenciam seus direitos e deveres, aprendendo a respeitar limites e a conviver com ideias divergentes (BORGUETTI, 2000, p. 115).

No entanto, Brabo (2004) menciona que são muitas as dificuldades para que se vivencie uma gestão democrática e, dentre elas, aponta a inexistência de canais eficazes de comunicação; resistência de segmentos da própria escola; ausência histórica de um processo participativo no seio da sociedade brasileira; as formas de implementação das políticas públicas pelos órgãos intermediários de coordenação da educação, bem como as exigências burocráticas, tal como enfatizado no depoimento a seguir:

O problema mais grave que eu encontrei, em relação aos discentes, foi a infrequência, motivada pela ausência dos professores em sala de aula. Posso dizer que o mesmo problema ocorre com os demais profissionais da educação, que não assumem seu trabalho com responsabilidade. (GESTOR 1A – ESCOLA A).

O depoimento dado acima nos remete a uma questão vinculada à qualidade do ensino³⁷, que se relaciona diretamente ao modelo de gestão adotado. Concebe-se que a gestão democrática tem por finalidade conferir à escola maior qualidade nos resultados produzidos, o que, em última instância, não seria outro senão a efetividade do processo ensino e aprendizagem significativa.

A esse respeito Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 9) argumentam que

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula.

A melhoria na educação, em especial no seu processo de gestão democrática, que rompe como o modelo centralizado, não acontece apenas por meio de leis e/ou decretos, tratando-se, ao invés disso, de um processo longo, de construção coletiva. Por isso, o Conselho Escolar deve se tornar um espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública.

Ainda segundo Paro (1998, p. 212), uma solução possível para o problema da centralização de poder é:

³⁷ No contexto desse trabalho toma-se o conceito de qualidade como um processo socialmente construído, sujeito a constantes negociações; dependendo do contexto; baseiam-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades, uma vez que, a definição de critérios de qualidade esta constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas dos segmentos representando no contexto escolar.

[...] dotar o Conselho de Escola de funções diretivas, semelhantes às que têm hoje o diretor. Dessa forma, o responsável último pela escola deixaria de ser o diretor, passando a ser o próprio Conselho, em co-responsabilidade com o diretor que dele também faz parte. A vantagem desse tipo de solução é que o conselho, como entidade coletiva, fica menos vulnerável, podendo tomar medidas mais ousadas [...]. Supõe-se que, assim, o dirigente da escola (o Conselho) detenha maior legitimidade e maior força política, posto que represente todos os setores da escola. Seu poder de barganha e sua capacidade de pressão, para reivindicar benefícios para a escola, seriam, também, superiores ao do diretor isolado.

Esse Conselho seria responsável também por “[...] traçar as grandes metas educativas da escola, de planejamento em médio prazo e de fiscalização das ações do conselho diretivo” (PARO, 1998, p. 213). Ainda segundo o mesmo autor, o conselho diretivo seria um colegiado formado por quatro coordenadores, representantes dos setores: administrativo, pedagógico, financeiro e comunitário. Infere-se ainda que, além das modificações na gestão, um aspecto preocupante a ser enfrentado, é a fraca participação dos vários setores da escola e da comunidade nas reuniões do Conselho de Escola, principalmente entre os usuários da escola. Destacando também a importância de que sejam oferecidas as condições mínimas de participação e representação dos pais. E acrescenta que o

[...] convencimento dos pais à participação e a percepção, por parte deles, de vantagens em envolver-se com os assuntos escolares, fica muito mais fácil se há [...] uma política de abertura e democratização [...] O Conselho de Escola deve servir bem a sua finalidade de representação dos diversos setores da escola para conceber, planejar e controlar a organização do trabalho escolar em consonância com seus objetivos e em cooperação com a direção da escola; e aí os pais, além dos demais setores, levam seus pleitos e colaboração por via de seus representantes. (PARO, 1998, p. 216).

Embora a formação de um conselho deliberativo apresente-se de forma a retirar a centralidade da figura do diretor de escola, considera-se a

[...] auto-gestão ou auto-administração, em seu sentido restrito, é um método de participação avançada em que os trabalhadores não apenas influem na vida da organização, senão que eles próprios os responsáveis diretos e imediatos pela tomada de decisões da organização, ou seja, são eles mesmos os gerentes da organização [...]. (VIEITEZ, 1996, p. 141).

A literatura tem apontado que a participação dos docentes na gestão democrática ocorre por meio da participação no Conselho de Escola e, na maioria das vezes, os representantes são escolhidos por meio de eleição. Na cidade de Alto Alegre do Pindaré (MA), nas escolas pesquisadas não há Conselhos Escolares formalmente constituídos, mas apenas uma experiência de compartilhamento de responsabilidades. De acordo com o Estatuto do Magistério, os componentes do Conselho devem ser escolhidos por seus pares, mediante processo eletivo, fato que ainda não ocorreu efetivamente no município objeto da pesquisa.

Segundo Paro (1998, p. 212), o que acontece é que o diretor, enquanto

responsável pela escola, tem que responder por medidas tomadas por outros. Essa seria uma explicação para a centralização das responsabilidades da gestão na figura do diretor. No município de Alto Alegre do Pindaré (MA) esta é uma realidade.

Observando as falas dos entrevistados, verifica-se que o diretor configura-se no articulador e executor das decisões do Conselho e que a participação dos segmentos nesse órgão é limitada por ele. O Professor 3A – Escola A menciona que “A diretora coloca o assunto em pauta, nós deliberamos e ela diz quem vai fazer o que.”

Notamos que a efetivação da gestão democrática na concepção dos professores está fortemente associada à figura do diretor-articulador. Segundo o Professor 3A – Escola A, “Tem que ter alguém [o diretor] para deliberar o que cada grupo vai fazer, ele é o líder.”

O Professor 3B – Escola B, quando questionado acerca da relação entre o Diretor e o Conselho de Escola, afirmou:

É uma relação de uma autoridade velada. Ele fala, todos já sabem qual é opinião dele, pode até se contrapor, só que a própria postura do diretor faz com que a opinião dele prevaleça. Numa reunião todo mundo fica esperando ele falar para poder aceitar e mesmo que as pessoas tenham opiniões contrárias, ela ouve e oferece justificativas para que sua opinião permaneça.

A esse respeito, Paro (2004a, p. 212) ressalta que o diretor

[...] 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 [...] Essa situação complica muito o cumprimento das atribuições do conselho, porque este passa a depender, quase que exclusivamente, da vontade do diretor, que detém a autoridade suficiente para inviabilizar seu funcionamento.

Os professores foram indagados acerca da forma como o diretor deveria ser escolhido, se por eleição direta ou concurso. Neste item as opiniões se dividiram. Enquanto uma parte dos sujeitos afirmou que a melhor forma seria “[...] por concurso, porque é mais justo” (PROFESSOR 3A – ESCOLA A), a outra parte afirmou que a melhor forma seria “Eleição interna da escola, porque a comunidade escolar é quem sabe se ele realmente é uma pessoa capacitada. Num concurso pode entrar qualquer um, às vezes uma pessoa que tem maior escolarização não é a mais capacitada” (PROFESSOR 3B - ESCOLA B).

Ao questionar-se se um funcionário poderia também concorrer à eleição para diretor, o mesmo professor respondeu que “[...] sim, uma vez que ele teria que estudar para tomar conhecimento dos assuntos da escola, referente à lei e a outras coisas. Mas, para mim, nada impede de um funcionário ser o diretor da escola” (PROFESSOR 3B - ESCOLA B).

Ainda sobre esse assunto, o Professor 3A– Escola A menciona que “[...] seja qual for, ou por eleição ou por concurso, se a direção estiver disposta a colher a opinião do

grupo, ao mesmo tempo em que cobra e respeita o que vem da base, isso já é um caminho muito grande na construção dos objetivos da escola.”

A partir das entrevistas realizadas, pode-se dizer que o funcionamento da gestão está diretamente ligado à figura do diretor. A esse respeito, o Professor 2A – Escola A afirma que “O funcionamento da gestão depende muito de quem está na administração; cada escola tem uma carinha diferente e a cara do diretor é a cara da equipe que está trabalhando.”. O Professor 3A – Escola A menciona: “[...] eu sou professora desde 1990 nesta escola e cada vez que mudava de diretora, mudava também o jeito de caminhar da escola.”

A análise dos dados coletados no campo de pesquisa, apontados nos documentos e nas falas dos entrevistados, indica que a organização administrativa do sistema estudado e a gestão se caracterizam por práticas predominantemente centralizadoras, orientadas pela concepção do chamado paradigma da gestão técnico - científica. As relações de poder ainda são verticais e as estruturas lineares e segmentadas, evidenciadas por:

- a) definição de funções e tarefas, o que acentua a dicotomia entre os que pensam e os que executam;
- b) relações de subordinação, em que a autoridade e o poder estão centrados no prefeito, no secretário de educação e nos diretores de escola, nessa ordem de importância;
- c) indicação político-partidária para as funções diretivas, sem processo eletivo para os diversos cargos de direção;
- d) adoção de procedimentos de controle das tarefas via normas e regras rígidas;
- e) avaliação de desempenho baseado em pontualidade e assiduidade, sem verificação qualitativa;
- f) cooptação dos componentes dos conselhos municipais de educação, que perdem sua autonomia e poder de decisão;
- g) ênfase nas ordens e determinações sem consulta aos educadores;
- h) a direção ainda assume o papel de dirigente técnico, pronto a determinar soluções que são mais adequadas às questões administrativas e pedagógicas, embora seu discurso seja de que trabalho de gestor é política e que a participação coletiva dos sujeitos que ali convivem poderá dar significado efetivo às suas ações;
- i) assunção do conceito de gestão compartilhada como se fosse gestão democrática, o que favorece a operação de propostas de gestão desvinculadas

de um projeto unitário, articulado e orgânico de educação.

Os indicadores colhidos a respeito dos modelos de organização e gestão educacional no município analisado demonstram que ainda estão predominantes as práticas orientadas pela teoria clássico-burocrática, em que há uma determinação detalhada de funções e tarefas, acentuadas pela divisão do trabalho educativo, em que o poder está centralizado no gestor em posição hierárquica mais elevada, destacando-se, predominantemente, as relações de subordinação: uns mandam e outros obedecem.

A administração dos sistemas coloca a ênfase na regulação, com rígido sistema de normas, regras, procedimentos rigorosos de controle das atividades das escolas, o que, não poucas vezes, negligencia os objetos educacionais próprios da ação educativa.

No campo das concepções de gestão democrática, os gestores ouvidos expressam, em suas falas, as características da *gestão compartilhada*, que não prevê a participação da comunidade educativa na elaboração das políticas e dos projetos educacionais, nem possibilita condições concretas para críticas e prováveis alterações. Os educadores são mais executores, e a comunidade assume a postura da convidada especial, para *contribuir* com as propostas, acatá-las e operá-las, numa prática contrária às concepções e práticas de gestão democrática.

Nessa perspectiva, o conselho seria um espaço público no qual diferentes agentes poderiam assumir posições divergentes e em que, ao final, todos os interlocutores reconheceriam sua posição de igualdade. Ao mesmo tempo, o conselho seria capaz de estender este espaço público para todo o espaço escolar, porque não apenas os representantes devem ser considerados iguais, mas todos os demais agentes escolares. Tal condição seria um passo importante na direção da redução das relações autoritárias, dos preconceitos de gênero, sociais ou étnicos.

Há, então, uma exigência ao gestor educacional, localizada nos sistemas educacionais, de que ele compreenda a dimensão política de sua ação administrativa, respaldada na ação participativa, rompendo com a rotina alienada do mundo impessoal e racionalizada da burocracia que permeia a dominação das organizações modernas.

Ao longo da história brasileira, como se vem ressaltando neste trabalho, a escola tem estado atrelada aos interesses do Estado, representando, com isso, a classe dominante, que molda a produção de conhecimento como maneira de construir e consolidar uma forma de pensar, agir; usar os objetos, fazer política, falar e viver, garantindo assim, o consenso de que é a representação de todos os sujeitos. As reflexões sobre a experiência de Alto Alegre do Maranhão (MA) demonstraram não ser diferente, mesmo sendo este município relativamente

novo, emancipado politicamente em 1996.

De acordo com Dourado (2001, p. 79), a gestão democrática é um processo de aprendizado e de luta que vislumbra, nas especificidades da prática social e em sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação da comunidade escolar na gestão da escola, a partir do entendimento de que uma gestão verdadeiramente democrática tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar na definição das prioridades e de tomadas de decisões no cotidiano da escola. Entende-se que o processo democrático requer a participação ativa de seus sujeitos, participação essa que deve ser conquistada pouco a pouco, considerando os objetivos do projeto educativo da rede de ensino de Alto Alegre do Pindaré (MA). A esse respeito, considerando que o objetivo do presente trabalho é analisar a experiência de gestão democrática no município referido e, solicitou-se aos professores que identificassem as dificuldades encontradas no seu trabalho diário, sobretudo para programar ou para desenvolver suas ações docentes na escola. Eles assim as mencionaram:

[...] nossa grande dificuldade está relacionada à questão do espaço de autonomia, material pedagógico. Um espaço adequado para podermos trabalhar. Quando falo de espaço utilizo-o no sentido físico e político. Esse é um dos fatores que até no momento não tem contribuído para desenvolvermos nosso trabalho. Acredito que com esforço concentrado, cooperação e parcerias encontraremos um sentido para a escola, fundado em um projeto capaz de traduzir os anseios dos coletivos dessa unidade de ensino, traduzidos em resultados positivos. (PROFESSOR 1A - ESCOLA A).

[...] falta também acompanhamento por parte dos pais, nas atividades escolares dos filhos, na gestão dos processos didático-pedagógicos e no compartilhamento das decisões tomadas no interior das escolas. Ainda faltam materiais, recursos não pela própria escola, mas também pelo professor, às vezes o professor também ele não se dar conta que ele precisa tirar um tempo para produzir material didático para apresentar na sala de aula. (PROFESSOR 3B – ESCOLA B).

As maiores dificuldades estão relacionadas à interação ou incompreensão da família sobre o processo da educação escolar, por se tratar de uma escola da periferia. A constituição populacional do entorno da escola é muito carente do ponto de vista cultural, e essa realidade interfere diretamente nos processo de gestão escolar [...]. (PROFESSOR 7B - ESCOLA B).

Uma das concepções que fundamentam a adoção dos conselhos como um dos principais instrumentos de democratização da gestão pública é o fato de permitirem a ampliação do controle social sobre decisões públicas por meio de mecanismos de participação, que envolvem diretamente segmentos da população. O fortalecimento dos mecanismos de controle por meio da criação de instâncias de deliberação e consultas aglutinaria representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e beneficiários. Nesta perspectiva, os conselhos

seriam uma forma de constituição de sujeitos democráticos, com o propósito de atuar nas políticas públicas, sem anular ou substituir os movimentos de pressão organizados (GOHN, 2001, p. 83). Essa prática propiciaria o envolvimento e consulta dos beneficiários diretos e permitira estabelecer uma política de responsabilização (*accountability*) dos gestores, com maior interação entre governo e sociedade.

Diversos pesquisadores, estudiosos da temática e diversos educadores têm chamado a atenção para o conjunto de práticas e estratégias existentes no cotidiano da escola pública, diretamente responsável pela configuração de um novo padrão de gestão da educação. Sobre a centralidade da escola, muito embora a legislação educacional brasileira confira a escola autonomia de gestão, os dados da pesquisa apontam que estamos longe de um modelo de escola que corresponda efetivamente à expectativa dos educadores, em face das carências existentes, que vão desde a inadequação do espaço físico, passando pela falta de materiais pedagógicos, que impacta diretamente no desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.

A esse respeito os professores opinaram:

[...] o espaço físico se torna um grande problema para desenvolver com sucesso o processo ensino-aprendizagem, dado que a escola não está preparada para atender os alunos, uma vez que não dispomos de biblioteca, estamos tentando conseguir uma sala de recurso que ainda não tem; é uma proposta efetiva para escola. Não temos laboratório de informática, quadra poliesportiva, nem um espaço adequado para desenvolver outras atividades artísticas, culturais, dentro da escola. Todavia, o espaço que mais reclamamos é aquele para o debate e discussões das questões sócio-políticas e econômicas que afetam diretamente a escola. (PROFESSOR 2B - ESCOLA B).

O discurso da gestão democrática tem sido uma constante nas reuniões pedagógicas e nas formações. Entretanto o que se vê na prática é uma concentração de poderes na Secretaria de Educação e nas dos diretores que são indicados por eles, dado que o processo de eleição para diretores não funcionou muito bem. A conquista de espaço é questão política e nós professores somos profundamente despolitizados. (PROFESSOR 3A - ESCOLA A).

