



UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

ÁREA DAS CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CURSO DE MESTRADO

ANA PAULA DA MOTTA

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL:
PARTICIPAÇÃO E PODER DECISÓRIO EM CONSELHOS ESCOLARES DE
SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE SANTA CATARINA**

Joaçaba

2019

ANA PAULA DA MOTTA

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL:
PARTICIPAÇÃO E PODER DECISÓRIO EM CONSELHOS ESCOLARES DE
SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE SANTA CATARINA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Elton Luiz Nardi

Joaçaba

2019

M921d Motta, Ana Paula da.

Democratização da gestão educacional: Participação e poder decisório em conselhos escolares de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina / Ana Paula da Motta. – Joaçaba, 2019. 150 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2019.

Bibliografia: f. 140-148.

1. Escolas públicas – Organização e Administração. 2. Educação básica. 3. Democratização da educação. I. Título.

CDD 371.01

ANA PAULA DA MOTTA

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL:
PARTICIPAÇÃO E PODER DECISÓRIO EM CONSELHOS ESCOLARES DE
SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE SANTA CATARINA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau Mestre em Educação.

Aprovada em 28 de janeiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi (Orientador)
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

Profa. Dra. Rosilene Lagares
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Profa. Dra. Marilda Pasqual Schneider
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

*A todos os estudiosos da área da Educação,
pela incansável atitude investigativa no campo das políticas públicas. Que mesmo em
situações controversas possam conservar-se firmes em seus ideais humanos e políticos, na
resistência a todo e qualquer tipo de dominação patrimonial.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, que iluminou meu caminho!

À minha família amada e querida, que foi incentivadora e compreensiva quando dos meus momentos de ausência para dedicação ao processo investigativo.

Ao meu estimado Orientador Professor Elton Luiz Nardi, por sua paciência, atenção, comprometimento, incentivo e confiança em mim. Agradeço imensamente por ter estado comigo, contribuindo com o seu conhecimento e conduzindo-me seguramente pelo universo investigativo.

À querida Professora Marilda Pasqual Schneider, que além de ter sido minha professora no Programa e fazer parte da Banca, foi quem me auxiliou na concepção deste estudo. Como incentivadora de pesquisadores, seu conhecimento me inspira.

À Professora Rosilene Lagares, que gentilmente aceitou fazer parte da Banca e contribuir para a qualificação deste trabalho.

Aos demais Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Unoesc, que foram tão importantes na minha formação e no desenvolvimento desta pesquisa. Seus ensinamentos foram primordiais para as (des) construções que caracterizam a formação acadêmica e como pesquisadora.

Ao Thiago, Secretário do PPGE, pela atenção e parceria de sempre.

Aos amigos, pelas alegrias, dúvidas, angústias e incertezas compartilhadas. Com vocês, as pausas entre um parágrafo e outro de produção contribuíram para a minha formação pessoal e acadêmica. Em especial: Aline, Talita, Thales, Paula, Cesar e Elenir.

Aos conselheiros das escolas públicas pesquisadas, pela contribuição no desenvolvimento da pesquisa e pela oportunidade de diálogo.

À Coordenação do Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina (FUMDES/UNIEDU), pela bolsa de estudos que possibilitou a viabilização desta pesquisa.

Enfim, a todos que contribuíram, direta ou indiretamente para que a pesquisa fosse desenvolvida, uma vez que, ser pesquisador, não é uma tarefa isolada, mas sim, colaborativa.

RESUMO

O estudo insere-se na Linha de Pesquisa *Educação, Políticas Públicas e Cidadania*, do Programa de Pós-Graduação de Educação, da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Focaliza o conselho escolar enquanto espaço de participação e de partilha do poder decisório, destinado à democratização da gestão escolar. Tem por objetivo analisar a perspectiva predominante de participação e poder decisório em conselhos escolares, de escolas públicas de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, e suas implicações para o avanço da democratização da gestão de escola de educação básica. Fundamentando-se em pressupostos da teoria crítica, toma por base estudos de Coutinho (2002), Cunha (1987; 1995), Faoro (1987), Ianni (2004), Gohn (2002; 2011), Mendonça (2000), Paro (1987; 2001; 2016), Tavares (1990), Werle (1997; 2003) entre outros, buscando captar contradições e tensionamentos que incidem no conceito de democracia e na participação política no Brasil, haja vista a recorrência de expedientes da cultura patrimonialista na história política brasileira e sua repercussão no campo educacional. Na extensão desse debate, aborda os referenciais de gestão democrática da educação, relacionados ao projeto defendido pelos movimentos de democratização da década de 80, os quais incluem a figura do conselho escolar como espaço de participação e exercício do poder decisório. Com uma abordagem qualitativa de investigação, os procedimentos metodológicos da pesquisa compreenderam: revisão teórico-conceitual, incluído um balanço crítico da produção do conhecimento sobre o tema, na área da Educação, com vistas a sistematizar características e circunstâncias que têm moldado a participação e a atuação política em experiências de conselhos escolares; estudo da legislação dos sistemas municipais de ensino, que dispõe sobre gestão democrática e a atuação política em experiências de conselhos escolares, a fim de caracterizar o tema no plano formal institucional; e, entrevistas semiestruturadas com sujeitos sociais, participantes de conselhos escolares de seis municípios catarinenses, de mesorregiões distintas, com o propósito de caracterizar a participação e a atuação política enquanto socialização do poder de decisão. Da análise ancorada no entrecruzamento do referencial teórico, dos achados documentais e dos depoimentos dos sujeitos sociais conclui, ainda que provisoriamente, que as formas de participação e exercício de poder decisório, predominantes em conselhos escolares de sistemas municipais de ensino em Santa Catarina, não atestam importantes avanços na democratização da gestão da escola de educação básica, fundamentalmente por carecerem de um amadurecimento político, sem o qual fica prejudicada uma atuação política com potencial para, concretamente, fazer face às práticas típicas da dominação patrimonial correntes no interior das escolas.

Palavras-chave: Gestão democrática do ensino público. Sistemas Municipais de Ensino. Conselhos Escolares. Socialização do poder. Participação política.

ABSTRACT

The study is part of the Education, Public Policies and Citizenship Research Line, of the Post-Graduation Program of Education of the University of the West of Santa Catarina (Unoesc). It focuses on the school council as a space for participation and sharing of decision-making power, aimed at the democratization of school management. It aims to analyze the predominant perspective of participation and decision making power in public school councils of municipal schools of Santa Catarina and its implications for the advancement of the democratization of the management of the basic education school. Based on the assumptions of critical theory, Coutinho (2002), Cunha (1987, 1995), Faoro (1987), Ianni (2004), Gohn (2002; 2011), Mendonça (2000), Paro (1987; 2001; 2016) Tavares (1990), Werle (1997, 2003), among others, seeking to capture contradictions and tensions that affect the concept of democracy and political participation in Brazil, in view of the recurrence of patrimonial culture in Brazilian political history and its repercussion in the educational field. In the extension of this debate, it approaches the references of democratic management of education related to the project advocated by the democratization movements from the 80's, which include the figure of the school council as a space for participation and exercise of decision-making power. With a qualitative approach to research, the methodological procedures of the research comprised: theoretical-conceptual review, including a critical assessment of the production of knowledge about the subject in the area of Education, , with a view to systematizing characteristics and circumstances that have shaped participation and political action in experiences of school councils; in order to characterize the issue at the formal institutional level; and semi-structured interviews with social subjects participating in school councils from six municipalities in Santa Catarina, of distinct mesoregions, with the purpose of characterizing the participation and the political action as socialization of the power of decision. From the analysis anchored in the intersection of the theoretical referential, the documentary findings and the testimonies of the social subjects concludes, even if provisionally, that the forms of participation and exercise of decision-making power, predominant in school councils of municipal education systems in Santa Catarina, do not attest to important advances in the democratization of the management of the basic education school, fundamentally because they lack political maturation, without which political action with the potential for, specifically, to deal with the typical practices of patrimonial domination in schools.

