



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO
E INTERNACIONALIZAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FORMAÇÃO DOCENTE EM PRÁTICAS
EDUCATIVAS

JANILDA LIMA DOS SANTOS SILVA

**CONSELHO ESCOLAR: MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
NA GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IMPERATRIZ – MA**

IMPERATRIZ
2021

JANILDA LIMA DOS SANTOS SILVA

**CONSELHO ESCOLAR: MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
NA GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IMPERATRIZ – MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestra em Formação Docente em Práticas Educativas.

Orientador(a): Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante

Área de concentração: Formação Docente em Práticas Educativas

Linha de Pesquisa: Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação

IMPERATRIZ
2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

SILVA, JANILDA LIMA DOS SANTOS.

CONSELHO ESCOLAR: MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA
COMUNIDADE NA GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE
IMPERATRIZ - MA/ JANILDA LIMA DOS SANTOSSILVA. -
2021.

120 f.

Orientador(a): CARLOS ANDRE SOUSA DUBLANTE.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação
em Formação Docente em Práticas Educativas/CCSST,
Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2021.

1. Conselho escolar. 2. Gestão Democrática. 3.
Participação. 4. Autonomia. I. DUBLANTE, CARLOS
ANDRE SOUSA. II. Título.

JANILDA LIMA DOS SANTOS SILVA

**CONSELHO ESCOLAR: MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
NA GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IMPERATRIZ – MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestra em Formação Docente em Práticas Educativas.

Aprovado(a) em: / /

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientador(a): Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante
Universidade Federal do Maranhão (PPGFOPRED)

Membro Titular Externo: Prof. Dr. Allan Solano Souza
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (POSEDU)

Membro Titular Interno: Prof. Dr. Antônio Sousa Alves
Universidade Federal do Maranhão (PPGFOPRED)

Membro Suplente Externo: Profa. Dra. Alda Margarete Silva Farias Santiago
Universidade Federal do Maranhão (DE II)

Membro Suplente Interno: Profa. Dra. Herli de Sousa Carvalho
Universidade Federal do Maranhão (PPGFOPRED)

RESUMO

A presente dissertação intitulada “Conselho Escolar: dispositivo de participação da comunidade na gestão das escolas municipais de Imperatriz-MA” está vinculada à linha de pesquisa Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias da Educação, do Programa de Pós-Graduação Formação Docente em Práticas Educativas, da Universidade Federal do Maranhão, apresenta as práticas desenvolvidas pelo Conselho Escolar nas escolas da rede municipal de Imperatriz. Este trabalho tem como problemática central; as práticas desenvolvidas pelo Conselho Escolar nas escolas da rede municipal de ensino, contribui para a construção da gestão democrática? E o objetivo: apreender como se apresenta as práticas do Conselho Escolar como mecanismo de participação da comunidade e da gestão nas escolas da rede municipal de Imperatriz. Quanto a base teórica-metodológica referenciou-se no materialismo dialético, e abordagem qualitativa, estruturou-se inicialmente por meio da análise de documentos que possibilitaram conhecer um pouco sobre os documentos da rede municipal. Em seguida temos o levantamento de bibliografias, teve como principais fontes: Bordenave (1994), Cabral Neto (1997, 2007), Paro (2003, 2004, 2007), Rosenfield (2003), Rousseau (2005), Werle (2003), entre outros, estudiosos sobre a temática. O instrumento da investigação foi a entrevista semiestruturada com os conselheiros de 03 (três) escolas da rede municipal de ensino. Como produto do trabalho, foi apresentado uma proposta formativa intitulada; Formação de Conselheiros Escolares da rede municipal de Imperatriz, destinada aos conselheiros da rede municipal de ensino. Os resultados do estudo apontam que o CE, foi instituído para servir como espaço de democratização das relações dentro da escola, onde a comunidade pode participar diretamente das ações educativas, sendo um instrumento na partilha de poder. A pesquisa demonstrou que a democratização da gestão da escola pública, embora tenha sido garantida por meio dos marcos regulatórios e implementados nas escolas, a participação da comunidade no colegiado, ainda ocorre com precariedade como rito formal. O estudo demonstrou também que existem alguns entraves que dificultam a efetivação das práticas do Conselho Escolar, um deles é o autoritarismo exercido pela pessoa do gestor, que centraliza o poder não propiciando o envolvimento da comunidade no processo de tomadas das decisões, um outro é a falta de conhecimento por parte dos conselheiros e gestão sobre o papel do colegiado dentro da escola.

Palavras-chave: Conselho Escolar; Gestão Democrática; Participação; Autonomia.

ABSTRACT

This dissertation entitled "School Council: community participation device in the management of municipal schools in Imperatriz-MA" is linked to the line of research Languages, Pedagogical Practices and Education Technologies, of the Graduate Program Teacher Training in Educational Practices, from the Federal University of Maranhão, presents the practices developed by the School Council in the municipal schools of Imperatriz. This work has as its central issue; the practices developed by the School Board in municipal schools, does it contribute to the construction of democratic management? And the objective: to understand how the School Board practices are presented as a mechanism for community participation and management in the municipal schools of Imperatriz. as to theoretical-methodological basis was referenced in dialectical materialism, and qualitative approach, it was initially structured through the analysis of documents that made it possible to know a little covers the documents of the municipal network. Then we have the survey of bibliographies, had as main sources: Bordenave (1994), Cabral Neto (1997, 2007), Paro (2003, 2004, 2007), Rosenfield (2003), Rousseau (2005), Werle (2003), among others, scholars about the theme. The research instrument was the semi-structured interview with the counselors of 03 (three) schools in the municipal education system. As a product of the work, it was presented a training proposal entitled; Training Network School Counselors Imperatriz, aimed at councilors of the municipal education system. The results of the study point out that the EC was established to serve as a space for democratization of relationships within the school, where the community can directly participate in educational activities, being an instrument in power sharing. The research showed that the democratization of public school management, although it has been guaranteed through regulatory and implemented in schools, the participation of the community in the collegiate, still occurs with precariousness as a formal rite. The study also showed that there are some barriers that hinder the implementation of the School Board's practices, one of them is the authoritarianism exercised by the person of the manager, who centralizes power, not providing community involvement in the decision-making process, another is the lack of knowledge on the part of the counselors and management on the role of the collegiate within the school.

Keywords: School Board; Democratic management; Participation; Autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CE	Conselho Escolar
CUT	Central Única dos trabalhadores
CF	Constituição Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MA	Maranhão
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido Democratas
PMDB	Partido Movimento Democrático
PPP	Projeto Político Pedagógico
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SME	Sistema Municipal de Ensino

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Trabalho publicados entre 2008 a 2018 relacionados ao Conselho Escolar e participação – Ensaio do Estado da Arte.....	10
Quadro 2 – Processo de escolha dos membros dos Conselhos Escolares.....	83
Quadro 3 – Atribuições/funções dos Conselhos Escolares na gestão.....	85
Quadro 4 – Os motivos para participar do CE.....	86
Quadro 5 – Percepção sobre a gestão democrática.....	88
Quadro 6 – Momentos de avaliação e formação continuada.....	89
Quadro 7 – Concepção sobre representação.....	91
Quadro 8 – Formas de participar.....	92
Quadro 9 – Concepções, estrutura e funcionamento dos CE.....	103
Quadro 10 – Concepções, estrutura e funcionamento dos CE	103
Quadro 11 – Os Conselhos Escolares e as políticas públicas.....	104

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Elementos da problematização	8
1.2 Procedimentos metodológicos	16
1.3 Organização da dissertação	18
2 O ESTADO DEMOCRÁTICO: ELEMENTOS HISTÓRICOS	20
2.1. Democracia: contextos instituídos	20
2.2 Caminhos da democracia no contexto brasileiro: no ideário do século XX	27
2.3 A participação no processo de democratização das políticas educacionais.....	33
3 A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO	41
3.1 As influências das teorias da administração para a gestão escolar	41
3.2 Gestão democrática da educação pública	50
3.3 Mecanismos de democratização da escola	56
4 CONSELHO ESCOLAR: DISCURSOS E PRÁTICAS	61
4.1 O Conselho Escolar como espaço para a construção coletiva da gestão democrática	61
4.2 A participação e a autonomia na consolidação dos Conselhos Escolares	67
4.3 Conselho Escolar: mecanismo da gestão democrática participativa na escola pública.....	73
4.4 Conselho Escolar: institucionalização no município de Imperatriz.....	76
4.4.1 Caracterização das escolas pesquisadas	81
4.5 Atuação dos Conselhos Escolares: percepção dos sujeitos.....	84
6 PRODUTO DA PESQUISA	95
6.1 Apresentação	95
6.2 Justificativa.....	96
6.3 Introdução	96
6.4 Objetivos	97
6.5 Fundamentação teórica	98
6.6 Metodologia	103
6.7 Público/alvo	106
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS	110
APÊNDICE	117

1 INTRODUÇÃO

1.1 Elementos da problematização

Historicamente, o Estado brasileiro tem sido caracterizado por grandes contradições no âmbito educacional. Tal realidade é observada desde o Brasil colônia, pois, enquanto as elites privilegiadas recebiam um ensino de qualidade, voltado para exercer os cargos públicos, as camadas populares, em um primeiro momento, frequentavam escolas para catequese e, posteriormente, as escolas vocacionais, cujo objetivo era formar mão de obra para o mercado de trabalho. Por esse motivo, profissionais da educação, da sociedade de uma forma geral e de entidades lutam em prol de uma educação pública de qualidade social, que atenda aos interesses de todos, prime pelo acesso, permanência e sucesso do seu aluno, e garanta a possibilidade de participação da comunidade nas decisões da escola.

Essa luta se materializou no preceito constitucional, elencado no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que “todo poder emana do povo”, o qual é exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente. Tal preceito consagrou uma nova ordem jurídica e política no país, embasada em dois pilares: a democracia representativa e a democracia participativa direta. Assim, tem-se a compreensão de que a participação social e popular é um princípio inerente à democracia (GADOTTI, 2013).

Com relação ao aspecto educacional, o artigo 206 da Constituição Federal reforça a importância da democracia na sociedade ao estabelecer como um dos princípios do ensino “a gestão democrática no ensino público”. Mais tarde, esse princípio foi ratificado no Artigo 3º, inciso VIII da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Para além disso, essa lei propôs a criação de canais de participação popular, sendo que, no caso da escola pública, têm-se os Conselhos Escolares.

Os Conselhos Escolares passam a instituir mecanismos de representação da comunidade escolar nos processos decisórios, ampliando a participação e, conseqüentemente, a democratização nos espaços escolares. Essas reflexões justificam a necessidade do desenvolvimento de estudos que identifiquem o processo de democratização da gestão, influenciado pela implementação dos conselhos escolares como instrumentos participativos que favoreçam a democratização das relações no espaço escolar.

Este estudo, está vinculado à linha de pesquisa Linguagens, Práticas Pedagógica e Tecnologias na Educação, do Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas da Universidade Federal do Maranhão. Trata-se de uma pesquisa que busca discutir

a atuação dos Conselhos Escolares como instrumento de materialização da participação da comunidade na gestão das escolas da rede municipal de Imperatriz/MA.

O interesse pela temática proposta envolve o percurso da investigadora enquanto professora da rede pública municipal e que aflora no exercício do cargo de diretora de escola. Sou¹ filha da classe trabalhadora, minha mãe era doméstica e meu pai vendedor, mas também foi professor do antigo MOBRAL², cuja proposta possui semelhança com o atual EJA³. Foi ele quem me motivou a enveredar nesse caminho e a ingressar no curso de Pedagogia.

Estudei sempre em escola pública e foi através da educação que recebi que tive acesso ao conhecimento. Esse percurso contribuiu para a mudança de consciência política e para melhorar as condições de vida, pois passei a ajudar meu pai no sustento dos meus irmãos. Efetivei-me como professora através de concurso público, pelo qual atuo por mais de 10 anos na docência pública. Minha aproximação com a gestão ocorreu quando recebi o convite para atuar na vice direção da escola, momento em que me deparei com alguns questionamentos sobre esse tipo de trabalho.

Por ter sido aluna e professora de escola pública, percebi que poderia fazer mais para contribuir com outros grupos pertencentes à mesma classe social e em busca de interesses comuns, incluindo a construção de um ambiente que priorizasse a participação social na gestão da escola.

Não há dúvidas de que, no limite, podemos dizer que a escola pública, que atende às camadas populares, tanto diretor quanto professores, demais funcionários, alunos e pais possuem, em última análise interesses sociais comuns, já que são todos trabalhadores, no sentido de que estão desprovidos das condições objetivas de produção da existência material e social e têm de vender força de trabalho ao Estado [...] (PARO, 2003, p. 20).

Motivada pelos colegas professores e alunos, candidatei-me ao cargo e, por meio do voto popular, fui eleita pela comunidade escolar no ano de 2017. Quando assumi o cargo, vi a importância do envolvimento de todos em torno de um projeto comum e o desafio em conscientizar os professores e comunidade sobre a busca pela qualidade do processo educacional no interior da escola. Outro desafio foi assumir a direção da escola e, automaticamente, a presidência do Conselho Escolar (CE). Vivi a experiência de ser presidente

¹ A escrita em primeira pessoa do singular nesta seção justifica-se pelo foco na experiência pessoal da investigadora com a temática de investigação escolhida.

² O Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) foi criado em dezembro de 1967 pela Lei nº 5.379, cujo objetivo era alfabetizar apenas a população urbana entre 15 e 35 anos. A partir de 1974, o MOBRAL incluiu a faixa etária entre 9 e 14 anos.

³ A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é a modalidade de ensino destinada a garantir os direitos educativos da população a partir de 15 anos que não teve acesso ou interrompeu estudos antes de concluir a educação básica.

do colegiado sem ter recebido formação para exercer tal papel. Isso impulsionou profundamente o meu interesse em conhecer as contribuições da gestão da escola para o ambiente educacional e as implicações para a efetivação da democracia na escola pública.

Diante do exposto, para facilitar a compreensão e a definição em torno do objeto de estudo, buscou-se no banco de teses e dissertações da CAPES trabalhos sobre a temática do Conselho Escolar. O levantamento dos estudos, a partir das palavras “conselho escolar” e “gestão”, teve como objetivo conhecer as produções acerca do referido objeto de pesquisa. Considerando o extenso quantitativo de pesquisas encontradas, optou-se por um recorte temporal entre os anos de 2008 a 2018. Cabe inferir que esse recorte de décadas foi somente para facilitar a revisão bibliográfica do estado da arte.

Foram visualizados 500 estudos sobre o tema. Então, para refinar ao máximo os trabalhos através de uma busca avançada, foram utilizados os termos “conselho escolar” e “participação”, sendo por fim catalogados 13 trabalhos, a saber:

Quadro 01 – Trabalhos publicados entre 2008 a 2018 relacionados ao conselho escolar e participação – ensaio do estado da arte

TÍTULO	ANO	OBJETIVO	RESULTADOS
Participação da comunidade no contexto escolar: expectativas e entendimentos dos diretores, professores e funcionários de escolas públicas estaduais de Franca.	2008	Investigar, na visão dos profissionais da educação, como está sendo a participação dos pais, responsáveis na escola; que expectativas têm os profissionais sobre tal participação; e quais os fatores que prejudicam ou auxiliam sua promoção.	Tanto APMs quanto o Conselho Escolar ainda não conseguiram se firmar como canais auxiliares efetivos para a instituição escolar. O conselho escolar, com pouca atuação, prioriza a dimensão financeira. Em relação aos dois órgãos, detecta-se a falta de clareza por parte dos profissionais da escola quanto à finalidade, direitos e deveres que esses canais apontam.
A participação da comunidade escolar em uma escola transformada em comunidade de aprendizagem.	2010	Caracterizar e analisar as formas de participação da comunidade escolar no cotidiano de uma unidade escolar transformada em comunidade de aprendizagem.	Revela que há pouca participação; existência de alguns obstáculos; ausência de atividades atraentes na escola que motivem a comunidade a participar; a falta de interesse impede a participação nos processos de decisão e funcionamento do colegiado.

TÍTULO	ANO	OBJETIVO	RESULTADOS
Os Conselhos escolares e a construção da gestão democrática no município de Jaboatão dos Guararapes.	2011	Compreender como esta vem se materializando no âmbito da escola através das ações do Conselho Escolar.	Os conselhos escolares vêm se constituindo como espaço de democracia e participação, mas ainda existem entraves que precisam ser sanados; a apatia e a centralização de poder na pessoa do gestor têm ocasionado um grande hiato entre comunidade e escola.
A participação do entorno nos espaços Colegiados, construção da qualidade educacional.	2012	Analisar a utilização das instâncias colegiadas como meio de participação do entorno nas escolas.	Há diferenças marcantes na utilização dos espaços oficiais das escolas da amostra, considerando a localização das escolas e as características da população; deve haver espaços colegiados garantidos para a efetivação da gestão democrática.
A instituição do Conselho Escolar: quando o imaginário social se diz democrático.	2012	Analisar as significações imaginárias sociais sobre o Conselho Escolar.	Embora tenha sido conquistado através de lei o caráter consultivo e deliberativo do Conselho Escolar, na prática isso ainda não se concretizou. Por ainda ser uma instituição inacabada e em processo de construção, os moldes implantados não constituem uma conquista da comunidade escolar, mas apenas o cumprimento de determinações legais que padronizam o funcionamento para receber recursos.
Conselhos Escolares na rede municipal de ensino de Salvador; organização, dinâmica e funcionamento.	2013	Analisar a organização, a dinâmica e o funcionamento dos Conselhos Escolares e suas implicações no desenvolvimento de práticas coletivas de gestão no ambiente gestor de escolas públicas do município de Salvador/BA.	Há uma atuação ainda incipiente da comunidade escolar; há déficit estruturante, disfunção ou descaracterização do Conselho Escolar com práticas centralizadoras da escola e tímidas participações do segmento de pais; formação inadequada e insuficiente para os conselheiros.

TÍTULO	ANO	OBJETIVO	RESULTADOS
Gestão Colegiada em Escolas Públicas Estaduais, confronto do sentido democrático no legal e no real.	2014	Analisar a relação entre a base normativa e atuação do Colegiado Escolar, e suas implicações na implementação da gestão democrática.	O cargo de diretor no estado do Maranhão é considerado de confiança, uma prática antidemocrática que ainda permeia na educação do referido estado, dependendo do alinhamento com o poder executivo. No colegiado, os sujeitos expressam uma visão muito limitada e superficial; atua apenas como instrumento fiscalizador, com práticas burocráticas de prestação de contas.
Organização e gestão escolar: uma análise do Conselho Escolar na rede pública municipal de Cascavel/PR.	2015	Apresentar uma análise do processo de reflexão sobre os limites e as possibilidades da participação da comunidade escolar em uma gestão democrática a partir do instrumento Conselho Escolar.	As mudanças sociais não ocorrem somente com a criação de leis, de programas e de planos instituídos pelo Estado, mas pelo papel atuante da sociedade em cobrar a efetivação das conquistas; não há participação da comunidade e, nesses moldes, a iniciativa acaba se tornando um ganho, pois significa um recuo do Estado.
Gestão democrática: o processo de representação nos Conselhos Escolares em escolas públicas municipais de São Luís/MA.	2016	Compreender as práticas instituídas no processo de representação nos Conselhos Escolares em escolas públicas municipais de São Luís/MA.	Embora o Conselho Escolar tenha sido constituído para garantir, dentre outras coisas, a representação dos diversos segmentos na definição e acompanhamento das ações desenvolvidas na escola, ele vem enfrentando dificuldade na materialização dessa função com a não instituição de espaços formais que criem as condições necessárias para viabilizar mecanismos efetivos de participação.
Gestão democrática em escola de tempo integral:	2016	Discutir a gestão democrática em seus diversos enfoques	Há a existência de inúmeras contradições na implantação, constituição e funcionamento dos

TÍTULO	ANO	OBJETIVO	RESULTADOS
os Conselhos Escolares em foco.		centra-se especificamente no Conselho Escolar.	Conselhos Escolares, baseada na participação; não há discussões acerca de suas escolhas; o provimento do cargo do diretor escolar em Seropédica ainda segue práticas enraizadas com o clientelismo, pois os diretores ainda são escolhidos por indicação política.
Gestão democrática e Conselhos de Escola no município de Araraquara/SP.	2016	Analisar os motivos pelos quais a gestão democrática não se realiza, incluindo os entraves que a comunidade escolar encontra para uma participação efetiva.	Destaca a má formação dos profissionais, a carência de ordem material, a falta de um PPP, que corresponda entre o que é delegado e sua responsabilidade; falta de cultura participativa, ou seja, o alcance desse tipo de gestão ainda tem longo caminho a ser percorrido pelos gestores; e falta de compreensão sobre o conselho escolar como instrumento de mudanças nas relações de poder.
A gestão democrática em duas escolas da rede Estadual de ensino Arapiraca: a atuação de Conselho Escolar.	2018	Analisar se o caráter participativo, descentralizado e autônomo da gestão democrática está realmente sendo efetivado através dos Conselhos Escolares das escolas estaduais no município de Arapiraca.	Não existe uma conscientização por parte de alguns segmentos (pais e alunos) sobre o reconhecimento da relevância do papel desempenhado na gestão democrática. Portanto, é indispensável promover a formação para os conselheiros.

Fonte: elaborado pela autora.

Esses estudos apontam que, embora o Conselho Escolar seja regulamentado pelos marcos legais como um instrumento legítimo de democracia e como instância de participação popular, na prática, as pesquisas revelam que há contradições na sua constituição e funcionamento, como demonstrado nos trabalhos de Caires (2010), Lima (2011), Almeida (2012), Silva (2012), Mendes Neta (2013), Carozzi (2015), Espírito Santo (2016) e Dublante (2016). Outro aspecto que tem sido obstáculo para a materialização dos conselhos escolares,

segundo os trabalhos em análise, são as dificuldades em superar as práticas meramente formais e burocráticas de alguns gestores escolares, conforme descrevem Machado (2008), Silva Rosa (2016) e Peres (2016).

Na mesma direção, em relação à implementação das ações do conselho escolar na gestão, esses estudos assinalam que há um distanciamento entre os marcos legislativos e as práticas vivenciadas no interior da escola, demonstrando, ainda, como a escola necessita se organizar para concretizar a gestão democrática através de tal instrumento democrático. Com isso, percebe-se a face dialética contraditória desse contexto, pois essa instância foi instituída para servir como instrumento de democratização dentro da gestão. No entanto, mesmo depois de sua implementação, essa participação social ainda está em processo de construção.

Cabe inferir que as pesquisas também revelam a falta de participação efetiva dos pais, alunos e funcionários. Esses sujeitos, quando participam, se envolvem de maneira tímida, sendo essa uma das principais dificuldades expostas pelos trabalhos. Um dos obstáculos para a não participação é a ausência de conscientização por parte da comunidade sobre as atribuições e funções dos Conselhos Escolares, já que essas pessoas não participam de processos formativos sobre a temática. Os estudos ressaltam que é fundamental uma formação adequada, a fim de que esses sujeitos se envolvam nos processos decisórios de maneira efetiva.

A partir dos elementos encontrados nos trabalhos citados, ao refletir sobre o conselho escolar e a gestão, observa-se que a concepção democrática da gestão escolar considera a participação da comunidade como base para a qualidade da educação. Com isso, tornam-se necessários o envolvimento e o compromisso de todos da comunidade e do núcleo diretor para a instituição do Conselho Escolar como instância coletiva, de relações democráticas e dialógicas entre a comunidade e a escola pública (FREIRE, 1997).

Nesse viés, cabe mencionar um aspecto importante que representa o funcionamento do Conselho Escolar. Trata-se de um mecanismo cuja finalidade é propiciar o exercício democrático através da representação e participação direta de seus membros. Assim, ambos os processos podem ser efetivados com a implementação do CE na gestão da escola pública. É através do voto direto que a comunidade escolar escolhe seus pares como representantes de cada segmento, a fim de participar diretamente das decisões.

Diante dessas discussões, constata-se que a representação se trata de um processo democrático muito relevante para a efetivação da gestão democrática, pois tal mecanismo emerge de um contexto de redemocratização do Estado, cujo foco são as lutas populares por espaços de participação da sociedade na gestão da escola.

Paro (2003) assinala que não basta ter presente apenas a necessidade de participação da população na escola, mas é preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade. Nesse contexto, tal participação pode ser construída por meio do Conselho Escolar, que deve atuar como um instrumento de democratização das relações no interior da escola. Com essa perspectiva, torna-se oportuno examinar como tem sido a contribuição dos Conselhos Escolares na gestão das escolas no município de Imperatriz/MA. Então, este estudo parte do seguinte questionamento: as práticas desenvolvidas pelo Conselho Escolar, nas escolas da rede municipal de ensino de Imperatriz/MA, contribuem para a construção de uma gestão democrática?

A partir desse questionamento, outras questões aparecem como transversais à definição do problema: como tem sido a participação da comunidade no CE? Os segmentos possuem sua representatividade dentro do conselho escolar? Quais as formas de participação da comunidade no conselho escolar? Que documento regulamenta o conselho escolar no município?

Ao responder a esses questionamentos, ter-se-á a oportunidade de colaborar com a ampliação dos debates e com a produção científica acerca das práticas de participação da comunidade por meio dos Conselhos Escolares na gestão das escolas da rede municipal de Imperatriz/MA. Convém citar que não foi encontrado nenhuma pesquisa sobre a temática voltada para a realidade local, o que faz com que este estudo traga contribuições essenciais à melhoria da qualidade da prática democrática no interior da escola.

Para tanto, é necessário definir os direcionamentos do trabalho. Quanto ao objetivo geral, tem-se: apreender como se apresentam as práticas do Conselho Escolar enquanto um mecanismo de materialização da participação da comunidade e da gestão nas escolas da rede municipal de Imperatriz. Quanto aos objetivos específicos, elencam-se os seguintes:

- a) Identificar as formas de construção da gestão democrática nas unidades escolares através da atuação dos Conselhos Escolares;
- b) Analisar os processos instituídos pelo Conselho Escolar quanto à implantação da gestão democrática, bem como as normas específicas da rede municipal quanto ao funcionamento;
- c) Elaborar uma proposta formativa que contribua para a formação dos conselheiros e gestores sobre a importância e atribuições do Conselho Escolar enquanto instrumento de efetivação da gestão democrática.

1.2 Procedimentos metodológicos

Para viabilizar a investigação do referido objeto de estudo, foi traçado um percurso metodológico. Compreende-se que cada objeto faz parte de um todo e este é influenciado pelos contextos cultural, político, social e econômico de cada momento histórico, em uma perspectiva dialética da realidade na qual está inserido. Nesta, o objeto é compreendido em sua totalidade, construído e/ou reconstruído a partir da própria condição de existência dos sujeitos, sendo necessário conhecer suas modificações para além do aparente, percebê-lo em sua essência, de forma crítica, enquanto produto da prática social do homem (KOSIK, 2002).

Ainda segundo Kosik (2002), a totalidade significa um todo estruturado dialético no qual ou do qual um fato qualquer poderia ser racionalmente compreendido. Nessa perspectiva, pretende-se, por meio desta pesquisa, ir além das aparências, desvelar tal essência e observar a realidade escolar de forma a propiciar a compreensão histórica e contraditória das relações sociais que envolvem o objeto de pesquisa. Em vista disso, o pensamento crítico, pautado no materialismo dialético, objetiva identificar os limites, as possibilidades do processo de implantação da gestão democrática e o incentivo da participação da comunidade por meio do Conselho Escolar.

Vale destacar que este estudo foi desenvolvido por meio da abordagem qualitativa por oferecer um mundo de significados, linguagens, atores, atitudes, crenças, aspirações e expressões da vida cotidiana como elementos passíveis de investigação (TEIXEIRA, 2005). A preocupação que permeia este estudo é a busca pela compreensão dos múltiplos aspectos do contexto onde está o objeto, permitindo analisar de modo amplo o percurso em que as políticas educacionais e a participação do Conselho Escolar na gestão democrática da escola pública são constituídas.

Os lócus da pesquisa foram três (03) escolas da rede pública municipal de ensino da cidade de Imperatriz/MA, através dos seus respectivos Conselhos Escolares. Como sujeitos participantes, têm-se os representantes dos segmentos de pais, alunos, professores e funcionários presentes nos conselhos, além dos gestores das escolas. Em relação às escolas, optou-se por selecionar uma de cada polo, sendo uma localizada no centro da cidade, outra de um bairro periférico e outra da zona rural de Imperatriz. Essa escolha possibilitou a visualização de uma amostra da realidade das escolas, bem como a compreensão em torno do funcionamento e implicações do conselho escolar no cotidiano das escolas em diferentes áreas geográficas da cidade.

Convém destacar que a rede municipal de ensino possui 148 instituições de ensino, porém, as limitações de ordem temporal, principalmente em um contexto de pandemia da COVID-19, apontaram a participação de apenas três escolas.

Com a finalidade de responder aos objetivos propostos, foram seguidos os procedimentos metodológicos abaixo:

- a) *A análise documental* permite conhecer os marcos e as normas específicas da rede municipal que regulamentam o funcionamento dos Conselhos Escolares na perspectiva da gestão democrática, além dos próprios direcionamentos da política educacional brasileira, com destaque para: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), meta 19 e Regimento dos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino, e Estatuto dos Conselhos Escolares do Município de Imperatriz.

Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador, dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas e dados que são obtidos diretamente das pessoas (GIL, 2008, p. 14).

Para tanto, elencam-se alguns documentos e seus respectivos indicadores que privilegiam a análise sobre a viabilidade deste estudo:

- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) nos artigos 14 e 15 – indicadores: a partir desse marco regulatório, pretende-se identificar as determinações, normas e responsabilidades do Estado e da escola na efetivação da gestão democrática;
 - Plano Nacional de Educação PNE (Lei nº 13.005/2014), sobre a meta 19 – indicadores: a partir desse marco regulatório, ter-se-á a percepção das condições e dos critérios para a materialização da gestão democrática nas escolas públicas;
 - Regimento Escolar dos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz, indicadores: a partir desse documento, analisar-se-á o título V que trata dos CEs e da normatização do seu funcionamento.
- b) *A entrevista semiestruturada* possibilita ao pesquisador conhecer a realidade sobre a ótica interna dos sujeitos participantes e traz informações significativas à análise do objeto de estudo. Nessa perspectiva, foram entrevistados os seguintes sujeitos: os gestores, como presidentes dos Conselhos, os representantes dos pais, dos alunos, dos professores e dos funcionários. Buscou-se perceber as implicações do Conselho nos

variados aspectos da gestão e analisar a participação da comunidade e as normas específicas do Regimento Municipal.

- c) *A pesquisa bibliográfica* possibilita ao pesquisador realizar um estudo para compor o estado da arte, identificando o que foi produzido pela comunidade científica e, também, as obras de autores que debatem sobre o tema no contexto educacional brasileiro. Contribui para a fundamentação dos elementos teóricos, para a análise dos dados da pesquisa e, conseqüentemente, para a elaboração do relatório final (dissertação) e da proposta de trabalho, ou seja, o produto requerido em um mestrado profissional.