[...] o último gestor era graduado em Letras, mas deixou muito a desejar. Mas acredito que não pela sua formação, mas sim pela sua responsabilidade. Eu acredito que uma escola responsável, de qualidade, precisa sim de um diretor que incentive, motive todo professor. Essa motivação, essa ajuda pedagógica, ocorre com a experiência que vamos construindo conjuntamente com todos os segmentos escolares. Então especificamente ser graduado em Pedagogia, não é condição para uma gestão democrática. (PROFESSOR 2A - ESCOLA A).

Sabe-se que a escola é uma organização sistêmica, em que os diversos tipos de mediação relacionam-se e interagem mutuamente. Sua lógica é comum a todas as organizações capitalistas – orientada para a subordinação, controle e enquadramento do indivíduo na ordem política e econômica global. Enquanto tal, um de suas funções é

possibilitar a internalização de esquemas de aceitação e de suporte a conflitos inerentes ao próprio sistema, psicológica e física, de forma a reduzir a angústia provocada pelas relações de poder que predominam nas relações interpessoais. Nesse sentido, Paro (1998) afirma que há correlação entre condições e o funcionamento das escolas bem como a qualidade das respostas criadas pelas unidades educacionais para atender à tarefa educacional a elas reservadas.

Bordignon e Gracindo (2000, p. 159) consideram:

A gestão do sistema municipal de educação requer um enfoque que implique trabalhar decisões a respeito do rumo futuro e se fundamenta na finalidade da escola e nos limites e possibilidades da situação presente. Para isso, trabalha visualizando o presente o futuro, identificando as forças, valores, surpresas e incertezas e a ação dos atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso.

O compromisso dos profissionais da escola para com a melhoria da qualidade do ensino é fator recorrente nos depoimentos. Tal compromisso se expressa no envolvimento dos profissionais em repensar suas práticas visando à melhoria do desempenho dos alunos. Nesse caso evidenciam-se aspectos da organização do trabalho na escola, como a valorização, pela equipe gestora, das pessoas que fazem parte da instituição – professores equipe pedagógica e alunos – e a ênfase dada por todos ao processo de ensino-aprendizagem.

Esse acolhimento nós estamos tendo em certas partes do processo de gestão, até pelas parcerias entre os professores, porque alguns destes também estão compromissados. Tem o compromisso de fazer com que esses alunos efetivamente aprendam e superem as dificuldades, estamos tendo esta parceria de articulação pedagógica. (PROFESSOR 1A – ESCOLA A).

A análise dos depoimentos evidencia que, para o conjunto dos entrevistados, a instituição educacional pesquisada é uma escola que se aproxima dos padrões de qualidade, a partir dos aspectos que se buscou identificar e dos fatores recorrentes que explicam, na visão dos entrevistados, a sua concepção acerca da qualidade na instituição em que atuam. Isto posto, perguntou-se, a eles: Como se deu o processo de construção do Projeto Político-Pedagógico da escola? Ao que responderam:

Esta é uma informação que de certa forma eu tenho só pelo depoimento dos outros. Eu não participei dessas ações do projeto, foi um projeto que iniciou o ano de 2010, **então eu acredito que teve todo um acompanhamento dos professores, dos alunos, da comunidade como um todo na elaboração do projeto.** (PROFESSOR 3B – ESCOLA B, grifo nosso).

O projeto político-pedagógico desta escola teve uma reformulação no ano passado, e nessa reformulação só respondemos alguns questionamentos. E esses questionários não contemplaram todos os nossos anseios, pelo fato de serem **perguntas fechadas**, não dão possibilidades de você discorrer sobre aquilo que você pensa. **Eu nem sei se houve a sistematização desses dados e sua inclusão do projeto político -pedagógico [...].** (PROFESSOR 7B - ESCOLA B, grifo nosso).

A participação dos professores é fundamental, pois são eles quem sabe das condições de trabalho a que estão submetidos na gestão de salas de aula, suas necessidades e dos alunos. Na eleição dos procedimentos de ensino, tipo de conteúdo, sistemática de avaliação, envolvimento dos pais no acompanhamento dos alunos, dessa forma, é que a escola pode melhorar seu desempenho com a aplicação coerente do Projeto Político Pedagógico. (PROFESSOR 5A - ESCOLA A).

Considerando a importância do Projeto Político Pedagógico para o processo de implementação da participação e da gestão democrática na escola, perguntou-se também se a escola promoveu encontros de avaliação, com vistas a adequar os objetivos e metas do Projeto Político-Pedagógico, e eles assim se pronunciaram:

Não, infelizmente não tivemos esse momento direcionado apenas para o Projeto Político-Pedagógico. Mas nós já tivemos momentos de discussões dentro da escola para melhorar a qualidade do ensino, melhorar outras ações dentro da escola que foi no começo do ano na semana pedagógica; discutimos alguns pontos e levantamos alguns questionamentos direcionados para a melhoria da escola. (PROFESSOR 2B – ESCOLA B, grifo nosso).

A construção do projeto político pedagógico na escola é uma parceria com todo corpo escolar, contemplando os professores, secretários, diretores, serviços gerais, todos participam desse importante instrumento de gestão. Em parceria é **possível pensar em conjunto as ações necessárias para que a escola funcione bem, que tenha um bom desenvolvimento na educação.** (PROFESSOR 3A - ESCOLA A, grifo nosso).

O Projeto Político Pedagógico para nós tem sido um grande avanço. Através dele nós conseguimos desenhar as nossas metas e dentro do possível alcançá-las. E aí nós podemos analisar o que foi almejado e o que não foi almejado para podermos **replanejar e construir itinerários que nos permitam chegar onde nos propormos.** (GESTOR 1A – ESCOLA A, grifo nosso).

É sabido que o Projeto Político-Pedagógico (PPP) corresponde a uma construção coletiva, decorrente do planejamento participativo, privilegiando os momentos de diagnóstico, passando pelo estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, execução e avaliação. Dessa forma, a escola pode desenvolver projetos específicos de interesse da comunidade escolar, que devem ser sistematicamente avaliados e replanejados. Essa é uma realidade ainda não vivenciada nas escolas pesquisadas.

As falas dos professores e dos gestores evidenciam uma contradição inequívoca, quando se referem à participação dos sujeitos da escola na construção e gestão do Projeto Político-Pedagógico. Ou seja, deu-se e dar-se de forma assistemática, em momentos isolados; não há valorização uma cultura de participação³⁸, de modo que se dê a descentralização da

³⁸Há de se considerar que no contexto atual da educação brasileira a **participação**, cada vez mais, será uma exigência e um investimento para a eficácia e a qualidade da educação nos coletivos, procurando constituir-se em incentivo ao trabalho, à capacidade de organização e ao reconhecimento social. Só assim se poderão valorizar todos os atores que colaboram no processo educativo.

administração da educação, com objetivos claros, tendo em vista assegurar uma participação crescente das unidades escolares na definição das políticas educativas de âmbito local e na gestão do sistema.

Um dos entrevistados revela sua descrença com esse modelo de gestão quando afirma: “O PPP é um documento institucional, não é um documento que nasce da prática, que reformule, que repense conteúdos, que repense práticas pedagógicas, que repense o saber, que repense a participação e as responsabilidades.” (PROFESSOR 3A – ESCOLA A).

Para tanto é imprescindível que todos os sujeitos conheçam a necessidade do Projeto Político-Pedagógico, se comprometam com suas ações, saibam quais metas estão sendo implementadas, bem como os resultados que elas produziram. Os professores entrevistados evidenciaram esse entendimento quando afirmam:

Isso é verdade. Infelizmente não temos essa prática bem constituída. O que fazemos no momento são reuniões, formações, porém de forma aleatória, de forma assistemática, não direcionada especificamente para estar discutindo ações e avaliando e apresentando sugestões dentro do Projeto Político-Pedagógico, mas pontos isolados. (PROFESSOR 4B – ESCOLA B).

[...] o Projeto Político-Pedagógico é uma grande conquista da educação brasileira, porém ainda é um documento formal, um instrumento de gestão no qual todos os coletivos estão mobilizados para elaboração. Há dois anos que trabalho aqui, e quando cheguei já encontrei o PPP, entretanto todos os anos este documento passa por uma reformulação, culminando em acréscimo disso e daquilo, esse momento de avaliação é feita de forma coletiva. Todos os integrantes da escola até os zeladores participam também dessa atividade. (PROFESSOR 8A - ESCOLA A).

Depreende-se das falas acima que a adoção de um modelo de gestão participativa, em qualquer estrutura organizacional, sobretudo no ambiente escolar exige, simultaneamente, **(a)** «o exercício de uma liderança empreendedora» – que tenha a capacidade de avaliar, de ter incitativas, criar *conflito* com a situação existente, gerir e promover o processo de inovação e introduzir as alterações necessárias; **(b)** e uma participação efetiva dos atores interessados, o que facilita a cooperação em torno de ideias, de saberes, de experiências e na busca de soluções para os problemas que se apresentam, no cotidiano da escola:

A construção do projeto político-pedagógico é resultado de uma parceria envolvendo todo o corpo docente da escola, a saber: professores, secretários, diretores, serviços gerais, etc. Todos participam efetivamente da elaboração do projeto político-pedagógico na escola. [...] se não houver uma visão integradora no âmbito da escola, o projeto não sai adequado, [...]. (PROFESSOR 4A – ESCOLA A).

Como se depreende do que foi dito, quando se fala de “gestão participativa” (e independentemente de outros contextos, níveis e destinatários da participação), fala-se essencialmente do envolvimento dos trabalhadores da educação na gestão, particularmente os

professores. Se na instituição não existir um contexto favorável, isto é, abertura à introdução de um processo participativo, então será melhor iniciar o processo com ações simples e localizadas, como forma de aprendizagem, e cujos resultados sejam facilmente observáveis. Devem-se evitar processos complexos, em que a participação esteja sujeita a complicadas negociações.

[...] a gestão participativa trouxe mudanças qualitativa e quantitativa, provocada ou motivada pelo anseio de participação na elaboração do projeto político pedagógico da escola. Nesse cenário os professores são sujeitos estratégicos na implementação desse modelo de gestão, pois temos mais espaço para reivindicarmos uma logística necessária para nosso trabalho, material necessário, formação didática necessária. O PPP tem nos ajudado a quebrar as fronteiras além do projeto, porque o projeto é só um instrumento norteador do nosso trabalho em sala de aula. Então na minha concepção no meu trabalho houve grandes mudanças porque antes do projeto, não tinha uma direção, um norteamento, como fazer na sala de aula. Hoje não, o projeto político-pedagógico ele vem dentre outras funções orientar o professor no seu trabalho com seus alunos dentro da sala de aula. (PROFESSOR 2B – ESCOLA B)

Infere-se que o envolvimento dos sujeitos da escola B na gestão participativa, assumiu papel estratégico. Assim, o que se espera destes é motivação, estímulo e acima de tudo adesão, elementos necessários para que ocorra a (re) organização das escolas de forma que, em conjunto com os seus colegas e outros potenciais parceiros, pais, responsáveis e outros conduzam a escola na direção da gestão democrática da escola. Isso significa, portanto, a conjunção entre instrumentos formais - eleição de direção, conselho escolar, descentralização financeira - e práticas efetivas de participação, que conferem a cada escola sua singularidade, articuladas em um sistema de ensino que igualmente promova a participação nas políticas educacionais mais amplas.

Nesse sentido, os pais e responsáveis destacaram:

A gestão possibilita um bom desempenho no trabalho docente, a parceria entre gestores e todos os professores garantem que a escola funcione eficientemente, a escola fica transparente. Você olha para escola e vê um ensino de boa qualidade. Quando escola funciona bem é perceptível que há um bom sistema de ensino, porque há capacitação, interação, união entre professor e gestão, e, sobretudo com a Secretaria Municipal de Educação. (PAI 1B – ESCOLA B).

Em um outro depoimento foi destacado que

[...] o diretor deveria ter maior autonomia de gestão, pois tem coisas que eles não podem resolver e aí precisam recorrer ao poder público. Por exemplo, a segurança da escola, não depende somente da gestão escolar e sim da gestão maior. (PAI 2B – ESCOLA B).

Também relatou um dos entrevistados:

A escola é parte de um sistema maior na qual há gestores macro e gestores setoriais. A autonomia é limitada e condicionada aos resultados. Basta relatarmos que já houve eleições para diretores, embora em um processo incipiente. Hoje o cargo de gestor é uma indicação político-partidária. (PROFESSOR 2B – ESCOLA B).

[...] em dezembro de 2010 terminou o mandato dos diretores eleitos. Seria um momento de uma nova eleição, no entanto o gestor maior decidiu indicar por força de entendimentos políticos, enfraquecendo dessa forma a gestão democrática. (PROFESSOR 8A- ESCOLA A).

Dentre os professores entrevistados, não há consenso sobre a pertinência da escola em direcionar seu trabalho em função dos resultados prospectados no Projeto Político- Pedagógico. Dessa forma, indicam que, se esta sistemática de redirecionamento do trabalho escolar tem contribuído pouco para a melhoria da aprendizagem dos alunos, no mínimo tem favorecido aos professores refletirem a respeito da relação entre sua prática em sala de aula e os fins educacionais institucionalmente desejados.

Na escola pesquisada, o bom desempenho no Ideb não é tomado como fator determinante para orientar as práticas gestoras. Quando indagados sobre sua visão e sua percepção sobre a gestão da escola, responderam:

Nosso trabalho está voltado para estes três temas; **autonomia, gestão e participação tendo em vista o valor social e uma** relação direta com os dados que são produzidos que o MEC através do sistema de avaliação que produz o Ideb. (PROFESSOR 2B – ESCOLA B, grifo nosso).

[...] boa interação entre a Secretaria Municipal de Educação e a rede de escolas, envolvendo os professores e demais profissionais da educação, a direção escolar produz um bom resultado, **reforçado pelas parcerias público-privadas. Esses mecanismos associativos embasam o IDEB do município**, para que seja um índice bem elevado. Porque todo mundo trabalha com parceria, todo mundo trabalha com essa visão de melhorar a qualidade de ensino do município. (GESTOR 1B – ESCOLA B, grifo nosso).

[...] o município, ele está procurando realmente fazer com que as coisas funcionem na medida do possível. O IDEB do município é creditado em grande parte ao trabalho de parceria desenvolvido pelo SEDAC, pela Companhia Vale do Rio Doce, que assessoram o município na formação dos gestores e dos professores. [...] estamos caminhando na direção de uma educação democrática dentro desse processo de ensino e aprendizagem no município. (PROFESSOR 9B – ESCOLA B).

Dourado (2001) defende a eleição de diretores de escola e a constituição de conselhos escolares como a forma mais democrática de gestão. Outro elemento indispensável é a descentralização financeira, através da qual o governo, nas suas diferentes esferas, repassa para as unidades de ensino recursos públicas a serem gerenciados conforme as deliberações de cada comunidade escolar.

Paro (2004a) discorre acerca das formas de provimento do cargo de diretor e afirma de forma veemente que o concurso público é justo pelo fato de todos os candidatos poderem concorrer igualmente, mas torna-se injusto na medida em que a comunidade escolar não pode, por essa via, determinar quem seria o melhor para a sua escola.

Talvez uma dos problemas para a realização de uma gestão democrática baseada na gestão do Conselho Escolar esteja na atual estrutura administrativa da escola, que apresenta hierarquicamente o diretor como o representante do Estado na escola e não como o representante da escola no Estado. Não é a sua vontade que está colocada em questão, mas a vontade do Estado ou do poder público do qual ele é o representante.

Pensar a autonomia da escola e o fortalecimento dos espaços de participação é uma tarefa que se apresenta de forma complexa, pois se pode crer na ideia de liberdade total ou independência, quando se tem de considerar os diferentes agentes sociais e as muitas interfaces e interdependências que fazem parte da organização educacional. Por isso, deve ser muito bem trabalhada, a fim de equacionar a possibilidade de direcionamento camuflado das decisões, ou a desarticulação total entre as diferentes esferas, ou o domínio de um determinado grupo, ou, ainda, a desconsideração das questões mais amplas que envolvem a escola. Foi perguntado aos pais, sobre a participação dos pais na gestão da escola, estes responderam:

A participação dos professores é fundamental, pois são eles que sabem das condições de trabalho a que estão submetidos dentro da sala de aula, além do mais são eles que sabem das necessidades dos alunos, do que precisam naquele momento, os procedimentos de ensino, tipo de conteúdo. É no projeto pedagógico que eles definem o que é melhor para escola e para os alunos [...]. (PAI 5B – ESCOLA B).

A opinião dos entrevistados vai ao encontro do que é apresentado nos documentos oficiais, ratificado pelas pesquisas educacionais. Isto é, que a gestão democrática está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais, no planejamento, na tomada de decisões, na definição do uso de recursos e necessidades de investimento, na execução das deliberações coletivas, nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. Também a democratização do acesso e a adoção de estratégias que garantam a permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação, traduzem-se em melhorias da qualidade do ensino expressa por meio das seguintes prioridades: na diminuição dos índices de evasão; na ampliação da participação dos pais na escola e na vida escolar de seus filhos; e no conseqüente, o aumento do rendimento escolar.