Keywords: Democratic management of public education. Municipal Systems of Education. School Counsels. Socialization of power. Political participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Sistemas municipais de ensino institucionalizados no estado de Santa Catarina – 1997 a 2016.....	21
Mapa 2 – Mesorregiões do Estado de Santa Catarina.....	22
Gráfico 1 – Referência ao conselho escolar com base em princípios de gestão democrática e como mecanismos de participação – mesorregiões de Santa Catarina	22
Figura 1 – Graus de participação	45
Quadro 1 – Sistematização do levantamento da produção acadêmica da área sobre conselho escolar (1997 a 2017)	92
Quadro 2 – Síntese das disposições legais relacionadas aos conselhos escolares das escolas dos municípios amostrados	114
Quadro 3 – Síntese sobre a presença de elementos característicos da participação e do poder decisório, constantes nas disposições legais relacionadas aos conselhos escolares das escolas dos municípios amostrados	117

LISTA DE SIGLAS

Ande	– Associação Nacional de Educação
Andes	– Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANPEd	– Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP	– Associação de Pais e Professores
CBE	– Conferência Brasileira de Educação
Capes	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	– Conselho Escolar
Cedes	– Centro de Estudos Educação e Sociedade
Cepal	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNPq	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	– Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação
Consed	– Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
DEM	– Democratas
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
EMEI	– Escola Municipal de Educação Infantil
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	– Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PL	– Projeto de Lei
PLS	– Projeto de Lei do Senado
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	– Plano Nacional de Educação
PPP	– Projeto Político Pedagógico
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PT	– Partido dos Trabalhadores
UEx	– Unidade Executora

- Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
- Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- Unoesc – Universidade do Oeste de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	19
1.1.1	Campo empírico da pesquisa: municípios catarinenses	21
1.1.2	Desdobramentos da pesquisa	24
1.1.2.1	<i>Elementos da fundamentação do estudo</i>	24
1.1.2.2	<i>Etapa empírica da pesquisa</i>	25
1.1.2.3	<i>Análise dos resultados</i>	30
2	DEMOCRACIA E DEMOCRACIA NO BRASIL: REFLEXÕES PRELIMINARES	32
2.1	DE QUAL DEMOCRACIA FALAMOS?.....	32
2.2	QUAL PARTICIPAÇÃO?	39
2.3	DEMOCRACIA NO BRASIL: ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICO- POLÍTICOS.....	47
3	A BANDEIRA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL	60
3.1	DEMOCRATIZAR A GESTÃO EDUCACIONAL: ELEMENTOS HISTÓRICOS.	60
3.2	O CONSELHO ESCOLAR COMO ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE DEMOCRATIZAÇÃO.....	74
3.3	O QUE DIZEM OS ESTUDOS DA ÁREA SOBRE O CONSELHO ESCOLAR?... 81	
4	CONSELHOS ESCOLARES EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO CATARINENSES: AUSCULTANDO CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E EXERCÍCIO DE PODER DECISÓRIO	101
4.1	OS CONSELHOS ESCOLARES NO PLANO FORMAL-INSTITUCIONAL DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: SOBRE PARTICIPAÇÃO E EXERCÍCIO DO PODER DECISÓRIO.....	101
4.2	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA OU CAMPO DE REPRODUÇÃO DA DOMINAÇÃO PATRIMONIAL: OS CONSELHOS ESCOLARES POR DENTRO.....	118
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS	140
	Apêndice A – Roteiro mínimo para as entrevistas	149
	Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	150

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno do conceito de democracia é antigo e repleto de contradições. Sua variação ocorre de acordo com o tempo e a época, bem como das concepções que são predominantes. Na antiguidade grega, por exemplo, significava governo do povo, governo da maioria, afastando-se do regime político da monarquia (governo de um só) e da aristocracia (governo de alguns). Nesse caso, conforme assinala Rosenfield (2003), o termo “maioria” possuía um significado restrito pois, participavam das decisões públicas apenas cidadãos reconhecidos politicamente, ou seja, os proprietários de terras, excluindo-se todos aqueles que se dedicavam às tarefas física e material, bem como mulheres e idosos.

Também por essa razão, Coutinho (2002) recomenda cautela no uso do conceito democracia, o fato de todos se declararem democratas não significa que acreditam efetivamente em uma determinada concepção e nos valores que essa concepção encerra, o que indicia a generalização do reconhecimento de que a democracia seja uma virtude. Resulta admitir, portanto, que evocações de democracia podem vir amparadas por uma participação política aparente embora, em seu sentido originário, a participação dos indivíduos nos assuntos públicos constitui pressuposto.

No Brasil, mesmo que todos os governos anunciem-se democráticos, é evidente a recorrente salvaguarda de interesses não coletivos. Mostra disso é que até mesmo a Ditadura militar, instaurada em 1964, declarava-se escudeira da democracia no país, mesmo com ações políticas que afrontavam agudamente princípios democráticos, em vista de se tratar de um regime autoritário.

Contextos como esse também nos remetem a reflexões, como as tecidas por Leal (1986), sobre uma cultura política brasileira marcada pelo mandonismo, segundo a qual, para não perder o controle, o governo engendra a perseguição aos seus opositores, num permanente clima de hostilidade. Para tanto, tal governo se utiliza de diversos recursos para manter-se no poder, dentre os quais está a violência física e psicológica.

Em meados da década de 1980, com o encerramento formal do período militar, os movimentos da sociedade, que visaram à instauração de outro modelo político de governo, também apontavam para a necessidade da constituição de instâncias e mecanismos de participação direta, tendo no horizonte a perspectiva de uma gestão democrática do país. Se os confrontos políticos, travados pelos movimentos populares, não foram os únicos responsáveis pelo fim do regime militar, é certo que tiveram um peso significativo, posto que as

mobilizações populares, em face dos problemas socioeconômicos que se espalhavam por todo o país, forçavam a demanda pela abertura política, mesmo que essa abertura tenha culminado com uma negociação ocorrida por alto.

Destaca-se que o país enfrentava um declínio em sua expansão econômica e, com a eleição do General Figueiredo, em 1979, essa situação só tendeu a piorar. Nesse governo houve a revogação do Ato Institucional nº 5, que lançava a anistia e permitia uma reforma partidária, pondo fim ao bipartidarismo. Com isso, os militares encontraram dificuldades para manter-se no poder uma vez que, com a reforma, era permitida a divisão dos partidos políticos (OLIVEIRA, 2007).

Ainda, segundo descreve Oliveira (2007), foi nesse período que iniciaram os movimentos pelas *Diretas Já*, com a população ocupando ruas e praças para reivindicar a recuperação dos direitos democráticos, como as eleições diretas para presidente da República e a instauração de canais de participação da sociedade civil, a fim de que esta pudesse ser parte na determinação de políticas públicas. No caso da política educacional, conforme anotam Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 47), “a começar pela exigência de constituição de um sistema nacional de educação orgânico [...] [e] a concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado concedê-la.”

A respeito disso, Mendonça (2000, p. 82) assinala que o insucesso da escola pública, na oferta de um ensino de qualidade, “ampliou o espectro do significado de democratização da educação, incluindo [...] [na] pauta de discussão [dos movimentos da sociedade civil] a necessidade de alterar a estrutura de poder no interior das escolas e dos sistemas de ensino, por meio da incorporação de mecanismos de democratização da gestão escolar.” A ação de tais movimentos e o processo de organização política no campo educacional, marcado pela luta sindical e pela atividade de reformulação de políticas educacionais, contribuíram para a implantação de um ambiente propício à aprovação da Constituição Federal de 1988, que trouxe, entre outras mudanças: a realização de eleições majoritárias, por meio do voto secreto e direto do povo; maior autonomia para os municípios, então elevados à condição de entes da federação e; o mandamento da democratização da gestão do ensino público.

Mas, essa transição entre um modelo político e outro – que pouco demonstra movimentação e diferenciação entre eles – requer reflexão. Segundo Weffort (1984, p. 14), “[...] todo o curso da transição brasileira, [inspira-se] num projeto de conciliação das elites. [...] Procura-se impedir, a todo custo, uma ruptura da transição política. E busca-se, para isso, cimentar o bloco no poder com a argamassa forte dos interesses conservadores”.