1.3 Organização da dissertação

O trabalho está organizado em sete seções, dispostos na síntese que segue. A primeira seção corresponde à **introdução** do trabalho, na qual são apresentados de forma inicial os elementos do objeto de estudo; a problematização, incluindo o levantamento de alguns trabalhos acerca da temática; os objetivos propostos; a metodologia e os procedimentos para o desenvolvimento da pesquisa, além desta síntese de seções que compõe o trabalho final.

A segunda seção intitulada “**O estado Democrático: elementos históricos**” aborda o panorama histórico sobre a democracia que tem início na Grécia antiga, com a democracia direta, até o Estado Moderno, através da democracia representativa e participativa. Recebe destaque a discussão sobre o processo democrático no contexto brasileiro. Em seguida, ressaltam-se a participação social e sua influência no processo de implementação das políticas públicas no campo educacional.

Na terceira seção, “**A construção da gestão escolar democrática no Brasil**”, situam-se os aspectos da transposição do modelo burocrático para o gerencial na administração pública, delineando-se as concepções da gestão democrática, suas principais características e os mecanismos que propiciam a efetivação da democratização da escola pública.

Na quarta seção, “**O Conselho Escolar: discursos e práticas**”, discute-se sobre o Conselho Escolar como um canal coletivo de participação e problematiza-se sobre a sua importância na democratização da gestão e institucionalização de processos. Apresentam-se os Conselhos Escolares no município de Imperatriz/MA por meio das análises dos dados gerados durante a pesquisa. Evidenciam-se suas práticas e as implicações na gestão das escolas da rede municipal de ensino. Destacam-se os documentos que consubstanciam as normas de funcionamento desse canal nas escolas pesquisadas, além da percepção dos interlocutores que fazem parte do colegiado sobre os significados da participação dentro desse canal coletivo.

Na quinta seção é apresentado o “**produto da pesquisa**”, sendo o mesmo uma proposta de formação continuada, cujo público-alvo inclui conselheiros escolares e gestores que compõem as escolas da rede municipal de ensino. Abordam-se os seguintes eixos temáticos: democratização da escola; construção da cidadania; Conselhos Escolares; e aprendizagem na escola. Nessa seção, os Conselhos Escolares são tratados como instrumento de democratização e construção da cidadania.

A sexta e última seção corresponde às “**considerações**”. Nessa seção são retomados os principais aspectos acerca das discussões relacionadas aos conselhos escolares em seu sentido mais amplo, bem como acerca dos dados gerados a partir da pesquisa de campo, retomando os objetivos propostos.

A presente etapa introdutória está organizada da seguinte forma: inicialmente o texto visualiza algumas ideias sobre a gestão democrática e Conselho Escolar; em seguida são mencionados os elementos da problematização por meio do questionamento norteador, bem como os objetivos propostos para a pesquisa. O texto também discorre sobre os trabalhos pesquisados e que tratam do referido objeto, apresentados no quadro do estado da arte. Discorre-se ainda sobre os procedimentos metodológicos (o método dialético, a abordagem qualitativa, e o seu percurso, incluindo análise documental, entrevista semiestruturada, pesquisa bibliográfica) e a estrutura desta dissertação.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO: ELEMENTOS HISTÓRICOS

Esta seção contempla o panorama histórico sobre a conquista da democracia e sua influência no desenvolvimento da sociedade, resgatando os aspectos de sua materialização nas experiências da sociedade grega a partir do sentido da democracia direta, com a participação daqueles que eram considerados cidadãos. Na sequência, apresenta-se a perspectiva cunhada na época moderna, sob o arcabouço da representação enquanto mecanismo de consolidação de uma democracia que restringiu a participação da sociedade. Por fim, discute-se como se constituiu a democracia no contexto brasileiro, apontando seus desdobramentos, dilemas e conflitos.

Problematiza-se, ainda, a categoria participação através dos movimentos populares, considerando a sua importância nas conquistas e mudanças ocorridas no âmbito educacional, a partir da década de 1980, no contexto brasileiro. Com essa contextualização, pretende-se construir as análises teóricas sobre o objeto de estudo, tendo como fundamento obras de autores que discutem as temáticas propostas nesse desenvolvimento, com destaque para: Rosenfield (2003), Dublante (2016), Cabral Neto (1997, 2007), Mendes (2007), Bobbio (1995), Gadotti (2013), Bordenave (1994), Paro (2003), Werle (2003) e Kelsen (2000). Esses autores, no desenvolvimento dos seus trabalhos, destacam a relevância da democracia na constituição dos processos de participação e, conseqüentemente, de democratização da educação.

2.1. Democracia: contextos instituídos

A palavra “democracia”, no sentido etimológico, significa “o governo do povo”, o governo da maioria. Nessa premissa, afirma Rosenfield (2003), seria um fenômeno político, isto é, uma forma de governo do povo. A democracia surgiu na Grécia Antiga acerca de dois mil anos, por isso Atenas é conhecida como o berço da democracia na antiguidade grega, diferenciando-se de outras duas formas de governo, a saber: monarquia ou governo de um só; e aristocracia ou governo de alguns.

O governo da maioria, em Atenas, acontecia através de uma democracia direta e não representativa, ou seja, os cidadãos gregos participavam pessoalmente das decisões e de todas as questões políticas. Os encontros realizados em praça pública, sendo este o espaço onde se tornava efetivamente um lugar de reunião, de discussões e de confrontos de ideias, onde as decisões e ações políticas eram debatidas e deliberadas por meio do voto. Essas decisões e ações

políticas eram realizadas no formato de um comício ao ar livre, quando todos os cidadãos com idade superior a 18 anos tinham o direito de participar.

A sociedade ateniense deixou um legado político para o Ocidente. Eles foram capazes de fazer com o que os homens se submetessem à força da lei como um ponto comum (PIERINI, 2008). Dessa forma, os homens eram vistos a partir do ponto de vista da isonomia, pela qual todos eram iguais perante a lei. Portanto, a comunidade grega era formada por indivíduos que tinham a oportunidade de falar em nome e pelo Estado, ou seja, esses indivíduos formavam o Estado.

Contudo, esse governo da maioria possuía um sentido restrito, pois o termo “cidadão” referia-se apenas àqueles que tinham reconhecimento político. Sendo assim, as mulheres, os escravos, a maioria dos estrangeiros, além de um número considerável de não cidadãos, que eram homens livres, quase todos gregos. Estes, por algum motivo, perderam seus direitos cívicos, sendo excluídos da participação nas assembleias.

Mesmo nessas circunstâncias, a democracia grega alcançou notoriedade nos séculos V e IV a. C., sendo esse período um dos mais fecundos intelectualmente, pois foi um momento marcado por intensos debates sobre a conduta humana. Desse modo, em relação ao aspecto político,

Os gregos foram os primeiros a pensar de forma sistemática sobre política, a observar, descrever e, finalmente formular teorias políticas. Por boas e suficientes razões, a única democracia grega que podemos estudar com profundidade, a de Atenas nos séculos V e IV a. C. Foi a produção escrita grega originada da experiência ateniense que os séculos XVIII e XIX conheceram, na medida em que a leitura histórica teve um papel do despertar no desenvolvimento das modernas teorias democráticas (FINLEY, 1988, p. 27).

As assembleias na sociedade ateniense ocorriam, aproximadamente, durante 40 vezes ao ano, quando os gregos, de modo costumeiro, desenvolviam a teoria política através de algumas questões fundamentais para o debate político. Entre essas questões estavam a escolha dos dirigentes, o tempo de permanência nos cargos, a definição dos impostos, a luta pela liberdade, a contraposição aos privilégios aristocráticos para se manterem no poder e os demais assuntos de interesse da sociedade.

Conforme Barker (1978), em Atenas, a liberdade era um direito de nascença. Essa liberdade significava “viver como se quisesse” na sociedade e o poder soberano da maioria no campo político. O termo “igualdade” significava “isonomia”, ou igual respeito com todos; e

“isegoria” correspondia à igual liberdade de expressão por tempo similar a todos os participantes de uma assembleia.

O indivíduo, na concepção grega, era valorizado pelo que representava para a comunidade. Assim, a cidadania não era baseada na riqueza ou na origem do seu nascimento ou na linhagem. Se o homem pudesse demonstrar que seus pais eram atenienses, se fosse aceito pelo voto e se não fosse declarado culpado por algum crime contra o Estado, este era considerado um cidadão livre, com direito de voto e voz na assembleia (OBER, 2001).

Entretanto, essa experiência democrática desapareceu após a guerra do Peloponeso, desencadeada nos anos de 431 a 404 a. C., a partir de um conflito militar entre Atenas e Esparta. As duas principais cidades gregas contribuíram para a implementação de um novo sistema de governo de cunho autoritário, baseado no regime militar de Esparta. Vale mencionar algumas mudanças que favoreceram o processo de declínio do modelo democrático grego, a saber:

- a) Regime autoritário que contribuiu para esfacelamento do poder político e econômico e a instauração do feudalismo.
- b) O Estado absolutista, unidade política concentrada na figura do monarca, passava a elaborar e executar as leis, sem mais a participação do povo.
- c) A expansão territorial, promovida com o feudalismo e as conquistas de novas terras dificultando a democracia direta.
- d) A ascensão da burguesia, resultando em concentração de fortunas, gerando desigualdades sociais (DUBLANTE, 2016, p. 41).

Nesse contexto, a democracia praticamente desapareceu do cenário político. De acordo com Cabral Neto (1997), somente dois mil anos depois os ideais democráticos ressurgiram através dos federalistas, cujos argumentos contrapunham a democracia direta dos antigos à democracia representativa, sendo esta a única forma de governo popular viável nos Estados modernos.

Na era moderna, a democracia passou a ser característica fundante dos regimes do Ocidente. Esse desenvolvimento se deu com a Revolução Industrial⁴ Inglesa e a Revolução Francesa, que favoreceram as grandes mudanças políticas, sociais e, principalmente, econômicas. Segundo Mendes (2007), essas mudanças passaram a exigir novas estratégias para a condução da coisa pública, tendo em vista o liberalismo econômico da Revolução Industrial e o liberalismo político da Revolução Francesa. O autor menciona ambas, sendo incompatível com o absolutismo e revelando a constituição de uma nova postura no exercício do poder.

⁴ A Revolução Industrial foi um período de grande desenvolvimento tecnológico que teve início na Inglaterra, a partir da segunda metade do século XVIII. Essa revolução garantiu o surgimento da indústria e consolidou o processo de formação do capitalismo.

À luz das novas condições, a ideia de democracia foi resgatada e adaptada aos novos parâmetros da realidade, agora a partir da representação política. De acordo com Mendes (2007), o resgate somente será consolidado com o valor positivo no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, ou seja:

[...] com a representação, marcada pela liberdade dos representantes em deliberar acerca do interesse geral, garante-se a formação de uma ideia de bem comum, a partir da interpretação que um seletivo número de representantes faz dos fragmentados interesses presentes na sociedade, evitando-se que uma determinada facção se torne majoritária. Controlada pela política de freios e contrapesos, esperava-se prevenir a representação da tirania da maioria ou da traição dos representantes da vontade popular. Juntos, os dois mecanismos – federalismo e representação – evitariam a ascensão de facções e interesses parciais, abrindo caminho para a síntese da diversidade e pluralidade presentes no novo mundo (MADISON; HAMILTON; JAY, 1999, p. 144).

O trecho citado ressalta a importância do governo representativo que possui como premissa a característica da liberdade de escolha dos representantes, os quais possuem competências para deliberar acerca dos interesses coletivos e garantias dos direitos individuais. De acordo com Mendes (2007), os autores acreditavam na superioridade e na vantagem da representação. Assim, a característica principal é que todos os cidadãos possuem a soberania. Portanto, através da constituição do mecanismo representativo, está vinculada a ideia de federalismo, que trata de uma nova estrutura, um ideal para se governar as sociedades modernas.

Convém mencionar que a democracia moderna, influenciada pelas transformações no contexto econômico, político e social, passou a ser instituída no ideal liberal, sendo este uma premissa do capitalismo, cuja visão é contrária à teoria democrática. Nessa perspectiva, a democracia moderna surge sob a prerrogativa do exercício da cidadania. Contudo, o status de cidadão estava subordinado à propriedade - é cidadão quem é proprietário. Essa visão tem como desdobramento um caráter restritivo de democracia, ou seja, a democracia que está na base do pensamento liberal é, na verdade, a democracia dos proprietários (CABRAL NETO, 2007).

Assim sendo, a concepção liberal no campo da política surgiu com bases discriminatórias, pois a participação através do sufrágio era privilégio daqueles que possuíam propriedade ou dos que pagavam certa quantia de impostos, de modo que grande parte da população era excluída do direito de votar. No entanto, o liberalismo reconheceu formalmente que todos os homens são iguais perante a lei, o que representou um significativo avanço para a história da humanidade.

[...] a igualdade que está na base do pensamento liberal é a igualdade jurídica, a igualdade de oportunidade, a qual prevê a equidade dos pontos de partida e não dos pontos de chegada. O direito do cidadão é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. É o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual (CABRAL NETO, 1997, p. 294).

O fundamento da igualdade contribuiu para o avanço da ideia de representação por meio do processo da eleição, pelo qual o cidadão elege com o voto os representantes para dirigi-los. Isso ocorre em um sistema regulador de eleições periódicas, com uma livre escolha de candidatos, sufrágio universal para adultos, oportunidades de organização de partidos políticos concorrentes, decisões majoritárias a par de salvaguardas para a proteção dos direitos das minorias, judiciário independente do Executivo e garantias constitucionais para as liberdades civis fundamentais.

Cabe sublinhar um outro aspecto a respeito da aliança entre o liberalismo ou capitalismo e a democracia: há o reconhecimento de que existe uma tensão, uma vez que à democracia compete estabilizar as expectativas dos cidadãos ao criar padrões mínimos de garantia do exercício da cidadania e de seus direitos. Santos (2002) menciona a urgência de repensar tal relação, pois só pode ser entendida como democracia se for concedida uma nova experiência como democracia redistributiva e participativa. Isso significa que o Estado deveria estar comprometido em garantir critérios de inclusão por meio da redistribuição de recursos e reconstituição do espaço público. Logo, é preciso democratizar a esfera estatal para que faça sentido a ação de democratizar.

Em relação aos bens, Bobbio (1995) enfatiza que a democracia que se estende a todos os cidadãos, além dos direitos de liberdade e dos direitos sociais, é vista como mais igualitária do que a democracia liberal. No que se refere ao critério, a máxima “cada um segundo suas necessidades”, cada um segundo sua posição, faz jus aos elementos que caracterizam o Estado, mas contrapõe-se ao Estado liberal, pois, na prática liberal, não pode assegurar a todos os homens o igual usufruto da liberdade.

Para que haja, de fato, igualdade, o papel do Estado liberal seria o de coordenar as funções de produção. Em outras palavras, a produção direta do bem-estar, assim como no controle da vinculação e obtenção de recursos, deveria contar não apenas com a democracia representativa, mas também com a participativa. Nas novas condições, o Estado deveria fomentar a experimentação constante de participação ativa dos cidadãos através da institucionalidade democrática e da fiscalidade participativa, tornando possível a cidadania.

Nessa direção, o pensamento democrático moderno baseia-se na representação política, que possui como elemento fundante o fomento das deliberações coletivas visando aos anseios da população. O Estado representativo seria a forma na qual as principais deliberações políticas são decididas e controladas por representantes eleitos, periodicamente. Assim, na democracia moderna, a participação acontece por meio de um sistema no qual o governo é eleito pelo povo com o intuito de representar os interesses ou pontos de vistas dos cidadãos.

O voto como um dos instrumentos da democracia moderna é considerado um mecanismo fundamental para adquirir poder e participar das tomadas de decisões no sistema democrático representativo. Embora sendo um instrumento do liberalismo para a manutenção do poder político, a conquista do direito ao voto pela classe operária no século XIX foi uma das suas mais importantes conquistas (ROSENFELD, 2003). Inclui-se, dessa forma, um número maior de pessoas nas lutas pelos direitos sociais, possibilitando, ainda, maior abertura política, tendo em vista que:

[...] constitui-se através do direito de voto um novo espaço público que acolheu em si todos aqueles que, até em então, estavam excluídos da cena pública e do bem-estar material da sociedade. A democracia moderna ganhará um novo rosto, inaugurando um novo sentido do político, ao determinar-se por um espaço público de discussão, de luta de negociação e de diálogo (ROSENFELD, 2003, p. 31).

No contexto atual, mesmo com a ampliação da participação nos processos decisórios através de mecanismos de representação, como os conselhos municipais, as audiências públicas e os conselhos escolares, pelos quais a população pode deliberar sobre os interesses coletivos, existem elementos que dificultam a efetiva participação, dentre os quais: a apatia pelo processo de escolha retratada pela ampliação das abstenções nas eleições; falta de um *feedback* político em relação às demandas da população; não participação de um número significativo da população.

Em relação a esse fato, Peirine (2018) afirma que o Estado deve garantir aos cidadãos oportunidades para viabilizar a participação, pois o mecanismo de representação vigente já não consegue atender às demandas políticas da atualidade. Diante desse cenário de descrédito, defende-se a necessidade de complementar a democracia representativa com mecanismos da democracia semidireta, já que, por meio dela,

[...]. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições como o referendun, a

iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável (BONAVIDES, 2014, p. 296).

No contexto da escola, o Conselho Escolar é um colegiado que se aproxima dessa perspectiva da democracia semidireta. Embora os representantes sejam eleitos pelos seus pares para que, através dele, todas as pessoas ligadas à escola possam ser representadas e tenham como decidir sobre os aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros (ANTUNES, 2002), existe a possibilidade de uma participação mais direta ao integrar os representados nos processos decisórios por meio de encontros cujo objetivo é discutir sobre as demandas de cada segmento, como também saber opiniões acerca dos assuntos a serem debatidos. Além disso, tem-se a condução do processo de elaboração, implementação e avaliação do projeto político pedagógico da escola, no qual a participação da comunidade é condição fundamental para a efetividade das ações.

Esse processo representativo, em que há participação direta ou semidireta da comunidade, é uma das características marcantes da democracia moderna, denominada de representação política (CABRAL NETO, 2007). O representante deve estar voltado para atender aos interesses da nação, e não somente dos representados. Desse modo, a representação política não pode estar sujeita a um mandato com vínculos, mas sim voltado para o povo, com participação popular. Sobre isso, Kelsen (2000, p. 141-142) salienta que:

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

Para Rousseau (2005), a soberania popular não pode ser representada somente pelo simples voto, uma vez que não traduz a expressão da vontade coletiva. Segundo o filósofo, existem limitações na democracia representativa, pois ela possui uma natureza restritiva. Portanto, o ideal seria a participação popular direta, sendo esse o fundamento necessário à sociedade contemporânea para se reconstruir uma democracia em que o povo seja capaz de expressar sua vontade ou um meio para a sua consolidação. Por isso, a democracia direta não

deve ser entendida como um mecanismo antagônico à democracia representativa, mas como um complemento.

É importante destacar que a democracia tem várias formas e que existe um conjunto de conflitos em sua materialização, com posicionamentos autoritários em discursos democráticos. Assim, cada país institui formas diferentes, tendo em vista o percurso de seu próprio desenvolvimento econômico, social e político, a exemplo do Brasil. A seguir será discutido sobre os dilemas que afligem tal processo democrático no território brasileiro.

2.2 Caminhos da democracia no contexto brasileiro: no ideário do século XX

O debate sobre a construção da democratização brasileira é repleto de embates políticos, com demonstrações de lutas pelo poder. É uma trajetória marcada por governos autoritários, cuja principal característica é a restrição de direitos sociais, a censura, a violência, conflitos e a repressão diante das manifestações, minimizando o sentido de democracia.

Dublante (2016) menciona que o processo de democratização foi construído a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, entre os períodos de 1930- 1934, permanecendo 15 anos no poder. Isso ocorreu após a saída do presidente Washington Luís e culminou com o fim da república Velha. Nesse período havia um desdobramento político em que a alternância no poder se dava entre os dois maiores colégios eleitorais e os estados mais ricos: São Paulo e Minas Gerais. Esse desdobramento político ficou conhecido como política do café com leite. Tal processo possibilitou que a elite agrária permanecesse no poder por cerca de 35 anos.

A era Vargas iniciou um processo de centralização política, suspendendo a Constituição de 1891 e fechando o Congresso Nacional, passando a controlar os poderes. Por outro lado, instituiu em 1934 a Justiça do Trabalho, que regularizou a concessão da jornada de trabalho em oito horas diárias e o salário mínimo. Outros benefícios confirmados foram o voto direto e o voto feminino. Convém destacar que, apesar de Vargas ter instituído alguns benefícios, seu governo foi marcado pelo uso de mecanismos de forte controle social, através de repressão política, censura, restrições das liberdades individuais, prisões e perseguições contra aqueles que se opunham ao seu governo.

A partir de 1945, a democracia de massa começou a tomar fôlego, diferindo-se de qualquer outra democracia ocidental à medida que o Estado se apresentava de maneira direta a todos os cidadãos. Nessa ocasião, o povo podia influir de alguma forma na composição de forças e na renovação da elite detentora do poder, destacando-se o sufrágio universal como uma forma de expressão política das massas populares (WEFFORT, 1978). A democracia ganhava

um perfil singular ao se definir através das relações que teriam seus fundamentos na massa e nas lideranças populistas.

Nesse contexto, a partir de 1946 a 1964, houve um fortalecimento de grupos políticos, formando uma nova organização na política nacional. Embora com o planejamento de instaurar uma Assembleia Constituinte para elaborar uma constituição democrática, o Golpe de 1964 impediu o avanço dessa proposição, tendo em vista a destituição de João Goulart do poder. Foi o início de um período de grande repressão, caracterizado por momentos de autoritarismos, violência, censura, sequestros e execuções cometidas pelo governo.

Além de forte repressão, o período militar é caracterizado ainda, por um modelo econômico com grande concentração de renda, voltado para o mercado com os países estrangeiros, por meio de acordos de cooperação e de empréstimos para o desenvolvimento da indústria e da infraestrutura, fato que contribuiu para a elevação da dívida externa e dependência econômica (DUBLANTE, 2016, p. 26).

Com o Golpe Militar, as forças armadas passaram a ter forte controle estatal, dirigindo instituições, definindo a ocupação dos cargos, mudando normas e legislações, e, ainda, organizando uma nova política de controle do Estado, com a centralização do poder. Essa forma de controle ocasionou um racha entre os próprios militares, existindo conflitos entre as alas consideradas moderada e radical durante os 21 anos em que se mantiveram no poder (KINZO, 2001).

Por outro lado, tratava-se de uma situação que manteve em funcionamento os mecanismos e os procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário. Apesar de terem seus poderes drasticamente reduzidos e vários de seus membros terem sido expurgados, manteve-se a alternância na presidência da República e permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controle do Estado. Em síntese, tinha-se um arranjo que combinava traços característicos de um regime militar autoritário com outros típicos de um regime democrático.

Embora o período entre os anos 1930 a 1964 tenha sido marcado por um controle social e político com grande violência, houve algumas conquistas no processo democrático, entre os quais: direitos trabalhistas para a classe trabalhadora; manutenção das eleições periódicas, apesar do embate político; e maior ascensão e participação dos movimentos populares no cenário brasileiro. Portanto, esse foi um período importante para a democratização do país.

Segundo Bonfin (2004), o contraste da experiência brasileira é explícito. Todavia, é necessário perceber que foi a partir da transição do regime militar, após a promulgação da Carta

Constitucional de 1988, que ocorreu um conjunto de mudanças para incluir novos sujeitos na definição política. Foi um aprendizado social que primou pela maior participação, proporcionando a superação da fragmentação e da ausência de solidariedade, uma nova perspectiva pós-regime militar. Contudo,

[...] os movimentos sociais contribuíram significativamente para mudança do quadro instalado, com severas críticas às arbitrariedades do governo, principalmente as relacionadas às prisões, torturas, desaparecimentos e mortes dos opositores, estudantes, professores universitários, membros da igreja católica e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), iniciaram várias manifestações a partir do ano de 1975, para levar ao conhecimento da sociedade os fatores acontecidos nos porões da ditadura (DUBLANTE, 2016, p. 27).

A democracia constitui-se, então, como um processo no qual a renovação política deve proceder das camadas populares para o alto, intensificando-se as potencialidades que a classe trabalhadora possui no sentido de superar as desigualdades sociais por meio da luta política, sendo esta um valor estratégico para a superação da concentração do poder e da riqueza (COUTINHO, 1979).

Convém ressaltar que a redemocratização do Brasil aconteceu por meio do debate entre duas forças contraditórias: a primeira ligada aos próprios militares e seus apoiadores, que desejavam preservar a ordem vigente com uma ditadura formal e aberta, mesmo que tivessem que aceitar mudanças que não abalasses de imediato a estrutura do poder estabelecido; e a segunda relacionada às forças populares, que anunciavam uma democratização com a ampliação da participação popular, inclusive na escolha dos dirigentes e nas decisões políticas. A segunda força também contemplou conquistas sociais, como o direito à educação e à saúde pública para todos, além de melhor distribuição de renda.

Esse cenário constituiu um momento em que emergiram movimentos sociais que se organizavam como espaço de ação reivindicativa (ROSA; LUIZ, 2011). Os movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos de esquerda contribuíram para a formulação do aprofundamento democrático por meio da extensão da participação.

A transição democrática no contexto brasileiro ocorreu de forma tutelada, ou seja, de cima para baixo. Assim, para que houvesse um Estado democrático com uma sociedade civil civilizada, esse processo não viria de cima, mas irromperia de baixo, apresentando a verdadeira face do Brasil novo, desprendido da órbita burguesa e da pressão conservadora e autoritária.

Era um país que buscava resgatar uma outra ideia de democracia, aquela em que os interesses do povo eram representados (REZENDE, 1996).

Durante a eleição para presidente da República, em 1988, os líderes do PMDB articulavam uma estratégia alternativa caso a emenda não fosse aprovada pelo Congresso. Tancredo Neves iria concorrer pela oposição nesse pleito (KINZO, 2016). No panorama das Diretas Já:

Quase todos os que saíram às ruas bradavam por muito mais do que eleições diretas para presidente; desejavam um outro modelo de economia e política social que supunham um Estado verdadeiramente democratizado. O fracasso das Diretas Já, seguindo da continuação da abertura lenta, gradual e segura garantia a manutenção da rota, e ao mesmo tempo criou a ilusão de que os problemas se deveriam exclusivamente à ditadura militar (MELO; NOVAIS, 1998, p. 651).

Nessas condições, o processo de redemocratização, a partir das reivindicações sociais, despertou o pensamento sobre a necessidade de reverter a ilusão de participação pela construção da crença de uma igualdade e de uma verdadeira participação dos espaços existentes (REZENDE, 1996). Tais questões trouxeram interpretações polêmicas acerca da denominada democracia social, que exigia a conjugação da liberdade e participação política com igualdade social. A sociedade civil almejava um modelo de democracia em que os diversos setores sociais pudessem também deixar as suas marcas nos espaços silenciados.

Dias (2015) afirma que, em março de 1983, o deputado federal Dante Oliveira, do partido do PMDB, apresentou a emenda das eleições diretas para a eleição do presidente da república e sucessão do general Figueiredo. O intuito era viabilizar a candidatura de Tancredo Neves. Diante disso, o senador Teotônio Vilela (PMDB) propôs uma campanha nacional pelo voto nas eleições para presidente. A campanha foi recebida como prioridade pelo PT (Partido dos Trabalhadores), o qual firmou a realização de um comício em Goiânia, reunindo os partidos PT, PMDB e PDT.

Outro momento histórico dessa época foi o comício em prol das Diretas, realizado em São Paulo, reunindo as frentes dos partidos e, ainda, a Central Única dos trabalhadores⁵ (CUT). Cerca de 10 mil pessoas participaram do evento em uma demonstração de que os movimentos e partidos progressistas da época estavam juntos para romper com as amarras deixadas pelos militares.

⁵ A Central Única dos Trabalhadores (CUT) é uma entidade de representação sindical brasileira, fundada em 28 de agosto de 1983, na cidade de São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo, durante o Primeiro Congresso Nacional da Classe Trabalhadora. Teve como fundadores Luís Inácio Lula da Silva e Jaques Wagner.

Contudo, mesmo com a participação de artistas, intelectuais, partidos do centro e da esquerda, esses eventos não foram suficientes para convencer o Congresso Nacional a apoiar as eleições diretas naquele momento. Para conseguir êxito, era necessário apoio de parlamentares que apoiavam o governo, mas o PDS se recusou a participar dessa negociação, forçando o PMDB e os dissidentes de partidos governista, que depois criariam o PFL, a construírem a Aliança Democrática⁶, a fim de unir forças para derrotar o candidato do governo. A condição colocada foi que o senador José Sarney, até então grande defensor daqueles que estavam no poder, fosse escolhido para ser o candidato a vice-presidente na chapa da oposição.

Convém ressaltar que a derrota da emenda das Diretas deu impulso definitivo a uma estratégia conciliatória. A escolha do novo presidente da República foi delegada a um Colégio Eleitoral, formado pelo Congresso Nacional, o qual contava com ampla representação dos setores ligados ao regime.

Com esse acordo consolidado e com a eleição restrita à escolha do Congresso Nacional de forma indireta, Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos, respectivamente, presidente e vice-presidente do Brasil em 15 de janeiro de 1985. Entretanto, a doença repentina de Tancredo Neves, seguida de morte, levou à posse do vice José Sarney, um colaborador direto da ditadura, ao cargo de presidente da República (KINZO, 2001).

Para Oliveira (2008), esse foi o primeiro golpe político contra a Nova República, haja vista que, pela Constituição vigente à época, a vacância deveria ter levado à convocação de novas eleições.

Nessas condições, a Nova República nascia sob circunstâncias bastantes frágeis. O presidente teria que enfrentar uma crise econômica e social. Sem plano e sem respaldo das urnas, ter-se-ia à frente uma administração vulnerável. Nesse contexto, a redemocratização brasileira teve um percurso bastante tumultuado no que diz respeito à questão da economia, da política e do social, um caminho de “pedras e espinhos” no período que se seguiu entre 1986 e 1994. O país mudou quatro vezes de moeda e teve seis planos econômicos, sendo o plano real o mais bem-sucedido (KINZO, 2001).

Diante de tais problemas que agravaram a economia e comprometeu a capacidade do Estado em governar de forma articulada com o congresso e a sociedade, a governabilidade se manteve em constante dificuldade, pois o governo não conseguia articular a aprovação de pautas essenciais para o pleno funcionamento do Estado.

⁶ A Aliança Democrática foi uma coligação entre o PMDB, o principal partido de oposição ao Regime Militar e os dissidentes do PDS que formavam a Frente Liberal. Mesmo sendo indireta, a oposição mobilizou a população em dezenas de comícios em todo o país.