Face ao exposto, percebe-se que o Ideb é um indicador que orienta e possibilita operacionalizar a autonomia na escola. Igualmente o Projeto Político-Pedagógico e a autonomia são processos indissociáveis, como o é também a formação continuada, como elemento que promove a competência do grupo.

[...] o bom resultado no IDEB nos atribuímos ao programa de formação – Escola que Vale e outros como ao PQD/UEMA e ao PROEB/UFMA, que nos garantiu formação de nível superior e as capacitações pontuais que recebemos, no entanto, nos ressentimos de uma ação desenvolvida pelo próprio município, na área de formação continuada. (PROFESSOR 3B – ESCOLA B, grifo nosso).

No nosso município os gestores municipais da educação, tem se preocupado em trazerem, programa, como: Brasil Alfabetizado, Escola que Vale, Proformação, Escola de Gestores e outros, dessa forma temos uma base educacional que se reflete também no ensino de qualidade. (PROFESSOR 1A – ESCOLA A).

O Projeto Político-Pedagógico corresponde a uma construção coletiva, decorrente do planejamento participativo, privilegiando os momentos de diagnóstico, passando pelo estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, execução e avaliação. Dessa forma, a escola pode desenvolver projetos específicos de interesse da comunidade escolar, que devem ser sistematicamente avaliados e replanejados. Esta é uma realidade que ainda não foi vivenciada nas escolas pesquisadas; alia-se a esse processo a necessidade de um programa ou plano de formação continuada dos professores, o qual constitui uma necessidade para atender às exigências do cotidiano e do seu exercício profissional, além das solicitações dos estudantes e da sociedade em geral. Contudo, para construir conhecimentos sobre ela, e transformar as práticas cotidianas dos professores, requer-se a criação de espaço para o estudo, a análise e socialização da formação continuada entre os próprios docentes. Os coletivos de professores no cotidiano escolar, com o tempo e as diversas situações sociais, políticas e econômicas, rotinizam suas práticas, sendo necessário para transformá-las, construir novas relações de espaços, tempos, pessoas e conhecimentos, tanto os do cotidiano como os universalmente sistematizados.

Perguntamos aos gestores das escolas pesquisadas quais os princípios norteadores adotados para fundamentar o modelo de gestão adotado por eles, e assim responderam:

Eu acredito que o perfil de um diretor ou gestor, sugere que este seja possuído de posicionamento claro, firme para conduzir a bom termo o seu trabalho, de modo qualitativo. Caso contrário, se torna um sujeito fácil de ser manobrado por seus pares, acatando todas as opiniões apresentadas sem critérios. É necessário dele convicção e firmeza das suas ideias, se necessário levá-las à votação, colocá-las em discussão, provocando o debate e o confronto de ideias. Afinal, vivemos em um país “democrático” e a escola é um espaço público por excelência. (GESTOR 7B – ESCOLA B).

Paro (2004a) registra a importância que exercem sobre a qualidade do ensino o compromisso do diretor escolar com a constituição de canais diretos de participação e o convívio dos pais participando das atividades na escola e um ambiente escolar organizado para a aprendizagem oportunizada por um pacto entre todos que nela atuam.

A esse respeito os pais e professores assim opinaram sobre a participação na

gestão da escola:

Em relação à comunidade interna e externa existe uma frágil parceria, dado que não há iniciativa bilateral em participarem do processo de gestão. Entretanto há a abertura para que estes tomem parte das decisões. Por outro lado, é preciso que o gestor incentive, valorize e apóiem ações visando aproximar a escola da comunidade, de modo que esta colabore com a escola e conseqüentemente com o desempenho de seus filhos. Ainda não existe uma harmonia entre professores e os pais. Eu acredito que só temos a ganhar como esse nível de aproximação com os pais e responsáveis. (PROFESSOR 3A - ESCOLA A).

Sou consciente, os pais não participam efetivamente da gestão escolar, é preciso incrementar os canais de parceria com estes, porque a escola só funciona bem se houver cooperação entre pais, alunos, professor e gestão. Enquanto não houver esse acompanhamento dos pais e responsáveis há uma queda de rendimento escolar. É necessário fazer as reuniões, convocando os pais, mostrando as dificuldades que nós temos com os alunos. Essa iniciativa contribui para que o aluno melhore seus conhecimentos, continue aprendendo dentro e fora da escola. É necessário que os pais se integrem na escola, que venham sempre às reuniões, que participem mesmo diariamente com o professor dentro da sala de aula. (PAI 7B - ESCOLA B).

[...] não entendo bem como a escola funciona, entretanto sinto a necessidade de participar das decisões da escola, pois, se não participa não se tem como exigir. Acredito que participando do colegiado teremos mais condições de planejar, executar e avaliar como mais segurança. Se “queremos” que a escola melhore temos que participar mesmo. Se você ficar calado você não tem como exigir, como reclamar. Tem que participar sim, é importante demais. (PAI 5A - ESCOLA A).

De um modo geral, parece existir hoje um relativo consenso quanto às vantagens das relações entre a escola e a família visando proporcionar um processo de escolarização dos alunos com maior efetividade. Durante muito tempo as regras e a natureza destas relações eram exclusivamente determinadas pelas autoridades escolares que não viam nos pais ou responsáveis potenciais auxiliares ou colaboradores da ação educativa da escola. A participação dos pais ou responsáveis é condição *sine qua non* para o fortalecimento da gestão participativa, os resultados têm apontado que a atuação destes nos colegiados tem garantido em certa medida melhorias em vários aspectos: resolubilidade, relacionamento e produção (ABRANCHES, 2003).

A sociologia considera dois tipos de participação: a participação ativa e a passiva. Compreendendo-se por ativa aquela em que se toma parte em todas as fases do processo, envolvendo-se diretamente com seus objetivos e produto final, enquanto na passiva o indivíduo comporta-se como beneficiário da ação, como destinatário final. Visando conhecer o que os entrevistados compreendem por participação, questionou-se como na sua percepção a gestão dessa escola tem avaliado essa relação da comunidade interna e externa na gestão da escola, professores, gestores, pais e alunos. Se tem havido algum movimento no sentido de estimular a criação desses coletivos e se eles ajudam a gerir a escola e de que forma ocorrem esses mecanismos de participação. Foi declarado:

[...] a escola tem provocado o envolvimento da comunidade externa em alguns projetos, mobilizando ex-alunos, pais de alunos para o interior da escola para participar do desenvolvimento de projetos. Por exemplo, nós temos um projeto aqui; dança indígena, onde ex-alunos da escola são convocados para brincarem, confeccionarem indumentária da dança indígena, trazendo brincantes, ex-alunos que estudam em outra escola trazendo-os de volta para a escola participando da dança. (COORDENADOR PEDAGÓGICO 1A - ESCOLA A).

Em relação aos pais geralmente a questão que mais os atrai gira em torno da indisciplina, infrequência e evasão dos alunos. Organizamos reuniões socializadoras e os convidamos a serem parceiros no enfrentamento desses problemas que são maiores que a escola. Convocam-se os pais de alunos para tomarem parte das ações pedagógicas, como o reforço escolar, onde, através de reuniões, sensibilizando-os a tornarem parte dessas ações, não somente dando sugestões, mas no efetivo acompanhamento e avaliação dos resultados. (COORDENADOR PEDAGÓGICO 1B – ESCOLA B).

[...] fizemos uma reunião para discutir o reforço escolar. No início do ano letivo é costume realizarmos reuniões para elaboração do calendário escolar, acatando as sugestões dos pais, discute-se a questão do fardamento, portaria, o horário em que o aluno deve chegar à escola. Tudo o que desenvolvemos dentro da sala de aula, tentamos buscar o apoio dos pais, da comunidade para estar discutindo estas ações dentro e nos cooperando dentro do possível. (DIRETOR 1A – ESCOLA A).

Os pais não participam efetivamente, é necessária uma maior parceria destes, pois, a escola só funcionará bem quando houver uma integração entre pais, alunos e professor na gestão. Sem esses elementos, a escola jamais será democrática e participativa. Enquanto não houver esse efetivo acompanhamento dos pais na gestão escolar os rendimentos dentro da escola estarão comprometidos ou parcializados. [...] As reuniões são espaços legítimos de tomadas de decisões, planejamento e comprometimento com os resultados escolares. (COORDENADOR PEDAGÓGICO 1B – ESCOLA B).

Constata-se que os entrevistados possuem ainda uma visão difusa e pontual acerca da participação. Convém, pois, destacar que no município objeto da investigação, nos anos de 2009/2010, implementou-se uma experiência bastante inovadora, que foi a proposição de eleições diretas para diretores. Houve, então, um processo de discussão, muito embora tenham havido alguns problemas de ordem político-partidária, que interferiram na dinâmica do processo, influenciando nas decisões dos sujeitos envolvidos. Objetivando conhecer a opinião dos entrevistados a respeito dessa experiência, investigaram-se os sujeitos da amostra sobre os resultados que essa ação produziu efetivamente no sistema de ensino objeto da investigação, tendo sido explicitado:

[...] fui eleita diretora pela comunidade através de voto direto, dentro de um processo legítimo. No entanto o atual prefeito está tentando reverter esse processo, para tanto tomou a iniciativa de constituir advogados para reverter a situação, retornando o velho modelo de indicação política, enfraquecendo assim, o movimento social em defesa de uma escola democrática. (GESTOR 1A – ESCOLA A).

No Brasil, após um longo período de ditadura militar, com a abertura política a partir da década de 1980, o processo de democratização no interior das instituições públicas

começou a se intensificar. No tocante à gestão escolar, algumas políticas públicas inovadoras de caráter democrático, começaram a emergir do debate e, sobretudo, dos movimentos sociais, que, por conseguinte, começaram a se ocupar do processo de democratização da escola. Um desses temas amplamente discutido, no âmbito da gestão pública, foi à adoção de eleições diretas para a escolha de diretor escolar, como declarado por este entrevistado ao afirmar que:

[...] acreditava que a escolha do diretor pela via do voto conferisse á escola maior autonomia para resolver seus problemas internos e externos, superando as disputas internas, onde um diretor eleito tivesse liberdade de decidir tomando por base o coletivo e não a ingerência da Secretaria ou da Prefeitura. Só que aqui se deu de forma diferente, do que era esperado, pois os próprios professores, pais e alunos não reconheceram a autoridade do diretor eleito, dado que este tinha pouco acesso ao gestor municipal e a seus assessores imediatos, colocando a escola numa condição de isolamento perante as demais. (PROFESSOR 6B – ESCOLA B).

Isso contraria a principal justificativa para a eleição de diretor, a qual residia precisamente na intenção de que sendo este escolhido pelos servidores da escola e pela comunidade, como dirigente escolar poderia articular-se com os interesses dos que o elegeram. Nesse aspecto, a experiência desenvolvida no município objeto da pesquisa não foi exitosa, como declarado pelo seguinte professor:

[...] eleição para diretores para a rede de escola de Alto Alegre do Pindaré (MA) ocorreu dentro da legalidade. Esta unidade de ensino participou do processo eleitoral para diretor convocada, por edital, com comissão eleitoral, com observação da promotoria, do Ministério Público, no entanto o diretor eleito não correspondeu a expectativas daqueles da comunidade escolar, agindo de forma unilateral e subserviente ao poder local. Outro agravante foi a questão partidária, os diretores eleitos vinculados ao grupo opositor ao gestor sofreu boicote por parte do grupo politicamente hegemônico. (PROFESSOR 8A – ESCOLA A).

Constata-se que nas organizações complexas, o clientelismo aparece como uma forma de usar a posição social ou algum outro atributo para fornecer proteção ou apoio para a ascensão social. Em particular, agentes sociais com habilidades em relações sociais e influências políticas constituem grandes focos de ações clientelistas, muitas vezes disfarçadas de simples amizade.

O professor entrevistado evidenciou esse entendimento ao afirmar:

[...] tive oportunidade de participar, não como eleitor, entretanto, temos uma visão com relação ao tema. O que se observou foi um envolvimento da política partidária, dado que tudo o que se discute aqui dentro do nosso município é levado para uma conotação política. Se falta merenda na escola o fato de reivindicarmos é tomado como questão política, interpretada como defesa de A ou defesa de B. Trata-se de uma questão muito séria [...]. (PROFESSOR 7A – ESCOLA A).

Em organizações como a escola, o clientelismo pode encontrar-se presente nas

diferentes formas que podem assumir as relações entre dirigentes, funcionários, professores, alunos e pais. O clientelismo pode fornecer uma forma de mediação entre agentes que, em uma situação dada, podem procurar apoio para a sua posição específica por meio da conciliação com um agente mais forte, como o diretor da escola, por exemplo. E, o que se pode inferir do seguinte depoimento:

[...] outro fator importante é a questão do apadrinhamento, o que causa fragilidade na gestão democrática. Um diretor que chega apadrinhado dentro da escola tem certos pontos que ele também vai levantar a bandeira para professor A, professor B, para aluno A, para aluno B. Isso prejudica. Aqui não estamos para passar a mão na cabeça de ninguém. Estamos sim para desenvolver nossas funções com seriedade, cada um em suas especificidades visando os objetivos maiores da escola. O professor também é gestor? É gestor da escola e da sala de aula. O gestor não o é, para um ou dois é para todos. E a questão partidária influencia muito nisso. Até que agora estar melhorando esta situação. (PROFESSOR 3B – ESCOLA B).

Não se pode esquecer de que na lógica da organização escolar o diretor ainda permanece como a principal autoridade e o centro decisório. Afinal é ele quem assina e se responsabiliza pela maior parte das ações que ocorrem no interior do espaço escolar.

Observou-se que os docentes são avessos à participação; eles preferem dar a sua aula sem se comprometerem com as questões de gestão da escola; concentram-se em questões de cunho didático-pedagógico, secundarizando as questões de natureza administrativa. Perguntados se os professores participam da gestão escolar e se tem havido compartilhamento de responsabilidades, favorecendo uma desconcentração de poder das mãos do gestor para os professores e outros segmentos da escola, obteve-se por resposta: “[...] acredito que agora não. Acredito que o professor ele tem sua função dentro da escola, mas a questão administrativa o professor de certa forma ele não participa.” (PROFESSOR 9B – Escola B).

Como se depreende do que foi dito, quando se fala de gestão participativa estamos falando essencialmente do envolvimento dos trabalhadores na gestão, o que no caso das escolas refere-se em primeira linha, aos professores. Estes constituem, em princípio, uma força de trabalho altamente especializada e qualificada, contudo os depoimentos dos entrevistados revelam que

[...] alguns profissionais procuram no máximo participar das atividades de gestão da escola, apoiando os nossos trabalhos, desenvolvendo práticas pedagógicas, ajudando na tomada de decisões, outros não se sentem estimulados a tomarem parte, julgando que essas atividades são de exclusividade do diretor, outros por não perceberem que a escola é um coletivo e todas as questões dizem respeito a todos em menor ou maior grau. (GESTOR 1B – ESCOLA B).

Aqui realmente é aberto, temos uma coordenação que procura estar nos ouvindo, falando conosco, garantindo esse espaço para que cada um possa estar colocando suas ideias, as suas dificuldades principalmente nos planejamentos quinzenais, ocasião em que um tempo é reservado para colocar questões que dizem respeito à gestão; conversamos, opinamos, criticamos e, dessa forma, vamos abrindo espaço para que cada um participe também colocando as suas dificuldades, angústias, expectativas, sempre buscando fortalecer a gestão e produzir uma escola boa de se trabalhar. Entretanto há alguns professores que relutam em participar por motivos pessoais ou particulares. (PROFESSOR 4A – ESCOLA A).

Fazendo um contraponto entre a figura do gestor democrático e a figura clássica do diretor, tendo por base a concepção de gestor como sendo aquele que compartilha o poder e o diretor correspondendo àquela figura clássica que concentra o poder, e, não obstante estas duas acepções deve-se ressaltar que a autonomia é resultado do envolvimento de todos em sua prática diária. Daí indagou-se: o gestor ou gestora escolar tem autonomia suficiente para conduzir as ações internas da escola, recebe o apoio do poder local, ou é somente uma figura decorativa que está na gestão apenas para cumprir as obrigações que emanam de um poder maior?

Quando se fala de autonomia de imediato pensa-se na questão financeira, nos processos avaliativos, no planejamento, como grandes investimentos que a escola tem conseguido nos últimos tempos para se tornarem mais qualitativa. Perguntou-se aos sujeitos da pesquisa se do ponto de vista do orçamento ou do financiamento da escola tem havido certo esforço de gerir bem os recursos de tal modo que possa produzir os efeitos esperados, e os impactos na aprendizagem dos alunos. Apontaram:

[...] temos o PDE e o PDDE. Quando da elaboração das metas nos reunimos para discutir quais são os pontos mais importantes a serem impactados. Para bem gerir os recursos disponibilizados é necessário planejamento. Quando há problemas somos convocados, porém nem todos participam das decisões. Recentemente tivemos problemas com o fornecimento de água, que era feito em cano de ferro. Pensou-se e deferimos em comprar quadro branco. Então foi bem aceito, foi bem discutido. Bem. (PROFESSOR 7A – ESCOLA A).