A permanência inalterada de traços culturais, característicos da forma de pensar e de fazer política no país, ou com mínimas modificações ao longo do tempo, é oportunamente referida por Oliveira (2005). Não é à toa que, entre um governo e outro, a estrutura política do país tende a não ser modificada significativamente e, com isso, vê-se aumentada a distância e impertinência entre a ação do Estado e os interesses da população. Há, portanto, um permanente e contínuo jogo político de interesses, por meio do qual uma elite política reconstrói permanentemente suas bases para a detenção do poder decisório, o que implica na subordinação da maioria às suas determinações.

Sendo assim, a entrada em cena de *governos liberais com princípios democráticos* pode levar a uma suposição equivocada de que se processam mudanças acentuadas, quanto à forma de gestão e ao ideário da participação da sociedade no exercício do poder. Diferente disso, o que existe é um círculo político reprodutor de condições, para que a classe dominante permaneça no poder e blinde-se das investidas que atentem a sua primazia no exercício de comando. Refiro essa blindagem seguindo o pensamento de Faoro (1987), quando assinala que a elite social que se encontra no poder até muda e se renova, mas consegue imprimir nos recém-chegados seus valores, fazendo com que seus projetos políticos sejam compatibilizados com o velho esquema de domínio. Um exemplo vem de Leal (1986) o qual, ao referir o coronelismo, principal traço do regime republicano, anota que esse expediente não foi enfraquecido com o fortalecimento do poder público e com a decadência da estrutura agrária no país, como se poderia esperar. Ao contrário, para se rejuvenescer, com o fortalecimento do poder constituído, aquele expediente seguirá linhas partidárias, adaptando-se dessa forma.

E o voto? Este, por si só, não rompe com a manutenção do poder político de alguns. Até porque, segundo advogam os que desacreditam na capacidade popular, “[...] o povo não sabe votar, não sabe escolher bem os seus representantes, não sabe traduzir os seus interesses em proposições racionais” (BURKE *apud* COUTINHO, 2002, p. 19), razão pela qual dirão ser “democrático” o poder concentrado nas mãos de uma elite que decide para o povo.

Em suma, entendo ser possível dizer que, ao longo dos anos, a estrutura política do Brasil não se modificou, pois em um país cuja colonização ocorreu pelas mãos da burguesia e em que uma minoria estabelece regras à maioria, o conservadorismo impõe-se, renova-se e adapta-se constantemente, de mãos dadas com o poder (IANNI, 2004). Partindo do pressuposto de que a permanência no poder, por uma minoria, inclui a constante produção da camuflagem dos seus objetivos reais, a instauração de espaços e mecanismos de participação, afiançados por essa minoria, em um contexto de reprodução de carência de motivações

coletivas, requer reflexões atentas sobre o potencial político desses mesmos espaços e mecanismos, no sentido de uma democratização em prol da maioria.

Conforme assinalado, no contexto das reivindicações protagonizadas pelos movimentos da sociedade civil na década de 1980, a bandeira da democratização da educação punha em pauta a necessidade de alterações na estrutura de poder, no interior das escolas e dos sistemas de ensino. Por essa razão, também incluía a defesa pela incorporação de mecanismos afins, como é o caso dos conselhos, entendidos como espaços destinados à participação política da população. Os conselhos, segundo Gohn (2011), quando efetivamente representativos, têm potencial de transformação política, à medida que podem imprimir um novo formato às políticas sociais. De acordo com a autora, a aposta é que, com os conselhos, seja forjada a geração de uma nova institucionalidade pública pois, segundo defende, isso diz respeito à definição de outro padrão de relações entre o Estado e a sociedade, haja vista possibilitarem à população “o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas.” (GOHN, 2011, p. 354).

No contexto da redemocratização do país na década de 1980, os movimentos sociais fizeram com que o desejo de participação comunitária integrasse a pauta dos debates da Constituinte, gerando, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores, que foi uma grande novidade na gestão de políticas sociais (STRECK; ADAMS, 2006), sendo eles contemplados na Constituição Federal de 1988. São conselhos com um caráter de ação política e que aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. Eles permitem a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. No entanto, o alerta de Gohn (2011) é quanto ao caráter consultivo dos conselhos, que restringe suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação, resultando em órgãos auxiliares do Estado na gestão pública.

Na área da educação, também compreendida nesse movimento pró-participação da população, além de experiências anteriores à Constituição Federal de 1988, como as descritas por Cunha (1995) relativamente às cidades de Boa Esperança (ES), Lages (SC) e Piracicaba (SP), também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, faz menção à figura dos conselhos, mais especificamente dos conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, inciso II). Eles estão diretamente associados ao mandamento constitucional da gestão democrática do ensino público (art. 206, inciso VI), que é reiterado no art. 3º, inciso VIII da LDB, ao estabelecer a gestão democrática do ensino

público na educação básica como um dos princípios a balizar a educação pública no país. (BRASIL, 1996). Cabe destacar, mais uma vez, que embora tal processo de definição legal dos temas *gestão democrática* e *conselhos escolares* represente um avanço, ele se situa no contexto de uma sociedade marcada por complexas relações de poder.¹

Como o lugar e a vez desses temas têm relação com a luta pela democratização da educação e vinculação com os movimentos mais amplos, com vistas à redemocratização do país e à reivindicação por participação, importa aqui ter em conta a especificidade dessa luta no campo educacional. Na síntese oferecida por Mendonça (2000, p. 92), essa especificidade diz respeito “a uma crítica ao excessivo grau de centralismo [...], à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias [...] e a exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios.”

Então, de que participação se trata a reivindicada no contexto das lutas pela redemocratização – de um país marcado por uma cultura política conservadora –, em sua extensão à educação pública, nesta em que se impõe o mandamento constitucional da gestão democrática do ensino público e sua associação à figura do conselho escolar?

A respeito dos atributos da participação aqui mencionada, destaco que os movimentos da década de 1980 afirmavam a ideia de participação popular como “interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais [...] legitimados a agir em nome [do] coletivo” (MODESTO, 2002, p. 1). No contexto da Carta Magna de 1988, desponta a perspectiva de participação cidadã que, em sentido estrito, conforme entendimento de Modesto (2002, p. 2), “diz respeito a um grau mais amplo de desenvolvimento político, pois [se] refere a formas de participação objetiva, semidiretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado.”

Para Lavalle e Isunza Vera (2011), a participação popular articula-se a uma visão emancipatória das camadas populares. O ideário da participação popular, por exemplo, construído a partir dos anos 1960 no Brasil, se inscreve em perspectiva mais ampla,

¹ Constitui mostra dessa complexidade a divergência que, no processo de definição da LDB, recaiu sobre o papel do Estado na oferta da educação. De um lado, os setores organizados da sociedade civil reivindicavam mecanismos de participação e controle social do sistema de ensino. De outro, a maioria conservadora dos parlamentares demonstrava resistência, propondo uma estrutura centrada nas mãos do governo, em defesa dos interesses privatistas. Conforme registra Saviani (1997, p. 120), “diferentemente [da terceira versão] do projeto da Câmara que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto [alternativo] do Senador [Darcy Ribeiro – PDT/RJ teve] [...] por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes.”

preocupada com a construção de uma sociedade justa, sem exploração. Enquanto, no contexto da constituinte, nasce a participação-cidadã, encarnada na progressiva liberalização política que se adequa ao ideário participativo de feições mais abstratas, com tônica classista, tendo para isso adotado os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação dos sujeitos na gestão de políticas públicas.

Conforme Bollmann e Aguiar (2016), nesse curso demarcado pelo processo constituinte dos anos de 1980, que deu lugar ao ideário participativo herdado das décadas anteriores, e da correlação de forças no processo de construção e aprovação da LDB de 1996, também os municípios foram incumbidos de organizar seus próprios sistemas de ensino (art. 211 da Constituição Federal e art. 8º da LDB), em regime de colaboração com os demais entes da Federação. Foi determinado aos sistemas de ensino o estabelecimento de normas de gestão democrática do ensino público, na educação básica, observadas as suas peculiaridades e os princípios da participação dos profissionais da educação, na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14 da LDB), (BRASIL, 1996).