A despeito das dificuldades relatadas e do delicado momento político, esse foi um período significativo para um novo movimento de democratização brasileira. Nele houve a elaboração da Constituição de 1988, com participação popular em articulação com vários partidos políticos, principalmente os de esquerda. Foi um processo tumultuado que envolveu embates entre os mais variados grupos, cada um tentando aumentar ou restringir os limites do arranjo social, econômico e político. Cada força política buscava assegurar seu espaço nesse momento:

A pecha de uma transição negociada acabou fazendo com o que seus condutores – líderes políticos moderados – se tornassem mais vulneráveis às críticas quanto às limitações do novo regime mais sensíveis às pressões das forças políticas que davam pelo aprofundamento da democratização (KINZO, 2001, p. 05).

Pode-se considerar que os problemas do processo de democratização na experiência brasileira, em relação à incorporação de experiências participativas e à abertura de novos espaços com essa finalidade, iriam perdurar ainda por muito tempo. A classe que se mantinha no poder estava disposta a defender seus interesses a qualquer custo e a continuar a excluir a sociedade das decisões políticas, embora na elaboração da constituição os grupos organizados se fizessem presentes.

Nesse processo de transição gradual e controlada é que a Constituição Federal de 1988 foi elaborada, tendo como procedimentos a descentralização e a democratização da participação por meio de consultas públicas e da constituição de grupos de trabalhos com entidades representativas, entre elas a da educação, responsável pela elaboração do texto constitucional.

Carvalho e Viana (2008) afirmam que, a partir da transição do período militar, de caráter autoritário, para a democracia, após a promulgação da Carta Constituinte de 1988, as decisões políticas passaram a ser pensadas com o objetivo de expandir as oportunidades sociais a um número maior da população brasileira, apresentando abertura a processos decisórios em que a comunidade se fizesse presente. A população envolvida podia discutir e propor ações para a melhoria de suas condições educacionais, de saúde, saneamento básico, habitação, assistência social e distribuição de renda. Em outras palavras, com a Carta de 1988, o Estado passaria a não ser visto como opressor, mas a proteger o indivíduo e a buscar a materialização dos direitos sociais conquistados nas lutas e incorporados ao texto constitucional.

De acordo com Cabral Neto (1997), esse direcionamento propiciou a incorporação de elementos da democracia participativa, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e, ainda, o reconhecimento da educação como um direito público subjetivo, sendo obrigatório o

seu acesso. Cabia, então, ao Estado a responsabilidade de garantir as condições de oferta para todos. Houve o fortalecimento dos poderes legislativo e judiciário, e dos níveis subnacionais de governo, além de liberdade de organização dos novos partidos políticos (KINZO, 2001).

O contexto dos anos de 1980 apresentou conquistas sociais relevantes ao processo democrático. Já as décadas de 1990 a 2000 foram marcadas por ganhos significativos no campo educacional, mas também por alguns retrocessos. Com a implantação da lógica neoliberal, o Estado se tornou o executor de ações para garantir o crescimento econômico, com pouca ou nenhuma redistribuição de renda. Ao mesmo tempo, criou estratégias de desmobilização social, entre as quais: a) restrição dos direitos de manifestação e de greves; b) exercício do controle ideológico sobre a mídia, caracterizando a maioria dos movimentos como violentos e sem amparo legal; e c) repressão e criminalização dos movimentos, com o objetivo de restringir a participação da sociedade (MINTO, 2013). Nesse sentido, questiona-se a própria validade da democracia enquanto espaço de manifestação da garantia de direitos e de participação social.

Considerando esse contexto de constituição da democracia brasileira, percebe-se que existiram e existem muitos desafios a serem enfrentados, incluindo a própria consolidação do sistema neoliberal. As bases para esse processo estão dadas, cabendo à sociedade, por meio dos movimentos sociais e de sua organização coletiva, lutar por novas conquistas e pela efetiva participação nos processos decisórios, garantindo o direito à voz e ao voto não apenas nos momentos de eleição para escolha dos representantes, mas também na elaboração e implantação das políticas públicas, incluindo aquelas voltadas à educação.

2.3 A participação no processo de democratização das políticas educacionais

A democratização das oportunidades em relação às políticas públicas tem como um dos princípios fundamentais a participação. É ela quem fortalece e facilita o crescimento da consciência crítica da população (BORDENAVE, 1994), tornando-se um instrumento de reivindicação por melhores condições de funcionamento das instituições de ensino e por sua democratização.

A democracia possibilita a construção de processos participativos, levando a sociedade a exigir do poder público, nas esferas federal, estadual e municipal, a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem a melhoria das suas condições de vida. Borba (2012) menciona que a participação está presente desde os primórdios, a partir do pioneirismo do povo grego (Período Clássico, século VI a IV a. C.). Em seguida, esteve presente

na democracia representativa liberal do Estado moderno, através de diferentes movimentos sociais.

A palavra participação possui vários significados. Segundo Aurélio Buarque de Holanda (1988), a palavra origina-se do latim *participatio* e significa ato ou efeito de participar. Já o verbo “participar”, dependendo do seu uso, pode ter outros significados: 1) fazer, saber, informar, anunciar, comunicar; 2) ter parte em; 3) ter ou tomar parte; 4) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; 5) ter traço(s) em comum, ponto(s) de contato, analogia(s). Em outras palavras, é algo que remete a uma organização coletiva, um processo de escolha em prol de algo que é comum.

Na compreensão de Bordenave (1994, p. 22), participação vem da palavra “parte”, que significa fazer parte, de modo que, na dimensão social, segundo Cremonese (2012), é um processo que pode ser compreendido pelo ponto de vista das classes que operam na sociedade. A palavra “participação” refere-se a um mecanismo de luta para aquelas classes que têm sido historicamente excluídas e, por isso, anseiam buscar a sua parte, ou seja, tomar a parte que é deles. A participação ocorre na luta pelos direitos que determinados grupos reconhecem como sendo seus.

Ainda no entendimento de Bordenave (1994), a participação integra o cotidiano da coletividade humana. Portanto, ao longo da vida e em diversas ocasiões, as pessoas são levadas por iniciativa própria, ou não, a participar de grupos e atividades. O ato de participar e tomar parte revela a necessidade que os indivíduos têm em associar-se na busca pelos objetivos que lhes seriam de difícil obtenção, ou, até mesmo, inatingíveis, caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada.

Nessa mesma direção, a participação constitui-se como uma necessidade fundamentalmente humana. Ao nascer, o ser humano, de maneira involuntária, já participa de um grupo social, a família, e de uma sociedade na qual está inserido. Portanto, mesmo sem conhecer, o ato de participar é algo inerente ao homem. Pela sua natureza, onde quer que os indivíduos estejam, há necessidade de participar, intervir, tomar parte, pois o indivíduo vive em sociedade. Logo, a participação sempre vai estar presente no cotidiano das atividades humanas, sendo esse um caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo (BORDENAVE, 1994).

A vida em sociedade leva o indivíduo a participar individualmente ou coletivamente dos movimentos sociais, cujo intuito é reivindicar o acesso aos bens públicos ou aos processos de decisão política a partir da escolha de um representante por meio do voto, uma conquista considerada recente no contexto brasileiro com a ampliação do direito ao voto às mulheres e

analfabetos. Convém ressaltar que, como dito anteriormente, no modelo de democracia grega, especificamente em Atenas, a participação dava-se de forma direta durante as assembleias nas praças, mas envolvia uma pequena parcela da população que era considerada cidadã.

A participação era bastante restrita. Na verdade, eram considerados cidadãos aproximadamente 10% da população ativa da cidade, sendo excluídos os estrangeiros, as mulheres e os escravos. O importante, no entanto, é que se desenvolveu uma nova concepção de poder, opondo a democracia à aristocracia e o ideal do cidadão ao guerreiro (BORBA, 2012, p. 87).

Com o Estado moderno e as transformações sociais, políticas, culturais e os avanços tecnológicos, os indivíduos têm ampliado a possibilidade de participar de movimentos coletivos, tais como: associações, sindicatos trabalhistas e filiações partidárias em prol de interesses comuns.

É como se a civilização moderna, com seus enormes complexos industriais, empresariais, políticos e com seus meios eletrônicos de comunicação massiva tivesse levado os homens primeiro a um individualismo massificador e atomizador, e mais tarde como uma reação defensiva frente à alienação crescente, os levasse cada vez mais à participação coletiva (BORDENAVE, 1994, p. 7).

A participação para a classe trabalhadora é entendida como um movimento de lutas, em que a população tenta buscar o que lhe é de direito, ou seja, a participação para a camada popular é entendida como um instrumento que oportuniza a conquista de direitos que são constitucionalmente reconhecidos ou não, sendo uma luta permanente (BORBA, 2021). Desse modo, sempre haverá no homem uma vontade de participar, porém é possível fazer parte, sem tomar parte, isto é, o indivíduo pode fazer parte de um determinado grupo, mas não tomar parte nas decisões, não participar de maneira ativa, e sim modo passivo (BORDENAVE, 1994).

Por outro lado, a participação ativa é entendida como uma questão política, pois o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade. O homem é um ser sociável que vive em comunidades políticas. A vida comunitária requer organização política, cujo objetivo seria assegurar aos cidadãos uma vida digna. É importante ressaltar que, a partir da compreensão da natureza humana, determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como: as noções de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum e do que é próprio (BORBA, 2012).

Ainda utilizando Bordenave (1994), o autor menciona os graus e níveis de participação existentes na sociedade: 1) *informação*: os membros de uma organização apenas recebem as

informações referentes às decisões tomadas; 2) *consulta facultativa*: a depender da vontade de quem administra, os subordinados podem ser consultados para fazer críticas, dar sugestões ou fornecer dados para a resolução de problemas; 3) *consulta obrigatória*: embora exista a consulta formal aos subordinados, a decisão em relação à aceitação ou não das sugestões depende da vontade daqueles que dirigem a organização; 4) *elaboração/recomendação*: considerando o grau de participação no qual os subordinados, de forma justificada, apresentam propostas ou recomendações para os gerentes das instituições, cabe a estes acatar ou não o que foi recomendado; 5) *cogestão*: corresponde à experiência em que a administração acontece de forma compartilhada, com a existência de comitês, conselhos ou outras formas colegiadas, com o objetivo de tomar decisões; 6) *delegação*: acontece quando quem administra possui autonomia para decidir, sem precisar consultar as instâncias superiores; e 7) *autogestão*: forma avançada pela qual o grupo determina os objetivos a serem alcançados, os meios e as formas de controle sem a existência de uma autoridade externa.

Essas indicações reforçam, em sua maioria, a existência de uma participação limitada, em muitos momentos a depender dos interesses daqueles que estão no poder. Com a evolução do Estado moderno, a participação direta tornou-se radicalmente rejeitada pelos teóricos da democracia moderna, justificada pelo argumento de que o povo, entendido como a maioria da população, tinha excelente condição para escolher, mas era péssimo para governar (MONTESQUIEU, 2000). A participação passou a ser de forma representativa.

Diante dos elementos, desiguais e contraditórios no contexto da sociedade burguesa no século XVIII, a questão da participação direta se tornou uma necessidade histórica (ROUSSEAU, 2005), sendo indispensável para legitimar as forças populares e a soberania do cidadão, não se restringindo apenas ao voto, o qual, muitas vezes, não expressa a verdadeira vontade popular, mas sim o controle das questões políticas e sociais. A participação popular é um elemento fundante das exigências democráticas, entretanto, a soberania popular, vivenciada por meio da participação direta, não se aplica em sociedades complexas como as do final do século XX (CABRAL NETO, 1997).

A maior evidência da imprescindibilidade da participação popular nas instâncias onde se dá o oferecimento de serviço pelo Estado parece estar na constatação da fragilidade de nossa democracia liberal, que, restringindo a participação da grande maioria da população ao momento do voto, priva-a de processos que durante os quatro ou cinco anos de mandato, permitiriam controlar as ações dos governantes no sentido de atender aos interesses das camadas populares (PARO, 2003, p. 16).

Outro aspecto relevante sobre a participação é o seu caráter educativo, tendo em vista que os sujeitos se tornam aptos a desenvolver uma ação responsável, individual, social e política (ROUSSEAU, 2005). Essa experiência constitui-se em um movimento que não tem um fim em si mesmo, sendo um meio que oportuniza a população a experimentar a partilha do poder por parte daqueles que podem ser os mais interessados diretamente (PARO, 2003). Ademais, oportuniza aos sujeitos que dela se apropriam o desenvolvimento da autonomia, a busca pela igualdade, liberdade e o exercício da cidadania, ou seja, o aprofundamento dos princípios elementares da democracia (MENDES, 2007).

No contexto brasileiro, as exigências de participação intensificaram-se nos anos de 1980 e 1990, quando os movimentos populares ganharam lugar de destaque no processo de redemocratização por se fazerem presentes enquanto representações de entidades em suas mais variadas formas. Esses movimentos apresentaram proposições que contribuiriam para a ampliação dos direitos da população, incluindo os de expansão da escola pública, democrática, gratuita e para todos.

Essa perspectiva faz avançar as propostas educacionais do país. A participação popular em torno da democratização da educação trouxe para o campo do debate questões referentes à expansão da oferta e à melhoria da qualidade da educação pública⁷. Com isso, a materialização do texto da Carta Magna garantiu aos brasileiros, em seus artigos 205 a 214, o direito à educação, reconhecida como corresponsabilidade do Estado e da família, sendo um direito de todos. Houve também a garantia da universalização e expansão da educação básica para toda a população dos 4 aos 17 anos⁸, permanecendo ainda a luta pela garantia da qualidade social.

Todos devem ter os mesmos direitos e condições de acesso e permanência na escola. A Constituição de 1988 estabeleceu no artigo 206 que o ensino deve ser ministrado com base em alguns princípios, dentre eles a gestão democrática do ensino público, pela qual a escola é um lugar democrático onde todos têm parte e podem tomar parte (pais, alunos, professores, funcionários, comunidade local); podem deliberar sobre suas condições administrativas, pedagógicas e financeiras; construir propostas de formação dos seus profissionais; e, ainda, implementar ações coletivas para a melhoria das condições de aprendizagem dos seus alunos.

⁷ Segundo Paro (2007), a escola pública de qualidade refere-se à educação por inteiro, não apenas a aspectos parciais, passíveis de aferição mediante provas e exames convencionais, mas como processo de atualização histórico-cultural. A educação envolve dimensões individuais e sociais, devendo visar tanto ao viver bem pessoal quanto à convivência em sociedade.

⁸ A ampliação da obrigatoriedade do ensino gratuito dos 4 aos 17 anos se deu por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

Diante dessas necessidades, nas reformas da década de 1990, o campo educacional ocupou a centralidade das discussões e debates movidos pela inspiração de novos ideais de educação e oportunizada pelo processo de reordenamento do Estado. Esse foi um momento de grande efervescência política e de busca pelo estabelecimento de melhores estratégias, as quais, por um lado, deviam responder aos interesses e exigências do mundo do trabalho e, por outro, às demandas populares, que almejavam a garantia de uma escola pública de qualidade, socialmente reconhecida.

A luta pela democratização da educação básica, então assume o aspecto de ampla defesa do direito à escolarização para todos, à universalização do ensino e à defesa de maior participação da comunidade na gestão da escola. Já a defesa da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial dominou o terreno da educação superior. As duas reivindicações acabaram sendo, de alguma maneira, contempladas na Constituição Federal de 1988 (AZEVEDO, 2008, p. 101).

Para Azevedo (2008), nos anos de 1990, a bandeira de luta da educação girou em torno da qualidade, da busca pela permanência e da conclusão da escolaridade como direito social. Ao mesmo tempo, o Estado procurou imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos; equacionar seus problemas; otimizar seus recursos; e adotar, em muitos casos, o planejamento por objetivos e metas. A tentativa por parte do Estado de capitanear o processo de mudanças na educação foi respaldado pelo discurso da técnica e da agilidade administrativa, bem como da participação popular. Na reforma educacional, foram implementadas medidas de forma gradativa, difusa e segmentada, porém com rapidez surpreendente e com diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial.

Segundo Dublante (2016), a elaboração da Constituição de 1988 se tornou o primeiro exercício de ampliação da participação e valorização da cidadania fora as eleições. Do mesmo modo, como foi no Congresso Nacional, mantendo uma prática de conciliação entre o conservadorismo e o populismo, demandas sociais foram acolhidas para serem incorporadas ao capítulo da Educação na nova Carta Magna. O referido autor ressalta os principais programas voltados para responder aos problemas ligados à área educacional ainda no governo de Fernando Collor, sendo: Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC⁹-1990);

⁹ Segundo Dublante (2016), objetivava cumprir os preceitos constitucionais de universalização de ensino fundamental e de educação por meio da modernização do ensino básico, sendo necessário contar com a mobilização dos órgãos governamentais e não governamentais.

Programa Setorial de Ação do Governo Collor para a Educação (1991-1995); e Brasil: um projeto de reconstrução nacional (1991).

As reformas¹⁰ tiveram como justificativa a necessidade de fortalecer o Estado social-liberal. Segundo Paramio (2004), citado por Cabral Neto e Rodriguez (2007), as estratégias básicas das reformas estruturais consistiram não só em diminuir a intervenção do Estado na economia, mas também em reduzir suas próprias dimensões. Ele deixa de atuar diretamente nos serviços de saúde, educação e demais políticas sociais para centrar suas ações no crescimento econômico, usando a estratégia de privatização das empresas estatais e dos serviços públicos. As reformas continham os seguintes princípios basilares: desburocratização, descentralização, transferência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão cliente (ARAÚJO, 2010).

Houve a redefinição da administração pública por meio da adoção da reforma gerencial, com o intuito de modificar a administração pública e a estrutura do governo central. A reestruturação do estado e as modificações assumidas pela nova gestão pública impactaram diretamente em toda a organização dos serviços públicos, trazendo mudanças também para as políticas educacionais. Dentre essas mudanças, destacam-se: implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), com orientações e estratégias para todos os níveis de ensino, cuja visão é pautada na homogeneização das aprendizagens; criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Superior (SINAES), considerados parâmetros para a implementação de programas centralizados no poder central.

Vale ressaltar que as avaliações estandardizadas visam avaliar as instituições a fim de responsabilizá-las por seus resultados, ou seja, pelo sucesso ou fracasso, bem como estabelecer padrões de habilidade para uniformizar e controlar os conteúdos e currículos de forma centralizada, seguindo a lógica de preparação para o mercado de trabalho.

Na mesma direção, foram instituídos alguns programas com o intuito de implementar a descentralização e a municipalização dos vários níveis de ensino, entre eles: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esses programas induziram a municipalização devido à rede pública de ensino e suas escolas receberem os recursos para manutenção e desenvolvimento da educação, baseados na quantidade de alunos matriculados.

¹⁰ Em relação às políticas sociais, é objetivo da reforma “transferir, do poder central para as demais esferas administrativas as responsabilidades, com a oferta de serviços públicos concernentes, justificando-se que esse é um dos meios de garantir a modernização gerencial e o enxugamento das estruturas burocráticas” (SANTOS, 2005, *apud* ARAÚJO, 2008, p. 43).

Embora essas ações governamentais tenham sido indutoras da descentralização, por outro lado, elas abriram a possibilidade de maior participação da comunidade na definição das ações de política educacional e, conseqüentemente, das escolas públicas, ampliando a democratização da gestão.

3 A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Esta seção tem como objetivo discutir sobre o processo de democratização da gestão pública, destacando as reformas educacionais e a incorporação de um novo modelo de administração. São tecidas algumas ideias a respeito das teorias da administração e sua influência para a gestão escolar. Apresenta-se a administração burocrática e seus fundamentos. Menciona-se a superação pelo novo modelo de gerenciar os serviços públicos e a incorporação das estratégias e mudanças na gestão da escola. Em um outro momento, aborda-se a gestão democrática, dando destaque à participação e à autonomia como mecanismos de sua materialização.

Para embasar tais análises, foram utilizados os seguintes autores: Bresser Pereira (1998), Cabral Neto (2000), Castro (2007), Chiavenato (1987), (1983), Dourado (2013), Dublante (2016), Ferreira (2013), Hora (1994) e Paro (2003, 2007). A partir de um posicionamento crítico em suas obras, os referidos autores defendem a gestão democrática como princípio para nortear as ações das escolas, tendo em vista que a mesma deve estar a serviço da sociedade.

3.1 As influências das teorias da administração para a gestão escolar

Um dos desafios que os administradores consideram para a compreensão das organizações diz respeito aos princípios que norteiam o seu funcionamento. Muitas abordagens da administração contribuíram para o desenvolvimento da organização das instituições educacionais.

Antes de iniciar, convém discutir um pouco sobre o termo administração. Para Chiavenato (1983), a palavra vem do latim *ad* (direção para, tendência para) e *ministra* (subordinação ou obediência), e significa aquele que realiza uma função, ou seja, que presta serviço a outro. Possui como principal finalidade interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-la em ação organizacional através do planejamento, organização e controle de todos esforços e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objetivos.

Ainda segundo Chiavenato (1983), a administração enquanto ciência surgiu no século XIX, período em que esta passou a se desenvolver como tal. Esse processo teve início com a teoria clássica dos princípios gerais da administração, que foram desenvolvidos pelo trabalho

pioneiro de Frederick W. Taylor¹¹, preocupado em aumentar a eficiência da indústria através da racionalização e do trabalho operário. Outro teórico que também trouxe grandes contribuições foi Henri Fayol¹², que desenvolveu a chamada Teoria Clássica com o intuito de aumentar a eficiência através da organização e aplicação dos princípios da administração.

A tarefa básica era fazer as coisas através das pessoas, com melhores resultados. Em outras palavras, a finalidade da administração era ajudar as organizações a produzir com maior eficiência e eficácia. A administração devia buscar os melhores resultados através de seu objeto principal: a atividade organizacional.

Outra instituição que influenciou os princípios da administração foi a estrutura organizacional da Igreja Católica, eclesiástica que serviu de modelo para muitas organizações. Para Chiavenato (1983), a Igreja Católica tem uma organização hierárquica tão simples e eficiente que a sua enorme organização mundial pode operar satisfatoriamente sob o comando de uma só cabeça executiva, o Papa, cuja autoridade coordenadora lhe foi delegada.

Segundo Chiavenato (1983), as teorias da administração podem ser classificadas como:

- a) Abordagem científica: desponta no século XX, com base nos estudos de Frederick W. Taylor. Sua ênfase está nas tarefas de racionalizar, padronizar e aumentar a eficiência através da racionalização do trabalho.
- b) Abordagem clássica: foi desenvolvida pelo europeu Henri Fayol. Sua ênfase está na estrutura que a organização deveria ter para buscar a eficiência das organizações.
- c) Abordagem humanista ou relações humanas: a ênfase que antes era nas tarefas ou na estrutura com a máquina cede a preocupação ao homem e ao seu grupo social. Foi desenvolvida por Elton Mayo, com a finalidade de humanizar e democratizar a administração.
- d) Abordagem neoclássica: caracteriza-se pela forte ênfase nos aspectos práticos da administração pelo pragmatismo e pela busca de resultados palpáveis.
- e) Abordagem estruturalista: possui a perspectiva de organização dentro de uma sociedade, vista como sistemas abertos em constantes interação. Há uma relação entre organização e o ambiente externo.

¹¹ Frederick W. Taylor, criador da administração científica, mostra claramente as intenções do capital quando se preocupa com o controle e a racionalização do trabalho. Taylor estabeleceu o controle do trabalho como essencial para a gerência, produzindo uma nova forma de organização, incluindo a necessidade de um trabalhador responsável pelo planejamento e controle das atividades: o administrador. Sua ação passou a garantir ao capitalista um poder maior sobre os trabalhadores (HORA, 2002, p. 36).

¹² Segundo Fayol, o responsável pelo movimento da escola clássica, aponta as bases para a Teoria da Administração. Desse modo, os princípios da divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de ação, subordinação de interesses individuais, centralização, hierarquia, entre outros, constituem um dos modelos da estrutura capitalista (HORA, 2002).

- f) Teoria Behaviorista: teoria das decisões e comportamento humano, nas organizações trata sobre os conceitos organizacionais, o equilíbrio organizacional com sistemas de recompensa e contribuições.
- g) Teoria sistêmica ou teoria de sistema: Ludwign V. Bertalanffy, em 1950, elaborou uma teoria interdisciplinar com o intuito de que os conhecimentos e descobertas de uma ciência pudessem ser utilizados pelas demais ciências, entendendo a organização em partes que se inter-relacionam no desenvolvimento de suas finalidades.
- h) Abordagem sociotécnica: não considera a organização com um só sistema, porém apresenta os subsistemas que são sistemas menores, os quais funcionam de forma interdependente com um objetivo único dentro da organização.
- i) Abordagem contingencial: a organização é de natureza sistêmica. Ela é um sistema aberto e as suas características organizacionais apresentam uma interação entre si e com o ambiente.

Conforme mencionado, as teorias da administração surgiram ou se modificaram a partir das transformações no cenário mundial, nos aspectos social, econômico e político. A intenção foi dar respostas às novas exigências de cada contexto histórico. Dentre as teorias da administração, apresentam-se as teorias científicas, clássicas burocráticas e sobre o gerencialismo, as quais foram incorporadas nos modelos de administração pública no contexto brasileiro. Essas teorias deixaram traços significativos na cultura organizacional.

Embora exista um reconhecimento acerca das contribuições das várias teorias da administração empresarial para a organização da administração escolar, o foco principal deste estudo está na abordagem da administração burocrática, estruturada por Max Weber, cuja característica basilar é a divisão hierárquica das funções existentes nas organizações. No contexto brasileiro, os modelos de administração ¹³ pública evidenciaram um modelo centralizador e patrimonialista, marcas herdadas do período colonial.

Contudo, o modelo burocrático adotado pelos países capitalistas, advindo do Estado liberal, em meados da década de 1970, tornou-se a solução para os problemas existentes no período pós-Segunda Guerra Mundial, tendo em vista que:

[...] a burocracia é claramente o padrão mais eficiente da administração, baseia-se em regras que permitem a padronização e a igualdade de tratamento, é organizada na

¹³ Para Silva (2012), o processo administrativo delineou as atividades das organizações com base em princípios, como: planejamento, preparação dos trabalhadores de execução e controle. Os modelos de administração baseados nas teorias científicas clássicas e burocráticas, entendidas como tradicionais, estiveram em ascensão no mundo empresarial influenciado pelo setor público durante quase todo o século XX.

divisão sistemática do trabalho, na qual os indivíduos tem direitos e deveres definidos, isso implica em hierarquia. Seus administradores são nomeados por competência, não são eleitos para seus cargos e nem herdam o direito de ocupa-los; e requer a cuidadosa manutenção de registro (CASTRO, 2007, p. 119).

Em outras palavras, o modelo burocrático enfatiza aspectos formais e o controle dos processos de decisão desenvolvidos por uma rígida hierarquia, a qual se baseia em princípios de profissionalismo. Nessa concepção de administração, o funcionário burocrático possui sua competência técnica comprovada pelas ações que realiza em seu local de trabalho e pelo cumprimento da disciplina estabelecida pelas normas da organização, sustentada por uma administração impessoal, planejada e estruturada de forma piramidal.

Ainda sobre a administração burocrática, esta pode ser compreendida como um modelo de organização humana baseada na racionalidade, na qual a adequação dos meios aos fins tem o objetivo de garantir a máxima eficiência (CHIAVENATO, 1983). De acordo com o autor, as teorias burocráticas como forma de organização humana tiveram suas origens na antiguidade. Contudo, no formato atual, teve como base o moderno sistema de produção e as mudanças religiosas verificadas após o Renascimento.

Desse modo, o modelo burocrático possui em se um caráter formal, com estratégias de subordinação, levando a manutenção e sustentação do estado moderno que, com intuito de dar respostas aos problemas, e a busca pelo crescimento do mercado econômico capitalista, e o crescimento da eficiência administrativa, isto é, “ os administradores profissionais, são especialistas treinados para exercer diversas funções criadas pela divisão do trabalho os quais geralmente devem ter um diploma e/ou experiência para poder ocupar um cargo (CASTRO, 2007, p. 120).

Dublante (2016) assinala que o modelo burocrático e seus princípios fundamentais baseados no pensamento de Max Weber possuem como função reproduzir a estrutura social dominante, na qual a hierarquia se constitui como um instrumento para assegurar essa dominação. Para Silva (2013), o fenômeno burocrático, enquanto forma de organização, é um fenômeno especificamente político, fruto das relações capitalistas. Tal fenômeno contribuiu para o desenvolvimento de práticas que estruturam o funcionamento das organizações, entendida por sua racionalidade e pela melhor utilização dos meios, que devem alcançar as finalidades das instituições.

A partir dos estudos de Weber, Chiavenato (1983) afirma que a burocracia não é considerada um sistema social, mas sim um tipo de poder. Para entender a burocracia, o autor destaca que é preciso compreender os tipos de sociedade e os tipos de autoridade. Em relação

aos tipos de sociedade, destaca: a) sociedade tradicional, na qual predominam características patrimonialistas, tais como a família, o clã, a sociedade medieval etc.; b) a sociedade carismática, onde predominam características místicas: arbitrárias e personalistas, como grupos revolucionários e partidos políticos nas nações em revolução; c) a sociedade legal racional ou burocrática, onde predominam normas impessoais e uma racionalidade na escolha dos meios e dos fins, como nas grandes empresas, nos estados modernos, nos exércitos, entre outros.

Em relação aos tipos de autoridade, Chiavenato (1983) afirma que para cada tipo de sociedade corresponde um tipo de autoridade. Assim, a autoridade implica a ideia de comando ou ordem específica por meio da obediência, sendo que a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social depende da legitimidade do exercício do poder. Desse modo, tem-se:

a) Autoridade tradicional, quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores. Esse tipo de autoridade é considerado como a primeira experiência, pois é vivenciada no âmbito familiar;

b) Autoridade carismática, quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas por causa da influência da personalidade e da liderança do superior. O que legitima essa autoridade são as características pessoais do líder;

c) Autoridade legal, racional ou burocrática, quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas porque aceitam o conjunto de normas e preceitos que consideram legítimos.

A obediência não decorre de alguma pessoa, mas sim de um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos. A legitimidade se fundamenta nas normas e leis racionalmente definidas. O aparato que corresponde à dominação legal é a burocracia e esta se fundamenta nas leis e na ordem legal. Destaca-se, ainda, que os estudos sobre a burocracia revelam que esta existe desde os tempos antigos, porém, com o advento do Estado moderno e do capitalismo, ocorre o predomínio das práticas burocráticas, sendo estas incorporadas não apenas ao Estado ou às empresas, mas também a outras instituições, como as escolas e as igrejas (WEBER, 1971).

As práticas burocráticas no âmbito das escolas propiciam a utilização de procedimentos rígidos e hierarquizados, de funções especializadas, de normas e planos traçados pelo poder central, ou seja, de cima para a baixo. Cabe, então, à escola e ao administrador exercer a função de coordenador dos trabalhos e de aplicador dos recursos, conforme as orientações, atividades e decisões.