Segundo os sujeitos da pesquisa é exatamente o contrário: “[...] primeiro vem recurso depois é que se discute o que vai ser feito. Está funcionando desse jeito.” (PROFESSOR 6A – ESCOLA A). O Plano de Desenvolvimento da Educação é consequência de uma ação que já foi definida pelo FNDE, a escola manifestou suas necessidades, já disse o que queria, já orçou o que deveria ser feito. Orientado pelo Plano de Metas, o governo federal, por sua vez, encaminha os recursos para implementação das ações, no entanto a fala dos entrevistados revela que

[...] funciona no sentido inverso, o dinheiro direto na escola através de conta corrente chega à escola. Quero comprar computadores de marca tal, tal e tal. Baseado neste informativo o MEC manda recurso para a escola, extrair uma ação do plano de metas eleita pela unidade escolar. É possível mudar uma ação, entretanto, gera uma burocracia a ser cumprida. Quando você manda de volta aquela gestão para o MEC, é necessário explicar exaustivamente o que você mudou; os tecnocratas do Ministério tendem a interpretar em tese como desvio de recursos, que na verdade nem sempre, mas às vezes é. (PROFESSOR 7B – ESCOLA B).

O Plano de Desenvolvimento da Educação em sua concepção filosófica é apresentado como uma possibilidade de fundar uma nova gestão educacional nas escolas públicas, advogando a passagem de uma gestão burocrática para um modelo mais eficiente e eficaz. Tal política produz uma impressão de que a escola é o foco, na atualidade, das ações de planejamento e da gestão escolar por parte do poder público. Entretanto não é bem assim, pois já está definido o que a escola deve planejar, a partir da sua *Missão* (natureza e razão de ser): a escola de “qualidade”. Como a escola de “qualidade” já está definida antecipadamente (eficaz e eficiente), o planejamento escolar se torna uma *ilusão de autonomia*, devido às condicionalidades impostas, definida por Santos (1993), como “as antinomias do PDE nas escolas públicas.”

Perguntados se a escola possui e se disponibiliza os recursos didático-pedagógicos necessários ao trabalho docente em qualidade e quantidade suficiente, um dos entrevistados respondeu:

O Giz ainda está aqui. E os pinceis um para cada. Acredito que não é a qualidade desejada, que a gente precisa. Como poderemos desenvolver um bom trabalho em sala? Nós temos também problemas com livros, que não são bons. Uma questão que eu vejo que eu acho primordial é a discussão da escolha do livro didático; os professores eles não participam da escolha do livro didático. Esse livro didático vem não se sabe quem escolhe, não se sabe de qual forma. Talvez seja o gestor. (PROFESSOR 3B - ESCOLA B).

Portanto alguns entraves entre o processo de indicação e os que são efetivamente encaminhados precisam ser enfrentados para evitar que situações dessa natureza voltem a ocorrer, pois:

A autonomia é um ponto chave em uma gestão democrática; as pessoas são empoderadas, distribui-se o poder entre as pessoas, impelindo-as a se sentirem parte do processo desenvolvido. No entanto, não, acredito que nosso gestor tenha autonomia, tem poderes para estar direcionando, para estar inovando, para estar compartilhando as ações da escola. (PROFESSOR 3B – ESCOLA B).

Com base nas respostas apresentadas constata-se que existe um grande descompasso entre o planejado e o executado quando os professores se reportam ao PDE e ao PDDE, tendo em vista que quando vão definir as ações do PDE e do PDDE o grupo se reúne e define as metas que vão implementar com os recursos que virão. Isso é o planejado. No ano

seguinte os recursos chegam, e chegam ao final do ano com um prazo curto para serem gastos.

O PDE exige uma "racionalidade" técnica como única e necessária para a escola. Sua concepção, quanto às dimensões epistemológicas, é positivista, pois “o ideal de cientificidade e objetividade é visto como busca de imparcialidade para retratar as visões de todos os atores da situação” A concepção positivista no planejamento acaba, assim, por dificultar a criticidade, a formação da cidadania, a politicidade, já que no próprio planejamento devem estar implícitas e explícitas estas questões (SANDER, 2010).

Especificamente, buscou-se revelar a ausência (ou não) de uma autonomia de planejamento das escolas públicas afirmada enfaticamente pelo PDE (VIRIATO, 2004).

As ações do governo têm se movimentado na direção de melhorar o desempenho dos gestores escolares, no entanto evidencia-se a necessidade premente de formação específica destes. O Curso de Pedagogia foi pensado com essa finalidade, isto é, preparar aqueles que deverão gerir a escola. Nos últimos anos a ofensiva nociva sobre esse curso tem desconstruído esse entendimento. Pessoas com outras habilitações têm sido contempladas com cargos de diretor, e a falta de dominação das questões pedagógicas, além da desvalorização da escola, têm se refletido no fraco desempenho no setor.

Considerando esses eventos perguntou-se aos entrevistados sua opinião, se é necessário ter uma formação específica na área pedagógica para atuar como gestor escolar, ao que eles responderam:

Eu acredito que não. Mas seria muito interessante. Em Cuba funciona da seguinte forma, assim por alto, todo graduado ele precisa ser pedagogo para ter outra graduação; pois os conhecimentos didático-pedagógicos conferem sustentabilidade para desenvolver com melhor nível de qualidade, com mais eficiência, ser mais eficaz no que ele está fazendo. Então eu acredito também que a questão da experiência nesse sentido é muito importante, independente de graduação. (PROFESSOR 8B – ESCOLA B).

Depreende-se dos depoimentos que democratizar a escola exige dos gestores investimentos na área de formação continuada e educação permanente, de modo a oferecer atendimento às novas concepções e práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais, determinando as características de produtos e serviços, propiciando interação social entre dirigentes, funcionários e clientes ou usuários, estabelecendo alianças, redes e parcerias, na busca de soluções de problemas e alargamento de horizontes. No *lócus* da pesquisa muitos destes desafios já são reconhecidos, porém ainda não enfrentados. Em algumas falas fica evidente que essas ocorrências em algum momento são trabalhadas apenas genericamente pela comunidade educacional.

Percebe-se que nos últimos anos a escola foi um dos organismos sociais que mais mudanças experimentou, não só na sua configuração espacial, mas na sua concepção filosófica, didático-metodológica e, sobretudo, nos aspectos sócio-político-econômico. Com a incorporação do tema gestão escolar democrática no modelo educativo tem-se discutido com certo vigor, as transformações no sistema atual de ensino. Assim, têm-se destacado as mudanças que apontam na direção da descentralização do poder, a necessidade de um trabalho realizado com ampla participação de todos os segmentos da escola e da comunidade, tendo em vista o envolvimento da sociedade como um todo com as questões educacionais, não apenas no sentido de apontar as falhas, mas no sentido de construir coletivamente as alternativas de enfrentamento, buscando-se encontrar as soluções para os problemas.

Nessa perspectiva, a escola apresenta uma nova concepção e uma forma diferenciada de trabalhar, ou seja, uma constante renovação na sua postura, e um percurso de escolarização que possibilite aos alunos acessar a níveis mais elevados de conhecimentos, favorecendo o desenvolvimento do pensamento lógico, da criatividade, com objetivo de formar cidadãos críticos e que se comprometam com a participação mais efetiva, considerando a transformação da realidade. Nesse sentido, urge se

[...] repensar a escola como um espaço democrático de troca e produção de conhecimento que é o grande desafio que os profissionais da educação, especificamente o Gestor Escolar, deverão enfrentar neste novo contexto educacional, pois o Gestor Escolar é o maior articulador deste processo e possui um papel fundamental na organização do processo de democratização escolar. (ALONSO, 1988, p. 11).

Indagou-se aos pais ou responsáveis se a instituição escolar tem proporcionado a participação destes nas decisões tomadas e se os mantêm sempre informados em relação ao rendimento e comportamento dos filhos (as), bem como se participam de algum órgão colegiado, como Associação de Pais e Mestres e Funcionários (APMF) ou Conselho Escolar?

Dentre outras, obteve-se como resposta:

Considero uma escola que procura formar cidadãos, pessoas conscientes de seu papel na sociedade, buscando uma integração entre pais e escola. Minha função é matricular e acompanhar o desenvolvimento dela, comparecendo sempre que solicitada, procuro participar de reuniões, assinaturas de boletins e outros eventos que proporcionem a participação dos pais. Pois se queremos um ensino de qualidade devemos participar da vida escolar deles. Não participo de nenhum colegiado, nem mesmo da APMF, tenho feito cobranças, precisamos estar inteirados com os problemas relativos à escola. (MÃE 2B – ESCOLA B).

Com base na análise do depoimento, depreende-se que há um desejo manifesto dos pais e responsáveis de terem uma participação mais efetiva no contexto escolar, procurando inteirar-se dos percursos de escolarização dos filhos e de contribuir com a escola.

Ficou evidenciado o interesse destes em inteirar-se dos assuntos relacionados à escolaridade de seus filhos, o que os aproximaria da tão esperada participação dos pais na vida escolar dos filhos, possibilitando, assim, um melhor acompanhamento do desempenho. Indubitavelmente o diálogo entre a família e a escola, tende a colaborar para um equilíbrio no desenvolvimento das atividades escolares. Além disso, há de considerar que a criança e os pais trazem consigo uma ligação afetiva que se traduz em princípios éticos, psicológicos, filosóficos, sociológicos e políticos.

O tema da participação dos pais na vida escolar dos filhos tem sido tratado na literatura especializada que trata do assunto, principalmente por estudiosos como Nogueira, Romanelli e Zago (2000) e D'Ávila (1998), a partir de um enfoque multidisciplinar. Porém, na realidade objeto da pesquisa ainda há um longo caminho a ser percorrido, o que implicará esforço concentrado, mobilização e conscientização contínua dos coletivos da escola em relação a essa conquista, de modo a entenderem a importância da participação no processo de escolarização dos filhos.

Constatou-se que nas escolas objeto da pesquisa, a presença da comunidade no ambiente escolar depende de fatores concretos como, por exemplo: os problemas dos filhos no que se refere à aprendizagem e comportamentais, bem como a possibilidade de a escola os ajudar, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino. Já a participação, como convivência, foi menos valorizada. A comunidade escolar tendia a enfatizar mais os aspectos que lhe tocavam de perto. Os pais queriam ver a escola funcionando, queriam saber sobre o desempenho escolar de seus filhos, e os funcionários queriam conhecer seus direitos e deveres.

Outro ponto que mereceu atenção foram os programas de formação continuada, como a escola define as necessidades de formação e se estas atendem a todos os segmentos da escola. Convém entretanto esclarecer que, no contexto da pesquisa, estes são tratados de forma pontual, por demanda, por não se constituírem objetivos do estudo.

Sobre esta orientação, Imbernón (2001, p. 48-49) afirma:

A formação terá como base uma reflexão dos sujeitos sobre sua prática docente, de modo a permitir que examinem suas teorias implícitas, seus esquemas de funcionamento, suas atitudes etc., realizando um processo constante de auto-avaliação que oriente seu trabalho. A orientação para esse processo de reflexão exige uma proposta crítica da intervenção educativa, uma análise da prática do ponto de vista dos pressupostos ideológicos e comportamentais subjacentes.

Assim, ao mesmo tempo em que se propõe uma nova educação escolar, um novo papel e um novo perfil de professor estão sendo criados a partir de novas práticas pedagógicas,

de atuação de carreira e da demanda social. Desse modo solicitou-se aos entrevistados que listassem em ordem de importância ou até descrevessem aspectos preponderantes, urgentes e emergentes para tornar a gestão da escola mais democrática, de modo a corresponder às expectativas de uma educação de qualidade. Os depoimentos a seguir são bastante elucidativos a esse respeito:

[...] em primeiro lugar ações sistemáticas de melhoria na proposta de formação continuada de professores, que viesse suprir as nossas necessidades, nos aspectos metodológicos, acesso às tecnologias educacionais, habilidades de como lidar com alunos portadores de necessidades educativas. (PROFESSOR 6A – ESCOLA A).

Essas ações têm se refletido positivamente na escola, sendo, portanto,

[...]necessário ações da gestão da escola na direção da formação de todos os sujeitos que constituem a cena escolar, desde os porteiros, administrativos, professores e coordenadores pedagógicos. Sem conhecimentos pedagógicos, não é possível relação de interatividade entre o conhecimento universal e o conhecimento escolar e a prática de sala de aula. (PROFESSOR 3B – ESCOLA B).

Inferese das falas acima, que os professores estão solícitos e abertos aos programas de formação continuada, no entanto a rede municipal não possui um sistema de formação – nos quais se articulem os processos de formação inicial e continuada, como orientado pelo MEC no documento Referência para Formação de Professores, sugerindo que a formação de professores se oriente pelos seguintes pressupostos:

- a) o professor exerce uma atividade profissional de natureza pública que tem dimensão coletiva e pessoal implicando simultaneamente autonomia e responsabilidade;
- b) o desenvolvimento profissional permanente é necessidade intrínseca a sua atuação; é, por isso, um direito de todos os professores;
- c) a atuação do professor tem como dimensão principal a docência, mas não se restringe a ela, inclui também a participação no projeto educativo e curricular da escola, a produção do conhecimento pedagógico e a participação na comunidade educacional. Portanto, todas essas atividades devem fazer parte de sua formação;
- d) o trabalho do professor visa ao desenvolvimento dos alunos como pessoas, nas suas múltiplas capacidades, e não apenas a transmissão de conhecimentos. Isso implica uma atuação profissional não meramente técnica, mas também intelectual e pública;
- e) o necessário compromisso com o sucesso das aprendizagens de todos os alunos na creche e nas escolas de educação infantil e do ensino fundamental exige que o professor considere suas diferenças culturais, sociais e pessoais e que, sob hipótese

- alguma, as reafirme como causa de desigualdades e exclusão;
- f) o desenvolvimento de competências profissionais exige metodologias pautadas na articulação teoria-prática, na resolução de situações – problema e na reflexão sobre a atuação profissional;
 - g) a organização e o funcionamento das instituições de formação de professores são elementos essenciais para o desenvolvimento da cultura profissional que se pretende afirmar;
 - h) o estabelecimento de relações cada vez mais estreitas entre as instituições de formação profissional e as redes de escola dos sistemas de ensino é condição para um processo de formação de professores referenciado na prática real;
 - i) os projetos de desenvolvimento profissional só terão eficácia se estiverem vinculados à condição de trabalho, avaliação, carreira e salário.

Os pressupostos acima relacionados suscitam novos olhares para a dimensão e natureza da atuação profissional do professor e, conseqüentemente, para os requisitos da sua formação no contexto atual. Nesta concepção, na formação continuada de professores deve ser incentivada a apropriação dos saberes pelos professores, rumo à autonomia e ao exercício de uma prática crítico-reflexiva, abrangendo a vida cotidiana da escola e os saberes derivados da experiência docente. Assim, o conceito de formação continuada de professores deve contemplar de forma interligada:

(1) a socialização do conhecimento produzido pela humanidade; (2) as diferentes áreas de atuação; (3) a relação ação-reflexão-ação; (4) o envolvimento do professor em planos sistemáticos de estudo individual ou coletivo; (5) as necessidades concretas da escola e dos seus profissionais; (6) a valorização da experiência do profissional. (FURTADO, 2005, p. 67).

Tendo em vista que uma das marcas da gestão democrática é a autonomia, as escolas hoje são concebidas como empresa, instituição e, sobretudo, organização. No entanto a autonomia da escola tem sido cerceada por fatores suprainstitucionais, limitando seu papel decisório para resolver as questões internas, ficando assim, condicionada, ao poder central, ao poder local e às estruturas hierárquicas do município. Sobre autonomia da gestão das escolas do município objeto da pesquisa apresentaram a seguinte visão:

Em algumas situações temos observado que houve avanços na concepção de gestão, no entanto a autonomia ainda não é um exercício efetivo, dado que a ingerência política ainda é muito demarcada no gerenciamento da educação aqui no município. Os gestores não têm grande liberdade de resolver os problemas identificados na escola, sobretudo àqueles que envolvem aplicação de recursos [...]. (GESTOR 1A-ESCOLA A).

[...] acredito que ainda estejamos neste processo de conquista, porque é uma autonomia muito relativa. Algumas coisas nós mesmos decidimos, dado que não temos um conselho, não conseguimos dar prosseguimento a ela, esbarra em algumas questões do sistema, da Secretaria de Educação. Algumas coisas, nesse sentido que eu vou usar esta palavra, não sei se é a palavra correta, mas esbarra em algumas coisas legais que, assim, talvez não esteja escrito, mas tem uma determinação interna de como funciona, segundo o sistema da Secretaria de Educação. (GESTOR 1A – ESCOLA A).