Considerados os conselhos escolares espaços com potencial para a participação da comunidade escolar e local na gestão da escola pública, sua destinação à democratização dessa escola tem como pressuposto o exercício de poder pelo povo, nas decisões relativas aos assuntos educacionais de interesse comum, exercício esse que constitui elemento fundamental para a formação de uma cultura democrática. Nessa perspectiva, compartilho da opinião de que a democracia, diferente de um estado, constitui um processo (COUTINHO, 2002), de modo que a gestão democrática possa ser entendida como um

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais e efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (DOURADO, 1998, p. 79).

Na esteira dessa compreensão, entendo os conselhos escolares como instrumentos coletivos de expressão e representação social. Embora integrantes da estrutura da escola, não falam (ou não deveriam falar) pelo governo e sim ao governo, em nome da comunidade escolar, razão que os torna, também, espaços de aprendizagem política, com a qual os sujeitos sociais podem construir condições de rompimento com a ordem dominante (FORTUNATO, 2009). Nessa perspectiva, a participação em espaços como o conselho escolar constitui, a um

só tempo, segundo Lima (1992, p. 73), uma “forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo” e recurso para salvaguardar a “expressão de diferentes interesses e projetos”, haja vista uma “concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisão [...]”

Assim, sendo esperado que os conselhos, entendidos como arenas políticas, desempenhem papel crítico, em um contexto onde bandeiras democráticas permanecem lado-a-lado com expedientes patrimonialistas² (FAORO, 1987), entendo serem tensionadas as categorias *participação* e *poder decisório*. Afinal, especialmente a partir das últimas décadas do século XX, debates sobre o tema da participação têm posto em destaque as limitações da democracia representativa. No caso, também desejo realçar

a dicotomia participação/representação [que] tem feito par e dado sustentação à dicotomia democracia participativa e democracia representativa, modelos que se distinguem precisamente pelo distinto papel que atribuem à participação: contida e eleitoral no primeiro caso, ampliada e radicalizada no segundo caso. (NOGUEIRA, 2005, p. 644).

Em razão da coexistência e combinação de diferentes modalidades de participação na sociedade de classes, do capitalismo e do Estado democrático representativo, Nogueira (2005) assinala que tais modalidades também expressam diferentes graus de consciência política. Assim, ao destacar a participação política, tomo-a como uma prática que “tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação, quanto com a questão do consenso e da hegemonia [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 647).

Por isso, tendo como pano de fundo a influência da cultura política patrimonialista, que nutre interesses da classe dominante no país, classe esta hábil em limitar, camuflar ou até mesmo descartar a democracia ante às ameaças aos seus interesses, o debate a que me proponho diz respeito ao potencial político dos conselhos escolares, enquanto espaços e mecanismos de democratização em prol da maioria.

A recente introdução da figura do município como ente da federação brasileira, também com o encargo de organizar o sistema próprio de ensino, leva-me a concentrar as atenções no espaço municipal, opção reforçada por meu envolvimento em uma pesquisa em rede, que focaliza a gestão democrática em sistemas municipais de ensino em Santa Catarina, conforme refiro a seguir.

² O pioneirismo do emprego da expressão é devido a Sérgio Buarque de Holanda. Em *Raízes do Brasil*, Holanda (1971) assinala a dificuldade de os agentes públicos compreenderem a distinção entre o público e o privado. Assim, para o funcionário patrimonial, que fora escolhido de acordo com a confiança pessoal, “a gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular.” (p. 145). Segundo Faro (1987), podemos entender o patrimonialismo como as múltiplas práticas em que o público é apropriado pelo privado.

Nessa direção, constitui problema de pesquisa da presente dissertação: as formas de participação e exercício de poder decisório, predominantes em conselhos escolares de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, indiciam avanços na democratização da gestão da escola de educação básica?

Em razão dessa problemática, também foram lançadas as questões abaixo. Historicamente, que bases políticas dão sustentação à ideia de democracia no Brasil? Como os expedientes da cultura política patrimonialista brasileira repercutem na democratização da gestão educacional da escola pública? Que referenciais de democratização da gestão educacional, no país, identificam-se com o projeto defendido pelos movimentos nos anos de 1980, sendo o conselho escolar um dos mecanismos propostos? Que características e circunstâncias têm moldado a participação e a atuação política, no sentido de socialização do poder de decisão, em experiências de conselhos escolares submetidas a estudos no país? No caso de conselhos escolares de sistemas municipais de Santa Catarina, como se caracterizam a participação e a atuação política, no sentido de socialização do poder de decisão? Ante a essa caracterização, que evidências apontam para a reprodução ou resistência às formas de limitação típicas da dominação patrimonial na gestão da escola pública de sistemas municipais de ensino catarinenses?

Considerando tal problematização, o objetivo geral da presente investigação consiste em analisar a perspectiva predominante de participação e poder decisório em conselhos escolares de escolas públicas, de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, e suas implicações para o avanço da democratização da gestão da escola de educação básica.

Como desdobramento desse objetivo central, foram traçados os seguintes objetivos específicos: a) revisitar o debate teórico sobre o conceito histórico de democracia, a fim de destacar a participação política no Brasil; b) identificar expedientes da cultura política patrimonialista brasileira e sua repercussão na democratização da gestão da escola pública; c) abordar referenciais de democratização da gestão educacional no país, identificados com o projeto defendido pelos movimentos nos anos de 1980, situando o papel do conselho escolar como mecanismo de ação desse projeto; d) sistematizar características e circunstâncias que têm moldado a participação e a atuação política, no sentido de socialização do poder de decisão, em experiências de conselhos escolares no país; e) caracterizar a participação e a atuação política, no sentido de socialização do poder de decisão, em conselhos escolares de sistemas municipais de Santa Catarina; f) levantar evidências que apontam para a reprodução ou resistência às formas de limitação, típicas da dominação patrimonial na gestão da escola pública de sistemas municipais de ensino catarinenses.

O interesse por esse objeto de estudo relaciona-se com minha vivência profissional no desempenho da função de gestão educacional de um pequeno município do Oeste Catarinense, no período de 2013-2016, quando pude acompanhar a atuação de conselhos municipais, bem como a criação de conselhos escolares, em cumprimento ao Plano Municipal de Educação, aprovado em 2015. Nessa época, experienciei um descontentamento quanto à percepção das pessoas em relação aos conselhos, em especial, aos conselhos de escola, então em fase de implantação. Assim, ouvia constantemente que essas instâncias de participação e controle social pela comunidade não funcionam e que o conselho de escola seria mais uma dessas instâncias, criado apenas com o objetivo de cumprir uma formalidade legal.

Outra razão motivadora do estudo foi, sem dúvida, minha participação no projeto de pesquisa em rede, de abrangência nacional, intitulado *Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino (Rede Mapa)*³, do qual participam pesquisadores de instituições de ensino superior de oito estados brasileiros, entre eles o estado de Santa Catarina⁴. Minha integração à equipe catarinense, com envolvimento em atividades de estudos e de pesquisa, foi determinante para precisar a temática ora pautada para investigação.

Portanto, enquanto estudante e profissional de educação básica, imbuída do propósito de discutir a qualidade da participação e do poder decisório que se processa em conselhos escolares, tenho na referida pesquisa não somente a oportunidade de um aprofundamento teórico, necessário à compreensão de questões que atravessam o tema da gestão democrática, mas, também, considero que, empiricamente, as experiências de ação colegiada nas escolas ainda se mostram rarefeitas.

1.1 ASPECTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS

As pesquisas em políticas públicas vêm ganhando cada vez mais espaço entre os estudiosos de diversas áreas do conhecimento, como é caso da Educação, foco deste estudo. “Do ponto de vista de sua institucionalização, o campo de estudo de políticas é bastante incipiente no Brasil, e sua genealogia intelectual [...] é relativamente curta” (MELO, 1999, p.

³ O objetivo da pesquisa em rede é analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativos à gestão democrática do ensino público, no âmbito dos sistemas municipais de ensino do estado de Santa Catarina, tendo em vista a atribuição que lhes foi conferida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, quanto à definição de normas de gestão democrática na educação básica, de acordo com suas peculiaridades. Além de Santa Catarina, participam do projeto pesquisadores dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Maranhão, Ceará, Tocantins e Piauí, estando a coordenação a cargo do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unoesc.