Segundo Dublante (2016), as características do modelo burocrático na organização escolar, seja ela pública ou privada, foram percebidas a partir dos anos 1930 e se ampliaram nos governos militares. Os procedimentos tornaram-se hierarquizados e as diretrizes foram construídas com exclusividade pelo Ministério da Educação, instância gestora da política educacional. Dessa forma, os administradores, professores, alunos e demais membros da comunidade escolar deviam obrigatoriamente cumprir o que lhes era determinado, sem a participação no processo de construção das políticas.

Ainda sobre a burocracia dentro da escola:

O fazer diário do administrador, retratava uma separação entre a escola e a comunidade em que a mesma estava inserida; o controle, a supervisão, e a construção de normas para serem seguidas por todos, impunha um tipo de comportamento disciplinador por meio da qual se assegurava a execução das políticas pensadas pelos órgãos centrais sem nenhum tipo de questionamento, ou seja, aos sujeitos diretamente envolvidos no processo educacional, era negada a oportunidade de discordar do que era proposto (DUBLANTE, 2016, p. 132).

O administrador escolar desempenha o papel de supervisionar, dirigir, repassar as orientações, executar as normas e as propostas elaboradas pelo sistema em busca da produtividade da instituição, dos resultados e objetivos definidos. No entanto, o modelo do tipo burocrático passou a ser questionado em meados da década de 1970 (ainda no auge do modelo keynesiano)¹⁴, agravando-se ainda mais nos anos de 1980. Diante da crise fiscal, os modelos burocráticos já não davam mais conta de responder às exigências advindas com a globalização da economia e com as transformações da sociedade contemporânea. Assim,

[...], foi na década de 1980, em função do clima intelectual e político reinante e da crise do aparato estatal, que a burocracia de tipo Weberiano sofreu seu maior ataque. Mudar o tipo de organização do estado e torna-la mais eficiente e produtiva passaram a ser a defesa dos governantes em todo o mundo (CASTRO, 2007, p. 122).

Por conta do esgotamento do modelo burocrático, do fortalecimento de uma nova ordem econômica e da redemocratização do país, ampliaram-se as reivindicações pela democratização da gestão, pela descentralização, pela ampliação do acesso à educação, pela permanência e sucesso do aluno na escola, e pela participação na construção e execução das políticas públicas

¹⁴ O keynesianismo é o conjunto das teorias e medidas propostas pelo economista britânico, John Maynard Keynes (1883-1946) e seus seguidores, que defendiam, dentro dos parâmetros do mercado livre capitalista, a necessidade de uma forte intervenção econômica do Estado com o objetivo principal de garantir o pleno emprego e, manter o controle da inflação.

para a educação. Vale mencionar que tais reivindicações não foram exclusivas dos anos de 1980, fazendo-se presentes desde os anos de 1930, principalmente através do movimento encabeçado pelos Pioneiros da Educação, com a assinatura de um manifesto em prol da democratização das oportunidades educacionais (OLIVEIRA; ROSAR, 2008).

Iniciou-se, então, a busca pela superação de uma sociedade autoritária, com organização autoritária e articulada aos interesses de uma minoria, com orientação oposta à da democracia (PARO, 2003). O movimento pela democratização impulsionou a abertura de participação da comunidade nos assuntos da escola, bem como na superação da organização racional, rígida e excludente, passando a promover a participação dos professores, pais e alunos e demais funcionários nas tomadas de decisão.

Nessa direção, coloca-se como atividade fundamental da gestão, planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços necessários ao desenvolvimento de uma educação de qualidade social, com fortes características interativas (LIBÂNEO, 2001). A escola é entendida como uma organização na medida em que se constitui enquanto unidade social, composta por “agrupamentos humanos intencionalmente construídos e reconstruídos” (CHIAVENATO, 1987, p. 93).

Tendo em vista o funcionamento das organizações e o cumprimento de seus objetivos, é necessária a tomada de decisões, cabendo à direção o controle de cada uma delas para que a gestão aconteça de forma efetiva. Entendendo a importância da gestão nos espaços escolares, a partir dos anos de 1980, o modelo de gestão democrática passou a ser defendido por educadores e educadoras.

Contudo, diante do cenário de crise fiscal do Estado e de críticas aos modelos tradicionais de gerenciamento da coisa pública, construiu-se a defesa de uma ampla reforma do aparelho do Estado, com o objetivo de torná-lo mais eficiente, menos burocrático e capaz de atender às expectativas do desenvolvimento econômico. Nesse âmbito, o aspecto social foi colocado em segundo plano. Com a adoção de um novo sistema administrativo, chamado gerencialista, alterou-se o modelo burocrático piramidal de administração, “flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia de decisão dos gestores” (CASTRO, 2007, p. 115).

No contexto educacional, o modelo gerencial trouxe a descentralização, transferindo as responsabilidades do Estado para a sociedade; a autonomia passou a ter seu foco principal no aspecto financeiro e na busca por parcerias para suprir a ausência ou a diminuição dos recursos necessários à manutenção da instituição; a institucionalização de práticas participativas não tinham o objetivo de democratizar a gestão da escola a partir da construção de um projeto

coletivo considerando os interesses da sociedade, mas sim de responsabilizá-la pelos resultados alcançados e pela sua manutenção por meio da adoção do trabalho voluntário.

Esse novo modelo de gerenciamento da coisa pública, apesar de utilizar alguns termos democráticos, reduziu a democracia a meros agrupamentos de pessoas, envolvendo-os em tarefas para atender aos interesses das organizações (SILVA, 2012). Com isso, ocorreu a adoção de medidas descentralizadoras, incluindo um maior controle dos gastos públicos e responsabilização pelos resultados, com estreita relação com as características desse modelo, sendo: a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados; c) fortalecimento e aumento da autonomia na burocracia estatal; d) separação entre as secretarias formuladoras e as agências executivas de políticas; e, e) transferência para o setor não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos (PEREIRA, 1997)

O novo modelo de gerenciamento também se caracteriza pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos (CASTRO, 2007). Essas medidas foram influenciadas pelo avanço da ciência, da tecnologia e da engenharia genética, que resultou em reestruturação de mecanismos de flexibilização da organização do trabalho em prol das necessidades de produtividade e de competitividade das empresas, um atendimento aos ditames do capital (ROZAR, 2013). Para complementar essa perspectiva, exige-se da escola a formação de sujeitos que estejam aptos a assumir os diversos postos de trabalho, com ênfase em competências e habilidades requeridas pelo mundo do trabalho.

Com a adoção das estratégias gerenciais, a gestão educacional passa a basear suas ações nos resultados dos indicadores¹⁵ de desempenho obtidos em um sistema de avaliação. Tal sistema culpa exclusivamente as escolas e seus sujeitos pelo desempenho alcançado, em sua maioria com notas abaixo da média exigida. No caso do gestor, este se torna o responsável direto por todas as ações da escola, devendo oportunizar a participação dos pais, alunos, professores e comunidade externa nas tomadas de decisões, muitas vezes para referendar o que já está planejado. Além disso, o gestor deve gerenciar os serviços escolares, buscar parcerias para captar recursos financeiros e zelar pela eficiência da instituição, mostrando capacidade de produzir o máximo com o mínimo de recursos, inclusive humanos (HORA, 1994). Entretanto,

¹⁵ Os indicadores de desenvolvimento da educação, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), são uma estratégia do governo federal para articular políticas públicas que garantam o acesso à educação e melhorem a trajetória regular e o desempenho dos alunos na educação. Dentre as avaliações, citam-se: Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e Prova Brasil.

O conceito de participação política, nessa fase do modelo gerencial é entendido como um conceito mais amplo – o da esfera pública – que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particulares de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo. O espaço público passa a ser o lócus de transparência e de aprendizagem social e deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento da elaboração das políticas públicas. (CASTRO, 2007, p. 130).

Nessa direção, a gestão da educação passou a incorporar princípios do processo produtivo, indicados pela lógica do mercado e que afetam diretamente o desenvolvimento das políticas educacionais, além da gestão escolar.

A incorporação do conceito de autonomia e participação dos usuários¹⁶, mesmo oportunizando que a comunidade escolar e local se envolva nos processos de decisão dentro da escola, seja por meio dos conselhos escolares, da escolha dos gestores ou da elaboração do projeto político pedagógico da escola, direciona-se para atender o cidadão, cliente-consumidor do serviço público, a partir de uma nova visão sobre seus usuários (CASTRO, 2007).

Apesar disso, a organização de conferências para debater os problemas educacionais contribuiu para a democratização da educação e da escola pública, oportunizando uma participação mais direta da comunidade nos assuntos da escola e a possibilidade de superação das práticas autoritárias e centralizadoras, enraizadas na maioria das instituições (DUBLANTE, 2016). Por esse motivo, é fundamental refletir sobre a democratização da gestão escolar. A atitude da sociedade em relação aos gestores públicos sobre o funcionamento dos sistemas de ensino faz referência, principalmente, à aplicação dos recursos da educação.

As reivindicações por uma gestão democrática eram um anseio da população, pois reconheciam-se o enfraquecimento e a ineficiência administrativa do Estado. Cada vez mais, os movimentos sociais buscavam a participação mais direta da comunidade na gestão pública e a superação de práticas centralizadas e autoritárias, enraizadas na administração pública brasileira.

Paro (2003) afirma que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade, que não se limita à participação nas decisões e na execução, mas à participação propriamente dita na partilha do poder. Com a modernização da gestão, passa-se a admitir um maior protagonismo da comunidade, legitimando a democracia no interior das instituições através da participação de todos.

¹⁶ Para Castro (2007, p. 128), a mudança de conceito de usuário para o conceito de cliente significa converter o serviço público (no qual o interesse pelo público se define por meio das normas de serviço e dos critérios profissionais dos funcionários) em serviço ao público.

3.2 Gestão democrática da educação pública

A nova gestão pública, de cunho gerencial, foi pautada no modelo empresarial de gestão a partir da lógica da eficiência, efetividade e eficácia, tendo como foco o êxito dos resultados, voltada para a produtividade. Essa perspectiva envolveu um conjunto de propostas destinadas à educação, com a justificativa de retorno dos investimentos e de uma qualidade total. O modelo de aprendizagem estava relacionado à ideia do capital humano e, conseqüentemente, da preparação da mão de obra para o mercado de trabalho e desenvolvimento econômico do país, via educação. Contudo, esse modelo foi pensado exatamente para garantir as relações sociais de produção sem a ampliação dos recursos educacionais e com a transferência de responsabilidades para o âmbito local e para as escolas, considerando os resultados alcançados.

Em sentido oposto, os movimentos e entidades ligados à área da educação reivindicavam por um processo de democratização da educação que rompesse com a lógica mercadológica e primasse pela participação da comunidade nos processos decisórios, compreendendo tanto a descentralização e a autonomia quanto os instrumentos de envolvimento da sociedade na gestão da educação, mas sem tirar a responsabilidade do poder público pela sua manutenção. Dessa forma, a democratização da educação se efetiva quando existe a ampliação do acesso, com a garantia de permanência e sucesso na aprendizagem, e, também, com a democratização dos processos administrativos, historicamente concentrados nas mãos de quem exerce a função de gestor (HORA, 1994).

Dentre esses processos democráticos, destaca-se a participação da sociedade nas ações que ocorrem no contexto educacional, isto é, na formulação da política educacional, no acompanhamento e na execução (CASTRO, 2007). Contudo, há a compreensão de que este deve ser um processo político, no qual a maioria participa na tomada de decisão em prol do benefício de todos, tendo o entendimento de que o processo é participativo.

Compreende que administração participativa não ocorrerá espontaneamente. No âmbito escolar, especificamente é necessário, que seja provocada, procurada, vivida e aprendida por todos os que pertencem à comunidade escolar – diretores, técnicos, professores, alunos, funcionários em geral (HORA, 1994, p. 51).

Diante disso, a organização escolar precisa necessariamente está permeada por valores, objetivos e interesses voltados à construção de relações democráticas. Sobre o termo organizar, este pode ser entendido como dispor de forma ordenada, articulando as partes de um todo. Em outras palavras, é propiciar as condições necessárias para a realizar uma ação. Nesse sentido,

entende-se que “O ato de administrar, significa pôr em prática um conjunto de normas e funções; gerir é administrar, gerenciar, dirigir” (LIBÂNEO, 2013, p. 85).

Ainda conforme o referido autor, no âmbito educacional, a expressão organização escolar é corriqueiramente identificada como administração escolar, sendo um termo que geralmente tem sido utilizado com princípios e procedimentos referentes ao trabalho escolar: racionalizar o uso de recursos (materiais, financeiros, intelectuais), coordenar e controlar o trabalho das pessoas.

As organizações¹⁷ educativas, entendidas como espaços marcados pela cultura das interações entre as pessoas que convivem nesse ambiente diariamente, tem sido cada vez mais discutidas por sua influência nos processos de aprendizagem. Segundo Libâneo (2013), tal cultura está associada à ideia de organizações marcadas pelas interações sociais entre as pessoas, destacando as relações informais que ocorrem dentro da escola. Com isso, pode-se dizer que a cultura organizacional constitui-se um espaço singular, apesar das instituições possuírem estruturas semelhantes e o mesmo ritual de funcionamento: horário, uniformes, grade curricular.

No entanto, elas acabam constituindo características peculiares, isto é, um ambiente de crenças singulares, com símbolos, valores e culturas específicas.

A escola é um sistema sociocultural, constituído por grupos relacionais que vivenciam códigos e sistemas de ação. Perceber o aspecto simbólico de gestão da instituição de ensino, presente no discurso é na ação cotidiana da escola, supõe situá-la numa dimensão que privilegia a cultura escolar (TEIXEIRA, 2002, p. 40).

Dessa forma, as escolas são constituídas conforme ocorrem as negociações, as normas de funcionamento, os valores, as ideologias de seus atores: pais, professores, funcionários (TEIXEIRA, 2002). As ações no ambiente escolar são fundamentadas em concepções políticas e promovem normas e visões particulares, ou seja, são organismos vivos com características que derivam de valores simbólicos, políticos, culturais e sociais.

Quando a gestão da escola é concebida na dimensão democrática, suas experiências e interações estão voltadas para a construção e exercício do usufruto da democratização do ensino. Conforme Paro (2007), a dimensão social da escola sintetiza a educação para a democracia. Isso significa que a educação deve propiciar o provimento do saber necessário ao

¹⁷ Para Luck (2000), as organizações têm vida, pois desenvolvem e realizam seus objetivos apenas mediante a participação conjunta de seus profissionais e comunidade. Todos não apenas fazem parte do ambiente cultural, mas o formam e constroem pelo seu modo de agir. Da sua interação depende a identidade da escola.

desenvolvimento dos educandos, oferecendo condições de realização do bem-estar pessoal, que, nesse sentido, faz referência à ideia de desfrutar dos bens sociais.

Nesse viés, o ensino para a democracia seria voltado para a construção da liberdade e emancipação dos sujeitos em busca da transformação social.

Num entendimento mais amplo, a cultura organizacional/também chamada “cultura de escola” diz respeito ao conjunto de fatores sociais, culturais, psicológicos que influenciam os modelos de agir da organização como um todo e do comportamento das pessoas em particular. No caso da escola, isso significa que, para além daquelas diretrizes, normas, procedimentos operacionais, rotinas administrativas, há aspectos de natureza cultural que diferenciam uma das outras, sendo que a maior parte deles não é, claramente perceptível nem explicitada (LIBÂNEO, 2013, p. 92).

Não obstante, a organização cultural pautada por uma gestão permeada por práticas centralizadas, baseada em um modelo hierarquizado normativo, que impõe suas normas e decisões, acaba negligenciando os espaços de reflexão e deixa à margem a liberdade das instituições (TEIXEIRA, 2002). Nesta, quem exerce a função de gestor centraliza as decisões, apropria-se de sua posição para legitimar seu poder sobre os demais membros da instituição e para exercer o controle social, sem oportunizar a partilha de poder com a comunidade.

No aspecto normativo, a Constituição Federal de 1988 é considerada um marco histórico por incluir a gestão democrática em seu texto institucional, especificamente no artigo 206, inciso VI, quando trata da gestão democrática do ensino público na forma da Lei. Com isso, a universalização do ensino, bem como a ampliação do acesso à educação passaram a ser contempladas como direitos.

A ampliação do conceito de educação básica que se verifica na atual Carta Magna, é a legitimação da ampliação do direito à educação. O entendimento da Constituinte de que a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio constituem a educação básica preconiza que esta, é o mínimo a que todos os cidadãos deveriam ter acesso (OLIVEIRA, 2008, p. 101).

Além de ser garantida como direito, a partir da ampliação do acesso, observa-se que o Estado é colocado como responsável pela oferta da educação, assim como a família; na mesma linha, tem-se a colaboração da sociedade, o que leva a inferir que, para sua execução, é necessária a articulação constante entre vários agentes sociais, incluindo os movimentos que lutaram pela democratização e partilha do poder no espaço da escola. Segundo o Art. 205, da Constituição Federal, “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” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A partir do texto da Carta Magna, a educação passa a ser instituída como um dever do Estado, que é o responsável por oferecê-la a qualquer brasileiro de forma gratuita. Assim sendo, o direito à educação deverá ser ofertado de modo mais amplo a todos os brasileiros, independentemente de sua origem, etnia, raça, classe social, ou seja, com mais igualdade de acesso e permanência.

Outro marco de suma importância para o processo de democratização da educação é a LDB nº 9.394/1996. Em seu artigo 3º estão previstos os princípios basilares para o ensino, com destaque para o inciso VIII: a gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino. No artigo 14, que trata da definição das normas de gestão democrática pelos sistemas de ensino, estão definidos como 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. Já o artigo 15 assegura autonomia pedagógica, administrativa e financeira às unidades escolares públicas.

Com essas especificações, infere-se que os elementos normativos estabelecidos na legislação educacional são alicerces para as mudanças na forma de gestão tradicional, baseada na centralização das decisões na pessoa do gestor, e para um novo modelo, orientado pelo envolvimento da comunidade na construção do projeto político da escola e nas instâncias colegiadas.

Outro instrumento normativo acerca da democratização da gestão foi o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e, mais recentemente, o de 2014, a Lei nº 13.005/2014, que estabelece as estratégias, diretrizes e metas para a educação brasileira em todos os níveis e modalidades. Acerca da gestão democrática, destaca-se a meta 19, que assegura as condições para sua efetivação por meio de oito estratégias que envolvem a participação da comunidade na nomeação dos gestores; formação dos conselheiros de acompanhamento e controle social; constituição de fóruns permanentes para acompanhar a execução do PNE; constituição de grêmios estudantis e associação de pais; constituição e fortalecimento de conselhos escolares e municipais para garantir a participação; participação dos profissionais da educação, alunos e familiares na formulação do projeto políticos pedagógico da escola (estratégias do PNE, meta 19).

Em relação aos direcionamentos dados à melhoria do funcionamento dos Conselhos Escolares, cita-se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, cujo objetivo foi a formação dos conselheiros e técnicos das secretarias estaduais e municipais de

educação para efetivação dos conselhos. Estes atuariam como instrumento de promoção da gestão democrática a partir da participação qualificada de cada membro.

Esses marcos regulatórios, implementados a partir dos anos de 1980, tornaram o debate sobre gestão democrática uma das principais temáticas acerca da participação da comunidade no desenvolvimento das ações da escola, objetivando a descentralização das decisões. No entanto, é importante destacar que o termo gestão possui princípios norteadores da administração científica, o que contribui para que a perspectiva econômica influencie na organização das instituições escolares.

Essa perspectiva econômica é destacada por Giroux e Simon (2005), que afirmam que a escola, entendida como território de luta, seria uma forma particular de vida organizada que produz e legitima os interesses econômicos. Assim sendo, o campo educacional, principalmente no período da reforma, foi associado à ótica do pensamento do mercado. Desse modo, as escolas passaram a ser consideradas locais de treinamento para os diferentes setores da força de trabalho, tornando-se provedoras de conhecimento e de habilidades ocupacionais, seguindo as orientações dos organismos internacionais. Com isso,

Estabelecem-se novas relações entre trabalho, ciência e cultura, a partir das quais se constitui historicamente um novo princípio educativo, ou seja, um novo projeto pedagógico por meio do qual a sociedade pretende formar os intelectuais/trabalhadores, os cidadãos / produtores para atender às novas demandas postas pela globalização da economia e pela reestruturação produtiva. O velho princípio educativo de produção Taylorista/Fordista vai sendo substituído por um outro projeto pedagógico, determinado pelas mudanças ocorridas no trabalho, o qual embora ainda não hegemônico, começa a apresentar-se como dominante (FERREIRA, 2013, p. 46-47).

Nesse contexto de lutas e contradições, entre interesses de grupos e organizações capitalistas, ocorreu a implantação da gestão democrática no território brasileiro. Vale mencionar que, embora esta tenha sido expressa por princípios que favoreciam a democracia, tais como descentralização, participação e autonomia, seus princípios visaram à eficiência, à racionalização e à responsabilização da sociedade. A finalidade era melhorar os resultados alcançados e desresponsabilizar o Estado da prestação de serviços públicos sociais à população.

A partir das considerações de Libâneo (2013), a gestão democrática não podia ficar restrita ao discurso da participação e às suas formas externas: eleições, assembleias e reuniões. A gestão democrática deve estar a serviço dos objetivos do ensino, especialmente no que se refere à qualidade cognitiva dos processos de ensino e aprendizagem, sendo, então, tentativa de superar a lógica dos resultados e da otimização dos investimentos.

Segundo Paro (2007), se a verdadeira democracia se caracteriza, dentre outras coisas, pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como “titulares de direito”, mas também como “criadores de direitos”, é preciso que a educação se preocupe em dotá-los das capacidades culturais exigidas para exercer essas atribuições. Nesse sentido, a escola pública deve contribuir para a formação democrática e cidadã dos sujeitos envolvidos no processo de aprendizagem. Contudo,

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade, parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação. A esse respeito, quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões. É importante ter sempre presente este aspecto para que não se tome a participação na execução como fim em si mesmo, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo (PARO, 2003, p. 16).

Fica evidente que a gestão democrática, para se efetivar, necessita do apoio da comunidade, tendo em vista o interesse pela qualidade de educação. Diante disso, não restringe a participação das pessoas nas práticas de administração da escola, pelo contrário, tal processo procura envolver não somente a comunidade escolar, mas sim a comunidade local, a fim de buscar o envolvimento de todos para que esta conheça seus interesses e trabalhe para atendê-lo. Indubitavelmente, “a escola estatal só será verdadeiramente pública no momento em que a população escolarizável, tiver acesso geral e indiferenciado a uma boa educação escolar” (PARO, 2003, p. 17).

No entanto, existem alguns entraves que dificultam a efetivação da gestão democrática. O maior deles está na pessoa do gestor, que, em muitos locais, centraliza as decisões com postura autoritária, não oportunizando abertura para a participação da comunidade nos assuntos administrativos da escola. Por outro lado, esse gestor se utiliza de seu cargo para influenciar os demais membros e legitimar seu poder, seus interesses e perpetuar sua posição.

Segundo Paro (2003), se, de fato, há anseios pela democracia da rede pública de ensino, as práticas patrimonialistas e hierarquizadas necessitam ser superadas, pois, considerando o modo como se encontra a atual situação, a democratização da escola estaria cada vez mais distante. Na defesa da gestão escolar, orientada pelos princípios democráticos, esta passa a ter a autonomia e liberdade para decidir e intervir em seus próprios objetivos e, ainda, a dar mais atenção à participação no processo de decisões e à promoção da associação da escola com a comunidade.

De certo modo, houve a transferência de poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local. Com isso, a escola passa a ter autonomia para gerir os recursos e capacidade para decidir, planejar suas ações políticas, pedagógicas, ou seja, a escola passa a ser um lugar central de gestão e a comunidade local uma parceira imprescindível nesse processo (PARO, 2013).

O conceito de autonomia, está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, a faculdade que os indivíduos (ou as organizações) tem de se regerem por suas regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência”. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém de alguma coisa) pelo que a sua ação exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações (PARO, 2013, p. 25).

A autonomia no contexto escolar possibilita a capacidade de construir seus próprios ideais, princípios, prioridades e organização, sem, contudo, fugir do que rege as normas educacionais. A centralidade na participação cidadã vislumbra a superação de práticas autoritárias, a relação de mando e submissão, e redimensiona o papel social da educação pública enquanto agência de formação crítica. Então, para a efetivação de tal processo, são fundamentais os canais de comunicação para que todos tenham acesso às informações e, de modo organizado, favoreça a construção da cultura participativa nas decisões e a execução dos interesses educacionais (PARO, 2013).

3.3 Mecanismos de democratização da escola

Segundo Paro (2007), a democracia na escola refere-se à utilização de alguns mecanismos de democratização da gestão, como: participação na escolha dos gestores, no projeto político pedagógico e no conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmios estudantis. Esses são os principais canais coletivos que favorecem a materialização das políticas de democratização na vida cotidiana da escola e da gestão.

Em relação à escolha de gestores, o provimento do cargo no contexto brasileiro ocorre da seguinte forma: a) o diretor é livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); b) o diretor de carreira; c) o diretor aprovado em concurso público; d) diretor indicado por lista tríplice ou sêxtupla; e, e) eleição direta para diretor. Paro (2013) relata que, dessas modalidades, a livre indicação dos diretores pelos poderes públicos consistia na forma

mais usual de clientelismo, sendo, até os dias de hoje, uma prática ainda utilizada em muitas instituições públicas brasileiras. Sobre isso, o autor menciona:

Esta modalidade permitia a transformação da escola naquilo que, numa linguagem do cotidiano político, pode ser designado como “curral” eleitoral, por distinguir-se pela política do favoritismo e marginalização das operações, em que o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da “comunidade escolar”, caracterizava-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar (PARO, 2013, p. 102).

Entretanto, nos debates sobre a democratização da educação e da gestão escolar, as discussões sobre escolha do diretor ganharam lugar de destaque, tendo em vista que a participação da comunidade nesse processo contribuiria para o rompimento das práticas patrimonialistas e clientelistas, fazendo com que a escola sirva aos interesses de poucos.

Para Dourado (2013), dentre as modalidades, a livre indicação dos diretores pelos poderes públicos se configura como uma prática de apadrinhamento político, pois permite o favoritismo e a ocupação do cargo por pessoas que representavam a vontade de quem os indicou, uma vez que o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar, caracteriza-se pela forte ingerência do Estado na gestão escolar. O gestor constitui-se um cargo de confiança ou cabo eleitoral de um grupo político. Logo, a função do dirigente baseia-se em responder aos interesses e subordinação pessoal das orientações do grupo que o colocou no poder.

Outra forma de provimento do cargo de dirigente escolar é o concurso público. Os defensores desse mecanismo acreditam que “a escolha tem sempre a ver com a defesa da moralidade pública na escolha dos funcionários, e com adoção de critérios técnicos para o preenchimento dos cargos” (PARO, 2003, p. 19). Essa argumentação, assinala o autor, é uma contraposição à forma clientelista de indicação e garante a democratização ao acesso de forma imparcial e objetiva, possibilitando o tratamento igualitário a todos os candidatos, sem o apadrinhamento político. Portanto, “[...]. A defesa do concurso público, ao nosso ver deve ser a bandeira a ser empenhada e efetivada, enquanto prática cotidiana, hoje consagrada como forma de ingresso para a carreira docente no setor público” (DOURADO, 2013, p. 103).

Contudo, embora o concurso seja o ponto de partida no sistema de ensino para o professor, através de provas e títulos, a modalidade não privilegia levar o professor à função de diretor, não sendo esse o critério mais eficiente para a tal escolha (DOURADO, 2013). Além disso, a principal insuficiência no processo de escolha através do concurso público está no fato de que esse critério não presta aferição suficiente às competências técnicas específicas, e nem

da liderança do candidato diante do pessoal escolar e dos usuários da escola pública (PARO, 2003). Nesse caso, exigir atributos de liderança do candidato a diretor é reconhecer o caráter eminentemente político dos problemas administrativos que afetam a escola pública.

Outro fator negativo dessa forma de provimento dos dirigentes de escola é a falta de compromisso do diretor com a comunidade escolar, uma vez que o concurso está vinculado à estabilidade vitalícia do cargo. Isso colabora, na maioria das vezes, para que a pessoa do dirigente não tenha compromisso político com a melhoria da escola, nem com a sua democratização, tendo em vista que somente o candidato ao cargo é quem escolhe a escola de seu agrado. A comunidade escolar não tem a oportunidade de escolher o diretor (PARO, 2003). Diante disso, reconhece-se que, embora o concurso de provas e títulos seja o ponto de partida para o ingresso do educador no sistema de ensino, para o cargo de dirigente, essa não é a forma mais adequada.

Destaca-se, ainda, a indicação por meio das listas tríplices ou sêxtuplas. Nessa forma de escolha, há a participação da comunidade escolar por meio da indicação de nomes; em seguida o poder executivo possui a prerrogativa de nomear, dentre os nomes indicados, o dirigente para ocupar o cargo.

Nesta perspectiva, a comunidade participa apenas no início do processo, mas quem de fato delibera a indicação é o representante do poder executivo. Nesse caso, a comunidade escolar, normalmente é chamada para legitimar as ações autoritárias dos poderes públicos sob a égide do discurso de participação/democratização das relações escolares (DOURADO, 2013, p. 104).

Diante do processo de redemocratização do Brasil, houve a busca pela democratização das oportunidades educacionais por meio da garantia de acesso e permanência; e, ainda, da gestão da escola. Nessa ótica, a forma de escolha dos gestores escolares, por meio da eleição direta e envolvendo a participação da comunidade, passou a ser defendida como a mais propícia para uma sociedade democrática. Assim,

As eleições diretas para diretores, tem sido historicamente uma das tidas pelos movimentos sociais, e particularmente pelo movimento de professores, como uma das formas mais democráticas, apesar de se apresentar também como uma grande polêmica. A defesa dessa modalidade, vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos de gestão (PARO, 2013, p. 104).

Há um reconhecimento de que a eleição para a escolha do diretor configura-se como um instrumento legítimo da democratização da gestão e das relações no interior da escola. No entanto, ainda que seja um exercício democrático, Paro (2013) afirma que tal provimento do cargo não pode definir o tipo de gestão, pois interfere no curso desta. Em outras palavras, o ato democrático de escolha, por si só, não irá garantir a democratização da gestão, mas, somada a outros mecanismos, pode colaborar para o seu desenvolvimento.

A participação da comunidade no ambiente escolar não se restringe apenas ao voto nas eleições para a escolha de dirigentes escolares, mas nas tomadas de decisões, no planejamento e na execução dos assuntos no interior da escola, superando a cultura autoritária das relações sociais e a execução das políticas educacionais (DOURADO, 2013).

O Projeto Político-Pedagógico (PPP) é outro mecanismo que viabiliza a democratização da escola. Tal documento deve detalhar os objetivos, diretrizes, ações e intenções políticas para o processo de ensino e aprendizagem desenvolvido no interior da escola, cujo ponto de partida é a sua realidade, considerada como expressão das demandas da comunidade escolar. O PPP tem a finalidade de direcionar o percurso das experiências, bem como os objetivos a serem alcançados no âmbito escolar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394 de 1996) apresenta a prescrição legal para a escola acerca da responsabilidade de elaborar sua proposta pedagógica. No artigo 12, no inciso I, a lei estabelece que “os estabelecimentos de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996). Diante disso, tal preceito legal propicia que a escola tenha a oportunidade de realizar a tarefa de planejar seus ideais políticos e educativos a partir de sua realidade, e refletir sobre os pontos positivos e aquilo que precisa ser melhorado.