Para a escola são delegados às vezes problemas maiores que a capacidade de equacioná-los; a infrequência dos alunos é um deles. Quinzenalmente, apuramos esse indicador, identificam-se os alunos mais infrequentes e os visitamos. Aqueles que não estão vindos constantemente são aqueles alunos que vão receber nossa visita. Outro ponto são os docentes infrequentes, identificamos e analisamos as situações e procuramos sanar as ocorrências. (GESTOR 1B – ESCOLA B).

[...] eu penso assim, eles nos deixam livres até um determinado momento, meio solto, para decidir, assim: – vocês são autônomos para decidir isso! Deixa-nos e quando é chegada a hora em que realmente temos que exercer a autonomia e decidir o que fazer, somos cerceados, não conseguimos fazer valer nossa vontade, e a burocracia se torna a estratégia de cerceamento das vontades do coletivo. Isso pode e isso não pode. (GESTOR 1B – ESCOLA B).

Analisando os argumentos dos dirigentes, nota-se que há empecilhos significativos, impostos pela Secretaria de Educação às escolas. Subtende-se que as decisões da escola não encontram apoio para serem implementados em face das limitações impostas pelo sistema, como as restrições atribuídas à legislação educacional do município. No primeiro caso, todavia, parece ser o mais importante porque sugere que a escola não pode caminhar em determinada direção da gestão democrática, porque no momento de implementar algo decidido, cai-se em um processo assistemático, sem controle e sem o comprometimento de todos os envolvidos, pelo fato de não haver conselho formalmente constituído e legítimo, contrariando o disposto na lei quando esta pontifica:

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 ou equivalentes. [...] assegurando às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, p. 25).

Contudo se de fato houvesse a valorização da participação e o estímulo a construção da autonomia da gestão na escola, os obstáculos que surgissem, seriam prontamente equacionados. Dado que todos os sujeitos estão envolvidos em torno de uma causa comum, obviamente que a escola enfrentaria problemas maiores, com maior segurança e destreza, mesmo aqueles maiores do que sua capacidade de resolubilidade, a síntese entre organização, liderança e participação; ainda assim, muito pode ser feito no sentido de

fortalecer a escola. Há de considerar, porém, que a saída para esses entraves sugere o fomento imediato da implementação da gestão democrática, contemplado no projeto político-pedagógico, como um instrumento de gestão no qual todos os segmentos da escola são convocados a tomarem parte dele, opinar, sugerir e propor. Assim, solicitou-se aos professores ouvidos que indicassem, em ordem de importância, quais as necessidades a serem trabalhadas na perspectiva de uma gestão verdadeiramente democrática. Os entrevistados listaram:

[...] no primeiro plano a formação continuada que em tese é descontinuada; é uma aqui é outra ali e não forma para nada. E não forma um conjunto de conhecimentos e metodologias. Não contempla as nossas necessidades. A outra é a questão do material didático. O material didático para trabalharmos, livros de qualidade, onde possamos estar participando diretamente da escolha desse livro didático. (PROFESSOR 6A - ESCOLA A).

[...] pensar pautas de formação continuada, contemplando os conteúdos e metodologia de ensino, propor metodologias inovadoras. Definir bem o que é próprio da escola em termos de atividades fins e meios, rechaçando as agregações. (PROFESSOR 7B - ESCOLA B).

[...] espaço da escola, que eu poderia está mexendo de imediato seria organizar uma biblioteca, espaço para se estar desenvolvendo projetos artísticos e culturais dentro da escola, trabalhando no contraturno desses alunos. (PROFESSOR 7A - ESCOLA A).

[...] salário digno para todos os professores e a revisão do Plano de Cargos, Carreira e Salário, que não contempla as aspirações dos professores. (PROFESSOR 5A - ESCOLA A).

[...] oferecer uma merenda de qualidade, contemplando todos os dias letivos, que atenda as exigências nutricionais dos alunos, balanceada e, não somente o suco e biscoito quando tem, ou um arrozinho e acabou. E mais, não podemos está reclamando muito, em cima disso, pois estamos de barriga cheia. Então um dos pontos para melhorar a qualidade desse processo educacional e da gestão é fazer com que a merenda chegue à escola em quantidade e qualidade para nossos alunos. (PROFESSOR 6B - ESCOLA B).

[...] a falta de um conselho escolar entendido como um importante espaço de atuação daqueles que desejam a melhoria da qualidade da educação e o alargamento das possibilidades de emancipação das pessoas, sobretudo das novas gerações. Representando um, um novo campo de lutas pela participação democrática de todos aqueles que fazem a escola e dela se utilizam (educadores, alunos, pais ou responsáveis). (PROFESSOR 6A - ESCOLA A).

Em conversa direta com a Gestora Municipal de Alto Alegre do Pindaré (MA), perguntei qual sua percepção de gestão democrática, considerando sua experiência como gestora do sistema escolar de Alto Alegre de Pindaré (MA), a mesma relatou que reconhece a gestão democrática como a experiência mais avançada para conferir à educação maior qualidade e reconhece os conselhos escolares como espaço legítimo para sua implantação e constante aperfeiçoamento. Entretanto é recente sua posse e encontrou um modelo de gestão em andamento, cuja ênfase recai sobre a correção de equívocos do passado, como a adoção de processo eletivo para diretores, que na prática produziu efeitos alheios ao processo. Por outro

lado, os esforços nesse momento concentravam-se na realização de concurso público, tão logo fosse sumarizado. Indubitavelmente ações seriam implementadas tendo em vista provocar discussões, formações no sentido de tornar possível a organização dos Conselhos Escolares. Nesse particular a parceria com o Conselho Municipal de Educação é fundamental.

Perguntou-se se o destaque na mídia oferece ou produz no município de Alto Alegre de Pindaré (MA) alguma benefício prático positivo ou, pelo contrário, se expõe a rede a um processo avaliativo predatório.

Afirmou não ter uma opinião formada sobre o assunto, porém acredita que a mídia tende a evidenciar os números, sem, contudo, ressaltar os processos empreendidos para a sua consecução.

Indagada sobre como é feita a escolha do dirigente escolar na rede de ensino por ela gerenciada, respondeu-me que num passado próximo houve eleições para o cargo de diretor, e que os mandatos destes já haviam expirado; o atual gestor optou pela metodologia da indicação adotando critérios técnico-políticos, entretanto há estudos em andamento para retomar os processos eleitorais sobre outras bases e critérios.

Na mesma direção foi-lhe perguntado como a rede escola do seu município vem construindo sua autonomia didática, financeira e administrativa. Afirmou que se trata de uma questão complexa, dado que a política de fundo limita por demais a gestão municipal. Por outro a aspiração de tornar a rede autônoma é comum a todos aqueles que dela fazem parte, todavia, tal aspiração vai de encontro com as limitações financeiras. No tocante a gestão democrática, perguntou-se quais tem sido os esforços desenvolvidos pela rede de ensino, tendo em vista a consolidação de um projeto de escola pública mais participativa e de melhor qualidade: destacando-se a experiência de Alto Alegre do Pindaré (MA)?

Quanto a essa questão foi dito que a realização de Concurso Público, aliado ao Plano de Cargo, Carreira e Salário são grandes metas que impactarão na consolidação de um projeto de escola pública mais participativa e de melhor qualidade. São, portanto, essas as ações desenvolvidas por esse município visando ao fortalecimento, incentivo e à efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública na rede de escolas. Acrescentou ainda as ações gerenciais como os processos de credenciamento das escolas, em atendimento as exigências do Ministério da Educação, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Analisando as respostas apresentadas pela gestora, fica evidente que diversos são os problemas que precisam ser impactados. No entanto, emerge em nível de importância o

fomento para criação do Conselho Escolar, com a função decisiva no processo de democratização da educação, e da instituição escolar. E este, por ter características de um órgão que reúne diferentes segmentos (profissionais da escola e comunidade), possui papel importante como discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento de diversas práticas escolares, com perspectivas deliberativa, fiscal, consultiva e mobilizadora, portanto, sua ação compreende a construção entre democratização e educação de qualidade.

Em relação ao tema participação como forma de organização cidadã, Demo (2009, p. 70) menciona que essa participação vai além do interesse individual por uma causa, qual seja:

A organização traduz um aspecto importante da competência democrática, por coerência participativa, bem como por estratégias de mobilização e influência. Não se interessar por formas de participação organizada significa já uma visão ingênua do processo social, porque, por mais crítica que seja a cidadania individual, não quer dizer que tenha relevância social, como estratégia de transformação.

A democratização da escola, de sua gestão e de todas as suas práticas cotidianas deve, pois, desdobrar-se sob o princípio magno previsto na Constituição Federal de 1988, em particular em seu art. 206, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 3º, inciso VIII. O ideal está posto: a sociedade reclama seus direitos, a educação está em meio a grandes transformações, e as circunstâncias as fazemos nós, agentes educacionais, intelectuais e pensadores historicamente comprometidos com um projeto emancipatório, transformador (VEIGA, 2003). Assim, é necessário o pensamento utópico e crítico (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). O momento em que vivemos requer a superação dos obstáculos implantados por décadas de burocratismo e autoritarismo na educação e na escola pública.

Brasil (2009a) afirma ser necessário superar o ranço piramidal na distribuição do poder no interior das instituições, pois nele está, permanentemente, o vírus da contramudança, da contraparticipação, da contra-autonomia. As mudanças com que muitos sonhamos desde os anos sessenta do século XX estão por se fazer. Trata-se de superarmos a nós mesmos, na medida em que, formados por uma escola autoritária e centralista, somos requisitados a desconstruí-la e sobre seus escombros erigir outra escola, na qual as decisões sejam tomadas sob o princípio da coletivização e dos interesses sociais acima dos particulares. Por outro lado, a transformação da escola é tarefa que deve ser assumida simultaneamente com todas as transformações necessárias nesse amplo movimento de constituição democrática da educação escolar.

Muito embora o sistema objeto da análise tenha elegido a gestão democrática

como princípio da organização do sistema, parece contraditório o não incentivo à criação de tais conselhos, visto ser por intermédio dele que surge o debate sobre a necessidade do processo democrático no seu interior, compreendendo que há necessidade de a escola formar cidadãos. Por isso é fundamental criar condições para a participação dos vários setores da comunidade, para que se forme no indivíduo a consciência de sua responsabilidade.

Por outro lado depreende-se, para que haja uma gestão democrática na escola, é fundamental a existência de espaços propícios para que novas relações sociais entre os diversos segmentos escolares se efetivem. Para tanto, o Conselho Escolar constitui um desses espaços, juntamente com o Conselho de Classe, o Grêmio Estudantil, a Associação de Pais e Mestres, entre tantos outros possíveis.

A gestão democrática da escola significa, então, a conjunção entre instrumentos formais - eleição de direção, conselho escolar, descentralização financeira - e práticas efetivas de participação, que conferem a cada escola sua singularidade, articuladas a um sistema de ensino que igualmente promova a participação nas políticas educacionais mais amplas. É perceptível na fala dos sujeitos, muito embora de forma difusa, a defesa de um modelo de *gestão centrado na escola*, ressaltando um esforço permanente de empoderamento, o que culmina, com a retomada de poderes e competências por parte da administração em todos os seus âmbitos, tendo por *locus de expressão* os órgãos de gestão dos coletivos, em particular o Conselho Escolar. Este concebido aqui como estrutura fundamental para o fortalecimento da autonomia, fundada, evidentemente em uma cultura participativa, garantidora do desenvolvimento de uma *gestão participativa*, a partir da criação de dinâmicas, estruturas e processos que permitam o envolvimento de todos os atores educativos nas tomadas de decisão e nas modalidades de funcionamento da organização

A gestão participativa³⁹ não se impõe com o alternativa de superação dos processos típicos de uma gestão autoritária; pelo contrário, a necessidade de participar deve emergir da comunidade educativa; todos devem reconhecer a necessidade e utilidade, bem como os resultados positivos que se podem retirar quer para as pessoas, quer para a instituição como um todo.

³⁹Trata-se de um dos temas mais intensamente tratados na literatura sobre as organizações (empresariais, educativas ou outras) a partir das mais diversas abordagens disciplinares (psicologia social, sociologia das organizações, ciências da administração, etc.). Nesta literatura confrontam-se perspectivas teóricas contraditórias (por exemplo, entre os que defendem as vantagens da participação e os que condenam a sua suposta ineficiência), multiplicam-se as análises empíricas sobre os seus processos e resultados (nomeadamente as que utilizam diferentes categorias, níveis e modalidades de participação e respectivas tipologias) e descreve-se um número infindável de técnicas e práticas (que vão desde a dinâmica de grupos à animação de reuniões, passando pelos diversos estilos de liderança, pela gestão de conflitos dentre outras estratégias.)

Ratifica-se que o Conselho Escolar deve ser concebido como um espaço de mediação entre os diferentes agentes, apresentando uma alternativa para a exposição de posições antagônicas, conflitos e proposições com o propósito de conhecer o que pensam os diferentes interlocutores e buscar estratégias para superar as divergências sem, com isso, perder-se as diferenças de opiniões e a multiplicidade de posições.

5.3 Conselhos Escolares: perspectiva de democratização da escola

Parte-se do princípio que o papel dos conselhos na área de educação, a partir de uma retrospectiva histórica. Nela situa-se os conselhos de educação no contexto dos sistemas de ensino, destacando-se sua natureza, objetivos e funções. Com o processo de municipalização da educação e as tensões estabelecidas entre o movimento social, no âmbito do processo legislativo desenvolvido nos anos de 1980/90, foi responsável pelo fomento das estruturas de participação social na gestão das políticas sociais.

A centralização das normas e estruturas de ensino no Brasil é histórica, e as manifestações de setores organizados e da sociedade civil, educadores, intelectuais e políticos em defesa da descentralização encontraram inúmeros obstáculos éticos, que perpassaram o sentido arraigado na unificação social até a incapacidade de elaboração de perspectivas próprias. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos.

Levando-se ainda em consideração, obviamente, a formação socioeconômica e cultural do lugar e por extensão do sistema de ensino, a ética pode ter significados diferentes: na perspectiva funcionalista, a ética na educação é um processo crescente de desprendimento de poder por parte do Estado, em que o sistema educativo seja regulado pelo mercado; na perspectiva crítica, a ética na educação é defendida pelo grau de poder e controle social que grupos ou atores sociais exercem sobre uma atividade pública.

E mais, a direção da política educacional, levada pelo Estado, tem que tomar a direção da garantia da igualdade (de condições e de oportunidades) e de efetiva democratização. A partir dessas bases, é possível refletir sobre qual a forma de organização da educação que propicia a realização da democratização educacional, ressaltando o lugar e o

papel do Município como ente federado no processo de organização da educação.

Daí decorre a necessidade de ressignificar o papel do educador, potencializando, neste, sua dimensão subjetiva, tendo em vista que o conhecimento é a uma ferramenta que cabe ao educador utilizar para enfrentar os desafios impostos pela globalização e seus efeitos no reordenamento do Estado brasileiro.

Por isso tanto, é só nos termos desta mudança radical, que caminha no sentido da construção de uma nova ordem social qualitativamente diferente, que a universalização da educação e a universalização do trabalho como atividade humana autorealizadora poderão se transformar em realidade. Há que se entender a educação como processo que faz a mediação entre os seus resultados e as práticas reais, pelas quais os sujeitos devem conduzir sua história. Pensar, pois, uma escola, como espaço/organização social, requerer, fomentar uma participação maior dos sujeitos envolvidos no processo educacional no interior da escola, como maior compartilhamento das responsabilidades. A participação nesse modelo democrático tem como principal função promover o

[...] auto-desenvolvimento de seus participantes, ou ainda, uma melhoria das qualidades pessoais e sociais dos cidadãos. Geralmente essas melhorias são classificadas como “educativas”. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa. (SAMPAIO, 2010, p. 32).

Quando se fala em participação social estar-se referindo ao entendimento de que participar é sinônimo de representar, dado que estamos em uma democracia representativa, não sendo suficiente votar e delegar competências aos eleitos; espera-se que estes atendam as demandas e correspondam às expectativas geradas. Convém lembrar que a inclusão do mecanismo de controle social, nas políticas públicas, é uma referência muito recente no contexto da legislação social brasileira, inserido nos documentos legais, a partir de pressões de setores organizados da sociedade civil que se fez presente junto ao Poder Legislativo no aprimoramento desta iniciativa governamental.

Tais pressões estas que deverão ser potencializadas no sentido de garantir à escola efetividade e, sobretudo, capacidade de se autogerir de modo que não somente reflita a sociedade, mas se reflita nesta; não somente reforce a ordem, mas faça a sua defesa como instrumento de promoção social que supere a explicação da miséria estrutural como resultado da incompetência individual. É preciso, sim, que a escola, numa perspectiva democrática incorpore em suas rotinas ações que apontem na direção da transformação da sociedade em proveito de todos os seus integrantes. Nessa perspectiva, a área da educação corresponde à

[...] prática por excelência que difunde e legitima os saberes culturais. É sabido que a família, a escola e mais recentemente a mídia, cada uma a sua maneira, impõem, homeopaticamente, um sistema integrado de referências e padrões identitários. A educação infantil, juvenil e adulta está submersa numa realidade pluricultural e faz-se necessário criar instrumentos para repensá-la, numa perspectiva democrática. (BOURDIEU, 2004, p. 9).