⁴ Conta com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

65), levando-se em conta que essa matéria somente passou a ganhar destaque em nosso país após a Ditadura militar, iniciada em 1964.

Esse avanço na pesquisa não ocorre sustentado por uma leitura simples, fiel e apaixonada da política brasileira institucionalizada. Para não incorrer no erro de uma análise unilateral, Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 431), com base em Ball, alertam que “os significados que atribuímos ao conceito de política afetam o como pesquisamos e o como interpretamos o que encontramos.”

Atenta a esse cuidado, e para dar conta do universo metodológico desta pesquisa, tomo por base estudos de Ozga (2000) acerca da política educacional, que a concebe como um campo em movimento. Para a autora, se a definição de política

for entendida como algo que só diz respeito ao aparelho governamental formal de elaboração de políticas, então o projecto de ciência social terá muito pouco impacto. Se, contudo, entendermos a política como envolvendo negociação, contestação e luta entre grupos rivais, como processo mais do que produto, então entenderemos como o projecto de ciência social pode de fato ser um óptimo recurso (OZGA, 2000, p. 87).

Ademais, para Ozga (2000) é também na investigação em políticas que residem os nossos valores, estes que “atravessam e inspiram as nossas tarefas enquanto investigadores, tal como impregnam todos os aspectos da vida social” (p. 96). Daí que a adoção da teoria crítica na investigação em política educacional – perspectiva que adoto nesta pesquisa – “resulta de uma determinada concepção de valores.” (p. 93). Nessa direção, a autora defende que trabalhar em um contexto de adversidades “impõe ao investigador determinados procedimentos para se seguirem princípios éticos de investigação, e avaliar a atividade de investigação em relação àquilo que poderia ser amplamente definido como preocupações de justiça social [...]” (OZGA, 2000, p. 94).

Assim, pensar a análise de políticas públicas no campo educacional, desde uma teoria crítica, implica considerar que essa teoria

dirige-se aos fatos sociais e políticos como um todo, mais que individualmente [...] leva à construção de uma imagem do todo, do qual as partes contempladas inicialmente são apenas uma parte, e procura compreender os processos de mudança, em que partes e todo se envolvem (COX, 1981, p. 129).

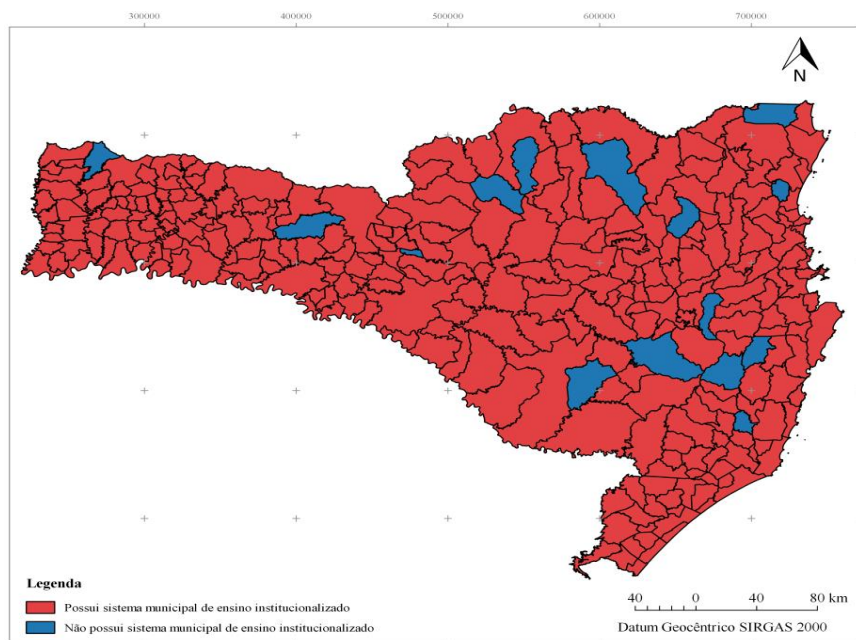
Essa característica, segundo Cox, não significa que a teoria se despreocupa com os problemas do mundo real. Os seus objetivos, prossegue o autor, também são práticos, mas “de uma perspectiva que transcende a da ordem existente [...]” (COX, 1981, p. 130, tradução minha). Enfim, significa dizer que o uso, pelo pesquisador, da teoria crítica na análise de um

objeto, como de política educacional, implica levar em conta premissas, interesses, preocupações e, principalmente, valores enquanto sujeito constituído socialmente, na busca por um projeto de transformação social.

1.1.1 Campo empírico da pesquisa: municípios catarinenses

O campo empírico da pesquisa compreende o conjunto de municípios catarinenses, que possuem sistemas municipais de ensino institucionalizados a partir de 1997, considerando-se a vigência da LDB de 1996. Em Santa Catarina, segundo registros da pesquisa realizada no âmbito da Rede Mapa, dos 295 municípios, 95% (280) possuem sistema municipal de ensino institucionalizado até o final do ano de 2016. Os dados constam do Mapa 1.

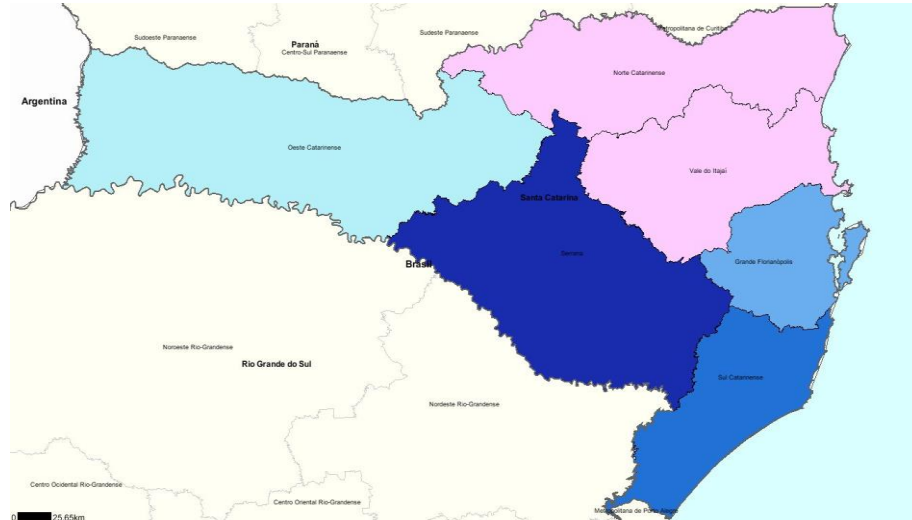
Mapa 1 – Sistemas municipais de ensino institucionalizados no estado de Santa Catarina – 1997 a 2016



Fonte: Legislação de municípios de Santa Catarina (2017).

Destaco que o estado de Santa Catarina é dividido em seis mesorregiões, conforme ilustra o Mapa 2, a saber: Oeste Catarinense, composta por 118 municípios; Serrana, com 30 municípios; Norte Catarinense, composta por 26 municípios; Vale do Itajaí, com 54 municípios; Sul Catarinense, formada por 46 municípios; e Grande Florianópolis, com 21 municípios.