No âmbito da democratização da educação, o projeto político pedagógico é entendido como um mecanismo que oportuniza a participação coletiva da comunidade nas ações no interior da escola. É um postulado que contribui para a construção da qualidade da prática democrática escolar e para a superação das relações autoritárias, pois

O projeto pedagógico, ao se constituir em um processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo a rotina do mando pessoal e racionalizando a burocracia e permitindo relações horizontais no interior da escola (VEIGA, 2009, p. 164).

Com isso,

[...] o processo de construção da proposta pedagógica, é entendido como um exercício para a democracia participativa, que contribui para a valorização da comunidade escolar, nas intenções políticas e pedagógicas. Sem dúvida, esta experiência favorece a autonomia nas escolas, fortalecendo o espírito de equipe, envolvendo os professores e demais educadores na responsabilidade em assumir um papel na organização do trabalho escolar, não apenas na sala de aula, mas na escola como um todo. (LIBÂNEO, 2013, p. 133).

Dentre os mecanismos democráticos da gestão, tem-se, ainda, o Conselho de Escola (CE), considerado o mais importante mecanismo de materialização do processo de democratização da gestão no espaço escolar. A partir do início dos anos de 1980, com as mudanças no contexto brasileiro, um novo desenho na organização da administração pública foi instaurado, principalmente no campo da educação.

Tal conjuntura de transformações exigiu da escola, como instituição social, a ação de repensar suas relações sociais e os processos de tomadas de decisões, bem como sua constituição e funcionamento, uma vez que passou a ser vista como um instrumento de materialização da democratização da sociedade. Sobre esse contexto de redimensionamento das ações,

A criação do Conselho Escolar, diante desse contexto, torna-se fundamental pois o processo de discussão nas comunidades escolares, implanta a ação conjunta com a responsabilidade de todos no processo educacional. Através deste mecanismo de ação coletiva é que efetivamente serão caracterizados os esforços da comunidade escolar, na busca da renovação da escola, na busca da melhoria do ensino e de uma sociedade humana mais democrática (HORA, 1994, p. 57).

O Conselho Escolar é um dos principais mecanismos sociais, pois se constitui como instância de participação coletiva, cuja finalidade é extinguir o autoritarismo centralizado. Oportuniza a inclusão de todos através da representação dos segmentos das comunidades escolar e local, e da participação igualitária nos processos decisórios, superando as diferenças.

O Conselho Escolar, enquanto canal democrático, postula debates em torno do atendimento do bem coletivo, isto é, das necessidades de todo o grupo e não somente dos interesses de uma única pessoa. Essa instância trata de deliberar sobre assuntos pertinentes ao cotidiano escolar, garantindo os direitos sociais através da efetivação de políticas educacionais.

No próximo capítulo discorre-se, de forma mais aprofundada, sobre essa instância fundamental para a materialização da democratização da gestão escolar.

4 CONSELHO ESCOLAR: DISCURSOS E PRÁTICAS

Nesta seção, discute-se a respeito da instância do colegiado como instrumento imprescindível à democratização das relações no interior da escola pública. Destaca-se que tal processo não será efetivamente democrático sem que haja o controle democrático da instituição escolar pela comunidade, sendo, portanto, um espaço coletivo que fomenta a participação cidadã nas tomadas de decisões sobre os assuntos da escola. Cabe ainda problematizar sobre sua importância como mecanismo de materialização da gestão democrática através da institucionalização de processos participativos. As categorias participação e autonomia são consideradas basilares na consolidação dos colegiados.

Em complemento, apresenta-se um outro tópico sobre a caracterização do município de Imperatriz, com foco na realidade das escolas com seus CE sob a ótica dos sujeitos pesquisados. Evidenciam-se os resultados gerados durante a pesquisa por meio das análises das práticas e implicações dos conselhos na gestão das escolas da rede municipal de ensino. Recebem destaque os documentos que consubstanciam as normas de funcionamento, bem como os significados atribuídos pelos atores à participação e à representatividade dos segmentos da comunidade no conselho escolar.

Os dados gerados na pesquisa e as análises foram fundamentadas a partir dos seguintes autores: Antunes (2002), Araújo (2008), Dublante e Cardozo (2020), Gutierrez e Catani (2013), Hora (1994, 2007, 2000), Ferreira (2013), Freitas (2000), Paro (2003, 2007), Luck (1998, 2000), Libâneo (2013) e Werle (2003).

4.1 O Conselho Escolar como espaço para a construção coletiva da gestão democrática

O Conselho Escolar é um órgão colegiado regulamentado pela LDB nº 9394, de 1996, e pelo PNE Lei nº 13.005/2014, a qual dá providências para a criação de instâncias coletivas, a fim de propiciar espaços decisórios no interior da escola pública. Tal mecanismo possui natureza consultiva, normativa, deliberativa e fiscal, sendo formado pelos representantes de cada segmento das comunidades escolar e local: pais, alunos, professores e funcionários. Tem por finalidade servir como instrumento para desenvolver práticas democráticas de gestão da escola, atuando no âmbito administrativo, pedagógico e financeiro. A escolha dos representantes dos segmentos realiza-se através da eleição por seus pares, por meio do voto direto, com exceção do diretor que é um membro nato.

O Conselho de Escola é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola (ANTUNES, 2002, p. 21).

As normas de funcionamento e atribuições do Conselho Escolar são estabelecidas por seu regimento, que é comum para toda a rede de ensino, no caso da cidade de Imperatriz. No entanto, o Conselho Escolar pode elaborar seu próprio regimento interno, conforme suas peculiaridades. “Tal regimento, porém, deve sempre estar em consonância com a legislação em vigor e observar as normas dos respectivos conselhos e secretarias municipais de educação” (ANTUNES, 2002, p. 22). Sobre as assembleias para a escolha dos representantes, todos os que trabalham e estudam na escola podem participar e ter voz. Entretanto, só podem participar com direito à voz e voto quem for eleito, isto é, quem for membro. Geralmente, o mandato dos conselheiros possui a duração de dois anos.

A LDB nº 9.394/1996 (artigo 14, inciso II) prevê a “participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Desse modo, a gestão das escolas públicas deve estabelecer uma gestão colegiada com a comunidade. A lei prevê um outro aspecto que é importante mencionar: os sistemas de ensino serão os responsáveis em definir as normas da gestão democrática do ensino público. A esse respeito, Dublante e Cardozo (2020, p. 44) esclarecem que:

De forma geral, essa possibilidade garante a cada município planejar a educação a partir de sua própria realidade, estabelecendo preceitos que assegurem o cumprimento de suas obrigações para com o pleno funcionamento das escolas sob sua jurisdição, e, também, promover o envolvimento da comunidade na avaliação, construção e implementação de ações que tenham por objetivo institucionalizar um sistema de ensino no qual a participação e autonomia sejam princípios vivenciados democraticamente para todos.

Tal afirmação reforça a finalidade dos municípios em instituir o exercício democrático através da participação da comunidade nos canais coletivos. Essa participação acontece por meio da criação dos Sistemas de Ensino, SME, criados pelo próprio município, com regras próprias de funcionamento. Diante disso, a implementação das políticas educacionais depende, em boa parte, da elaboração pelos municípios dos caminhos que devem ser percorridos e

desenvolvidos pela secretaria, escolas e comunidade local. Essa ação é uma possibilidade de materializar a democratização da educação básica¹⁸.

Em relação ao colegiado, Araújo (2008) destaca que pode possuir diferentes princípios e normas de funcionamento, porém, mantém-se o princípio comum em todas as regiões, garantia de instância de participação e gestão democrática na escola pública.

O Conselho Escolar, como instância colegiada, deve garantir a democratização das relações através do diálogo entre os setores da comunidade escolar, em busca do bem comum. A presença formal da comunidade nas instâncias do Conselho Escolar e em outros canais coletivos desse contexto não garante a participação efetiva, conforme ressalta Araújo (2008). Para tanto, é necessária uma experiência constante por meio da participação, pois a democracia é necessário aprender através das vivências.

A criação do Conselho Escolar trouxe a comunidade para participar da gestão da escola, sendo corresponsável pela implantação de ações destinadas à melhoria das condições de funcionamento. “Através deste mecanismo de ação coletiva é que efetivamente serão canalizados os esforços da comunidade escolar, na busca da melhoria do ensino, e de uma sociedade humana mais democrática” (HORA, 1994, p. 57).

Nesse sentido, Paro (2003) ressalta que, à medida que se consegue a participação de todos os setores da escola - educadores, alunos, funcionários e pais - nas decisões sobre seus objetivos e funcionamento, as condições para pressionar os escalões superiores a adotar a escola de autonomia e de recursos melhoram. A esse respeito, o conselho é visto como uma potencialidade a ser explorada. Em outras palavras, o CE é um instrumento que favorece a verdadeira gestão colegiada em que os diversos setores podem organizar-se para atender aos interesses da comunidade escolar, visando a uma educação cidadã e democrática, pela qual “a proposta do trabalho coletivo deve ser entendida, como a possibilidade do sujeito em relação com seu grupo perceber sua realidade e agir sobre ela” (ARAÚJO, 2008, p. 44).

Segundo a autora, esse trabalho coletivo pode ser realizado em diferentes contextos do ambiente escolar, mas, principalmente, no PPP e no Conselho Escolar, pois propiciam condições de se tornarem intencionalmente formativos. Sendo esses mecanismos garantidos legalmente em todas as unidades de ensino públicas, pode efetivamente a se tornar plena a participação na implantação das práticas democráticas dentro da escola. Contudo, vale lembrar

¹⁸ A luta pela democratização da educação básica, então assume o aspecto de ampla defesa do direito à escolarização para todos, à universalização do ensino e a defesa da maior participação da sociedade na gestão financeira patrimonial dominou o terreno da educação superior. As duas reivindicações acabaram sendo contempladas na Constituição Federal de 1988. (AZEVEDO, 2008, p. 101).

que tais mecanismos sociais passaram a ser implantados a partir da previsão da gestão democrática e da garantia de uma educação pública de qualidade para todos na CF de 1988 e na LDB de 1996 (artigo 3, inciso VIII).

O alcance da qualidade social na educação é uma construção coletiva, pois são incorporados os anseios da comunidade local na criação de um projeto voltado para todos. Com a adoção da gestão democrática pela escola pública, torna-se uma responsabilidade da sociedade civil organizada, com os movimentos sociais e organizações dos trabalhadores, a defesa da educação pública juntamente com a participação dos gestores, professores, pais, alunos e funcionários e comunidade. Essa defesa deve ser materializada na política educacional (DUBLANTE; CARDOZO, 2020).

Um dos mecanismos que institucionaliza esse processo democrático em prol da qualidade do ensino na escola pública¹⁹ é o Conselho de Escola. O CE é um espaço privilegiado de diálogo e exercício da cidadania. Dentre as atribuições do CE que merecem destaque são as de natureza consultiva e deliberativa, conforme a perspectiva de Antunes (2002). O conselho de natureza consultiva não toma decisões, apenas é consultado em relação aos problemas da escola. Sua finalidade é sugerir soluções que poderão, ou não, ser encaminhadas pela direção.

Quando se trata de seu papel, os documentos oficiais geralmente assinalam que esse conselho possui o poder de assessorar, avaliar, discutir, opinar, analisar, acompanhar. No entanto, as atribuições irão depender da posição da direção, pois é ela quem determina se aceita ou não a participação do colegiado, e que faz com que o CE, em alguns momentos, seja apenas figurante no âmbito das decisões no interior da escola.

Em relação à natureza deliberativa, a autora afirma que os documentos apresentam outros verbos, tais como: definir (diretrizes), elaborar, aprovar, decidir, indicar, garantir, eleger, deliberar, entre outros. Tais termos revelam a importância do colegiado e seu poder de atuação nas tomadas de decisão da escola, as quais variam conforme suas diferentes naturezas. Assim sendo, observa-se que, na concepção deliberativa, o conselho de escola tem um papel mais efetivo e de maior responsabilidade, podendo deliberar quanto à organização e funcionamento da escola, ou seja, atua diretamente no compartilhamento da administração.

É de fundamental importância a compreensão do papel político do Conselho como instância deliberativa e coletiva, que por um lado, não exclui ou nega as responsabilidades legais inerentes aos cargos existentes na escola, e por outro, conta com a contribuição daqueles que participam nas tomadas de decisões. É preciso ter

¹⁹ Segundo Paro (2007), o termo escola pública não quer dizer que a particular é melhor ou pior, mas faz referência à escola estatal em geral.

clareza, no entanto, que o essencial é compreender que não é necessário que todos façam tudo, mas que todos decidam juntos, com base na discussão coletiva (ANTUNES, 2002, p. 24).

O CE deve ser um espaço de inclusão²⁰ de todos, sem distinção às diferenças de cada membro. Conforme afirma Freire (2002), a discriminação afasta a democracia e, por isso, todas as ações na escola devem ser permeadas pelo bom senso. Os Conselhos de Escola necessitam construir práticas que propiciem disposição para o diálogo, alteridade, discussão e participação de todos os representantes da comunidade escolar e local, a fim de que haja a consolidação da gestão democrática no interior da escola.

A esse respeito, Souza (2009) menciona que o diálogo é condição de superação social, pois está vinculado ao desenvolvimento de uma ação comunicativa. As práticas do Conselho Escolar necessitam desenvolver seu potencial comunicativo e democrático, sendo essa uma característica fundante. O CE foi instituído para ser um espaço popular, devendo envolver a todos.

Segundo Freire (2002), para que um espaço seja democrático, este deve ter generosidade para aceitar quem pensa diferente e prever a participação de todos: pais, alunos, gestor, professores e funcionários. Deve ser considerada a expressão dos interesses coletivos, com valorização e respeito dos diferentes pontos de vistas, constituindo-se em um espaço no qual os sujeitos ocupam lugar de destaque na construção de ações comunitárias.

O Conselho de escola é um espaço aberto, não refere-se apenas uma área destinada a exposição unilateral de pontos de vistas, mas de um espaço no qual construímos alguma coisa em comum e não simplesmente uma situação em que eu torno pública as minhas posições e meus interesses e membros e ideais. Nesta perspectiva, o CE é um espaço de todos para todos, por constituir-se pelo voto e depois pela voz de representados da comunidade escolar (WERLE, 2003, p. 38).

No entanto, para a construção de uma cultura democrática dentro do CE é necessário haver uma descentralização de poder por parte da gestão e uma consciência na visão do papel do Conselho não somente pelos membros, mas por todos os sujeitos que compõem a comunidade escolar. O CE não deve ser apenas um órgão formal dentro da escola, mas um mecanismo que auxilie na constituição da autonomia e contribua para legitimar decisões através

²⁰ A inclusão social é um conjunto de meias ações que combatem a exclusão de benefícios da vida em sociedade, provocada pelas diferenças de classe, deficiência, gênero, preconceito social ou preconceitos raciais.

da cultura dos diálogos, levando em conta as negociações e a revisão de posições de todos os membros.

Desse modo, a consolidação do princípio da gestão democrática não irá ocorrer apenas com a implementação do conselho escolar, mas quando ele atingir seu potencial em suas experiências, garantindo a institucionalização da participação popular na gestão da escola pública. Nessa perspectiva, Hora (1994) assinala que a administração participativa não ocorre espontaneamente no espaço da escola, pois é preciso que seja provocada, vivida e aprendida por todos da comunidade escolar.

O potencial que primeiro salta aos olhos é o potencial de aprovação que um conselho de escola, funcionando com todas as suas vicissitudes, desperta em seus integrantes. Há um consenso praticamente absoluto quanto á superioridade do conselho de escola frente às formas burocráticas de gestão da escola. As críticas que sugerem ao seu funcionamento decorrem, não de sua existência, mas sim por ele não atingir, na prática, suas potencialidades plenas (SOUZA, 2009, p. 281).

Essa afirmação aponta que, embora os conselhos escolares sejam implementados na maioria das escolas públicas do contexto brasileiro, o processo de democratização da educação continua sendo um grande dilema em uma sociedade que incorporou, ao longo das últimas décadas, experiências de centralização e burocratização das decisões. Com isso, a materialização dos processos participativos acaba encontrando alguns entraves que dificultam o envolvimento democrático e participativo da comunidade (DUBLANTE; CARDOZO, 2020).

De acordo com Hora (1994), a gestão democrática em educação está articulada com o compromisso sociopolítico, ou seja, intimamente envolvida com os interesses reais coletivos de classe, dos trabalhadores. Esses interesses vão além das batalhas internas da educação institucionalizada, na qual a solução está condicionada à questão da distribuição e apropriação da riqueza e dos benefícios do bem-estar, transcendendo os limites da ação da escola. A escola necessita contribuir para a busca dos direitos de ensino e de materialização destes, constituindo-se em uma instituição articulada com os interesses da população mais explorada e carente (PARO, 2003).

A escola tem uma contribuição indispensável e substituível, embora limitada, a dar para a afirmação histórica das classes populares, na medida em que pode favorecer a ampliação da compreensão do mundo, de si mesmo, dos outros e das relações sociais, essencial para a construção da sua presença histórica, responsável e consciente, no exercício concreto da cidadania (HORA, 1994, p. 49).

Uma das possibilidades de formação cidadã é a participação na construção coletiva da gestão da escola pública, sendo necessária a participação de todos da comunidade escolar: pais, alunos, diretores, professores e demais funcionários. Essa participação resultará na democratização das relações no interior da escola e, conseqüentemente, na sociedade. A escola deve se organizar de forma democrática, com o objetivo de cumprir sua função social: formar cidadãos capazes de atuar coletivamente na construção de uma sociedade mais justa, em benefício de todos.

Há o reconhecimento de que a escola só poderá desempenhar um papel que vise à transformação se trabalhar junto com os interessados. Por esse motivo, a democratização da participação e a luta por sua autonomia são condições essenciais.

4.2 A participação e a autonomia na consolidação dos Conselhos Escolares

No âmbito educacional, a escola tem o papel de promover a apropriação de valores e atitudes que contribuam para a formação dos indivíduos através da ação pedagógica dos professores e, principalmente, da organização e gestão da escola (LIBÂNEO, 2013). Logo,

A principal função social e pedagógica da escola é a de assegurar o desenvolvimento dos processos do pensar, na formação da cidadania participativa e na formação ética. Para isso, faz-se necessário superar as formas conservadoras de organização e gestão, adotando formas alternativas, criativas de modo que os objetivos sociais e políticos da escola correspondam estratégias compatíveis e eficazes de organização e gestão (LIBÂNEO, 2013, p. 115).

Diante disso, algumas modalidades de incentivo para a participação colegiada na gestão da escola pública foram colocadas em evidência. Através da implementação dos Conselhos de classe e dos Conselhos de escola, as categorias participação e autonomia passaram a ser promovidas dentro da escola, tornando-se elementos indispensáveis ao funcionamento do Conselho escolar enquanto instância fundamental da gestão democrática.

A participação tem a finalidade de incluir os profissionais da educação e os usuários (pais e alunos) no funcionamento e gestão da escola. Um dos principais instrumentos institucionais que propicia essa experiência participativa é o Conselho escolar, órgão deliberativo da comunidade que possui a finalidade de elaborar, acompanhar e avaliar as ações

no interior da escola. A participação²¹ da comunidade exige o compromisso dos sujeitos com as questões educacionais (DUBLANTE; CARDOZO, 2020). Ela passa a fazer parte, tomar parte e ter parte no processo de decisão dos assuntos administrativos da instituição (BORDENAVE, 1994).

Segundo Freitas (2000), o discurso legal e político proporciona mais participação da sociedade, inclusive com a responsabilidade de acompanhar as questões de ordem financeira da escola. Em outras palavras, o Estado passa a permitir e incentivar a descentralização administrativa e a gestão participativa de cunho democrático. Assim sendo, os Conselhos Escolares foram implementados para tomar decisões no âmbito da escola, então, a participação das comunidades escolar e local no processo educacional torna-se um elemento essencial à construção da democracia nas relações escolares.

A preocupação nacional com a democratização da gestão escolar e a participação coletiva na construção de uma escola moderna está presente no Brasil desde a década de 30, haja vista que o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, enfatizava autonomia administrativa da escola em seus aspectos técnicos, administrativos e econômicos (FREITAS, 2000, p. 49).

A gestão democrática e participativa foi uma conquista da sociedade civil, dos movimentos sociais e da classe trabalhadora, os quais lutaram em prol da democratização da educação básica. Havia um anseio coletivo em participar na execução e avaliação das políticas sociais, e, com a gestão participativa, propiciou-se a institucionalização dos espaços coletivos que serviriam para o desenvolvimento da cultura participativa, abrindo canal para o diálogo e valorização das múltiplas expressões de ideais. Esse é o lugar onde a comunidade passa a ser percebida como sujeito histórico, agente que pode intervir em sua realidade.

Para Libâneo (2013), há dois sentidos de participação articulados entre si. De um lado está a participação como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, da gestão, entendido como prática formativa, ou seja, como elemento pedagógico, metodológico e curricular. Por outro lado, a participação pode se constituir em um processo organizacional, instituído por meio do Conselho Escolar, em que os profissionais e usuários da escola compartilham institucionalmente certos processos de tomada de decisão.

Libâneo (2013) coloca que a primeira concepção de participação na escola faz referência à ideia de um espaço coletivo que deixa de ser uma redoma, um lugar fechado e separado da

²¹ Segundo Ferreira (2013), a consulta individual aos atores envolvidos nos processos decisórios, por si só, não garante uma participação consciente, pois uma vez que, uma decisão prejudicial ao grupo, ou equivocada, pode ser autorizada pelo um grande número de pessoas.

realidade, mas que passa a conquistar o status de um espaço que permite a participação, através dos conselhos escolares. Nesse espaço, as experiências participativas são aprendidas e valorizadas por meio do envolvimento da comunidade nos objetivos da escola. Na segunda visão de participação, ela é considerada um elemento que faz parte dos próprios objetivos da escola e da educação, por isso, vem respaldada no PPP da instituição enquanto estratégia sempre presente no cotidiano escolar. Nesse viés, “a escola passa a ser um lugar de compartilhamentos de valores e de aprender conhecimento, desenvolver capacidades intelectuais, sociais, afetivas, éticas, estéticas” (LIBÂNEO, 2013, p. 117).

É importante assinalar que tal participação deve possuir como foco principal o sujeito em formação, neste caso, o educando, assim como todas as práticas do âmbito escolar precisam considerar o indivíduo. Esse processo de democratização oportunizado pelas políticas educacionais visa à consolidação do direito à educação por meio de uma educação laica, gratuita, de qualidade e para todos.

Dentre as práticas do processo participativo no Conselho Escolar, vale mencionar a participação representativa, que indica o envolvimento dos representantes dos segmentos que compõem as comunidades escolares e local (representantes dos professores, de alunos, do pessoal técnico administrativo, de pais, e pelo gestor da escola) nos processos decisórios. Esses representantes também são conhecidos como conselheiros e, no colegiado, devem participar com base nas posições do segmento que representa, sendo necessário haver uma relação articulada entre os representantes e representados, de modo que o primeiro não participe apenas com seus próprios olhares ou da gestão, mas a partir dos interesses coletivos de seus representados. Contudo,

[...] Tem sido observado com frequência do que se pode imaginar, que esses representantes, ou não conhecem seu papel, ou não desenvolvem integralmente a competência para participar e legitimar a vontade de seus pares. Assim, legitimam a sua própria vontade ou a dos diretores escolares ou ainda das secretarias de Educação. Raramente discordam ou questionam determinações superiores. Muitos pais receiam desagradar diretores e professores para que seus filhos não sejam alvos de represálias. Eles não tem conhecimento e experiência suficientes para desempenhar seu papel independentemente (FREITAS, 2000, p. 51).

Para participar é necessário ter conhecimento, pois tal prática é o principal motivo da institucionalização do colegiado coletivo no interior da escola. A diversidade de opiniões e diferentes olhares no processo de tomadas de decisão são fundamentais para o compartilhamento de poder. Sem a participação representativa, o Conselho Escolar servirá apenas como um mecanismo formal, cartorário de assinaturas e prestação de contas, um local

de burocratização das decisões, sem a garantia da efetivação do princípio da gestão democrática na escola.

Nesse viés, a participação é de suma importância nos espaços decisórios. Sua experiência efetiva é o que materializa a democratização da gestão através do Conselho Escolar. Então, para que haja uma gestão coletiva é necessário ampliar a “participação de toda comunidade escolar nas decisões do processo educativo, o que resultará na democratização das relações que se desenvolvem na escola, contribuindo para o aperfeiçoamento administrativo-pedagógico” (HORA, 1994, p. 49

Vale ressaltar que, para participar, exige-se a compreensão da dimensão política de sua ação e o rompimento da rotina alienada do mando impessoal e racionalizado da burocracia que domina a maioria das organizações modernas (HORA, 1994). É preciso que os membros do Conselho entendam a dimensão política de sua ação participativa nos espaços decisórios, já que essa é uma experiência de compromisso com os interesses reais e coletivos da classe de trabalhadores. Os conselheiros não devem atuar apenas para obedecer às ordens do diretor, legitimar o que já está pronto, ou os interesses de cima, mas participar com postura responsável, consciente e cidadã.

Se a verdadeira democracia, caracteriza-se, dentre outras coisas, pela participação ativa pública, considerados não apenas “titulares de direito”, mas também como “criadores de novos direitos”, é preciso que educação se preocupe com dotá-los das capacidades culturais exigidas para exercer essas atribuições, justificando-se, portanto, a necessidade de a escola pública cuidar, de modo planejado e não apenas difuso, de uma autêntica formação do democrata (PARO, 2007, p. 25).

Diante disso, percebe-se a importância da participação na materialização do direito legal, que é a gestão democrática. No entanto, faz-se necessária uma formação para a democracia. O Conselho é esse espaço apropriado para mediar a aprendizagem cidadã, de modo que os atores envolvidos poderão vivenciar a formação necessária para exercer seu papel social na vida pública.

Outra condição necessária para o processo participativo é a autonomia, pois não há participação se não houver liberdade para exercê-la. Foi no bojo dos debates da democratização da educação que as discussões sobre autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola também se colocaram como condição primordial para que a participação se consolidasse, tendo em vista a descentralização das decisões no espaço escolar. Em contrapartida, Ferreira (2013) firma que, apesar dos marcos regulatórios preverem a autonomia no âmbito educacional,

as escolas têm dificuldades em explorar os espaços de autonomia, pois existe a falta de meios adequados para executá-la, tornando a legislação contraditória. Sobre esse contexto, a autora explica:

[...] Considerando ineficazes as estruturas centralizadas, eles postulam uma reorganização das grandes máquinas burocráticas e um redirecionamento de mais recursos para suas atividades fins. Para tanto, é preciso atribuir autonomia aos órgãos de base da burocracia. Tal autonomia é proposta como exigência da descentralização, mas tanto a primeira como a segunda limitam-se ao universo intra-escolar. Os órgãos centrais do governo apresentam-se como os responsáveis pela definição dos objetivos a serem atingidos e pela avaliação dos resultados alcançados (ANTUNES, 2002, p. 99).

Tais medidas reforçam a autonomia das escolas, embora seja uma “autonomia decretada”²², isto é, relativa, já que está condicionada quer pelos poderes de tutela, quer pela superintendência do governo (FERREIRA, 2013). Apesar de tal conjuntura política educacional, cabe às escolas gerir determinados recursos e planejar suas estratégias e objetivos através do planejamento coletivo do PPP, a fim de que venham, de fato, desenvolver sua autonomia.

Segundo Ferreira (2013), esse processo de transferência de competências para as escolas, baseando-se nesse ponto de vista, enquanto política destinada a “reforçar a autonomia das escolas”, não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar, sobretudo, na criação de condições e na montagem de dispositivos e estratégias que propiciem, simultaneamente, “libertar” as autonomias individuais, ou seja, oferecer um sentido coletivo dos objetivos organizadores do serviço público, conforme previsto na lei fundamental. Essas condições incluem a equidade do serviço prestado, que quer dizer a democraticidade do seu funcionamento.

Em se tratando da autonomia como um elemento que permite aos sujeitos ter a liberdade de se expressar, participar, deliberar, sugerir, criar e decidir no interior da escola, essa é uma palavra que, no contexto da gestão democrática, possui a conotação de “autogoverno, governar-

²² “Não existe uma autonomia decretada [...] não se pode impor a autonomia às escolas, o que é paradoxal com o próprio significado deste conceito. É preciso, portanto, que sejam as escolas, através dos seus órgãos próprios, a exprimirem a vontade de aceder a um “contrato de autonomia”, a partir dos quais as escolas selecionam, das diversas atribuições, competências e recursos de que podem passar a dispor, as que se adaptam às suas condições específicas, ao desejo de autonomia que querem ter e às condições necessárias para o seu exercício” (FERREIRA, 2013, p. 25).

se a si próprio” (MARTINS, 2002, p. 32. Esse é um princípio fundante na efetivação do Conselho Escolar na gestão da escola, uma vez que este se constitui enquanto instância coletiva que deve oportunizar a participação social dos atores nas decisões educativas.

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, ou seja, à faculdade que os indivíduos e as organizações têm de se regerem através de regras próprias. A autonomia pressupõe a liberdade, isto é, para que os sujeitos tenham autonomia é necessário que haja a capacidade de decidir. Dessa forma, considera-se que “autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que sua ação se exerce sempre num contexto de independência e num sistema de relações” (FERREIRA, 2013, p. 25).

A autonomia²³ é algo que depende de alguém ou de algo, ou seja, ela é relativa. Pode-se ter autonomia para algumas coisas e outras não. Portanto, a participação e atuação dos sujeitos dentro do Conselho vai depender, em grande parte, da forma como irão organizar os processos decisórios e o diálogo entre os representantes, ou seja, das condições necessárias para a construção da autonomia ou para a manutenção de instâncias meramente opinativas e consultivas, nas quais os representantes apenas são escolhidos para o cumprimento das exigências legais.

Os conselhos escolares “são espaços contraditórios destinados à expressão da contradição que lhes é inata” (SOUZA, 2005, p. 285). Em outras palavras, são espaços sociais onde os atores têm a liberdade de expressar-se, gerando diferentes opiniões e conflitos de ideias, caracterizando-se como instância que favorece a articulação em busca de soluções dos problemas da escola. Para tanto, é preciso que seus representantes tenham garantidas as condições para comunicar-se, intervir e construir suas decisões autônomas.