A incorporação de um modelo de gestão democrática tornar-se-á possível somente com a adoção de medidas que visem dotar a escola de maior autonomia que tenha por finalidade promover a partilha do poder entre dirigentes, professores, pais e funcionários e de facilitar a participação de todos os envolvidos nas tomadas de decisões relativas ao exercício das funções da escola com vistas à realização de suas finalidades, dentre as quais maior poder de barganha. Pois a abrangência física do poder e a delimitação do espaço de incidências dos instrumentos de gestão do funcionamento institucional, em geral, ainda carregam, no campo das concepções, o predomínio do âmbito administrativo. É urgente a superação dessa forma extremamente autoritária de conduzir a educação, como um produto social, como capital simbólico ou poder simbólico por representar um acúmulo de riquezas e de poder nas mãos de poucos, como definido por Bourdieu (2004, p. 13): “[...] o poder simbólico é um poder invisível que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem.”

Na experiência brasileira de gerir a educação, o saber popular não oferecia utilidade à gestão da coisa pública, uma vez que esta pertencia aos donos do poder, que se serviam dos donos do saber para administrá-la em proveito de ambas as categorias. Como se pode inferir, descentralização e centralização são formas alternativas de dominação, presentes na estrutura educacional brasileira. Historicamente, a redefinição da forma de dominação ocorre sem grandes sobressaltos, posto que não se trata de romper a dominação, mas de compatibilizá-la com exigências de novos tempos. Essa característica estrutural da macropolítica nacional tem uma coerência com reflexos evidentes na educação como ação política.

Demo (2009) diz que teoricamente, a questão da participação se aloja dentro de outra, que é a dominação na história. Em outras palavras, são faces complementares e antagônicas da mesma moeda, dentro da unidade de contrários, como diria a dialética. A dominação traduz sempre conflito, porque é resultado de desigualdade: um lado minoritário comanda, outro majoritário obedece. Não há dominação que não tenha dois lados, antagônicos e complementares, numa autêntica unidade de contrários, e por isto dinâmica. Não é necessário que a dominação seja de estilo tirânico apenas; há formas mais suaves, mas todas

apresentam a dicotomia.

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica o aprendizado e a vivência do exercício de participação e tomadas de decisões. Trata-se de processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica de cada sistema de ensino (municipal, estadual ou federal), de cada escola. O importante é compreender que esse processo não se efetiva por decreto, portarias ou resolução, mas é resultante, sobretudo, da concepção de gestão e de participação que temos. A escola é um espaço de contradições e diferenças.

Oliveira (2003, p. 91) criticando o modelo de gestão adotado pelo Brasil compreende que:

Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema [...]. É depositada na educação a expectativa de que esta possa, através da mobilidade social, melhorar os mecanismos de distribuição de renda e inserção produtiva, através do preparo dos indivíduos para o mercado de trabalho. São modelos alicerçados na busca da qualidade, entendida como objetivo mensurável e qualificável em termos estatísticos, que poderá ser alçados a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola.

Seguindo orientação do Banco Mundial, a descentralização da educação, para os níveis imediatamente inferiores ao poder central, encontra justificativa no discurso acerca da democratização e a gestão participativa associada à qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos. Pesquisas nacionais e internacionais desenvolvidas por estudiosos, como: Arroyo (2008), Frigotto (2006a, 2006b), Gohn (2004), Lima (2011), Lück (2004), Oliveira (2008), Paro (2004), Rosar (2003), entre outros relacionam esse aspecto da escola com a participação da comunidade escolar na gestão. Ou seja, acredita-se que os alunos apresentam um desempenho melhor nas escolas com a implementação da gestão participativa. No entanto, o argumento da descentralização baseia-se em uma ambiguidade nesse sentido questiona-se: Pode-se ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, mudando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino? A julgar pela prática política vigente na maioria das administrações municipais no Brasil, esta deve ser a tendência predominante.

Gohn (2004, p. 288), analisando a participação dos movimentos sociais nos anos 90 enfatiza duas categorias básicas de análise: a cidadania e a exclusão. A primeira, já presente na década anterior, apresentou como novidade pensar o exercício da cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições que se legitimaram juridicamente a partir de 1988 e que têm de desenvolver um novo aprendizado, pois não se trata apenas de reivindicar,

pressionar ou demandar; trata-se agora de fazer, de propor, de ter uma participação qualificada, já que o lugar da participação está inscrito em leis; é uma realidade virtual que tem que se concretizar. A segunda, relativa à exclusão, decorre das condições socioeconômicas que passam a ser imperativas, causadoras de restrições e situações que Durkheim (1858/1917) certamente caracterizaria como anomia social⁴⁰: violência generalizada, desagregação da autoridade estatal, surgimento de estruturas de poder paralelas etc. As análises enfatizarão os efeitos destes sistemas de desagregação social sobre as estruturas organizativas da população, em particular a escola.

Severino (2008, p. 67) comentando sobre a função autoritária das instituições políticas, incluindo o Estado afirma que este

[...] acaba se expressando como manifestação de força dos segmentos mais privilegiados em detrimento dos menos favorecidos. A instituição 'Estado' é instrumentalizada, servindo ainda de anteparo para o poder arbitrário e descompromissado com os interesses coletivos. Trata-se no Brasil, de uma instituição que, apesar de estatal, não é efetivamente pública, apesar de custeada com o sangue e o suor do trabalho realizado pelo conjunto da sociedade civil.

Desse ponto de vista, depreende-se que o autoritarismo, a omissão e o descompromisso do poder central são traços da gestão educacional, que persistem até os dias atuais, encontrando-se ainda, intrinsecamente, associados às formas burocratizadas e verticalizadas do aparelho político-administrativo. Os indicadores educacionais brasileiros atuais, entretanto, revelam que os delineamentos sobre gestão inspirada no gerencialismo, e as metas de melhorias da qualidade do ensino estão circunscritas mais ao plano das intenções do que em práticas efetivas nos vários níveis do sistema educacional.

Realizar, a gestão democrática na escola implica a participação de todos os segmentos da comunidade escolar em todos os âmbitos da gestão. Portanto, planejar, executar, acompanhar, avaliar são atividades que exigem a participação plena de todos. Colocando de outra forma, cada escola é expressão de um processo histórico de amplo alcance, é sempre uma versão local e particular desse movimento (EZPELETA; ROCKWELL, 1989).

Garcia (2007, p. 86) afirma que a educação escolar,

[...] como prática social, tem cumprido historicamente a função de socialização de valores, significações e conhecimentos para as novas gerações. Em razão disso é que a reforma educacional em desenvolvimento nos países latino-americanos, a partir de 1980/90, orientada pelo ideário neoliberal, pretende difundir por meio da escola, as significações que as instâncias de poder em âmbito mundial consideram importantes para a acumulação capitalista.

⁴⁰A palavra anomia é de origem grega e quer dizer “a” significa ausência, inexistência, privação de, e “nomia” vem de lei, norma. Em sua significação etimológica anomia significa falta de leis ou normas.

Depreende-se do exposto que a reforma educativa, implementada na década de 1990, apresentou forte caráter político, identificado como prioritário para os países em desenvolvimento. Disto decorre que desenvolver uma cultura de participação, no contexto escolar, tem se revelado um grande desafio, dados os ranços históricos de silenciamento da população brasileira, pela égide do autoritarismo a que esteve submetida pelos regimes totalitários. Ademais, fomentar a participação social implica transformações qualitativas nas relações cotidianas entre os sujeitos que constroem a escola em todos os níveis.

A esse respeito Severino (2008, p. 69) considera que, “[...] no Brasil, na ausência de uma sociedade civil mais articulada, o aparelho estatal assumiu papel preponderante na condução da vida da própria sociedade, que, desarticulada e fragmentada, não conseguia se expressar no processo de mediação e formulação das políticas.”

Já o início da segunda metade dos anos 90 caracterizou-se pelo surgimento de uma sociedade civil mais articulada e, nesse cenário, se intensifica a luta pela escola pública, que se tornou uma das principais bandeiras dos movimentos populares. A participação popular esteve centrada na democratização da escola. A criação do Conselho escolar é, pois, resultado de uma longa e dura luta política que se estende ao longo dos anos 80 até os dias atuais, envolvendo os mais variados atores: movimentos populares, professores e diretores favoráveis a esta forma de participação nas administrações públicas, seguindo orientações de base progressistas.

Gohn (2004, p. 15) analisando o período explicitava que a “[...] sociedade organizada em associações e movimentos deixou de ser algo marginal ou alternativo; perdeu seu potencial exclusivamente contestador para ganhar um caráter legalista, ordenador e participante de novas regras estabelecidas para o convívio social.”

Trata-se de um período no qual o conceito de participação popular passa a ser compreendido como elemento dinamizador da chamada “cidadania ativa”. Este novo parâmetro participativo aponta para o fortalecimento da democracia política como meio para a democratização das diversas esferas da sociedade. A participação de uma sociedade torna-se elemento imprescindível e necessário para a construção democrática, desenvolvendo, nos discentes, a capacidade de tornarem-se cidadãos participativos na sociedade em que vivem.

Conforme Libâneo et al. (2008, p. 117) devemos inferir, portanto, que a

[...] educação de qualidade é aquela mediante a qual a escola promove para todo o domínio dos conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas indispensáveis ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos.

A escola deve oferecer situações que favoreçam o aprendizado, em que haja sede em aprender, mas também, entendimento da importância desse aprendizado no futuro do aluno. Se ele compreender que, muito mais importante do que possuir bens materiais, é ter uma fonte de segurança que garanta seu espaço na sociedade, ele buscará conhecer e aprender sempre mais. Sendo assim, como tornar significativa a ação desses mecanismos de participação coletiva, a fim de viabilizar a construção da autonomia dos sujeitos da escola?

Uma estratégia privilegiada de democratização são os conselhos escolares que representam hoje mecanismos legítimos de participação e controle social. Num conselho social, os conselheiros estabelecem um vínculo entre a comunidade e o governo possibilitando a atuação da sociedade junto ao poder público, em especial o executivo na discussão e definição das políticas educacionais, numa relação de complementaridade entre representação e participação, expressa nas competências dos conselhos em quatro principais funções:

- a) **função deliberativa** - é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões;
- b) **função consultiva** - tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino;
- c) **função fiscal** - ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração;
- d) **função mobilizadora** - é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação (BRASIL, 2004).

Depreende-se que em uma sociedade democrática, faz-se necessária a integração entre representação e participação, constituindo-se na “alma e nas mãos” do Conselho Social. Devem-se buscar na organização da sociedade civil organizados seus representantes e estes estabelecem um diálogo entre si num verdadeiro ciclo contínuo. Nessa perspectiva - o Conselho torna-se um espaço de participação da sociedade na gestão dos bens públicos, onde representação e a participação correspondam à expressão da democracia.

Assim é que a gestão pública na educação, principalmente nas últimas duas décadas, tem sido abordada através da utilização de conceitos diferenciados e pressupostos com significados e entendimentos distintos. A abrangência física e a delimitação do espaço de incidências dos instrumentos de gestão do funcionamento institucional, em geral, ainda carregam, no campo das concepções, o predomínio do âmbito administrativo, isto é, aglutinar tarefas de administrar, gerir, organizar, dirigir, tomar decisões, tarefas estas remetidas à escola, como explicitadas por Libâneo et al. (2008, p. 98):

A administração escolar tem como objetivos essenciais planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços necessários à educação. Ela inclui, portanto, no seu âmbito de ação, a organização escolar. Em seu sentido geral, podemos afirmar que a administração é a utilização racional de recurso para fins determinados [...] Os recursos [...] envolvem, por um lado, os elementos materiais e conceituais que o homem coloca entre si e a natureza para dominá-la em seu proveito; por outro, os esforços despendidos pelos homens precisam ser coordenados com vistas, assim, tanto na teoria como na prática, como dois amplos campos que se interpenetram: a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo”.

A organização escolar é parte integrante e fundamental do processo educativo e tem como finalidade planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços necessários ao desenvolvimento da educação. Por meio dela, o professor, pais, mães, professores, diretores, alunos, funcionários, conselheiros tutelares, de educação, dos direitos da criança, ONGs, órgãos públicos, universidades acompanham a aprendizagem dos alunos e obtêm indicadores para subsidiar as políticas públicas e as reflexões com vistas a melhorar a gestão escolar e conseqüentemente a prática pedagógica. No afã de conferir à escola uma melhor organização, a avaliação se destaca como uma estratégia que possibilita discutir propostas e implementar ações conjuntas por meio de parcerias que têm proporcionado obter resultados positivos de melhoria na qualidade da escola, quando efetivamente se garante o compartilhamento de decisões e informações, como, por exemplo, a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício, a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da escola, inclusive os financeiros). Portanto, compartilhar decisões significa envolver pais, alunos, professores, funcionários e outras pessoas da comunidade na gestão escolar. Quando as decisões são tomadas pelos principais interessados com a construção da qualidade da escola, a chance de que deem certo é bem maior.

A predominância dos meios sobre os fins sempre permitiu e justificou a concentração da aplicação dos recursos em assessoriais, planejamento e consultorias, desviando-os, frequentemente, das suas reais finalidade, ou seja, da prestação de um serviço com qualidade social referendada à sociedade.

Nesse sentido Barroso (2002, p. 59) declara que:

Pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica. Esse nível de ensino, composto pela educação infantil, ensino fundamental e médio, possui estruturação complexa e heterogênea, fortemente balizada por múltiplas formas de regulação e controle, incluindo a ação do MEC, dos sistemas de ensino e das escolas (caracterizadas como espaço de regulação importante na materialização das políticas).

Nessa perspectiva, a escola precisa ser entendida como instituição social, que tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. Como consequência dessa opção, a organização e os processos de gestão, incluindo a direção, assumem diferentes significados conforme a concepção que se tenha dos objetivos da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos. A escola numa concepção democrático-participativa é aquela que valoriza o processo de tomada de decisões, dando-se de forma coletiva e participativa. A direção pode, assim, ser centrada no indivíduo ou no coletivo, sendo possível uma direção coletiva ou participativa. Nesse sentido o papel do Conselho Escolar

[...] está tomando numa dimensão importante que é contribuir para a manutenção da escola. É importante a contribuição oferecida por este na gestão financeira e na gestão da infra-estrutura física. Muitos Conselhos iniciaram como coadjuvantes, fazendo o que o Diretor considerava necessário. Ao longo do tempo, eles passaram a participar da decisão sobre a angariação e, principalmente, sobre a utilização dos recursos. Hoje, cada vez mais e em mais lugares, os Conselhos estão assumindo papéis mais significativos e relevantes, participando do planejamento, da avaliação e da reprogramação da proposta pedagógica da escola, do projeto político-pedagógico. (CONSELHO..., 2006, p. 45).

A escola é identificada como *locus* privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação dos indivíduos. Sendo assim, a definição de prioridades a serem contempladas nas políticas educacionais, efetivamente, implicam o envolvimento e o comprometimento de diferentes atores, incluindo gestores e professores vinculados aos diferentes sistemas de ensino.

Por outro lado, a prática educativa associou-se à retórica da ideologia de mercado, a partir do início dos anos de 1990 e instalou, na gestão da educação, valores e conceitos como eficácia, eficiência, vantagens comparativas, produtividade, qualidade total, entre outros. Com isso, procurou-se transferir para o âmbito administrativo da educação os elementos de gestão institucional, característico da visão empresarial. Houve um grande esforço no sentido do convencimento de que o grande problema do serviço público estava

circunscrito a problemas de gestão, caracterizando-o como ineficiente e improdutivo (FRIGOTTO, 2006a).

É urgente, pois, que se repense a gestão educacional, a partir de uma concepção mais ampla de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pelo efetivo atendimento do projeto de gestão, em sintonia com as determinações emanadas de instâncias, tais como MEC e as Secretarias de Educação, associada aos projetos político-pedagógicos das escolas, os quais devem estimular o amplo envolvimento da sociedade civil organizada na sua elaboração.

De acordo com Abranches (2003, p. 29),

[...] as propostas que interfeririam na administração do sistema educacional em seus vários níveis, considerando que estas são realizações justificadas pela necessidade de responder aos apelos da sociedade civil em suas demandas por educação e pela necessidade de atender às demandas econômicas ditadas pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho.

Destaca-se no processo de reorganização da escola, como espaço colegiado, que o papel do Conselho Escolar é

[...] contribuir no enfrentamento dos problemas e desafios da escola, é importante que se organize coletivamente e mobilize a comunidade local, além dos segmentos da comunidade escolar. Este processo é de organização do coletivo e de formação dos membros do Conselho. (CONSELHO..., 2006, p. 45).