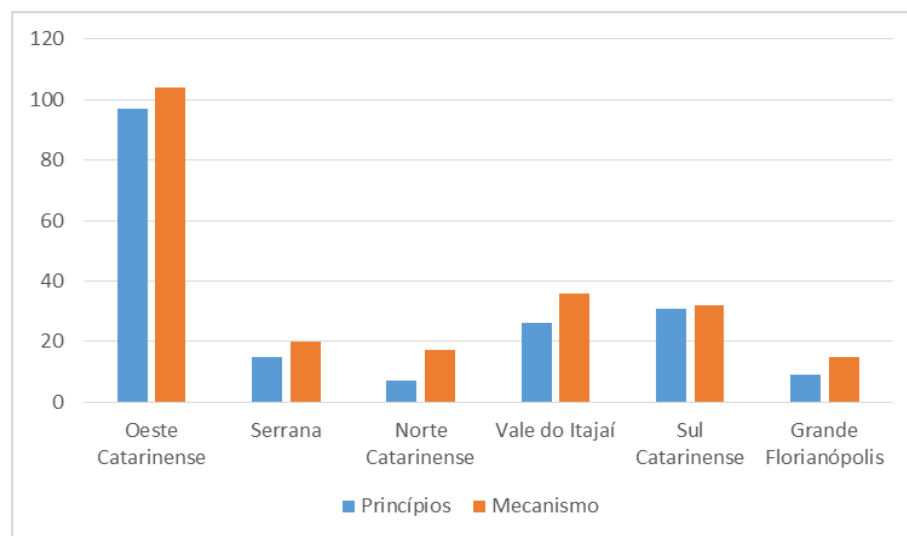
Mapa 2 – Mesorregiões do Estado de Santa Catarina



Fonte: IBGE.

Os resultados da etapa documental da pesquisa à qual se filia esta dissertação, identificados na legislação de cada uma das mesorregiões geográficas catarinenses, evidencia princípios de gestão democrática do ensino público, que implicam ou remetem à figura do conselho escolar, assim como o situam como mecanismo de participação, conforme ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Referência ao conselho escolar, com base em princípios de gestão democrática e como mecanismo de participação – mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Rede Mapa (2017).

Com base nos dados apresentados, e levando em conta a totalidade de municípios catarinenses que possuem sistemas próprios de ensino, a incidência do conselho escolar, como espaço de participação da comunidade em 80% dos sistemas de ensino, supera em 14% a associação desse espaço a princípios de gestão democrática identificados na base legal. Os dados também revelam que as mesorregiões Oeste Catarinense e Grande Florianópolis se destacam quanto ao número de conselhos, proporcionalmente ao número de municípios, correspondendo a 90,4% e 80,3%, respectivamente. Destaco, também, que a legislação dos sistemas municipais de ensino das mesorregiões Sul Catarinense e Oeste Catarinense evidenciam maior sintonia entre princípios de gestão democrática e o mecanismo de participação *conselho escolar* ou equivalente.

Os dados permitem verificar que alguns municípios, numa tentativa de alargar a abrangência dos princípios de gestão democrática, mais diretamente relacionados ao conselho escolar, associaram-no à participação de outros atores sociais – como os da comunidade regional (referenciado, por exemplo, na legislação de 10 municípios da mesorregião Oeste Catarinense), para além da comunidade escolar e local.

Permitem verificar, ainda, que alguns municípios (três da mesorregião Sul Catarinense e dois do Vale do Itajaí) fazem referência a princípios que remetem à instituição de um conselho escolar deliberativo, o que difere da nomenclatura convencional – *conselho escolar* – encontrada na legislação dos demais municípios do estado. Porém, examinando a legislação local, é possível constatar que a composição, natureza e atuação política desse colegiado vai ao encontro do preconizado pela legislação nacional, assim como não difere do perfil de conselho encontrado nos demais casos. Os demais municípios catarinenses, com sistemas próprios de ensino (91,9%), com exceção dos mencionados anteriormente (8,1%), atendem exatamente ao que determina a LDB, em seu artigo 14, inciso II. Entendo que o fato de a não totalidade dos municípios firmar o conselho escolar em princípios de gestão democrática e como espaço de participação, constitui aspecto de fragilização das condições de democratização da escola pública.

O conselho escolar pode ser considerado um mecanismo formal de expressão da gestão democrática, pois envolve os segmentos da comunidade escolar e local. Também, pelo seu caráter institucional, quando da atuação conjunta dos sujeitos que o compõem para o cumprimento do seu papel na democratização da escola, haja vista ser esperado que exerça com autonomia o debate e a tomada de decisões a respeito dos âmbitos administrativo,

financeiro, pedagógico e de mobilização social, consoante ao projeto político-pedagógico da escola.

1.1.2 **Desdobramentos da pesquisa**

1.1.2.1 *Elementos da fundamentação do estudo*

Estando a problemática desta pesquisa orientada para o debate sobre participação e processos decisórios, em contextos de relações de poder, adentrei, inicialmente, ao tema da democracia, a fim de refletir sobre bases que dão sustentação à ideia de democracia e participação política no Brasil. Na extensão dessa reflexão, ainda com vistas à apresentação de um pano de fundo desse tema, enfoquei a repercussão dos expedientes da cultura patrimonialista brasileira na democratização da gestão da escola pública.

As reflexões tecidas em torno do conceito de democracia e participação política no Brasil, foram norteadas por uma revisão teórica, com base no diálogo com autores como Bobbio (2000; 2000a), Gohn (2011), Guarinello (2003), Rosenfield (2003), Tonet, (2005) e Chauí (1993). As reflexões se estenderam para as tensões entre expedientes da cultura patrimonialista e democratização da gestão da escola pública, sendo que para tal debate busquei apoio em Ianni (2004), Oliveira (1999), Ortiz (1988), Coutinho (2002), Holanda (1971), Paro (2016), Silva (2011), entre outros.

Adentrando ao debate no campo dos movimentos pela democratização do Brasil, da década de 1980, procurei identificar referenciais de democratização da gestão educacional e relacioná-los ao papel do conselho escolar, como um espaço de atuação política e socialização do poder. Para tanto, recorri às contribuições de Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), Cunha (1995), Mendonça (2000), Peralva (1988), Fontes (2017), Saviani (1997), Rodrigues (1983), Avelar (1996), Tavares (1990), Nardi (2016), entre outros, bem como documentos do Estado brasileiro (BRASIL, 1988, 1996, 2015).

Ainda no plano do aprofundamento teórico, realizei um resgate crítico da produção teórica sobre a problemática em questão, por meio do qual busquei levantar características e circunstâncias que têm sido apontadas por pesquisadores da área, acerca da participação dos sujeitos sociais, quando da operacionalização de espaços formais de democratização da gestão, mais especificamente no âmbito dos conselhos escolares. Nesse sentido, esteve em pauta, no levantamento, a identificação de características que, segundo os autores consultados,

dão sustentação à delimitação de perfis de atuação política e socialização de poder nas escolas públicas em que os conselhos foram instituídos.

Esse levantamento⁵, realizado no portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no Catálogo de Teses e Dissertações da mesma fundação, oportunizou o contato com estudos de Silva (2011), Fernandes e Ramos (2010), Luiz e Barcelli (2013), Afonso e Dutra (2017); Aguiar (2008), Amaral (2017), Carozzi e Estrada (2015), Marques (2003), Carozzi, (2015), Dutra (2013), Silva (2014), Dias (2011), Lima (2011), Pereira, (2009), Matos (2006), Conceição (2007), Helo (2007), Martins (2015), Ramos (2013), Bioto Filho (2013), Rincon (2015) e Schane (2014).

Conforme referido, a consulta aos estudos desses autores, em termos de experiências de conselhos escolares no Brasil, levou a identificar elementos que caracterizam a participação política dos sujeitos, bem como da atuação do colegiado nas escolas públicas de educação básica. De modo geral, conforme pormenorizo na seção 3.3 da dissertação, os elementos remetem à composição de, basicamente, dois perfis de conselhos escolares: um deles atrelado a uma perspectiva de participação submetida à cultura patrimonialista e que, conforme expressam os estudos, compromete a atuação política do colegiado, na concretização da gestão democrática da escola; e outro, que assume uma perspectiva de participação contra hegemônica, em que esses espaços atuam no sentido mais amplo de emancipação política, com vistas à propulsão de práticas de gestão democrática da escola pública.

1.1.2.2 *Etapa empírica da pesquisa*

A etapa empírica da pesquisa compreendeu a análise de documentos dos sistemas municipais de ensino catarinenses e a realização de entrevistas com conselheiros escolares. Em termos de delimitação do campo empírico, do universo de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, tomei por representação um município de cada mesorregião do estado, segundo o porte populacional: três municípios mais populosos e três municípios menos populosos. A definição obedeceu aos seguintes critérios associados: maior porte populacional – menor porte populacional; ordem alfabética do nome da mesorregião – (1) Grande Florianópolis, (2) Norte Catarinense, (3) Oeste Catarinense, (4) Serrana, (5) Sul Catarinense e

⁵ Foram consideradas produções publicadas nos anos de 1997 a 2007.