Há um outro aspecto que vale ressaltar e que pode dificultar o desenvolvimento da autonomia no interior da escola. Segundo Freire (2000), esse aspecto é o autoritarismo, que silencia o diálogo, afogando a liberdade dos sujeitos dentro do Conselho. Na concepção de Freire (2000), a autonomia é entendida como dignidade de cada um, sendo imperativo e ético, e não a favor do que se pode ou não conceder uns aos outros. Cada sujeito deve possuir liberdade de governar a si mesmo, pois não é algo concedido por outrem como algo imerecido, mas é um

²³ A autonomia é um processo que se constrói no dia a dia, mediante ação coletiva competente e responsável, realizada a partir da superação de naturais ambiguidades, contradições e conflitos. Para orientá-los, portanto, bastam diretrizes, princípios e estratégico, sendo normas e regulamentos inócuos e até mesmo contraproducentes, uma vez que limitam a participação e a criatividade necessárias para a construção social. Trata-se de uma construção processual, sem planta pré-traçada. (LUCK, 2000, p. 25).

direito. Todos devem ter autonomia de decidir e participar no processo de democratização da gestão da escola.

Conforme mencionado, o Conselho Escolar deve constituir-se enquanto espaço coletivo democrático, onde cada um pode deixar suas marcas sem discriminação, pois esta última afasta a democracia. É, portanto, uma instância a favor do desenvolvimento da autonomia, da liberdade de se governar e de tornar-se agente capaz de intervir e modificar seu meio.

Da mesma forma, deve ser um espaço onde os diálogos sejam oportunizados e o respeito nutrido a partir dos diferentes pontos de vistas, pois as práticas autoritárias, que negam a autonomia, a espontaneidade do sujeito e silencia o diálogo, devem ser superadas. Em grande parte, depende da liberdade e da democratização das relações, principalmente do posicionamento do gestor escolar frente à comunidade escolar e ao processo de tomadas de decisão, o que repercute de forma imediata no funcionamento do Conselho Escolar (SOUZA, 2009).

Outro aspecto relevante é que, na maioria das vezes, em algumas escolas, a autoridade exercida pela direção acaba por não permitir que o conselho se efetive com seu poder de decisão, ainda que a sua atuação esteja ligada a um órgão consultivo que trata de decisões já tomadas anteriormente. Desse modo, a direção da escola é vista como a principal autoridade e o conselho escolar uma possibilidade de alterar tal visão, não encontrando “simpatia em parte dos dirigentes escolares” (SOUZA, 2009, p. 287).

O Conselho Escolar tem um papel importante a desempenhar na gestão da escola. Além de deliberar propostas e decisões administrativas, ele pode contribuir para a superação de práticas autoritárias tão tradicionais no contexto brasileiro. Além disso, é o CE quem efetiva a autonomia da escola em relação à proposta pedagógica coletiva, bem como o poder de decisão sobre questões administrativas, financeiras e autonomia dos sujeitos.

4.3 Conselho Escolar: mecanismo da gestão democrática participativa na escola pública

O fazer democrático no interior da escola se concretiza a partir da transformação das práticas sociais que se constroem nesse ambiente. Sua finalidade é ampliar os espaços de participação e decisões, e, conseqüentemente, envolver os diversos segmentos presentes na escola em prol da implantação dos mecanismos de democratização, entre eles o Conselho Escolar. Desse modo, a democratização da escola não se limita à estrutura organizacional da gestão, mas vai muito além disso, devendo envolver todas as ações, estratégias e instrumentos

para promover a convivência social, a liberdade para participar das decisões em busca de uma educação de qualidade, de uma sociedade mais democrática e igualitária.

Segundo Ferreira (2013), pelo menos a participação na administração da escola pública está teoricamente garantida por meio do funcionamento do Conselho Escolar, que foi estabelecido com o propósito de dotar a escola de autonomia para elaborar e executar seu projeto educativo. Essa é uma estratégia para a construção da democracia no seu interior.

A implementação dos colegiados na escola pública tem o intuito de zelar pela qualidade da prática educativa e pela transparência dos recursos, atuando como canais de participação representativa na gestão. Eles exercem a função de um órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador, cujo alvo é fomentar uma gestão compartilhada com a comunidade escolar e local. Tanto as atribuições dos conselhos de escola quanto o funcionamento e sua composição são determinados pelo Regimento Comum de cada rede de ensino. No entanto, cada órgão colegiado pode elaborar seu próprio regimento a partir das normas prescritas pelo município.

A definição desse regimento pode ocorrer em assembleias, votações, convocações em reuniões extraordinárias. Pode tratar sobre a renovação de membros ou substituição, bem como do período de candidatura do gestor, já que são os conselheiros quem conduzem tal processo. O Conselho Escolar tem a grande responsabilidade política de buscar incentivar a corresponsabilidade participativa em que os representantes dos professores, de alunos, do técnico administrativo, de pais e do gestor estão envolvidos, contribuindo para as tomadas de decisão dentro da escola.

Nesse sentido, serve como instrumento de democratização das relações na escola, é um espaço aberto a todos, lugar de inclusão, uma vez que oportuniza cada representante por meio de seus diferentes pontos de vista, participarem das decisões nas ações dentro da escola. Portanto: “Os Conselhos Escolares como espaço de Gestão Democrática do Ensino Público, apresentam-se também, como promoção de liberdade, de pluralismo, de qualidade, de igualdade e de valorização do professor” (WERLE, 2003, p. 46).

Os conselhos escolares foram instituídos com o comprometimento de promover o pluralismo de interesses, vivências e saberes. Diante disso, os diversos segmentos da comunidade (pais, alunos e funcionários) dialogam lado a lado em prol de um único bem: o coletivo. É isso que o diferencia dentro da escola, pois seus membros têm abertura para posicionar-se com liberdade e igualdade. Segundo Werle (2003), os conselhos são espaços de participação e de respeito à liberdade dos demais para errar e posicionar-se, servindo de instrumento para democratizar as relações no interior da escola.

Outro aspecto que favorece os órgãos colegiados na escola é o compartilhamento de responsabilidades para a sociedade, uma vez que a escola passa junto com a comunidade escolar a construir sua proposta pedagógica e a decidir questões administrativas e financeiras. Seus membros podem participar dos processos de decisão, que são tomadas não apenas por um membro, mas coletivamente. Há uma definição de papéis entre a escola e a comunidade, e esta também passa a se envolver mais de perto no processo de ensino e aprendizagem. A escola torna-se um espaço eminentemente público, em busca da construção de meios para a melhoria da qualidade do ensino.

A representatividade é outra característica marcante dos conselhos de escolas, cujas presenças têm o intuito de representar os segmentos da comunidade escolar e local. Tal processo tem sido visto como importante, pois promove a valorização de cada integrante dos segmentos que compõe a escola. Cada membro traz consigo os interesses de seus pares, conforme ratificado pela representante dos funcionários da escola “A”: “É importante a representação porque valoriza as classes, cada integrante de cada grupo tem um representante no Conselho Escolar, pois o conselho é esse espaço de conversa esse momento é dele assim torna-se mais valoroso essa participação de cada classe ali” (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DA ESCOLA “A”, 2021).

Percebe-se que o conselho é um órgão único e que permite que os atores (pais, alunos, professores e funcionários) ocupem posições diferentes das que usualmente ocupam. Eles aprendem a deixar de lado seus interesses e se envolvem no projeto coletivo de colaborar com a gestão da escola. Abaixo, segue o relato de um funcionário da escola “B” sobre sua experiência de participação no conselho de escola.

O Conselho é necessário porque delega responsabilidade a todos, não fica só em uma pessoa até porque não deve ser assim. Então é importante porque cada um dar sua contribuição e também e isso é necessário no processo escolar, ou seja, muitas coisas pra ser resolvido e muitas cabeças pensando divide melhor, tudo que é dividido, delegado fica mais fácil na reunião você tem sua sugestão, eu tenho outra e assim vai se harmonizando (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS DA ESCOLA B, periferia, 2021).

Observa-se na fala do conselheiro o reconhecimento da importância de participar, já que a opinião de todos é vista como válida. O conselho configura-se como um canal coletivo, que promove aprendizagens entre seus membros, pois eles passam a conhecer as ações dentro da escola de cunho administrativo, pedagógico e financeiro; e como um espaço de partilha, de trocas e de aprendizado, onde todos podem contribuir com o exercício de sua cidadania. “O

Conselho Escolar propicia a vivência de aprendizagens que levam a um crescimento para além das relações entre pais e filho, entre professor e alunos, entre diretor e professor” (WERLE, 2003, p. 59).

Portanto, os conselhos escolares são os núcleos gestores que atuam de forma conjunta com a direção. Não é apenas um órgão formal no interior da escola, mas um mecanismo que contribui para o compartilhamento de poder e institucionalização da participação da comunidade na gestão da escola. É por meio dele que a prática democrática pode ser construída e experimentada. Por esse motivo, tal mecanismo necessita ser atuante a fim de contribuir para a construção da democratização das relações na escola pública.

4.4 Conselho Escolar: institucionalização no município de Imperatriz

Localizado à margem direita do Rio Tocantins, no sudoeste do estado do Maranhão, o município de Imperatriz, também chamado de portal da Amazônia, foi fundado em 1852, durante o reinado de D. Pedro II. O nome da cidade foi em homenagem à sua esposa, a Imperatriz Teresa Cristina. Fica a cerca de 630 km da capital São Luís, faz divisa com os estados do Tocantins, Pará e Goiás, foi elevada para a condição de cidade através da Lei nº 1.179, de 22 de abril de 1924, e refundada com a construção da rodovia Belém-Brasília, que interliga o município aos grandes centros urbanos do país.

Imperatriz é o principal núcleo da região intermediária do Estado, caracterizando-se como grande polo de concentração e dispersão de pessoas em busca de serviços nas áreas médico-hospitalares, hotelaria, financeira e educacional. Isso favorece o seu crescimento, tornando-a um polo de desenvolvimento que centraliza as principais atividades econômicas da região. Recebe destaque o seu grande comércio atacadista estabelecido na parte central da cidade, popularmente chamado de “mercadinho”, o qual possui um intenso movimento de mercadorias de cargas e descargas dos mais diversos produtos.

A cidade maranhense conta ainda com uma rede de comércio varejista de peças, autopeças e automobilística, com a presença de concessionárias das mais variadas marcas, nacionais e importadas. Recebeu um novo impulso econômico com a instalação de dois shopping centers, que traz grandes marcas e lojas, e supermercados de redes nacionais, contribuindo para importação e exportação de mercadorias destinadas aos municípios do seu entorno: João Lisboa, Senador La Roque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edson Lobão, Montes Altos, Ribamar Fiquene, Vila Nova dos Martírios, São Pedro da Água Branca, Cidelândia, Itinga, Carolina, Sítio Novo, Amarante, Campestre, Porto Franco e Estreito.

Segundo Franklin (2008), Imperatriz, ao longo do seu crescimento econômico, passou por diversos ciclos que contribuíram para a formação econômica do município: o do gado, o do arroz, e da madeira. Um dos setores mais fortes na região é o do gado, atribuindo à cidade o título de grande produtora de rebanhos e feiras agropecuárias, tendo em vistas as suas exposições de pecuária e agricultura.

No âmbito educacional, o Sistema Público Municipal é constituído por 139 (cento e trinta e nove) estabelecimentos escolares, que atendem atualmente 43.531 alunos matriculados na rede municipal de ensino, sendo 31 escolas no campo. Possui um quadro com 2.604 professores. O número de alunos matriculados na educação Infantil é de 11.399; no ensino fundamental nas séries iniciais, o quantitativo é de 16.458, e séries finais 30.590 alunos; quanto às modalidades, possui a Educação de Jovens e Adultos com 1.542 alunos (SEMED, 2020).

Antes de discorrer sobre o conselho escolar no município de Imperatriz, é importante mencionar quando foi instituída a gestão democrática no estado do Maranhão. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a administração democrática deveria ser implantada na escola pública com a finalidade de oportunizar a efetiva participação da comunidade no ambiente escolar. A atuação ocorreria através do colegiado e a autonomia seria um modo de resolver os problemas sem encaminhá-los à secretaria.

Diante desse contexto, os estados e municípios passariam a viabilizar estratégias para assegurar a implementação dos Conselhos Escolares nas instituições de ensino. Tal atendimento ocorreu durante o Governo de Roseana Sarney, por meio do Decreto nº 14.558, de 22 de maio de 1995, com o intuito de viabilizar o processo de democratização da escola pública. Tal institucionalização não limitou-se apenas às escolas da rede estadual, mas às escolas públicas em geral.

Outros marcos regulatórios que tratam dos processos democráticos, nesse caso sobre o funcionamento do Conselho Escolar, é a Portaria nº 1.242, de 07 de julho de 1995, que possibilitou a ampliação do mandato dos representantes do colegiado, e o Decreto nº 14.973, de 29 de março de 1996, que reafirma o cargo do diretor da instituição escolar como presidente do Colegiado. Diante disso, tal postura reforça a ainda mais as práticas patrimonialistas e clientelistas no que diz respeito ao controle por meio do cargo do gestor escolar, nos recursos e nas tomadas de decisões. Pois não oportuniza abertura para a comunidade escolher o presidente conforme a vontade popular. Mas perpetua a presidência do colegiado na figura do gestor. Vale mencionar que os conselhos escolares já existiam nas escolas estaduais, mas tinham apenas caráter executivo. Por meio do Decreto nº 12.399, de 18 de maio de 1992, esses conselhos funcionavam com as práticas dos Caixas Escolares (SILVA, 2013).

No município de Imperatriz, os Conselhos Escolares foram implementados nas escolas da rede municipal de ensino a partir do decreto estadual, após as disposições sobre a composição, atribuições e funcionamento. O órgão de natureza coletiva foi instituído com o objetivo de promover o fortalecimento e a construção da autonomia administrativa, pedagógica e financeira nas escolas.

Assim sendo, em meados de 20 de julho de 1995, na Escola Municipal Tocantins, foi instituído o conselho escolar para atuar junto à direção da escola. É importante mencionar sobre o sentido de democracia plena, ou seja, a escola neste novo cenário passa a ter a autonomia em gerir os recursos financeiros, desse modo, estes serão empregados conforme as necessidades estabelecidas pela própria instituição, com isso um grande avanço para a melhoria da qualidade do ensino.

Os marcos regulatórios que tratam a respeito do colegiado no município é o Regimento Escolar/2011 e a Lei Ordinária nº 1.430/2011, sancionada pelo então prefeito Sebastião Torres Madeira. Essa lei preconiza sobre o funcionamento dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino. O texto ressalta o Conselho como instância para a construção do exercício da cidadania e garantia da democracia nas escolas públicas da rede. No Art. 1º da Lei Ordinária nº 1.430/2011 é apresentado sobre a implementação do colegiado.

Os estabelecimentos de Ensino municipais contarão com Conselhos Escolares constituídos pela direção do Estabelecimento de Ensino e representantes dos segmentos da comunidade escolar e local, assegurando assim um dos princípios da gestão democrática preceituado no art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (IMPERATRIZ, 2011, 01).

O artigo expressa quem deve compor o conselho escolar: a direção e os representantes da comunidade. Ademais, assegura que os mesmos devem possuir suas presenças garantidas nas reuniões. Quanto aos membros da comunidade escolar, são considerados os alunos, pais e/ou responsáveis pelos alunos, membros do grupo do magistério e demais funcionários em exercício na escola. Dessa forma, cada segmento é representado no Conselho e, junto com a gestão, são debatidos os assuntos a serem tratados, colaborando para a democratização das decisões.

No artigo 3º da Lei Ordinária Municipal nº 1.430/2011 são ressaltados os objetivos do colegiado, entre os quais: constituir-se como base de democratização da gestão da rede municipal através da participação ativa dos seus membros; garantir a democracia plena da

gestão financeira dos estabelecimentos de ensino. Tais objetivos demonstram o reconhecimento de que a participação popular é imprescindível para o funcionamento da escola, pois leva em conta os interesses da comunidade; e, ainda, de que os recursos devem ser usados com base nas necessidades da escola, avaliadas a partir dos diversos olhares, com o objetivo de definir as prioridades e garantir a autonomia financeira das escolas municipais.

Sobre as atribuições do Conselho Escolar, a Lei Ordinária menciona: I) Analisar e aprovar o plano anual de trabalho do estabelecimento de ensino; II) Acompanhar e avaliar o desempenho escolar a respeito das diretrizes, prioridades e propostas pedagógicas em consonância com a secretaria de educação; III) Propor ajustes no calendário escolar quando necessário, considerando a realidade e as necessidades do estabelecimento de Ensino em consonância com os dispositivos legais vigentes; IV) Supervisionar a utilização da merenda escolar no âmbito do estabelecimento, sobretudo no que se refere à qualidade da merenda oferecida e à quantidade suficiente para atender a todos os alunos.

Nota-se que neste artigo, em particular onde discorre sobre as finalidades do colegiado, tais funções envolvem desde a análise do planejamento da escola, incluindo todas as ações que serão realizadas no período do ano, até o ajuste sobre os dias letivos quando necessário e a fiscalização do processo da alimentação escolar. Contudo, tais finalidades, muitas vezes, são desconhecidas pelos membros do próprio conselho, pois uma das principais funções conhecidas por seus participantes é a de natureza consultiva e fiscalizadora. Aquelas de natureza deliberativa e mobilizadora acabam sendo deixadas de lado.

Em relação à composição dos Conselhos Escolares, o artigo 5º da Lei Ordinária nº 1.430/2011 e o Regimento Escolar do Município afirmam que será composto por até 05 (cinco) membros de cada segmento, devendo possuir número ímpar de integrantes, sendo o mínimo de 07 (sete) e o máximo de 31 (trinta e um) participantes. São considerados em sua composição:

O diretor (a) do estabelecimento:

- I- Representantes de professores por turno, nível e modalidade de ensino;
- II- Representante da equipe técnico-pedagógica, por turno;
- III- Representante de alunos por nível e modalidade de ensino;
- IV- Representante do corpo administrativo;
- V- Representante de pais e/ou responsáveis dos alunos por turno;
- VI- Representante da comunidade, escolhido ou indicado por instituições da sociedade civil.

Sobre os critérios de participação, o texto diz que poderão participar como membros do Conselho todos os alunos maiores de 12 (doze) anos, contudo, apenas os de 16 (dezesesseis) anos

terão direito à voz e os maiores de 16 (dezesesseis) terão direito à voz e voto. Nesse sentido, as instâncias colegiadas do município possuem orientações na legislação, assegurando o direito de participar do núcleo gestor à representação do segmento dos alunos, efetivando o CE na sua finalidade principal, que é a interação entre os vários segmentos que participam do processo educativo, fomentando a prática democrática na escola.

No entanto, percebe-se que nas escolas pesquisadas os alunos não possuem sua representação dentro do Conselho Escolar e, tampouco, há o conhecimento dos documentos que preconizam tal direito por parte dos gestores, embora o regimento escolar do município apresente as informações sobre as disposições do funcionamento e composição dos Conselhos Escolares, além dos direitos e deveres dos conselheiros das escolas da rede municipal. Entretanto, mesmo amparado legalmente, o segmento do aluno é excluído da representação no colegiado, retirando-lhe a oportunidade de opinar, argumentar seus pontos de vistas e aprender sobre a cidadania.

Com isso, acabam por silenciar os alunos, não permitindo que eles expressem seus interesses negando seu espaço como sujeito principal no processo ensino e aprendizagem. Nessa conjuntura há uma realidade contraditória, pois se o conselho foi instituído para promover experiências democrática dentro da escola, por que na sua própria formação já exclui alguns atores, não oferecendo abertura para ouvir seus reclamos? Diante disso, tal canal não poderá ser considerado democrático, pois o mesmo tem contribuído para marginalizar alguns.

Quanto ao gestor, este é o único membro nato, mas, segundo a Lei Ordinária nº 1.430/2011 e o Regimento Escolar, em seu artigo 106, o presidente deve ser escolhido entre aqueles que compõem o Conselho Escolar, após serem escolhidos em assembleia. No artigo 14, parágrafo 2º diz que: “§ 2º O conselho Escolar elegerá o seu presidente entre os membros que o compõem, maiores de 18 (dezoito) anos, servidor público da educação municipal e com formação em nível superior” (IMPERATRIZ, 2011, p. 04).

Entretanto, é interessante mencionar que em todas as escolas da rede municipal de ensino, todos os conselhos são presididos por seus gestores, pois, ao assumirem a direção da escola, eles concomitantemente assumem a presidência do colegiado. Essa atitude demonstra uma realidade contraditória, pois, embora a legislação municipal estabeleça que a escolha do presidente deve ser realizada pelos conselheiros, na prática, tal processo não ocorre.

Outro documento que estabelece as normas de funcionamento do Conselho Escolar, é o Estatuto de funcionamento do Conselho. O mesmo foi elaborado pela própria secretaria de educação, com o objetivo de legaliza-lo como Unidade Executora (UEX). Nele estão as orientações a respeito da constituição e finalidade do colegiado, como uma sociedade sem fins lucrativos cuja finalidade geral é colaborar na assistência e

formação do educando através da integração entre a comunidade, os pais, professores, alunos e a escola, bem como, gerir os recursos recebidos pelos programas educacionais, em especial o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Além disso, Apresenta todas as orientações de funcionamento, composição, eleições, as competências, as atribuições de cada membro, os direitos e deveres da diretoria e do conselho fiscal.

Com o objetivo de retratar de forma mais precisa a realidade do Conselho Escolar na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz, são apresentados a seguir os aspectos percebidos em 03 (três) unidades escolares.

4.4.1 Caracterização das escolas pesquisadas

Escola Municipal de Ensino Fundamental “A”

O lócus empírico da pesquisa e que integra a rede municipal de ensino é a Escola de Ensino Fundamental “A”, com intuito de manter em sigilo os nomes das unidades escolares foram identificadas pelas letras A, B e C, conforme a ordem das visitas. Essa escola foi fundada em 1984 e está situada na periferia de Imperatriz. Inicialmente, a escola “A” funcionava em um prédio alugado, cuja proprietária era a própria gestora da escola, tendo funcionado no mesmo local durante 03 (três) anos até a construção do prédio próprio, que possuía apenas 03 (três) salas de aulas. Essa estrutura, mais tarde, foi ampliada.

Atualmente, a escola foi reformada e ampliada, e possui uma estrutura adequada e aconchegante. As ruas de acesso também foram pavimentadas para atender à comunidade que reside no bairro e em outros bairros vizinhos. Trata-se de uma comunidade de baixa renda, de ruas sem saneamento básico, por isso, sempre que chovia, as ruas e a escola ficam alagadas, sendo esse um dos principais motivos da ausência dos alunos durante o período chuvoso.

A escola “A” atua com o Ensino Fundamental e atende 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) alunos matriculados de 1º ao 9º ano; seu quadro de funcionários contém 35 (trinta e cinco) profissionais e a instituição caracteriza-se por ser dinâmica em sua atuação; busca integrar a comunidade escolar e local no desenvolvimento das ações e estimular a aprendizagem dos alunos, objetivando a transformação de sua realidade e a formação de cidadãos e cidadãs comprometidos com a cidadania e a ética, tornando-os protagonistas da sua própria história (EEI, 2020).

O Conselho Escolar é composto por 12 membros distribuídos em: 06 membros da diretoria; 01 professor dos anos iniciais; 02 funcionários do apoio; 01 professor dos anos finais; 01 representante dos pais; 01 gestor como presidente. Os membros suplentes são: 01 mãe de

aluno dos anos iniciais; 01 mãe dos anos finais; 02 funcionários do apoio; 02 professores. O CE foi implementado nessa unidade escolar desde 06 de março de 1984.

A Proposta Curricular possui como premissa o combate à evasão, à repetência, ao abandono escolar e à desmotivação, pois tais fatores condicionam o sucesso escolar. Por esse motivo, a escola tem buscado estratégias para sanar tais problemas, principalmente nesse período pandêmico, quando a taxa de abandono aumentou devido ao fato de muitos alunos não terem acesso às plataformas digitais para acompanhamento das aulas *online*. Por isso, a instituição fundamenta-se na concepção de que a escola pública é um ambiente em que os alunos devem ser acolhidos, onde aprendam a conviver com os outros, a exercitar o respeito pelos direitos do outro e a conquistar os seus próprios. A escola é um espaço privilegiado ao exercício da democracia.

Escola Municipal “B” - EMA

O segundo lócus da pesquisa é a escola “B”, que também integra ao sistema municipal de ensino de Imperatriz. É uma instituição do campo que resulta da parceria do Rotary Club e da comunidade. Sem comprometer os princípios da ética da pesquisa, os nomes da instituição e os sujeitos da pesquisa foram substituídos por nomes fictícios. O motivo da abertura foi para atender às solicitações da comunidade, já que existia uma demanda em torno de um espaço educativo para os estudantes locais. Anteriormente, as crianças se deslocavam para outros bairros distantes com o objetivo de frequentar as escolas. No início, as atividades eram realizadas em um salão alugado, com o nome Escola São José.

A escola foi inaugurada no dia 29 de junho de 1984, tendo sido construída pela comunidade através do trabalho de mutirão, em um terreno doado por um morador da própria comunidade. Anos mais tarde, em 1997, a instituição foi ampliada e reformada em parceria com a Prefeitura Municipal de Imperatriz. Na ocasião, a comunidade estava organizada em um movimento chamado MOBJ, formado por moradores da própria comunidade.

Atualmente, a escola atende a um universo de 377 (trezentos e setenta e sete) alunos matriculados do 1º período ao 5º ano, totalizando 14 turmas. Possui 25 funcionários, sendo 07 professores no matutino e 07 no vespertino, 03 vigias, 04 funcionários do apoio no matutino e 03 no vespertino. O Conselho Escolar é composto por 12 conselheiros, sendo 06 membros da diretoria; 03 pais de aluno, 03 funcionários; professor, apoio e coordenador. Os suplentes são 03 pais de aluno, 01 professor e 01 funcionário do apoio. Segundo a Proposta Curricular, a escola tem elaborado estratégias para diminuir as dificuldades com a leitura, sendo este um dos

principais problemas enfrentados pela instituição. Sua missão é a formação de adultos conscientes de suas responsabilidades, atuantes socialmente com o contexto em que estão inseridos.

Diante disso, a escola “B” está fundamentada em um trabalho diversificado por meio de ações coletivas: debates, palestras, projetos pedagógicos, científicos e culturais. Essas ações oportunizam à comunidade local adentrar os muros da escola e buscar a participação ativa no processo de desenvolvimento dos educandos, podendo transformar seu entorno social. A educação tem um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa (EMA, 2020).

Escola Municipal “C”

A Escola “C” foi fundada em 1971 pelo então prefeito Renato Cortez Moreira, período em que o governador era o Sr. Pedro Neiva de Santa e o presidente da República Emilio Garrastazu Médici. Considerando os princípios da ética da pesquisa, o nome da escola e alguns dados foram mantidos em sigilo, com substituição por nomes fictícios. Inicialmente, a escola surgiu como um espaço de extensão de uma escola estadual, com apenas quatro (04) salas onde eram ministradas as aulas. A escola “C” fica localizada no centro da cidade e é considerada uma das escolas mais tradicionais de Imperatriz.

Segundo sua Proposta Curricular (2020), é necessário um trabalho constante que estimule a vivência do respeito, da honestidade, da solidariedade, da afetividade e do amor com os alunos, já que tais valores são premissas para o desenvolvimento moral e intelectual de seus alunos. Como princípio norteador da prática, busca-se garantir um ensino que promova a liberdade do aluno, que deve aprender a ser, conhecer, fazer e viver com seu próximo, e a dignidade humana no exercício dos direitos humanos, através de projetos pedagógicos.

A escola atende atualmente 523 alunos, matriculados do 1ano dos anos iniciais do ensino fundamental aos 9 anos, possui o quadro de 48 funcionários, destes 26 são professores e os demais fazem parte da equipe de apoio e do administrativo. O conselho é composto por 12 membros, os segmentos representados são: os pais de alunos, professores, funcionários do apoio e administrativo. Esta unidade de ensino, tem desempenhado um trabalho de destaque na comunidade, com a integração de seus membros para garantir êxito no desenvolvimento da aprendizagem dos educandos e a construção de relações democráticas.

4.5 Atuação dos Conselhos Escolares: percepção dos sujeitos

Nesse momento do texto, tem-se como foco discutir a respeito das contribuições do Conselho Escolar na construção da gestão democrática da escola pública. Esse processo foi desenvolvido baseado nas reflexões teóricas e empíricas geradas por meio das entrevistas semiestruturadas com os membros dos conselhos escolares. Vale mencionar que esta pesquisa foi realizada com algumas limitações e seguindo as normas e cuidados de higiene necessários e orientados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), considerando o momento atípico e pandêmico que afetou mundo com a COVID-19. A atual crise sanitária modificou toda a dinâmica e funcionamento das organizações sociais como a escola.

Diante disso, a pesquisa foi realizada com todo o rigor de distanciamento, sem a realização de encontros em grupos conforme previsto. Estes foram substituídos por encontros em duplas, somente com o pesquisador e um sujeito entrevistado por vez.

Os dados da pesquisa foram gerados entre os meses de novembro de 2020 a maio de 2021. Foram realizadas interpretações das falas empíricas dos conselheiros sob a ótica qualitativa. Logo, esta seção se baseia nas informações e registros das escolas pesquisadas, os quais estão organizados em eixo temáticos, orientados pelos objetivos que norteiam o presente estudo. A análise busca interpretar como ocorrem na realidade as contribuições do CE na construção da gestão democrática no interior das escolas da rede municipal de ensino.

As análises fundamentaram-se nos referenciais teóricos e metodológicos de alguns autores que discorrem sobre a temática. Foram utilizadas as falas dos sujeitos da pesquisa, incluindo os membros do colegiado de 03 (três) escolas municipais. Fez-se um comparativo entre as práticas relatadas nas falas e os fundamentos da gestão democrática, buscando perceber se tal princípio é vivenciado no interior das escolas pesquisadas.

Os dados foram gerados a partir de entrevista semiestruturada, composta por questões distribuídas por meio de eixos. Cada representante dos segmentos de cada escola (representantes dos pais, professores, outros funcionários e direção) participou desta etapa da pesquisa, totalizando 14 (quatorze) respondentes dos segmentos dos conselhos escolares das escolas envolvidas. Esses entrevistados tiveram a oportunidade de emitir suas opiniões acerca das realidades vivenciadas.

Os representantes foram identificados pela letra inicial do segmento e enumerados pela ordem das escolas: P para os pais de alunos; F para os funcionários; Pr para os professores; G para os gestores. Para melhor identificar os sujeitos de cada escola, a nomenclatura ficou assim designada: a escola da periferia será identificada pela letra A, a escola da zona rural pela letra

B, a escola do centro pela letra C. A seguir estão os quadros, com a exposição dos resultados das entrevistas com os membros dos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas, os mesmos estão organizados através de eixos temáticos, que orientaram as questões.

Quadro 2 - Processo de escolha dos membros do Conselho Escolar

Processo de escolha dos membros do CE	Segmentos
Durante as reuniões com os pais; a diretora só me convidou mesmo	P1, P2, P3
Me convidou para ajudar neste ano; foi escolhido em reunião	F1, F2, F3
Foi feita uma reunião teve votação; ela me chamou	Pr1, Pr2, Pr3
Fui perguntando quem queria participar; de acordo com seu trabalho seu caráter; moral.	G1, G2, G3

Fonte: pesquisa das escolas (2020).