A democratização da escola pública, que se caracteriza nas suas distintas dimensões-acesso, gestão e acesso ao conhecimento, está hoje, dialeticamente relacionada com a implantação das ações práticas governamentais dentro das contradições e das relações decorrentes das suas grandes vertentes conceituais em disputa: a educação como direito garantido no texto Constitucional de 1988 – expressões dos movimentos democráticos – e a educação como cultura mercadológica – filiada ao ‘‘modelo’’ de mercantilização da vida. Se o fundamentalismo de mercado é hegemônico em termos de macropolítica, não o é no âmbito das práticas e das microrrelações que operam na cultura política do cotidiano dos serviços públicos. Analisando-se alguns aspectos das relações entre União, Estados e Municípios, percebe-se, claramente, a complexidade destas relações e a incidência dos elementos políticos inerentes ao projeto hegemônico. A criação do FUNDEF é expressiva para a análise destas contradições. O seu objetivo foi combater as desigualdades regionais, induzir os Estados e Municípios a aplicar, efetivamente, as verbas vinculadas na manutenção e desenvolvimento

do ensino, subvinculando recursos para o Ensino Fundamental, instituindo o custo aluno mínimo nacional e atribuindo à União o papel supletivo e redistributivo. Ao fragmentar a Educação Básica, esta política comprometeu o direito à educação, comprometendo, portanto, a sua democratização já na porta de acesso, quando polariza o direito ⁴¹em duas acepções: gratuidade e obrigatoriedade.

Em outras palavras, o princípio da autonomia delegada, decretado em lei, propõe a gestão democrática com seus princípios vagos, no sentido de que não estabelece diretrizes bem definidas para delinear este modelo de gestão, apenas aponta o lógico: a participação de todos os envolvidos.

O Conselho cumpre sua função desenvolvendo três movimentos, que, embora sejam etapas sequenciais, ocorrem, também, simultaneamente: o movimento investigativo, ou diagnosticador; o movimento reflexivo, ou inovador; e o movimento propositivo, ou executor. (CONSELHO..., 2006, p. 47).

O Conselho Escolar contribui de forma efetiva, como instância ou órgão da escola, em qualquer área da sua gestão. Assim os Conselheiros, em projetos e reuniões de formação, precisam saber lidar competentemente com problemas. Nessa direção o caráter deliberativo da autonomia assume uma posição ainda articulada com o Estado. A participação e o trabalho colegiado são necessários para enfrentar os problemas, pois não basta atacar suas aparências. É preciso descobrir o que faz com que os problemas surjam, qual sua origem, a quem interessa a existência desses problemas. Enquanto ficarmos atacando as aparências dos problemas, ficar enxugando o chão da oficina pedagógica não resolveremos efetivamente o problema.

⁴¹Trata-se de um fundo estadual de natureza contábil, que recebe depósitos do estado e dos municípios, formado por 80% de todo o recurso vinculado constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino que é, no mínimo, 25% de um conjunto de taxas e impostos (ICMS, IPTU, ISS, por exemplo) e transferências (FPM, por exemplo). Mas em alguns estados e municípios esse valor foi definido em 30%, de acordo com suas constituições estaduais e leis orgânicas. Esse fundo estadual deposita na conta de cada ente federado (Estado ou município) um valor calculado de acordo com o número de alunos matriculados na rede respectiva e com os valores-aluno do FUNDEB, definido por portaria interministerial de um ano para outro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A educação pública nunca resolve o difícil problema do desenvolvimento simultâneo do corpo e da inteligência.”

Honoré de Balzac

As reflexões desenvolvidas no presente trabalho sobre a atuação dos Conselhos Escolares evidenciou que a gestão democrática da escola está distante de se constituir uma realidade que efetivamente possa contribuir para alterar as relações de poder, que são constituídas no interior da escola, decorrentes da forma como ainda ocorre o provimento do cargo de gestor, não obstante ao aparato legal.

A inclusão do princípio da gestão democrática da escola pública, contemplado tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB, é resultado da luta dos segmentos progressistas da sociedade, em especial dos educadores, docentes e alunos. Porém, sabe-se que o fato de as Leis Federais citadas assegurarem a gestão democrática nas escolas públicas, não é garantia de que o processo ocorra conforme propunham os movimentos de reivindicação por uma escola mais aberta e com uma gestão com a participação de todos nas decisões. Há uma variação entre o formal-legal e a apropriação da Lei na realidade vivenciada.

Ademais, vale lembrar que as reformas legais que abarcam a educação ocorrem sob a influência das agências internacionais que acabam *indicando* as diretrizes dessa gestão democrática.

Acredita-se que o Conselho de Escola seja o canal de participação representativa de todos os segmentos, mesmo que a passos lentos. Observa-se que a participação docente na gestão ocorre essencialmente por meio do Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres (APM), mas de maneira bastante frágil e sem poder de decisão. Entretanto, segundo a afirmação de representante do segmento docente, o Professor 3B – Escola B “[...] é uma participação para inglês ver”, porque se consente com o que já foi estabelecido pelo diretor.

De acordo com as entrevistas realizadas, embora a gestão idealizada não seja a vivenciada, os professores identificaram mudanças a partir da implementação da gestão democrática nas escolas pesquisadas, como, por exemplo, e o planejamento coletivo,

melhorias nas relações professor-aluno, mais respeito e tolerância e maior liberdade para expressar pontos de vista divergentes, questionamentos, além da implementação e fortalecimento dos órgãos colegiados na escola.

Constatou-se que, apesar do ideal de gestão democrática dos professores terem como foco a participação de todos, especialmente dos professores e alunos, a gestão implantada atualmente demonstra que este processo ainda necessita ser fortalecido, uma vez que os espaços de participação são reduzidos. Ou seja a falta de participação daqueles reconhecidos como fundamentais no processo decisório não é reconhecida e devidamente valorizada face ao excesso de poder exercido ora por parte do diretor, ora pela imposição da Secretaria Municipal ou Estadual, poder central.

Pode-se dizer que os professores têm expectativas de vivenciar uma gestão democrática que ainda não vivenciaram, pelo fato de ainda faltarem alguns elementos que, segundo eles, podem vir a ser construídos e conquistados com o passar do tempo. “[...] para mudar [...] para ser mais aberta, com a gestão democrática mais forte, eu acho que vem com o tempo.” (PROFESSOR 1B – ESCOLA B).

Subsidiado nos estudos e pesquisas desenvolvidas por estudiosos, bem como por observações empreendidas na realidade pesquisada, pode-se inferir que há fraca participação dos docentes e demais segmentos da escola, principalmente pela falta de uma cultura democrática não apenas na escola, mas na sociedade em geral, na qual democracia ainda é entendida como sinônimo de exercício do direito ao voto nas eleições para eleger os representantes do país. A escola, assim como a sociedade, reflete e reproduz os mecanismos de dominação, alienação e infantilização dos seus integrantes, a fim de que a população possa ser disciplinada mais facilmente para o mercado de trabalho.

Acredita-se que a efetivação da gestão democrática esteja ligada à mudança nas práticas atuais da educação e não somente em alguns processos. A escola não se tornará democrática por meio da simples instalação do Conselho de Escola, mas, sim, a partir do momento em que seus objetivos estejam atrelados aos da classe trabalhadora e que a esta participe com poder de decisão na gestão.

O estudo realizado ressaltou a importância e necessidade de um maior aprofundamento e conhecimento por parte da comunidade escolar no que se refere à organização da gestão da escola e do trabalho pedagógico frente aos princípios de gestão democrática; a autonomia, participação, construção do Projeto Político-Pedagógico e a formação inicial e continuada não apenas dos professores, mas também do gestor para que se

possa realmente atingir uma gestão verdadeiramente democrática. Sabe-se que a construção de um projeto educativo coletivo constitui-se a identidade de cada escola e é, sem dúvida, o instrumento primordial que permite uma gestão democrática.

Nessa perspectiva, sendo a gestão vista como uma nova forma de administrar, e em que a comunicação e o diálogo estão envolvidos, cabe ao gestor assumir a liderança deste processo, orientado por conhecimentos, pressupostos teóricos, legais e práticos que o habilite a orientar o cumprimento da função pedagógica e social da escola, com competência técnica e política. Ao assumir esse papel, o gestor deve, necessariamente, buscar a articulação dos diferentes atores em torno do Projeto Político-Pedagógico da Escola, o que implica assumir uma liderança democrática, capaz de interagir com todos os segmentos da comunidade escolar. A liderança, na perspectiva da gestão escolar democrática, requer do gestor uma significativa habilidade para lidar com os conflitos e sensibilidade suficiente para obter o máximo de contribuição e participação dos membros dessa comunidade.

Esta configuração exige que se compreenda que, a partir do momento em que se busque uma nova organização do trabalho dentro da Escola, tal escolha implica relações de trabalho no interior da instituição, permitindo, assim, serem repensadas e reestruturadas. Além disso, deve ter como base a possibilidade da real participação dos diferentes segmentos em exercer com maior ênfase a cidadania, com maior liberdade de expressão, favorecendo espaços para o estabelecimento de consequentes trocas, exigindo dos sujeitos do processo educativo cada vez mais responsabilidade, criatividade e autonomia e, conseqüentemente, mais envolvimento com o processo de gestão e melhoria da educação.

Sob outro ângulo, sabe-se que, hoje, educar na e pela democracia pressupõe um cuidado especial nos discursos e nas práticas cotidianas da escola de modo a oportunizar as crianças e jovens a formação de cidadãos e cidadãs vivenciar a prática de valores que contribua para uma sociedade educadora e democrática.

Com base nas considerações desenvolvidas ao longo da presente dissertação ficou evidenciado que o Projeto Político-Pedagógico da Escola deve ser instrumento representativo dos interesses da comunidade escolar e que, como tal, para sua efetividade, não pode prescindir da participação dos atores que o constituem, sejam eles alunos, pais, professores, equipe pedagógica, funcionários e direção da Escola. Isso vem reafirmar desse modo que os princípios norteadores do desenvolvimento do presente estudo e que fundamentaram o levantamento de informações sobre o problema inicialmente proposto, que foi o de investigar a atuação do Conselho Escolar na Escola pública, situam-se num contexto

da gestão democrática (CONSELHO..., 2010).

Entre outras contribuições, os resultados encontrados reforçaram a importância e a necessidade de investimentos na formação específica do gestor, no sentido de prepará-lo para a implementação de uma gestão escolar que se respalde na adoção de procedimentos participativos, no processo de tomada de decisões, a partir de reconsiderações acerca de sua função. As informações obtidas reiteraram ainda a importância do trabalho coletivo que envolve a comunidade interna e externa da escola na organização do Projeto Político-Pedagógico e, por consequência, na gestão da Escola, propiciaram, ainda, uma visão mais próxima da realidade da Escola objeto deste estudo.

Verificou-se, por exemplo, que a participação da comunidade escolar não depende somente da abertura propiciada pelo corpo diretivo da Escola, mas principalmente na conscientização dos seus diversos segmentos, em face da tomada de decisões, valorizando assim a importância da participação de cada um no processo pedagógico. A esse respeito, ressalta-se principalmente a necessidade do real envolvimento da equipe interna da instituição na consecução dos objetivos idealizados, cuja atuação é, sem dúvida, determinante para que o processo pedagógico se desenvolva de forma participativa e democrática.

Já no que se refere respeito à autonomia da escola, evidenciou-se que esta ainda é uma discussão que se limita à comunidade escolar, ancorada apenas na liberdade que a Escola dispõe para resolver as questões práticas do dia a dia. É um processo que necessita ser percebido por parte das escolas estudadas. Estas, não obstante as dificuldades identificadas estão efetivamente se mobilizando na perspectiva de uma nova organização pedagógica, buscando estabelecer uma relação interativa com o “fazer” escolar e preocupadas em ofertar à comunidade, em geral, e aos discentes, em particular, um trabalho pedagógico que venha a formar cidadãos participativos e conscientes de seu papel na sociedade. Todavia, percebeu-se também a necessidade de adoção de ações que viabilizem reflexões sobre o papel de cada um dos membros da comunidade escolar, particularmente da comunidade externa, em face de não terem sido atingidos ainda os objetivos de mobilização, envolvimento e conscientização sobre a importância de cada um, demandando, portanto, maiores esforços do corpo diretivo, da equipe pedagógica e dos docentes no enfrentamento dessa questão.

Depreendeu-se ainda que, apesar das mudanças legais e reais, a organização da gestão do trabalho pedagógico na escola pública, frente à autonomia, participação, construção do Projeto Político-Pedagógico e a formação inicial e continuada do gestor, tem muito ainda a evoluir para que se possa realmente atingir uma gestão verdadeiramente democrática.

Reforça-se, portanto a necessidade que se torna cada vez mais urgente, de envolvimento de toda a comunidade escolar na organização do trabalho pedagógico para se atingir uma gestão democrática na escola. Esse aspecto assume relevância muito grande quando se pensa nos reflexos desse processo na melhoria da educação e, conseqüentemente, das relações que se estabelecem na sociedade em que vivemos.

Elencam-se a seguir, alguns pontos fundamentais que constituem no nosso entendimento deste pesquisador referencial para a superação dos entres que obliteram a viabilização e a efetivação da gestão democrática e suas implicações na melhoria na organização do trabalho pedagógico:

- a) mesmo se considerando que a autonomia da gestão da Escola tenha, de fato, avançado, comparando-se com épocas anteriores, ainda assim há necessidade de uma maior consolidação de seus princípios e um melhor entendimento por parte da comunidade escolar;
- b) a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico é considerada e reconhecida por grande parte da comunidade escolar como um aspecto fundamental para a melhoria da gestão e da organização do trabalho pedagógico necessita ainda ser realmente internalizada nas práticas diárias das Escolas;
- c) a formação pedagógica dos sujeitos da escola, incluindo o gestor, apresenta-se como condição primordial para a efetivação da gestão escolar democrática comprometida com a qualidade da educação e com transformações sociais.

Tem-se consciência de que com a presente dissertação não se esgotaram as reflexões sobre o assunto, tendo em vista a extensão e complexidade do tema gestão democrática da educação. Mas é importante ressaltar a necessidade de se refletir sobre as condições de funcionamento da escola e do desenvolvimento e organização do trabalho pedagógico.

Destaca-se que é através da participação efetiva da comunidade escolar, da organização do trabalho pedagógico orientado pelo Projeto Político-Pedagógico, fundado nos princípios da gestão democrática, que a Escola poderá contribuir para a superação das contradições da sociedade que repercutem no seu interior e auxiliar e participar do processo de construção de uma sociedade mais humana e democrática.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos. Avaliação e formulação das políticas públicas de educação básica e superior. In: BRASIL. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae)**. Brasília, DF: Gráfica do Senado, 2010. p. 70-85.

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDERSON, P. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. Porto: Afrontamento, 1976.

ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Konard-Adenauer Stiftung, 1998.

ADRIÃO, T., CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (Orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 67-89.

ALONSO, Myrtes. **O Papel do diretor na administração escolar**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1988.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

AREDES, A. P. J. As políticas públicas que originaram as instâncias pró-democráticas de participação no Estado de São Paulo. **Org & Demo**. Marília, n.3, p. 77 – 88, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (Org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 40-52.

AVANCINE, S. L. **Conselhos de escola em São Paulo: etnografia da participação de pais e alunos**. São Paulo: FDE, 1992. (Série Idéias, 12).

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. 8. reimp. Rio de Janeiro: Contratempo, 1996.

BARROSO, J. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.

BARROSO, João. Gestão local e a educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C (Org.). **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 50-65.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006. p. 41-70.

BORGUETTI, Rita de Cássia Teixeira. **A municipalização das Escolas de Ensino Fundamental de Marília (EMEFs)**. 2000. 176f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BRABO, T. S. A. M. Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio. **Org&Demo**. Marília, n. 5, p. 55 – 78, 2004.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamento e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Conferência de Educação (Conae), 2010. **Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Organizado por Arlindo Cavalcante de Queiroz e Lêda Gomes. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009a.

_____. **Constituição da Republica Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Gráfica do Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A7%C3%A3o.htm>. Acesso em: 10 jul. 2008.

_____. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Brasília, DF: Gráfica do Senado, 2010.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, CXXXIV, n. 248, 23 dez. 96, p. 27833-27841, 1996.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) - **Censo Educacional**. Brasília, DF, 2009b.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**: conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania. Elaboração: Ignez Pinto Navarro et. al. Brasília, DF: MEC, 2009c.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político-Estratégico 1995/1998**. Brasília, DF: MEC, 1995.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Elaboração: Ignez Pinto Navarro et. al. Brasília, DF, 2004.

_____. Referenciais para formação de professores, Brasília, MEC / SEF, 1999.

_____. **Todos pela educação**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducação.org.br>>. Acesso em: 26 maio 2009.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p. 40-52.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CAMPOS, Edval Bernardino. O controle social na política de assistência social. **IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF. dez. 2003.

CARCANHOLO, Marcelo D.; MALAGUTI, Manoel; CARCANHOLO, Reinaldo A. **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CASTRO, Alda Maria Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p. 101-115.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. P. 40-55.