(6) Vale do Itajaí –; e previsão do conselho escolar na legislação, com instalação efetivada na rede municipal de ensino.

A mesorregião da Grande Florianópolis compreende a região litoral central do estado de Santa Catarina e é composta por 21 municípios, dos quais 52,4% possuem porte populacional de até dez mil habitantes. A área territorial de 7.350,1 km², com densidade demográfica de 158,82 hab/km², comporta uma população estimada de 1.167.379 habitantes que se concentram, em sua maioria, na zona urbana das cidades. Dentre os municípios que compõem a mesorregião, o Município A⁶ é o que possui o quinto maior porte populacional⁷, abrangendo um total de 37.645 habitantes (IBGE, 2018).

A mesorregião Norte Catarinense faz divisa com o estado do Paraná. É formada por 26 municípios. O município de maior porte populacional (também do estado) é Joinville, com 583.144 habitantes. A área dessa mesorregião é de 15.936,7 km², com uma densidade demográfica de 86,97 hab/km², somando uma população estimada em 1.386.115 habitantes, concentrada, em sua maioria, na área urbana das cidades. Dentre os municípios que compõem a mesorregião, o Município B é o que possui o terceiro menor porte populacional⁸, abrangendo um total de 8.048 habitantes (IBGE, 2018).

O Oeste Catarinense é a mesorregião limítrofe da República da Argentina, assim como o é dos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná. É composta por 118 municípios, dos quais 74,5% têm porte populacional de até dez mil habitantes. Com área de 27.275,3km² e densidade demográfica de 47,15 hab/km², a mesorregião comporta uma população estimada de 1.286.144 habitantes, concentrados, em sua maioria, na área urbana das cidades. No entanto, das seis mesorregiões do Estado, a Oeste Catarinense é a que mais mantém a população na zona rural, uma vez que a maior parte dos municípios têm sua economia alicerçada no setor alimentício e agroindustrial. Dentre os municípios que compõem a mesorregião, o Município C é o mais populoso, comportando 216.654 habitantes (IBGE, 2018).

A mesorregião Serrana localiza-se na região mais cêntrica do estado e faz divisa com todas as demais mesorregiões, além do estado do Rio Grande do Sul. É composta por 30 municípios, 73,3% dos quais possuem porte populacional de até dez mil habitantes. Sua área

⁶ Opto por não mencionar o nome dos municípios envolvidos na pesquisa. A identificação ocorre por letras maiúsculas, precedidas da expressão Município.

⁷ A exclusão da representação dos quatro primeiros municípios da mesorregião com o maior porte populacional, decorreu do fato de não possuírem previsão do conselho escolar em sua legislação ou de terem imposto demasiada burocratização para oportunizar a realização da entrevista (descrita a seguir) com um dos representantes do colegiado.

⁸ Os dois primeiros municípios menos populosos não possuem previsão do conselho escolar em sua legislação.

de 22.322,5km², com uma densidade demográfica de 18,59 hab/km², comporta uma população estimada de 415.191 habitantes, concentrada, em sua maioria, na zona urbana das cidades. Dentre os municípios que fazem parte dessa mesorregião, o município D é o que comporta o terceiro menor porte populacional⁹, abrangendo um total de 2.472 habitantes (IBGE, 2018).

A mesorregião Sul Catarinense é limítrofe do estado do Rio Grande do Sul. É formada pelo agrupamento de 46 municípios. Destes, 71,7% têm porte populacional de até vinte mil habitantes. A área dessa mesorregião é de 9.710,2 km², com uma densidade demográfica de 105,27 hab/km² e população estimada de 1.022.269 habitantes, concentrada, em sua maioria, na área urbana das cidades. O município E é o que contém o maior porte populacional, totalizando 213.023 habitantes (IBGE, 2018).

Por fim, a mesorregião do Vale do Itajaí, situada em um vale formado pelas serras do Mirador, Itajaí e Moema, bem como pelos rios Itajaí-Mirim, Itajaí-Açu e seus afluentes, é composta por 54 municípios, sendo que quatro das cidades mais populosas do estado localizam-se nessa mesorregião. A área da mesorregião é de 13.108,7 km², possuindo uma densidade demográfica de 137,30 hab/km² e população estimada de 1.799.940 habitantes, que se concentra, em sua maioria, na área urbana das cidades. Dentre os municípios que fazem parte dessa mesorregião, o Município F é o que comporta o segundo menor porte populacional, abrangendo uma população de 2.336 habitantes¹⁰ (IBGE, 2018).

No plano documental¹¹, a investigação incidiu sobre características que implicam o conselho escolar, tanto em termos de participação quanto de poder decisório, consoante o disposto no nível formal-institucional dos municípios catarinenses amostrados, com sistemas próprios de ensino¹². Para tanto, tomei por base a legislação municipal constante do banco de dados da Rede Mapa – Santa Catarina, focalizando princípios de gestão democrática, que focalizam a participação e o exercício do poder decisório, e o conselho escolar, enquanto espaço institucionalizado de participação e exercício de poder decisório.

Tenho em consideração que, embora a base normativa não traduza, necessariamente, a participação política e a socialização de poder concretizada no âmbito dos conselhos

⁹ Nessa mesorregião, os dois primeiros municípios com o menor porte populacional não possuem sistema de ensino institucionalizado ou, embora o colegiado esteja previsto na legislação, não foi implantado nas escolas.

¹⁰ O primeiro município com o menor porte populacional da mesorregião possui previsão do conselho escolar em sua legislação, mas, quando contatado o órgão municipal de educação, fui informada que não houve, até o mês de novembro de 2018, a implementação desse colegiado.

¹¹ Em vista da estratégia metodológica, a análise documental antecedeu à realização das entrevistas.

¹² A exploração dessas características dos sistemas de ensino amostrados será antecedida por uma caracterização geral em nível estadual, conforme dados e informações constantes da base de dados da Rede Mapa – Santa Catarina.

escolares, ela constitui indicador fundamental de políticas educacionais e de democratização da escola e de sua gestão, daí a importância de identificar “os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes nos documentos” (SHIROMA, CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 428).

Em suma, o referencial legal dos municípios catarinenses foi examinado no que diz respeito à institucionalização de conselhos escolares, tendo por referência os princípios de gestão democrática, que dispõem sobre participação e exercício do poder decisório, assim como a fisionomia em si do conselho escolar enquanto espaço de participação (composição, atribuições e outros aspectos). Visa, por essa via, colher elementos que caracterizam o colegiado e a atuação política a ele creditada, com vistas à democratização da gestão escolar.

Com as entrevistas, complementarmente aos achados no plano documental, busco caracterizar a participação e a atuação política, no sentido da socialização do poder de decisão, em conselhos escolares de sistemas municipais de Santa Catarina. Também, levantar evidências que apontam para a reprodução ou resistência às formas de limitação da dominação patrimonial, na gestão da escola pública de sistemas municipais de ensino catarinenses.

As entrevistas foram realizadas com conselheiros de escolas da rede pública dos municípios amostrados. A escolha das escolas observou o critério maior número de alunos matriculados e menor número de alunos matriculados, alternadamente, de acordo com a resultante da aplicação do critério de porte populacional, na definição da representação dos municípios.

Relativamente à mesorregião da Grande Florianópolis, o Município A¹³ possui um quadro de 22 escolas municipais em funcionamento. Conforme critérios especificados anteriormente, dentre todas as escolas desse município, a Escola A, localizada na zona urbana, é a que possui o maior número de estudantes (758 matrículas). A escola oferece anos iniciais e finais do Ensino Fundamental (INEP, 2017).

Na mesorregião Norte Catarinense, a rede escolar do Município B possui quatro escolas em funcionamento. De acordo com os critérios, dentre as escolas desse conjunto, a Escola B, localizada na zona urbana do município, é a que possui o menor número de alunos, totalizando 88 matrículas (INEP, 2017). A Escola B atende crianças da Educação Infantil (creche).