A partir da análise das respostas dos sujeitos, constata-se que a maioria dos representantes foi convidado pela própria direção da escola. Isso pode significar que, em algumas realidades, a preocupação maior seria agilizar o processo de escolha para formar a quantidade exigida. Esse método favorece a ausência de abertura do exercício democrático, já que a comunidade vota para escolher seus representantes, os quais serão os membros do CE.

É importante considerar que a comunidade tem autonomia para a escolha dos representantes, mas eles devem ser escolhidos com consciência e rigor ético. Esse processo permite, de um lado, que os eleitos sejam responsabilizados pelo repasse de informações aos seus pares e pela fala em nome do segmento dentro do colegiado, e, por outro, a escola deverá se responsabilizar pela criação de condições destinadas à socialização das informações (ANTUNES, 2002).

Outro aspecto que cabe inferir é que a direção pode convidar somente aquelas pessoas que sejam favoráveis às suas ideias. Esse tipo de ação tolhe a liberdade e a pluralidade de opiniões, bem como evita divergências na condução escolar, prevalecendo a vontade do gestor. Nesse contexto, os conselheiros podem se sentir comprometidos com o gestor, visto como alguém de sua confiança que está ali para apoiar a direção, e não para pensar no bem comum. Comumente, o gestor interfere no processo de participação e nega ao conselheiro a possibilidade de agir por sua própria consciência, tendo como orientação os anseios do segmento que está representando.

Essa situação pode ser observada na fala da gestora da escola “C”, ao relatar: “As meninas têm uma certa confiança em mim, que eu digo vamos nos reunir, e elas dizem o que era? Faz que assinamos. Então essa confiança que elas têm”. Nessa fala fica explicitado que os membros da escola permitem que ela tome algumas decisões sem haver consultas. A razão pode

ser pelo fato de a gestora estar há 14 anos na direção. Observa-se que todos a tratam com grande respeito e possuem um receio em contrariá-la. Ao chegar na escola, percebeu-se todo um cuidado da representante dos professores ao se referir à gestora. Durante a entrevista com a representante dos professores, a gestora ficou durante todo o tempo observando como ocorria a entrevista, demonstrando preocupação com a resposta da professora.

Nesse contexto, observa-se pelo relato da gestora que os membros nem sempre participam das assembleias ou nem sempre elas são realizadas, pois os conselheiros delegam total poder de decisão à gestora, mesmo sem conhecer as decisões a serem tomadas, incluindo onde serão investidos os recursos financeiros recebidos. A participação dos conselheiros se limita à assinatura formal das atas de prestação de contas.

Outro ponto que cabe salientar na sua fala é a demonstração de um sentimento de satisfação e orgulho, pois os membros confiam totalmente nela. Esse dado se confirma por outro trecho da fala de um dos representantes dos funcionários da escola “C”.

“Os motivos é uma questão da gente quando você trabalha em uma escola, se é professora ou outra função, você gosta de participar, até pra interagir, se é pra questão de benefícios para comunidade da própria escola, se é pro bem, então eu achei justo que tem pessoas que a diretora confia, então ela escolhe as pessoas que podem estarem ali presentes nas reuniões. E também ficar por dentro do CE e a comunidade pode ficar por dentro de tudo, a gente tem que participar eu acho muito gratificante [...] (REPRESENTANTE DOS FUNCIONÁRIOS, 2021).

Pode-se observar que o representante dos professores vê o processo de escolha realizado pela gestão como um privilégio concedido, algo que ele não merecia, enfatizando como vantagem que recebeu em razão da confiança que a gestora tem nele. Desse modo, cabe ressaltar que esse espaço de participação coletiva é uma conquista já garantida legalmente. A comunidade deve ter autonomia para escolher seus representantes e defender não os interesses da gestão, mas sim os de toda a comunidade escolar.

As afirmações de Paro (2003) contribuem para este estudo quando diz que, ao estar preocupado com o limite de participação nas decisões, isso não elimina, obviamente, a participação na execução, mas também não a tem como fim, e sim como um meio para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder.

Quadro 3 - Atribuições/funções dos Conselhos Escolares na gestão

Atribuições/funções dos CE na gestão	Segmentos
Para tratar de recursos que ver; e decidir nas questões da escola; ele tem bastante força.	P1, P2, P3
Eu sei que são muitas; a minha é assinar; Serve para ter controle de tudo da escola; saber sobre os recursos tem bastante força:	F1, F2, F3
Quando chega recurso: trata como vai adquirir algo: É questão de aquisição de bens para a escola: pelas assinaturas que faço: questão financeira: Expõe os gastos para a gente ficar sabendo.	Pr1, Pr2, Pr3
Para ajudar nas questões não depender só de nós; tratar de todas as questões da escola; é um poder deliberativo; e nas tomadas de decisões.	G1, G2, G3

Fonte: pesquisa realizada nas escolas (2020).

Considerando os dados do quadro 2, percebe-se que os segmentos dos pais, funcionários e professores reconhecem a natureza financeira do colegiado, do poder de decisões, ou seja, do controle sobre os gastos da escola. Evidenciam-se respostas positivas, uma vez que há o reconhecimento do poder do conselho escolar nas tomadas de decisão junto ao núcleo gestor, mas, por outro lado, há pontos negativos, pois os conselheiros não participam diretamente desse momento, apenas são informados sobre o que acontece.

É preciso explicitar que isso pode revelar que a maioria das ações desenvolvidas pelo conselho e vivenciadas pelos conselheiros tem se restringido apenas ao tratamento de questões financeiras, de natureza informativa, que envolve questões referentes às aquisições com os recursos que a escola recebe, bem como assinaturas das atas de prestação de contas.

Cabe esclarecer que o representante dos funcionários da escola da periferia também demonstra não conhecer como ocorre tal processo na prática, uma vez que a sua participação limita-se apenas à assinatura de atas de prestações de contas. Com base nos dados, constata-se que, na maioria das reuniões do conselho, não são realizadas ações que proponham a análise, execução ou deliberação dos assuntos da escola com a participação dos membros do conselho.

Outro aspecto importante que foi percebido nas análises das respostas refere-se à falta de clareza sobre as atribuições do conselho. Os sujeitos entrevistados tiveram dificuldades em apontar quais são elas, como afirmou o representante dos funcionários - “eu sei que são muitas” -, mas não soube citar quais são. Os conselheiros demonstram falta de conhecimento sobre suas responsabilidades no espaço do colegiado, algo fundamental na gestão democrática. Sobre esse fato, Hora (1994) afirma que, na 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.

Ainda nesse viés, Antunes (2002) assinala que a escola que quer ser autônoma e participativa necessita envolver todos os segmentos da comunidade, desafiando-os a estudar, a debater e a registrar as suas experiências. Portanto, o Conselho deve ser uma instância que propicie aprendizado sobre a democracia e isso deve ser experimentado por todos através da comunicação dialógica.

Quadro 4 - Os motivos para participar do CE

Os motivos para participar do CE	Segmentos
Entender melhor o que acontece dentro da escola; colaborar; trabalho muito tempo aqui.	P1, P2, P3
Intimação; se manter informado; ajudar a escola a facilidade em participar das reuniões e fiscalizar os recursos.	Pr1, Pr2, Pr3
Só para ajudar a escola; me escolheram foi justo participar; porque ninguém quis ficar; se manter informado.	F1, F2, F3
Porque sou obrigada a participar sou a presidente; eu gosto de participar; sobra para a gente essa responsabilidade maior.	G1, G2, G3

Fonte: pesquisa das escolas (2020).

Nas escolas pesquisadas, os sujeitos relataram que as escolas são democráticas. Isso foi percebido, principalmente, nas falas das gestoras, que indicam que as decisões são bem aceitas por todos, pois têm uma relação articulada com a comunidade e partilham as informações. Contudo, algumas respostas acerca dos motivos para participar do Conselho Escolar apontam o interesse em conhecer o que ocorre no interior da escola e a intenção de colaborar com as ações realizadas, demonstrando que a responsabilidade pela instituição deve ser partilhada entre todos, sem desresponsabilizar o Estado.

Nesse sentido, Paro (2003) assinala que, caso a escola esteja interessada em construir relações democráticas entre as pessoas, ela deve envolver cada indivíduo nesse processo. Para tanto, o gestor como responsável precisa tornar-se agente motivador de práticas que exercitem comportamentos e relacionamentos democráticos. No entanto, se a escola em seu dia a dia está permeada pelo autoritarismo nas relações, as quais não envolve apenas a gestão, mas, também, os professores com seus alunos em sala de aula ou os funcionários, esse processo de experimentação das relações democráticas será em vão.

Outra motivação veio pelo interesse em colaborar com a escola. Cabe aqui explicitar que a comunidade almeja contribuir em algumas realidades, faltando a promoção de oportunidades por parte da direção. Em contrapartida, na escola B, conforme a resposta do representante dos professores, ocorreu uma intimidação por parte da gestão para que ele participasse, ainda que ele não gostasse de estar ali. Existe um certo receio em lidar com recursos financeiros, pois essa tarefa é uma grande responsabilidade. O representante dos professores da escola “B” afirmou que estava porque não teve escolha.

Em relação aos gestores, estes afirmaram não ter autonomia para decidir. Eles se sentem obrigados a serem presidentes, assumindo uma grande parte das responsabilidades. Isso demonstra certa insatisfação, tendo em vista o acúmulo de ocupações no cargo do gestor.

Quadro 5 - Percepção sobre a gestão democrática

Percepção sobre a gestão democrática	Segmentos
O coletivo; discute e decide; deixa todo mundo ciente o que acontece.	P1, P2, P3
Todos participam das decisões; são discutidas pelo coletivo; controle por todos o que acontece na gestão e ela depende do CE.	Pr1, Pr2, Pr3
A gente ter a liberdade para participar e votar; no CE; contribui nas decisões.	F1, F2, F3
Não faz nada sozinho; mas em conjunto de opiniões; reunião aberta e todas as decisões são de todos.	G1, G2, G3

Fonte: pesquisa das escolas (2020).

Em relação à percepção de gestão democrática, os sujeitos pesquisados a consideram como um trabalho em que todos têm a sua importância. Todos devem participar das tomadas de decisão e controle das ações dentro escola. Os participantes possuem a liberdade de compartilhar seus interesses em torno do bem comum e a preocupação deve ser em atender à toda comunidade. Os entrevistados afirmam que suas escolas possuem uma gestão democrática.

No entanto, identifica-se divergência entre as falas, pois as respostas revelam uma perspectiva coerente sobre gestão democrática, mas as experiências relatadas pelos sujeitos apontam algumas contrariedades. Como exemplo, cita-se que um dos motivos pelos quais os conselheiros aceitaram participar do conselho é o interesse em conhecer os fins dos recursos e outras questões de gestão. Isso pode significar que as decisões no interior da escola ainda são centralizadas.

Vale destacar que, em alguns momentos, os sujeitos revelaram que a gestão é comunicativa, isto é, transmite todas as informações que foram decididas. Com isso, nota-se

que muitas das decisões são previamente tomadas pela direção, mas somente depois são apresentadas aos membros do colegiado para serem validadas. É importante inferir que há uma certa preocupação, por parte dos conselheiros, em falar respostas positivas para não denegrir a imagem da gestão e da escola. É como se a pesquisa tivesse o intuito de encontrar os pontos negativos na direção, entendida como uma vistoria por alguém de fora.

Essa constatação demonstra que os conselheiros não participam da construção do processo de escolhas e aquisições. Em alguns casos, nunca participaram nem assembleias, nem reuniões; somente com o CE, os conselheiros relataram que são feitas reuniões gerais com todos para tratar de outros assuntos, incluindo o relato sobre o investimento dos recursos, conforme revelado com a seguinte colocação: “Não tem não, sempre são feitas assim reuniões, mas com todos né... só com o conselho nunca, teve não, assim agora né no tempo que eu estou participando, não sei anteriormente é mais no período que estou, as reuniões são gerais com todos os funcionários” (REPRESENTANTE DOS PROFESSORES DA ESCOLA B, 2021).

De acordo com Paro (2003), um dos aspectos que impede a vivência de experiências dialógicas e relações democráticas na escola é o autoritarismo de ordem institucional, o que dificulta a participação da comunidade na gestão escolar. O gestor ainda se vê como autoridade máxima, pois nutre relações verticais. Em outras palavras, para o chefe da escola, os demais membros devem apenas obedecer aos seus mandos ou confirmar seus interesses.

Retornando para as escolas pesquisadas, os sujeitos não têm clareza sobre uma gestão democrática. Para tanto, é necessária uma abertura para se aprender sobre esse processo. Considera-se que a democracia é algo que se aprende, principalmente praticando-a, vivenciando-a. Se se quer uma sociedade democrática, justa e igualitária, é preciso ir além do discurso da democracia, tornando possível a vivência dessa prática no maior número possível de espaços (ANTUNES, 2002).

Quadro 6 - Momentos de avaliação e formação continuada

Momentos de avaliação e formação continuada	Segmentos
Sempre que tem algo para ajustar para a melhor; nunca teve formação; nunca participei desse momento; só o CE.	P1, P2, P3
Essa formação é na hora de forma; ela sempre fala o que precisa melhorar? sempre fala o que vai acontecer.	F1, F2, F3
Se existe não é do meu conhecimento; faz sempre reunião bimestrais para prestar contas; avaliar; e ver o que foi ou o que não foi quando entra alguém novo, ela faz para melhorar.	Pr1, Pr2, Pr3

Não fizemos esse momento e a secretaria nunca promoveu; aqui faz avaliação da gestão e formação; fazemos reuniões para avaliar professores e alunos.	G1, G2, G3
--	------------

Fonte: pesquisa das escolas (2020).

Quanto à avaliação da gestão, ficou claro pelas respostas dos sujeitos que nunca houve esse momento, ainda que alguns tenham comentado sobre a sua realização. Contudo, a partir da análise dos dados, infere-se que são realizadas avaliações sobre a conduta de professores e alunos, além da atuação do conselho nas prestações de contas. Quando este é renovado com o intuito de melhorar suas práticas, a pessoa responsável para conduzir esse processo é a própria gestora, tendo em vista que é a mesma que expõe o que precisa melhorar.

Cabe reiterar que o conselho é uma parte integrante da gestão. Desse modo, é importante ser avaliado seu desempenho, a fim de poder contribuir com o seu propósito. Sobre essa discussão, Antunes (2002) complementa que o conselho escolar necessita periodicamente ser submetido à avaliação de seus membros e da comunidade escolar. Toda a comunidade deve ficar atenta ao trabalho desenvolvido pelo CE e registrar seus pontos positivos e negativos, a fim de contribuir para tornar sua atuação mais satisfatória, sem correr o risco de cometer erros que atrapalhem o desenvolvimento das práticas democráticas.

No entanto, a gestão das escolas pesquisadas parece ser temática ainda não discutida e, conseqüentemente, analisada coletivamente pela comunidade. Pelo quadro, observa-se que nas falas dos gestores existe a confirmação de que são realizados encontros para avaliar a gestão, bem como debater propostas para melhorar as dificuldades existentes, mas os demais representantes afirmaram não ter vivenciado esse momento. Diante disso, há uma preocupação da gestão em mostrar que sempre consegue dar conta de tudo, que não existe falha ou fragilidade na escola ou no colegiado.

A outra questão fundamental trata sobre a formação continuada para os conselheiros. Apenas os segmentos dos funcionários e professores afirmaram que esse momento ocorre quando existe a troca de membros, quando a diretora transmite as informações para o novo membro. Entretanto, uma formação com todos os membros para esclarecer as atribuições e finalidades do colegiado no interior da escola ainda não ocorreu, nem por parte da escola, nem da secretaria de educação. Isso demonstra que nas (03) três escolas pesquisadas nunca houve uma formação para tratar sobre atribuições do conselho escolar. Se os membros não tiverem a compreensão sobre as finalidades de seu papel dentro do CE, certamente eles terão dificuldades em participar e colaborar nos processos decisórios.

Na concepção democrático-participativa de gestão, a escola é um espaço educativo, lugar de aprendizagem em que todos aprendem a participar dos processos decisórios, uma vez que se constitui como um local em que os profissionais requerem constante aperfeiçoamento profissional, político, científico e pedagógico (LIBÂNEO, 2012). Assim também deve ser com o conselho escolar: seus membros necessitam participar de momentos formativos para que estejam em constante processo de aprendizagem.

Quadro 7 - Concepção sobre representação

Concepção sobre representação	Segmentos
É importante para a gente divulgar para além da escola; o que acontece.	P1, P2, P3
É bom que as informações chegam para todos; não há trocas entre os representantes; todos dão opinião; por isso é importante cada um ter a sua visão; eles colocam as necessidades do grupo isso é democracia, um representa os outros.	F1, F2, F3
As reuniões são feitas com todos; só o CE nunca teve; é necessário para cada segmento levar as informações que recebeu ao seu grupo; um fala a ideia do grupo; representar e muita responsabilidade tem que reivindicar; e atrás dos direitos.	Pr1, Pr2, Pr3
É um compromisso; eu creio que existe uma relação; Cada membro fala pelo o que representa articula por eles.	G1, G2, G3

Fonte: pesquisa das escolas (2020).

Em relação ao conceito de representação, observou-se que apenas alguns conseguiram conceituar de maneira coerente esse processo por não conhecerem do que se trata; alguns gestores fizeram comentários indecisos sem saber ao certo do que se trata. No entanto, houve respostas bem conscientes, como a da representante dos professores da escola C. Ela trouxe um conceito formal de vivências sindicais, de experiências com militâncias, de movimentos de reivindicação da classe de professores, demonstrando estar bem familiarizada com a ideia de alguém que luta em prol dos interesses de um grupo.

Outra resposta que chamou atenção foi a do representante dos professores da escola “A”. No momento, ela afirmou que nunca houve reunião apenas com o conselho, pois as “reuniões são com todos”. É preciso explicitar que, nessa experiência, os membros não possuem oportunidade de aprender a experimentar a representatividade, embora tal prática seja algo muito interessante ao oportunizar o acompanhamento do trabalho na unidade escolar à comunidade escolar e local. Entretanto, a participação como representante de um segmento,

eleito pela comunidade, conforme os marcos normativos, faz com o que o escolhido se comprometa com as determinações de seus liderados e com a escola, estimulando o compromisso. Logo, os eleitos atuam conforme as expectativas da escola.

Antunes (2002) ressalta que as pessoas eleitas não podem representar seus próprios interesses; elas devem representar os interesses do segmento que as elegeu. Em relação aos que elegeram, estes não podem escolher seus representantes e esquecê-los, sendo necessário um contato constante entre representantes e representados para discutir e resolver juntos seus interesses. Para garantir a representatividade no conselho é preciso que haja essa interação entre os grupos. Os representantes eleitos devem conhecer o seu papel, a fim de poder participar corretamente.

Quadro 8 - Formas de participar

Formas de participar	Segmentos
Nunca participei de assembleia do CE não sei se reuniu; assino as prestações de contas; alguns assuntos gerais.	P1, P2, P3
Envolve outros assuntos; sobre professor; alunos algo que não está bem; não é só sobre dinheiro.	F1, F2, F3
Em assuntos gerais; alguns funcionários; alunos problemas ou assinar papeladas; sobre o que comprar.	Pr1, Pr2, Pr3
Nas assembleias discute os comportamentos de aluno; colegas de trabalho; o CE não participa de outros assuntos só financeiro; em algum assunto nos reunimos.	G1, G2, G3

Fonte: pesquisa das escolas (2020).

Ao analisar as respostas dos sujeitos, há escolas que não realizam reuniões para dialogar sobre questões do cotidiano escolar. Seus membros são informados sobre algo quando são convidados para a assinatura das atas de prestação de contas, conforme a resposta de um representante dos pais no quadro acima. Diante disso, a participação dos conselheiros nas ações do colegiado se resume às práticas formais de assinaturas de atas. A participação acontece de maneira precária, sem o envolvimento coletivo dos segmentos e muito longe de materializar uma ação conjunta no interior da escola, que é a democratização da gestão. Isso pode significar, ainda, que a participação dos sujeitos burocratiza e prioriza, sobretudo, a técnica ao invés do exercício da prática de deliberar e fiscalizar a aplicação dos recursos na escola por meio de vivências, diálogos e relações democráticas.

Por outro lado, com base nos dados, constatou-se que nas escolas B e C os conselhos fazem reuniões para tratar sobre todas as ações da escola. Isso demonstra que participar do conselho escolar é de suma importância para a construção coletiva das tomadas de decisão e ainda contribuir para a efetivação da gestão democrática. Esse tipo de participação tem contribuído para auxiliar na busca da resolução de problemas urgentes enfrentados pela escola pública, como também possibilitado aprendizagem sobre democracia aos seus membros. Através dos relatos, nota-se que o Conselho Escolar é visto como um poder dentro da escola que auxilia na gestão das tomadas de decisão.

As decisões em situações mais complexas, tais como alunos e professores “problemas”, como mencionado no quadro acima, são levadas para serem discutidas coletivamente. Há também os conselhos que não se envolvem nos assuntos da instituição, conforme afirma a gestora da escola “A”: “o conselho se envolve somente do financeiro”. Sobre essa temática, concorda-se com Hora (1994) ao afirmar que é através desse mecanismo que serão canalizados esforços da comunidade escolar em direção à renovação da escola e em busca da melhoria do ensino e de uma sociedade humana, mais democrática.

Portanto, o envolvimento no processo educativo é a finalidade desse instrumento e isso não se restringe somente aos assuntos sobre os recursos e prestações de contas, mas a todas as questões sobre o processo educativo.

6 PRODUTO DA PESQUISA

A proposta de produto será o desenvolvimento de uma proposta de formação continuada para os conselheiros escolares, gestores e técnicos da secretaria municipal de educação.

6.1 Apresentação

Esta é uma proposta formativa organizada a partir da pesquisa intitulada “Conselho Escolar: mecanismo de participação da comunidade na gestão das escolas municipais de Imperatriz-MA”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas (PPGFORPRED), mestrado profissional vinculado ao Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia (CCSST) da Universidade Federal do Maranhão. O estudo teve como objetivo apreender como se apresenta as práticas do Conselho Escolar, como um mecanismo de materialização da participação da comunidade e da gestão nas escolas da rede municipal de ensino, os dados foram desenvolvidos através das entrevistas com 14 (catorze) conselheiros.

Diante disso, veio a motivação para a elaboração dessa proposta de produto educacional, bem como diante das discussões com os conselheiros eles relataram suas limitações a respeito das atribuições e funcionamento do Conselho escolar, o que trouxe maior motivação para o planejamento da proposta formativa. Nesta perspectiva, a formação com os conselheiros torna-se de grande relevância social, uma vez que poderá promover momentos de reflexão e aprendizado aos conselheiros das escolas da rede municipal de Imperatriz. Tal proposta tem como objetivo refletir sobre o papel social do conselho escolar e suas atribuições na gestão democrática, incentivando a participação cidadã nos assuntos da escola pública.

Portanto, esse diálogo com os conselheiros visa construir uma nova imagem sobre as finalidades das instâncias colegiadas, ressignificando seu papel dentro da escola. Contribuindo para a formação e a construção de uma gestão partilhada, e assim, aprofundar alguns assuntos que foram discutidos com os membros do CE e selecionados de acordo com os eixos temáticos que nortearam as entrevistas. A partir delas foram escolhidos temas, em que foi percebido a ausência de compreensão e algumas questões de maior importância para eles.

6.2 Justificativa

O presente produto de formação, é resultado de pesquisa de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Maranhão, tem como propósito oferecer uma formação continuada para os conselheiros das escolas municipais de Imperatriz, de modo a contribuir com os conselhos escolares, explicitando suas finalidades na gestão da escola pública e ainda possibilitando a interação e a troca de experiência entre os membros dos conselhos, através de momentos de aprendizagens e troca de experiências. Assim sendo, esta formação pretende oferecer subsídios para efetividade das ações dos órgãos colegiados, por meios da apresentação dos marcos regulatórios e reflexões teóricas.

O trabalho objetiva contribuir na qualificação das ações dos conselheiros nos processos de participação nos assuntos escolares por meio do órgão colegiado, de modo a ressignificar a noção da instância colegiada na escola.

Considerando que a pesquisa evidenciou que o município, não oferece formação aos membros dos Conselhos Escolares, os sujeitos entrevistados afirmaram nunca ter participado desse momento. Portanto, há uma imensa necessidade de promover a formação dos Conselheiros Escolares, com o objetivo de compreenderem a relevância social do mesmo no processo de democratização da escola pública; e, conseqüentemente, o exercício qualificado da função de conselheiro, atendendo as demandas do segmento que representa.

6.3 Introdução

Para Bordignon e Gracindo (2008) a escola cidadã, requer novas práticas de gestão, com isso alguns princípios, valores, prioridades que colaborem com a construção de uma escola democrática, tendo como fundamento a participação da comunidade, deve ser um compromisso assumido por todos, para formação de sujeitos emancipados.

Assim sendo, a escola necessita possibilitar trocas de saberes e aprendizagens, o mesmo nas ações do Conselho Escolar, onde a proposta de formação torna-se de fundamental importância, uma vez que oportuniza aos membros do colegiado refletir sobre o seu papel político, ou seja, compreender sua finalidade dentro da gestão da escola e promover a articulação com a comunidade escolar (LUIS; BARCELLI, 2021).

A escola deve ser vista como um ambiente educativo, como espaço de formação para a democracia, um lugar em que a equipe escolar juntamente com os estudantes e seus familiares

podem decidir sobre o trabalho pedagógico, contribuindo coletivamente para a construção de um projeto de escola voltado para todos.

Nessa perspectiva, a presente proposta contribuirá com a formação dos conselheiros e, conseqüentemente, auxiliará no desempenho das práticas democrática dentro da escola. Tal proposta, tem o propósito de apresentar um produto cuja sua relevância social é possibilitar a formação dos conselheiros das escolas da rede municipal de Imperatriz.

Desse modo, consideramos que a escola enquanto instituição social necessita contribuir com a formação da comunidade escolar e do seu entorno, pois, uma sociedade verdadeiramente democrática só se consolida com o aprendizado da democracia. Diante disso, carece da participação de homens e mulheres que tenham acesso a formação política e cidadã a fim de colaborar na efetivação das políticas sociais, em busca de uma escola pública de qualidade social capaz de envolver todos os sujeitos em suas decisões. Nesse processo, é fundamental que a escola supere as relações verticais de mando e submissão, e construa relações horizontais de cooperação e solidariedade entre as pessoas. Para tanto, requer a construção de novos saberes e novas práticas.

Diante disso a proposta de formação possui o intuito de qualificar a atuação dos conselheiros bem como demonstrar a importância do seu papel social na materialização da instância colegiada na escola pública. Nesse aspecto, enquanto sujeitos políticos, os conselheiros devem ter acesso a formações que precisam ter como referência a participação cidadã, com respeito as diferenças de raça, etnia, sexo e geração, respaldado por um projeto emancipatório que vislumbre mudanças a médio e longo prazos na estrutura da sociedade Gonh (2016).

Esta proposta tem o propósito de colaborar com a formação dos conselheiros das escolas de rede municipal de ensino. A mesma será organizada a partir de eixos temáticos que embasaram a pesquisa, com destaque para as atribuições do cargo, estudo sobre o estatuto do conselho escolar do município, o papel da representação e das atribuições do colegiado; a fim de contribuir para o fortalecimento do diálogo e da atuação entre os membros do conselho escolar é imprescindível o reconhecimento da escola como um espaço eminentemente público, onde a comunidade tem vez e voz.

6.4 Objetivos

Geral a) Promover a formação dos conselheiros escolares e dos técnicos da secretaria municipal de educação do município de Imperatriz, visando a qualificação da atuação dos

conselheiros naquilo que se refere ao desenvolvimento de suas atribuições para o fortalecimento da gestão escolar.

Específicos a) Colaborar com a construção de espaços de expressão da voz de diferentes sujeitos, através da mediação entre o interesse da comunidade e do estado em busca da materialização da gestão democrática e da qualidade social do ensino. b) Promover aprendizagem aos membros dos conselhos escolares sobre seu papel, em conformidade com a legislação da educação brasileira. c) Fomentar o interesse pelo aprimoramento da partilha de poder no interior da escola. d) Discutir sobre os princípios do CE como instrumento de democratização das relações da gestão nas escolas.

6.5 Fundamentação teórica

O conselho de escola possui algumas atribuições, dentre elas merece destaque as de natureza consultiva e deliberativa. O conselho de natureza consultiva, não toma decisões, apenas é consultado em relação aos problemas da escola. Sua finalidade é sugerir soluções que poderão, ou não, ser encaminhadas pela direção. Dessa forma, quando se trata de seu papel, geralmente os documentos oficiais assinalam que este conselho possui o poder de assessorar, avaliar, discutir, opinar analisar acompanhar, no entanto, as atribuições irão depender da posição da direção, é ela quem determina se aceita ou não a participação do conselho, fazendo com que o CE em alguns momentos, seja apenas figurante no âmbito das decisões no interior da escola (ANTUNES, 2002).

Em relação a natureza deliberativa, afirma a autora, os documentos apresentam outros verbos tais como: definir (diretrizes), elaborar, aprovar, decidir, indicar, garantir, eleger, deliberar, entre outros. Tais termos, revelam a importância do colegiado e seu poder de atuação nas tomadas de decisões na escola, que variam conforme suas diferentes naturezas. Assim sendo, observa-se que na concepção deliberativa, o conselho de escola tem um papel mais efetivo e de maior responsabilidade, pode deliberar quanto a organização e funcionamento da escola, ou seja, atua diretamente no compartilhamento da administração. Ainda nesta perspectiva a autora comenta:

É de fundamental importância a compreensão do papel político do Conselho como instância deliberativa e coletiva, que por um lado, não exclui ou nega as responsabilidades legais inerentes aos cargos existentes na escola, e por outro, conta com a contribuição daqueles que participam nas tomadas de decisões. É preciso ter clareza, no entanto, que o essencial é compreender que não é necessário que todos façam tudo, mas que todos decidam juntos, com base na discussão coletiva (ANTUNES, 2002, p. 24).

Tal afirmação, aponta os conselhos de escolas como um importante instrumento a serviço da ampliação da participação social, uma vez que propicia dar voz a quem não tem. Nesse sentido, o colegiado deve ser um espaço de inclusão²⁴, em que se inclui a todos, sem distinção às diferenças de cada membro. Conforme afirma Freire (2002), a escola deve ser um espaço de inclusão, pois a discriminação afasta a democracia, diante disso, é que todas as ações na escola deve ser permeada pelo bom senso. Por isso, os Conselhos de escola, necessitam construir práticas que propiciem disposição para diálogo, alteridade, discussão e participação de todos representantes da comunidade escolar e local, a fim de que haja a consolidação da gestão democrática no interior da escola.