CONSELHO Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação / elaboração Lauro Carlos Wimann et al. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; 6).

CONSELHO escolar: algumas concepções e propostas de ação. Maria Cecília Luiz (Org.), Juliana Carolina Barcelli et al. São Paulo: Xamã, 2010.

D'AVILA, J. L. P. Trajetória escolar: investimento familiar e de classe. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES/UNICAMP, v. 19, n. 62, p. 31-63, 1998.

DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: _____. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios**. São Paulo: Xamã, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo - reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo: EDUSP, n. 24, p. 86-101, 1993.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do estado e as políticas de formação de professores nos anos 90. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas públicas de educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 40-55.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília, DF: INEP, 2007.

DUPAS, B. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

EZPELETA, J; ROCKWELL, E. **Pesquisa participante**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3. ed. rev. 2001.

FRANÇA, Magna. **O financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb**. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p. 170-185.

FRANCO, Maria Amélia Santoro; GHEDIN, Evandro. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. São Paulo: Cortez, 2008. (Série Docência em Formação: saberes pedagógicos).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

FREITAG, Bárbara. A teoria crítica: ontem e hoje. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

FREITAS, Helena C. L. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 137-68, set. 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre Educação e Estrutura Econômico-Social Capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006a.

_____. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil. In: LIMA, Júlio Cesar França; NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/EPJSV, 2006b. p. 241-288.

_____. Prefácio. In: SHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 7.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, M. Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 82, p. 93-130, set. 2003.

FOURQUIN, Jean-Claude. **Escola e cultura: a base social e epistemológica do conhecimento escolar**. Trad. Guaciara Lopes Loro. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FURTADO, Érica Luisa Matos. **Políticas educacionais e gestão democrática na escola**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos. A cultura nas organizações escolares: proposições, construções e limites. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p. 21-35.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomás Tadeu (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 6. ed. São Pulo: Loyola, 2002.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Org.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 57-94.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Quem tem medo de Gaston Bachelard? In: SOUSA, Antonio Paulino de; VASCONCELOS, José Gerardo. **A filosofia moderna**. Fortaleza: Edições UFC, 2008. p. 132-140.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: O Globo, 1983.

HORA, Dinair Leal. **Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática**: novas possibilidades de concretização. 2008. Disponível em: <<http://www.rioei.org/deloslectores/1669Leal.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

IMBERNÓN, Francisco. **A educação no século XXI**: os desafios do futuro imediato. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Relatório da pesquisa anual de amostragem por domicílio. Brasília, DF: IBGE, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 110-120.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Pedagogia da fábrica**: as relações de produção e educação do trabalhador. 4. ed. São Paulo, Cortez, 1990.

_____. **As mudanças no mundo do trabalho e a educação**. São Paulo, Cortez, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos et al. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. São Paulo: Loyola, 1990.

_____. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. ver. e ampl. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública. In: Reunião Anual da ANPEd, 23., 2000. Caxambu. Trabalhos. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/23/textos/0523t.PDF>>. Acesso em 12 maio. 2011.

LOPES, José Sérgio Leite. (coord) **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

MARANHÃO (Alto Alegre do Pindaré). **Lei n.º 59, de 5, de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Alto Alegre do Pindaré, 2003.

MARTINS, Cynthia; GAIOSO, Arydimar; ARAUJO, Helciane. Políticas públicas e o re(des)conhecimento de territórios, povos e comunidades tradicionais. In: **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, realizada em São Luís/MA: no período de 25 a 28 de agosto de 2009.

MELO, Savana Diniz Gomes. Políticas para o ensino médio e a educação profissional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

MÉSZÁROS, Istiván. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 3. ed. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1994.

NASCIMENTO, Maria M. C. **O Colegiado no contexto das políticas educacionais de Minas Gerais**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

NOGUEIRA, M. A; ROMANELLI, G; ZAGO, N. (Orgs.). **Família e escola: trajetória da escolarização em camada média e popular**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Cleiton. Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: _____. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Política e gestão da educação**. 2.ed. Belo Horizonte:Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, J. F., LIBÂNEO, J.C. A Educação Escolar: sociedade contemporânea. In: **Revista Fragmentos de Cultura**, v. 8, n.3, p.597-612, Goiânia: IFITEG, 1998.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. **O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000100006>. Acesso em: 17 nov. 2010.

PACHECO FILHO, Adolpho. **Alternativa para uma gestão democrática na educação.** Documentos IBEAC. São Paulo: Lesepres, 1995.

PARO, Victor Henrique. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2004a.

_____. **Gestão democrática da escola pública.** 3 ed. São Paulo: Ática, 2004b.

PARO, Victor Henrique (Org.). **Políticas públicas e educação básica.** São Paulo: Xamã, 1998.

PAVAN, Rosiver. **A municipalização do ensino fundamental: o caso de Santos e Jundiaí.** 1998. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1998.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 20-35.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34, 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos de 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PETERS, Michael; FITZSIMONS, Patrick; MARSHAL, James. Gerencialismo e política educacional em um contexto global: Foucault, Neoliberalismo e a doutrina de auto-administração. In: BURBULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas;** tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 65-85.

POMPEU, Gina Vidal Marcilio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, Donald Bello (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 30-45.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A democracia na América Latina:** para uma democracia para cidadãos e cidadãs. V.II: Compêndio estatístico, Peru, 2003.

RIVAS, Ricardo Hevia. **Política de descentralización em la educación básica y media em América Latina:** estado del arte. Santiago: Unesco/Reduc, 1991.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p. 110-120.

RÚDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

SAMPAIO, André. A construção de um sistema nacional de educação articulado: reflexões. In: BRASIL. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae).** Brasília, DF: Gráfica do Senado, 2010. p. 30-45.

SANDER, Beno. **Gestão da educação na América Latina:** construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **Gestão da Educação na América Latina:** construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 2010.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **A educação em tempos de neoliberalismo.** Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS FILHO, José Camilo. Obstáculos à gestão democrática da escola pública. **Revista Educação e Ensino,** Bragança Paulista: UFS, v. 1, n. 1, 1996.

SANTOS, Lucíola. O discurso pedagógico: relação conteúdo-forma. **Teoria e Educação,** Porto Alegre, n. 5, p. 81-90, 1993.

SANTOS, Terezinha Fátima A. M. dos Santos. Gestão educacional democrática e o controle social. In: NASCIMENTO, Ilma Vieira et al. (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil:** velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 98-120.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de educação: por uma outra política educacional.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção educação contemporânea).

SEVERINO, Antonio Joaquim. Os embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB: reinterpretação sob diversos olhares.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 60-72.

SILVA, F; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. p. 160-175.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9394/96: políticas de financiamento e gestão. In: _____. **Desafios da educação municipal.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 45-55.

TABORDA, Cleuza Regina Balan. Conselho escolar como unidade executora: padronização e nova atribuição. In: Seminário de Educação - Políticas Educacionais: Cenários e Projetos Sociais/UFMT, 2009, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2009. p. 1-13. Disponível em: <<http://www.ie.ufmt.br/semiedu2009/gts/gt11/ComunicacaoOral/CLEUZA%20REGINA%20BALAN%20TABORDA.pdf>> . Acesso em: 20 set. 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 60-75.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas públicas de educação básica.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 80-95.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil:** introdução histórica. Brasília, DF: Plano Editora, 1996.

VIEITEZ, C. G. (Org.). **A empresa sem patrão.** Marília: UNESP: FINEP, 1996.

VEIGA, Ilma P. A. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? **Cadernos Cedes**, Campinas, SP, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 3 ago. 2011.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 55-65.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CME como política estruturadora da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 189-224.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de Apresentação

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO

Prezado (a) Senhor (a),

Atualmente estou desenvolvendo um projeto de pesquisa, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado em Educação, da Universidade Federal do Maranhão, que tem por objetivo analisar o regime de colaboração no contexto das políticas públicas educacionais brasileiras, como estratégia de fortalecimento e incentivo à criação dos Sistemas Municipais de Educação, tomando por objeto empírico **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS**: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré – MA.

Neste sentido, gostaria de poder contar com sua colaboração em participar das entrevistas em data, hora e local previamente acordado. Informo que sua identidade será preservada e omitida uma vez que suas respostas permanecerão anônimas; elas servirão tão somente, de referência para análises posteriores.

Atenciosamente,

José Paulino Sousa Santos
Mestrando do Programa de Pós-Graduação
em Educação da Universidade Federal do Maranhão

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com o Diretor no âmbito da rede ensino de Alto Alegre do Pindaré (MA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS**: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Com o objetivo de identificar a dinâmica da Gestão Educacional, ressaltando a experiência de Alto Alegre do Pindaré (MA), solicito sua colaboração no preenchimento das questões abaixo. Não é necessária identificação pessoal.

01 Município: _____

02 Nome da Escola: _____

03 Endereço: _____

1. Qual a experiência que possui no magistério?
2. Como chegou ao cargo de diretor?
3. Qual a importância da sua formação para sua prática diária?
4. Qual a formação mais adequada para desempenhar as funções de diretor?
5. Quais as maiores dificuldades encontradas no seu trabalho diário?
6. Explique como foi construído o Projeto Pedagógico na sua escola.
7. Ocorreram mudanças após a elaboração do Projeto Pedagógico na prática sala de aula?
8. Qual o processo de acompanhamento do Projeto Pedagógico na sua Escola?
9. Qual a sua autonomia como diretor na gestão da Escola?
10. Em que setores/áreas você acha que o diretor deveria ter mais autonomia?
11. Qual a contribuição da equipe pedagógica na gestão da Escola?
12. O que você sugere para melhoria no processo de gestão das escolas públicas hoje?
13. Na sua opinião, quais os maiores problemas no processo de gestão das escolas públicas hoje?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com Equipe Pedagógica (Vice-Diretor, Supervisor e Orientador) no âmbito da rede ensino de Alto Alegre do Pindaré (MA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS**: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Com o objetivo de identificar a dinâmica da Gestão Educacional, ressaltando a experiência de Alto Alegre do Pindaré (MA), solicito sua colaboração no preenchimento das questões abaixo. Não é necessária identificação pessoal.

01 Município: _____

02 Nome da Escola: _____

03 Endereço: _____

- 1 Qual a experiência que possui no magistério?
2. Em sua prática diária, sua formação interfere? Como?
3. Quais as maiores dificuldades encontradas no seu trabalho diário?
4. Qual a importância do Projeto Pedagógico para sua escola?
5. Explique como foi construído o Projeto Pedagógico na sua escola.
7. Ocorreram mudanças após a elaboração do projeto pedagógico na prática de sala de aula?
8. Qual o processo de acompanhamento do projeto pedagógico na sua escola?
9. Em sua opinião, qual a autonomia do diretor na gestão da escola?
10. Em que setores/áreas você acha que o diretor deveria ter mais autonomia?
11. Em sua opinião, a gestão da escola conta com a participação dos demais membros da comunidade interna e externa. De que maneira?
12. Qual a contribuição da equipe pedagógica na gestão da escola?
13. Em sua opinião, quais os maiores problemas no processo de gestão das escolas públicas hoje?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com Professores no âmbito da rede ensino de Alto Alegre do Pindaré (MA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

MUNICIPAIS: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Com o objetivo de identificar a dinâmica da Gestão Educacional, ressaltando a experiência de Alto Alegre do Pindaré (MA), solicito sua colaboração no preenchimento das questões abaixo. Não é necessária identificação pessoal.

01 Município: _____

02 Nome da Escola: _____

03 Endereço: _____

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSORES

1- Quais as maiores dificuldades encontradas no seu trabalho diário?

2Como foi construído o projeto pedagógico nesta escola?

3Qual foi a participação dos professores na construção do projeto pedagógico?

4Na sua prática de sala de aula, houve alguma mudança após sua participação na elaboração do projeto pedagógico desta escola?

5Explique como você percebe a gestão desta escola.

6Existe participação da comunidade escolar – interna e externa na gestão da Escola? De que forma?

7Os professores participam da gestão da escola? Como?

8Você acha que o gestor/diretor tem autonomia na sua prática diária? Em que setores/áreas?

9Em sua opinião, para um melhor desempenho de um gestor de escola existe a necessidade de uma formação mais específica?

10 O que você sugere para melhoria no processo de gestão da escola pública atual?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista sobre a Inserção dos Gestores no âmbito da Rede de Escolas do Município de Alto Alegre do Pindaré (MA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

MUNICIPAIS: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Caro (a) Gestor (a),

Gostaria de poder contar com sua colaboração em participar das entrevistas em data, hora e local previamente acordado. Informo que sua identidade será preservada e omitida uma vez que suas respostas permanecerão anônimas; elas servirão tão somente de referência para análises posteriores.

1 Qual sua percepção de gestão democrática, considerando sua experiência como gestor (a) de escola?

2 Como é feita a escolha do dirigente escolar nessa escola?

3 Como a escola vem construindo sua autonomia didática, financeira e administrativa?

4 Como tem se efetivado a representação e participação dos sujeitos constitutivos dos Conselhos Escolares ou Colegiados e que dimensões e aspectos podem ser parâmetros para esse acompanhamento?

5 Como foi elaborado o Projeto Político-Pedagógico, PDE e os Projetos Educativos rede de ensino desta escola? Como vem sendo implementado?

6 Como a escola demonstra transparência de seus atos e decisões?

7 Caracterize a experiência de gestão desenvolvida na sua escola, considerando os espaços legítimos de participação, decisão e controle efetivo.

8 Quais os espaços para a participação dos diversos segmentos na gestão da escola (Conselho Escolar, Reuniões de Pais e Mestres, Grêmio Estudantil, Conselho de Classe etc.)?

9 Como ocorre essa participação e seus efeitos práticos? Qual a participação efetiva de cada um dos segmentos escolares e da comunidade local nesses espaços de participação?

10 Como os professores, coordenadores pedagógicos tem contribuído para democratizar as relações didático-pedagógicas na escola?

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista para os pais ou responsáveis no âmbito da Rede de Escolas do Município de Alto Alegre do Pindaré (MA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

MUNICIPAIS: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Com o objetivo de identificar a dinâmica da Gestão Educacional, ressaltando a experiência de Alto Alegre do Pindaré (MA), solicito sua colaboração no preenchimento das questões abaixo. Não é necessário identificação pessoal.

Caro (a) Pai ou Responsável,

01 Município: _____

02 Nome da Escola: _____

03 Endereço: _____

- 1 Há grêmios estudantis ou outros grupos juvenis participando da tomada de decisões na escola e ajudando os alunos a se organizarem?
2. Existem espaços onde todos (alunos, diretor, professores, funcionários, pais, mães e outras pessoas da comunidade) possam discutir e negociar encaminhamentos relativos ao andamento da escola?
3. A direção presta contas à comunidade escolar, apresentando regularmente o orçamento da escola e seus gastos?
4. A comunidade escolar conhece e discute as dificuldades de gestão e de financiamento da escola?
5. Os pais participam de associações de apoio à escola, tais como associações de pais e mestres ou outras?
6. Os pais e as mães comparecem e participam ativamente das reuniões sobre a vida escolar dos alunos?
7. A escola elaborou o seu Projeto Político-Pedagógico com a participação de toda a comunidade escolar (alunos, professores, pais, diretor, funcionários em geral, conselheiros tutelares e demais membros da comunidade escolar)?

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista para Secretário Municipal de Educação no âmbito da Rede de Escolas do Município de Alto Alegre do Pindaré (MA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: **A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS**: a experiência da rede pública municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Caro (a) Secretários (a),

Gostaria de poder contar com sua colaboração em participar das entrevistas em data, hora e local previamente acordado. Informo que sua identidade será preservada e omitida uma vez que suas respostas permanecerão anônimas; elas servirão tão somente de referência para análises posteriores.

1 Qual sua percepção de gestão democrática, considerando sua experiência como gestor (a) de sistema escolar de Alto Alegre de Pindaré (MA)?

2 O destaque que a mídia oferece ao município de Alto Alegre de Pindaré (MA) produz alguma benefício prático positivo ou, pelo contrário expõe a rede a um processo avaliativo predatório?

3 Como é feita a escolha do dirigente escolar na rede de ensino por você gerenciada?

4 Como a rede escola do seu município vem construindo sua autonomia didática, financeira e administrativa?

5 Como tem se efetivado a representação e participação dos sujeitos constitutivos dos Conselhos Escolares ou Colegiados e que dimensões e aspectos podem ser parâmetros para esse acompanhamento?

6 Quais tem sido os esforços desenvolvidos pela rede de ensino, tendo em vista a consolidação de um projeto de escola pública mais participativa e de melhor qualidade: destacando-se a experiência de Alto Alegre do Pindaré (MA)?

7. Que ações são desenvolvidas por esse município que vise ao fortalecimento, incentivo e a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública na rede de escolas?

ANEXO

ANEXO A – lei de criação do sistema municipal de ensino de Alto Alegre do Pindaré-MA