No caderno 1(um), do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, discute-se a democratização da escola e construção da cidadania, o qual enfatiza que cabe aos CE, como instância colegiada que representa a comunidade escolar e local, atuar em conjunto com a comunidade na definição das deliberações que contribuam para os caminhos a serem traçados na consecução dos objetivos propostos. Desse modo, representam um lugar de participação e decisão um espaço de negociação e dos encaminhamentos das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática, isto é, constitui-se como um órgão que incentiva a cultura democrática, participativa e cidadã.

Nessa perspectiva, deve-se considerar a contribuição da escola pública para a construção da cidadania participativa como fundamental e torná-la como uma ação permanente e coletiva, tendo os conselhos escolares a condição de sustentáculos de projetos políticos-pedagógicos que permitam a definição das prioridades das escolas em uma perspectiva emancipadora.

O Conselho Escolar é trabalhado como instrumento de gestão democrática colegiada, com a responsabilidade de acompanhar o desenvolvimento das práticas educativas que ocorrem na escola e suas influências na aprendizagem dos alunos. Desse modo, para compartilhar as responsabilidades em busca de uma escola democrática é fundamental a existência de espaços próprios para novas relações sociais, com a participação dos diversos segmentos que compõem a escola.

Desse modo, a gestão é conduzida não por uma única pessoa, mas, pelos segmentos da comunidade escolar e local para juntos construir uma educação de qualidade e socialmente democrática onde há partilha de poder e responsabilidade. Desse modo, a participação não ocorre por adesão de obediência às decisões da direção, por subserviência ou como dádiva, mas

²⁴ A inclusão social, é um conjunto de meios e ações que combatem a exclusão de benefícios da vida em sociedade, provocada pelas diferenças de classe, deficiência, gênero, preconceito social ou preconceitos raciais.

por decisão pessoal movida pela afetividade, pelo desejo de servir uma causa relevante que não seja religiosa, política, ou social, mas, uma participação por motivos profissionais, motivada pela expectativa de democratizar o acesso, a permanência e garantir o sucesso de cada pessoa matriculada, bem como, as condições dignas de trabalho para os que exercem as atividades docentes e/ou administrativas na escola (BORDIGNON; GRACINDO, 2008).

Seu papel político é o de ser o órgão consultivo e deliberativo e de mobilização não de controle externo, ou seja, um parceiro de todas atividades que são desenvolvidas no interior da escola. Com a finalidade principal de acompanhar a prática educativa, de maneira que a função político-pedagógica do colegiado, se expresse no “olhar” comprometido com a aprendizagem dos educandos, portanto todas as ações e procedimentos tem a intenção da construção de uma educação democrática e emancipatória comprometida pela transformação da realidade. Desta forma, na formação abordaremos algumas temáticas centrais, a saber;

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que tem como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos também analisar as ações e empreender os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola, eles representam as comunidades atuando em conjunto e definindo o caminho para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam assim um lugar de participação e decisão, espaços de discussão, negociação e encaminhamentos das demandas educacionais, promovendo a participação e a democratização da gestão.

São instâncias de discussão e deliberação na qual se busca incentivar a cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã. Se considerarmos a importância da escola pública para a construção da cidadania participativa e tomarmos como uma construção permanente e compreenderemos os Conselhos Escolares como sustentáculo do projeto político pedagógico compreendido como instrumento de definição das prioridades da escola, considerando os interesses da comunidade.

A primeira delas deve ser elaborar o Regime Interno do Conselho Escolar, que define ações importantes, como: forma de escolha dos conselheiros, calendários de reuniões, substituição de conselheiros, condições de participação do suplente, processos de tomadas de decisões, indicação das funções do Conselho, etc. Num segundo momento, deve-se partir para a elaboração, discussão e aprovação do projeto político pedagógico da escola. Cabe então avaliá-lo como também propor alterações quando necessário. De forma ampla, são destacadas as seguintes atribuições: Elaborar o Regimento Interno do Conselho Escolar;

- Coordenar o processo de construção discussão elaboração ou alteração do Regimento Escolar.
- Convocar assembleia gerais da comunidade escolar e seu segmento;
- Garantir a participação das comunidades escolar e local na definição do PPP da unidade escolar;
- Promover relações pedagógicas que favorecem o respeito ao saber dos estudantes e valorize a cultura da comunidade local.
- Propor e coordenar discussões junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas e didáticas e administrativas na escola respeitando a legislação vigente.
- Acompanhar a evolução dos indicativos educacionais (abandono escolar, aprovação, aprendizagem entre outras), propondo quando necessários intervenções pedagógicas e/ ou medidas.
- Aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da escola sobre a programação e a aplicação de recursos financeiros, promovendo alterações se for necessário.
- Fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar, promover relações de cooperação e intercambio com outros Conselhos Escolares.

Mas, cada Conselho Escolar deve considerar a autonomia da escola e chamar para si as atribuições prioritárias em conformidade com as normas do sistema de ensino e da legislação em vigor.

Para que haja uma gestão democrática na escola é fundamental a existência de espaços nos quais as interações sociais entre os diversos segmentos escolares possa acontecer. Assim sendo, o Conselho Escolar constitui um desses espaços, juntamente com o conselho de classe, o grêmio estudantil, a associação de pais e mestre, em que se assegura o exercício colegiado da gestão democrática.

Dessa forma a função político-pedagógica do Conselho escolar expressa o comprometimento que se desenvolve durante todo o processo educacional, tendo como foco a aprendizagem, por meio do planejamento de ações que levem em consideração as particularidades da instituição e da comunidade em seu em torno.

Primeira atividade que o Conselho escolar trás para si é discutir e definir o tipo de educação a ser desenvolvida na escola para tratá-lo na prática democrática e comprometida com a qualidade socialmente referenciada.

Então se escola opta por ser um instrumento, para a transformação da realidade com a educação emancipatória parte caráter político-pedagógico é a que pode vir a ser mediadora dessas mudanças sociais. De acordo com o desejo pelo sistema de ensino e pela escola, tudo irá decorrer dela; os conteúdos a serem trabalhados em sala de aula, a metodologia a ser empregada pelos docentes, a avaliação da aprendizagem escolhida, o processo de participação dos diversos segmentos nas atividades escolares até numa função do Conselho Escolar, a partir de então sabendo onde quer chegar e que tipo de educação deseja desenvolver, o conselho pode iniciar com ação consciente e ativa na escola.

Com isso, definindo pode-se compreender porque a função do colegiado é fundamentalmente político-pedagógica, é política na medida em que estabelece a transformações desejáveis na prática educativa escolar. É pedagógica, pois estabelece os mecanismos necessários para que essa transformação realmente aconteça com a participação política, e de uma educação como prática social que visa o desenvolvimento de cidadão conscientes, autônomos e emancipados, e entender o Conselho Escolar, como um mecanismo de gestão democrática colegiada, será sua função básica e primordial é conhecer a realidade e indicar caminhos que levem à realidade desejada.

Dentre as práticas do processo participativo no Conselho Escolar, vale mencionar a participação representativa. Ela diz respeito ao envolvimento dos representantes dos segmentos que compõe as comunidades escolares e local (representantes dos professores, de alunos, do pessoal técnico administrativo, de pais, gestor da escola, entidades sociais, etc.) nos processos decisórios. Contudo, a participação deve ocorrer de forma articulada entre representantes e representados, tendo em vista a garantia de que os interesses coletivos sejam levados em consideração e as decisões não sejam tomadas apenas a partir das opiniões pessoais dos representantes.

[...] Tem sido observado com frequência do que se pode imaginar, que esses representantes, ou não conhece seu papel, ou não desenvolvem integralmente a competência para participar e legitimar a vontade de seus pares. Assim, legitimam a sua própria vontade ou a dos diretores escolares ou ainda da secretaria (FREITAS, 2000, p. 51).

Nesse sentido, o processo participativo requer o conhecimento da realidade educacional, a partir da síntese das opiniões dos representados. A diversidade de ideias e os diferentes olhares sobre o que acontece na escola são fundamentais para as tomadas de decisões coletivas.

No entanto, para participar exige-se a compreensão da dimensão política de sua ação, rompendo com a rotina alienada do mando impessoal e racionalizado da burocracia que domina a maioria das organizações modernas (HORA, 1994). Com isso, é preciso que os membros do colegiado entendam a dimensão política da ação participativa nos espaços decisórios como uma experiência de compromisso com os interesses reais e coletivos da sociedade, que não atuem apenas para obedecer ordens do diretor, aceitar o que já está pronto, ou legitimar os interesses de cima, mas participar por meio de postura responsável, consciente e cidadã.

Os marcos regulatórios que tratam a respeito do colegiado no município, o Regimento Escolar/2011 e a Lei Ordinária nº1.430/2011, sancionada pelo então prefeito Sebastião Torres Madeira, preconizam sobre funcionamento dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino ressaltando-o como instância para a construção do exercício da cidadania e garantia da democracia nas escolas da rede pública. Assim, no artigo primeiro, apresenta sobre a implementação do colegiado.

Art. 1º Os estabelecimentos de Ensino municipais contarão com Conselhos Escolares constituídos pela direção do Estabelecimento de Ensino e representantes dos segmentos da comunidade escolar e local, assegurando assim um dos princípios da gestão democrática preceituado no art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96.

Sobre os critérios de participação, o texto diz que poderão participar como membros do Conselho todos os alunos maiores de 12 (doze) anos. Assim os de 16 (dezesesseis) anos, terão direito a voz e os maiores de 16 (dezesesseis) terão direito a voz e voto. Neste sentido, as instâncias colegiadas do município possuem orientações na legislação em que assegura a representação do segmento dos alunos, o direito de participar do núcleo gestor, a fim de que CE efetive sua finalidade principal que é a interação entre vários segmentos que participam do processo educativo, fomentando a prática democrática na escola.

6.6 Metodologia

Os resultados demonstraram que 100% dos conselheiros entrevistados na pesquisa não participaram de formação antes de ingressar no colegiado. Diante disso, elencamos os temas com base nos eixos observados pelos conselheiros com maiores dificuldades de compreensão, desse modo a proposta formativa ficará à disposição da secretaria de educação para determinar

um momento oportuno para ser ofertada às escolas através de encontros presenciais. O curso será ofertado em 5 (cinco) encontros presenciais de 8 horas, totalizando 40 horas, com o intuito de preparar os participantes e subsidiar os debates nos encontros será disponibilizado um texto base no ato da inscrição dos cursistas. Os encontros contarão com no mínimo um mediador por eixo temático que irá fazer a explanação com o tempo estabelecido previamente, no outro momento os participantes irão poder fazer questionamentos, reflexões acerca do tema trabalhado.

Tal metodologia, visa contribuir formação de grupos para se tornarem multiplicadores, para disseminarem sobre a importância do conselho escolar na construção da cidadania e da gestão democrática na escola pública.

Quadro 9- Eixo 01 Encontro presencial

Eixo: Concepção, Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Escolares
Ementa: A origem dos Conselhos Escolares, o processo de democratização e o papel político-social dos órgãos do colegiados na formação da cidadania. A formação política dos Conselheiros.
Conteúdos: As funções e atribuições dos conselhos escolares; Os marcos que regulamentam a institucionalização do Conselho Escolar; O papel dos Conselheiros;

Carga horária de 8 horas.

Quadro 10- Eixo: 02 Encontro presencial

Eixo: Concepção, Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Escolares
Ementa: O papel político-social dos órgãos colegiados na formação da cidadania
Conteúdos: O Conselho Escolar como instrumento de democratização das relações As estratégias da gestão democrática Partilha de poder Conselho Escolar: mecanismo de consolidação da gestão partilhada.

Carga horária: 8 horas

Quadro 11-: Eixo: 03 Encontro Presencial

Eixo: Os Conselhos Escolares e as políticas públicas
Ementa: Analisar a gestão democrática e a participação popular e as políticas públicas educacionais e a atuação dos Conselhos Escolares, na efetivação.
Conteúdos: A importância da participação coletiva; O Conselho Escolar mecanismo de democratização da gestão escolar; Planejamento e Educação, PNE, PME, RE

Carga horária de 8 horas.

Quadro 12 Eixo: 04 formulado para encontro presencial

Eixo: Conselho Escolar, espaço coletivo de aprendizagem
Ementa: Os processos de decisão na gestão, e a função social da escola como dimensões indissociáveis da política social.
Conteúdos: A formação política dos Conselhos Escolares; A representação e seu papel no Conselho escolar; A participação cidadã;

A carga horária: 8 horas.

Quadro 13- Eixo: 05 formulado para encontro presencial

Eixo: Conselho Escolar espaço que promove participação e autonomia da escola
Conteúdos: A comunidade começa a tomar parte, fazer parte nas ações da escola por meio do Conselho Escolar; A construção do PPP A autonomia como elemento principal na efetivação do Conselho Escolar;

A carga horária: 8 horas

A proposta formativa tem a carga horária prevista para 5 (cinco) encontros de 8 horas resultando o total de 40 horas, onde os cursistas serão os conselheiros e os gestores das escolas. Nos encontros será disponibilizado textos sobre as temáticas, a fim de fomentar aprendizagem e oferecer subsídios para a compreensão do papel político dos conselheiros e ainda contribuir na constituição de sujeitos democráticos.

6.7 Público/alvo

O público-alvo, os membros dos conselhos escolares das escolas municipais do município de Imperatriz, tal proposta ficará à disposição da secretaria de educação para oportunizar esse momento adequado para realizá-la, considerando o momento pandêmico em que nos encontramos, a fim de não trazer riscos à saúde dos cursistas. Os participantes serão os gestores, professores, pais de alunos, funcionários e alunos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção são retomados os principais aspectos acerca das discussões relacionadas aos conselhos escolares em seu sentido mais amplo, bem como sobre os dados gerados a partir da pesquisa de campo, retomando os objetivos propostos.

Em fase de conclusão deste estudo, ressalta-se que este teve como objetivo apreender como se apresentam as práticas do Conselho Escolar como um instrumento de materialização da comunidade e da gestão nas escolas da rede municipal de Imperatriz/MA. Para tanto, tomou-se como base uma amostra de 03 (três) escolas da rede de ensino de Imperatriz. O estudo demonstrou que as escolas municipais procuram atender às normas e exigências da Secretaria de Educação e do regimento das escolas municipais no que se refere ao funcionamento das instâncias colegiadas. Sobre o processo de provimento do cargo de gestor, este ocorre através de eleição por voto popular em todas as escolas e creches. O mandato possui a duração de dois anos, seguindo as orientações do Conselho Municipal de Educação.

No curso da pesquisa, a revisão de literatura demonstrou a importância das relações democráticas no interior da escola, pois o intuito é garantir a participação de todos na busca por um ensino de qualidade. As entrevistas e observações realizadas durante a pesquisa explicitou que o processo de democratização das escolas da rede municipal conquistou avanços significativos. Todavia, trata-se de um percurso distante de ser considerado democrático, tendo em vista as relações hierarquizadas e autoritárias que ainda permeiam o cotidiano escolar.

Isso confirmou-se tendo diante dos impasses enfrentados durante as entrevistas, alguns gestores não permitiram que os conselheiros entrevistados ficassem à vontade para se expressar, pois o gestor, algumas vezes interrompia a entrevista pedindo permissão para falar, com receio de que o conselheiro, respondesse algo que pudesse desqualificar sua atuação. Um outro fato nesse sentido, foi quando solicitado os cadernos das atas das reuniões do conselho, para que fosse realizado uma observação das ações do colegiado, apenas uma gestora das escolas pesquisadas afirmou que depois nos entregaria mas isso aconteceu, não tivemos acesso em nenhum livro de atas, até mesmo o PPP de uma das escolas não foi possível observá-lo, dessa forma constatou-se que em muitas realidades tais comportamentos ainda estão muito presentes.

Analisando os aspectos de escolha dos representantes dos segmentos, acredita-se que este, além de outras dificuldades, tem afligido o dia a dia da escola, o que dificulta o pleno funcionamento do Conselho Escolar. Este momento é de fundamental importância para a participação da comunidade na eleição de seus pares, uma vez que o processo eleitoral estimula

a articulação da comunidade escolar e oportuniza que os conselheiros envolvidos assumam o compromisso com os interesses comuns de seus representados.

Em contextos em que não ocorre essa experiência do voto para a escolha popular, os representantes passam a ser escolhidos pela gestora da escola. Desse modo, o compromisso deixa de ser com a comunidade escolar e passa a ser entendida como uma escolha de confiança da direção. Diante disso, a representação torna-se impotente, e o que deveria ser um ato coletivo democrático, passa a ser apenas um agrupamento de pessoas sem consciência do seu papel, e sem compromisso pelo bem comum, tonando-se a instância colegiada em mera formalidade.

Vale citar que nas escolas, os segmentos dos alunos não possuem representação dentro do conselho escolar, conforme as orientações dos marcos regulatórios já mencionados, que são o Regimento Escolar do município e o Estatuto, ambos mencionam a composição dos membros do conselho. Como percebemos existe a falta de conhecimento destes documentos, mesmo estando a disposição da comunidade escolar. Logo, se a escola pretende tornar-se um espaço público democrático onde todos tenham vez e voz para participar através de seus representantes no colegiado. O segmento dos alunos precisa ter acesso a esse direito, garantido legalmente, assim como os demais segmentos.

É importante evidenciar que a democratização na sociedade brasileira é um processo em fase de construção, sendo essa uma conquista recente, que ocorreu de forma gradual com lutas entre a sociedade civil e os que detinham o poder. Por isso, há um longo caminho a percorrer em virtude das heranças autoritárias que ainda influenciam muitas instituições. A prática da democracia necessita ser motivada, ensinada e experimentada nas escolas públicas. A escola pública tem a função social de garantir contextos de formação para o exercício democrático e, por isso, ela deve ser um espaço onde a democracia seja ensinada para as comunidades escolar e local, ou para aqueles que desejam aprender sobre.

Diante das respostas apresentadas pelos sujeitos, percebe-se que eles expressam uma visão limitada sobre as atribuições e o funcionamento do Conselho, embora reconheçam a importância de participar do colegiado. Os entrevistados também demonstram dificuldades sobre como contribuir e como reivindicar seus direitos de voz e voto no núcleo gestor, em prol da escola de qualidade.

Na pesquisa, constatou-se que, embora as instâncias colegiadas estejam presentes em todas as escolas e creches da rede municipal, isso não significa que tal instrumento que fora instituído para garantir canais de comunicação democrática no interior da escola tenha sido materializado. A implementação, por si só, não efetiva a democratização das relações nas escolas. É preciso que a prática democrática ocupe as prioridades centrais dos ambientes

escolares, devendo ser articulada, mediada e ensinada para criar condições de participação de toda a comunidade. Um outro aspecto é importante destacar sobre a pesquisa, sobre aquilo que não foi possível de chegar ao alcance dos objetivos propostos nesta, há posteriormente possibilidades de darmos continuidade aos estudos a fim de que sejam contemplados.

Nossa proposta de produto, fruto deste trabalho, foca na necessidade de formação dos conselheiros, tendo em vista que essa ação não é promovida pela Secretaria de Educação, nem pela escola. Pode ser que esta ausência tenha dificultado a efetivação do CE a falta de conhecimento tanto pelos conselheiros como pela gestão, pois algumas gestoras embora estejam a mais de 15 anos na presidência do conselho não conhecem suas atribuições e papel dentro da escola, e assim suas práticas acabam limitando o funcionamento deste instrumento democrático.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Cíndia Maria Braga. **A gestão democrática em duas escolas da rede Estadual de ensino Arapiraca/AL: A atuação do conselho escolar.** 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, 2018.
- ALMEIDA, Luana Costa. **A participação do entorno nos espaços colegiados: construção da qualidade.** 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2012.
- ANTUNES, Ângela. **Aceita um Conselho?** como organizar o colegiado escolar. São Paulo, SP: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2002. v. 8.
- APPLE, Michael W. **A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo Nacional /** Moreira, Antônio F. B e Silva, Tomaz Tadeu da. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- ARAÚJO VIANA, Alexandre. **Política Educacional e participação popular um estudo sobre está relação no município de Camaragibe - PE.** 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2003.
- ARAUJO, Fatima Oliveira de Carvalho. **Participação Docente e Democracia na Escola: Significados e Vivências.** 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.
- ARISTÓTELES. **A política.** Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.
- ARROYO, G. M. **Currículo em disputa.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **O estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica.** In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR M. A. da S. (orgs.). 6. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2008. p. 20-21.
- BARKER, Sir Ernest. **Teoria política grega.** Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1978.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 21. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2014.
- BONFIM, Washington, Luís de S. O aprofundamento da democracia no Brasil: Tendências, conflitos e dinâmica recente. Revista, Porto Alegre, v. 4, n. 1 jan./jun. 2004.
- BORBA, Julian. Participação Política: uma revisão dos módulos de classificação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, maio/ago. 2012.
- BORDENAVE, Juan. E. Dias, **O que é participação.** 8. ed. São Paulo, SP: Brasiliense 1994.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 1. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos Escolares**: Uma estratégia de Gestão democrática da Educação Pública, Genuíno Bordignon, Brasília, DF: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e a aprendizagem na escola**. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares cad. 2. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004.

CABRAL NETO, Antônio. Castro, A D. M. et al. Ponto e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais / (Orgs.) Antônio Cabral Neto, Brasília, Lide Livros, p. 115-143, 2007.

CABRAL NETO, Antônio. **Democracia**: Velha e novas controvérsias, Estudos de Psicologia, 1997, p. 287-312.

CAIRES, Sueli de Fátima Barbosa. **A participação da comunidade escolar em escola transformada em comunidade de aprendizagem**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2010.

CAROZZI, Elizangela Silva. **Organização e gestão escolar**: uma análise do Conselho Escolar na rede Municipal de Cascavel. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2015.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. et. al. Pontes e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais (org.). Antônio Cabral Neto. Brasil: Líber Livro Editora, 2007. p. 115 – 141.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo, SP: Editora Mc Graw Hill do Brasil, 1983.

CISESKI, Ângela Antunes. **Aceita um Conselho?** Teoria e prática da gestão participativa na escola pública. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *In*: SILVEIRA, Ênio *et al.* **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1979. p. 33-47.

CREMONESE, Dejalma. A participação como pressuposto da Democracia. Artigo Desenvolvimento em questão. Editora Uniffuí, 2012, n. 10, p. 78, 1202.

DEL PINO, Mauro. Política educacional, emprego e exclusão social. *In*: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. Buenos Aires, 2000. p. 65-88.

DIAS, Francisco Rodrigues. Tancredo Neves e a Redemocratização do Brasil. **Temporalidade**, v. 7, n. 3, set./dez. 2015. ISSN: 1984-6150.

www.fafich.ufmg.br/temporalidades. Acesso em: 20 jun. 2020. Disponível em <http://w.w.w.cedes.unicamp.br> Acesso em: 10 fev. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. et. al. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios* / Naura Syria Carapeto Ferreira, (Org.). 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013 Vários autores.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 Especial, p. 921-946, out. 2007.

DUBLANTE, Carlos André Sousa e Cardozo, Maria José Pires Barros: Democratização da gestão do ensino público em sistema municipais de educação no maranhão. **PBP AE**, v. 36, n. 1, p. 37-55, jan./abr. 2020.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão Democrática**: o processo de representação nos conselhos escolares na rede pública municipal de São Luís, MA. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2016.

ESPIRITO SANTO, Nathália Cortez do. **Gestão democrática em escola de tempo integral**: os conselhos escolares em foco. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

FERREIRA, N. S. C. *et al.* **Políticas Públicas e Gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. 1. ed. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2013.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Tradução de W. Barcellos e S. Bedran. Rio de Janeiro, RJ: Graal, 1988.

FRANKLIN, Adalberto. **Apontamentos e fontes para a história econômica de Imperatriz**. Imperatriz, MA: Ética, 2008. 242p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo, SP: Paz e Terra; Rio de Janeiro, RJ: Editora UFRJ, 2002.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. **Autonomia da Escola, princípios e propostas**. 5. ed. São Paulo, SP: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002. v. 1.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. **Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. São Paulo, SP: Instituto Paulo Freire, 2013.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em Educação, métodos e epistemologias**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012. v. 1.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

GIROUX, A. H; SIMON, R. Cultura popular e pedagogia crítica: a vida cotidiana como base para o conhecimento curricular. *In*: ANTONIO, F. M.; TOMAZ (orgs.) **Currículo. Cultura e**

Sociedade. Tradução de Maria Aparecida Baptista. 8. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2005. p. 93-121.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jonh. **O federalista.** Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte, MG: Ed. Lider, 2003.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola.** 10. ed. Campinas, SP: Papirus Editora, 1994.

KATIA, Sirqueira de Freitas, (UFBA). *In:* Luck Heloísa. Et. al. Em aberto Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais v. 1 n. 1 (nov. 1981 Brasília 2000.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. 2001. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002
Acesso em: 10 abr. 2020.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** 2 ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Paz e Terra, 1976.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola:** teoria e prática. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo, SP: Editora Heccus, 2013.

LIMA, Iagrici Maria de. **Os conselhos escolares e a construção da gestão democrática.** 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2011.

LIMA, Paulo Gomes; ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018. Disponível em:
<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/viewFile/23933/22808>.
Acesso em: 17 maio 2021.

LÜCK, H. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional.** 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LUIZ, Maria Cecília (Orgs.). **Conselho Escolar:** algumas concepções e propostas de ação. São Paulo, SP: Xamã, 2010.

MACHADO, M. L. F. Nery. **Participação da comunidade no contexto escolar:** expectativas e entendimentos dos direitos, professores e funcionários de escolas públicas estaduais de Franca. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, M. **Metodologia do Trabalho Científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2007.

MARANHÃO, Decreto nº 14.558 de 22 de maio de 1995. Dispõe sobre a instituição de colegiado nas Unidades Estaduais de Ensino. Maranhão, São Luís, 05 de setembro de 2008.

- MARTINS, A. M. M.; SILVA, V. G. da. Gestão escolar, autonomia escolar e órgãos colegiados: a produção de tese e dissertações (2000-2008). **Revista Brasileira de política e Administração da Educação** (ANPAE), Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 409-640, set./dez. 2010.
- MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo, SP: Cortez, 2002.
- MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. *In*: NOVAIS, Fernando A; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **História da Vida Privada**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1998. p. 559-658. v. 4.
- MENDES NETA, Maria Adelina Hayne. **Conselhos Escolares na rede Municipal de Ensino de Salvador, organização, dinâmica e funcionamento**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2013.
- MENDES, D. C. V. Ramos: Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katál**, Florianópolis, SC, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.
- MINTO, Lalo, Watanabe. Educação e lutas sociais no Brasil pós-ditadura: da democratização e ausência de alternativas. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, n. 54, p. 242-264, dez. 2013.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2000.
- NASCIMENTO, Joelma Fernandes. **Conselho escolar, locus de cidadania e participação popular: uma análise de sua atuação em escolas públicas no município de Altamira / PA**, Dissertação de mestrado (em Educação). Universidade federal do Pará, 2013.
- NASCIMENTO, L. Procópio: As políticas Educacionais e os construtores da participação e da democracia na escola pública. **Espaço do currículo**, v. 6, n. 1, p. 20-29, jan./abr. 2013.
- OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. D. F. F. **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade: A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela de S. (orgs.). **Gestão da educação: ênfase, perspectivas e compromissos**. 6. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2000. p. 91-111.
- OLIVEIRA, M. A. M. **Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- PARO, Vitor Henrique. **Eleições de diretores, a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo, SP: Xamã Editora, 2003.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo, SP: Ática, 2004.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo, SP: Ática, 2007.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

PERES, Ana Paula Franzini. **Gestão democrática e conselhos de escola no município de Araraquara, SP**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Araraquara, SP, 2016.

PERONE, V. Maria Vidal. O Estado Brasileiro e a política educacional dos anos 90, disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0508t.PDF>> Acesso em: 15 abr. 2020.

PIERINI, Alexandre José: Democracia dos antigos X democracia dos modernos uma revisão de literatura. **Senina - Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 125-134, jul./dez. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327872341_Democracia_dos_antigos_x_democracia_dos_modernos-uma_revisao_de_literatura_Old_democracy_x_modern_democracy-a_literature_reviewAcesso em: 15 abr. 2020.

PINTO, R. de Sousa. A democracia antiga e a moderna. **Prim @ Facie**, ano 2, n. 3, jul./dez. 2003.

RANINCHESKI, Sonia e Castro Henrique C. de O. Democracia, crenças e cultura, política na América Latina: da naturalização à construção dos conceitos, uma comparação. **Pensamento Plural**, Pelotas, p. 27-44, jul./dez. 2012.

REZENDE, Maria José de: A democracia no Brasil: elementos norteadores do debate desenvolvido na segunda metade do século XX. **Revista Mediações**, Londrina, n.2, p. 32-45, 1996.

ROSA, C. B. S.; Luiz, D. E. C., Democracia: Tipologia, Relações e Expressões Contemporâneas. **Revista Aurora**, n. 8, 2011. Disponível em: www.unesp.br/aurora> Acesso em: 05 mar. 2020.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo, SP: Brasiliense, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo, SP: Nova Cultural, 2005.

Secretaria Municipal de Educação, Regimento Interno Escolar dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Municipal de Imperatriz Semed. Imp. 2011, p. 78.

SILVA, Cleidilene Almeida. **A Instituição do Conselho Escolar**: quando o imaginário social se diz democrático. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2012.

SILVA, Roza Maria Sousa. **Gestão colegiada em escolas públicas, estaduais confronto do sentido democrático no legal e no real**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA, 2014.

TEXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: ANPAE, 2002.

TRINDADE, Rosaria da Paixão. Gestão democrática na escola: percursos e percalços para a sua difusão. Tese (Doutorado (Multi-institucional e multidisciplinar em difusão do conhecimento) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

VIANA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e civilização brasileira. **Estudos de Sociologia**, v. 5, n. 8, p. 7-33, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/830>> Acesso em: 15 jun. 2021.

VITULLO, G. e Socorro, David: O liberalismo e a definição bobbiana de democracia: elementos para uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ciências Política**, Brasília, n. 13, p. 89-105, jan./abr. 2014.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1978.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1978.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. **Conselho Escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro.

APÊNDICE

A) Roteiro de entrevistas

1) Eixo: Os procedimentos para a composição dos Conselhos Escolares

- a) Quais os mecanismos que a escola utiliza para escolher os representantes/ os membros do C. E.?
- b) Quais os segmentos que estão representados no C. E.? É completo nos seus pares?
- c) Quais os motivos para a participação no C. E.?
- d) Na escola existe um painel de divulgação e informações diversas do C. E. ?

2) Eixo: Sobre o papel dos Conselhos Escolares

- a) Quais as atribuições do C. E.?
- b) Quais as dificuldades e problemas que C. E. enfrenta para o seu funcionamento?
- c) Na escola existem documento que definam as atribuições do C. E.? Existe calendário de encontro ?
- d) Como se dar a participação do C. E. nos assuntos da escola?
- e) O C. E. promove momentos de avaliação da gestão e formação para os conselheiros?

3) Eixo: O processo de representação;

- a) Qual a compreensão que você possui sobre a representação?
- b) Em sua opinião qual a importância da representação nos C. E.
- c) Na sua concepção quais os desafios da representação? Existe articulação dos representantes e os representados?