O Município C, da mesorregião Oeste Catarinense, possui 79 escolas municipais em funcionamento. Nesse caso, a Escola C, situada na área urbana, é a que possui o maior

¹³A identificação das escolas ocorre por letras maiúsculas, precedidas da expressão Escola A. A letra de identificação de cada escola coincide com a do respectivo município.

número de alunos, concentrando um total de 1.088 matrículas (INEP, 2017). A escola atende a estudantes do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais), oferecendo, também, a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Na mesorregião Serrana, o Município D possui três escolas municipais em funcionamento. Seguindo os critérios especificados para a definição amostral, a Escola D, localizada na zona rural do município, é a que possui o menor número de alunos (41 matrículas). Essa escola atende à crianças da Educação Infantil (creche e pré-escola) e alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental (INEP, 2017).

Relativamente à mesorregião Sul Catarinense, o Município E possui um quadro de 74 escolas municipais em funcionamento, sendo a Escola E, localizada na zona urbana do município, a que possui o segundo maior número de alunos¹⁴, concentrando um total de 1.052 matrículas. São atendidas crianças da Educação Infantil (creche e pré-escola) e alunos dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental (INEP, 2017).

Por fim, na mesorregião do Vale do Itajaí, o Município F possui um quadro de seis escolas municipais em funcionamento. A Escola F, localizada na zona rural do município, é a que possui o quarto menor número de alunos¹⁵, concentrando um total de 96 matrículas, nos anos iniciais do Ensino Fundamental (INEP, 2017).

Em cada escola com conselho escolar foi entrevistado(a) um(a) conselheiro(a), observado o critério de ser representante do corpo docente, do segmento estudantil ou dos pais. A definição decorreu da adesão à pesquisa, por parte do próprio conselheiro, considerando suas condições de entrevista, em data da primeira quinzena do mês de dezembro de 2018. Tratou-se de entrevista semiestruturada, tendo em vista que essa modalidade oportuniza

obter informações de questões concretas, previamente definidas pelo pesquisador, e, ao mesmo tempo, permite que se realizem explorações não previstas, oferecendo liberdade ao entrevistado para dissertar sobre o tema ou abordar aspectos que sejam relevantes sobre o que pensa (NEGRINE, 2004, p. 74).

Os tópicos centrais, destinados a orientar o processo de entrevista, constam do roteiro mínimo constante do Apêndice A, constituído de acordo com os objetivos da pesquisa. As entrevistas foram gravadas e, na sequência, transcritas para fins de análise do conteúdo. Para

¹⁴A primeira escola com o maior número de alunos foi desconsiderada para a pesquisa, haja vista que, contatado o respectivo órgão municipal de educação, fui informada de que, o número total de matrículas identificado compreende o somatório de matrículas de várias escolas da rede de ensino, pois se trata de uma escola polo.

¹⁵As três primeiras escolas com o menor número de alunos foram desconsideradas para a pesquisa, uma vez que a implantação dos conselhos nessas unidades escolares não teve prosseguimento.

cada sujeito entrevistado será submetido Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme modelo específico constante do Apêndice B da presente dissertação.

1.1.2.3 *Análise dos resultados*

A análise dos resultados da presente pesquisa foi orientada por uma abordagem qualitativa que, segundo Chizzotti (2018, p. 78), “parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.” Para tanto, foram entrecruzados os dados e informações referentes às opções político-institucionais dos conselhos escolares de municípios catarinenses pesquisados, os conteúdos das entrevistas com os sujeitos sociais da realidade pesquisada e os elementos da fundamentação teórica, submetendo-os à reflexão crítica.

A fim de caracterizar a participação e a atuação política, na perspectiva de socialização do poder de decisão, em conselhos escolares, do ângulo das opções político-institucionais, no exame da legislação municipal constante do banco de dados da Rede Mapa – Santa Catarina, conforme mencionado na subseção 1.1.2.2, estiveram em pauta os princípios de gestão democrática e suas correlações com o mecanismo de participação *conselho escolar*. Isso, buscando “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (CHIZZOTTI, 2018 p. 97), ciente de que os documentos não se constituem garantia de participação política e poder decisório na prática, todavia são indicativos de elementos fundamentais de processos de democratização da gestão da escola pública.

De posse do conteúdo das entrevistas realizadas com os sujeitos sociais, conforme descrito na subseção 1.1.2.2, o que se busca, na linha de uma caracterização da participação e da atuação política, no sentido de socialização do poder de decisão, em conselhos escolares de sistemas municipais de Santa Catarina, é a apuração de evidências que apontam para a reprodução ou resistência às formas de limitação, típicas da dominação patrimonial na gestão da escola pública. Acerca desse exercício, conforme propõe Chizzotti (2018, p. 83), compreendo que

os dados não são coisas isoladas, acontecimentos fixos, captados em um instante de observação. Eles se dão em um contexto fluente de relações: são "fenômenos" que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes; mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos. É preciso ultrapassar sua aparência imediata para descobrir sua essência. É necessário encontrar o significado manifesto e o que permaneceu oculto. (CHIZZOTTI, 2018, p. 83).

O conteúdo das entrevistas foi gravado e, na sequência, transcrito. Conforme sugere Gaskell (2008) a respeito de entrevistas individuais, de posse do conteúdo transcrito, concentrei-me na busca por sentidos e compreensões de cada entrevistado e do conjunto deles, pois “o que é realmente falado constitui os dados, mas a análise deve ir além da aceitação deste valor aparente” (GASKELL, 2008, p. 85). Consoante defende o autor, o processo de análise do conteúdo das entrevistas foi precedido da construção de uma matriz com os objetivos em pauta – tendo sido útil a complementação por subtemas, conforme sinalizam os pontos do roteiro – dispostos em colunas, de modo que as linhas fossem reservadas às respostas propriamente ditas (ideias centrais e excertos afins). Em uma coluna final, foram registradas notas e interpretações estruturadas em razão das categorias de análise eleitas para a pesquisa, quais sejam: conselho escolar como arena de democratização da gestão; determinantes da participação política; e efetividade da socialização do poder decisório.

Assim, com base no entrecruzamento do referencial teórico, dos achados documentais e dos depoimentos dos sujeitos sociais, a análise crítica foi processada, tendo como referenciais a *participação* e o *poder decisório*, de modo que os esforços fossem concentrados no estabelecimento de inter e desconexões entre determinantes e fundamentos que orbitam o tema da pesquisa: o conselho escolar como recurso e instrumento de democratização da gestão escolar.

2 DEMOCRACIA E DEMOCRACIA NO BRASIL: REFLEXÕES PRELIMINARES

Nesta seção, inicio mostrando as bases políticas que dão sustentação à ideia de democracia e participação política no Brasil. Para isso, busco elementos nos primórdios da democracia, com o intento de expor como esse modelo de governo foi se constituindo, via pela qual alcanço um debate sobre a ideia de participação. Em tal debate, conceituo e caracterizo o termo participar, com vistas a perceber como pode ser tanto um elemento de ruptura com a dominação patrimonial quanto de reprodução da cultura política patrimonialista. Também, procuro identificar expedientes dessa cultura política, os quais atravessam a história do país, apreendendo como esses têm se preservado no regime democrático e repercutido na democratização da gestão da escola pública.

2.1 DE QUAL DEMOCRACIA FALAMOS? ALGUMAS ANOTAÇÕES

A palavra democracia, em seu sentido etimológico, vem do grego *demokratía* e tem diferentes significados, conforme a história do pensamento político. De modo geral, remete à forma de governo em que o poder é exercido pela participação do povo nos assuntos do Estado. Participação essa que, “do ponto de vista dos setores progressistas, [...] [favorece] o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade.” (BORDENAVE, 1985, p. 12). Segundo Bobbio (2000a, p. 319), na “teoria clássica [...], a Democracia [é tida] como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, [e que] se distingue [das demais formas de governo: monarquia e aristocracia] [...]”

A democracia em Atenas foi implantada por volta de 510 a.C, quando o último governante aristocrático foi vencido. Na antiguidade grega, as formas de governo se dividiam entre monarquia e aristocracia, sendo a primeira o governo de um só e a segunda o governo de alguns. Em seu sentido nato, a democracia se difere dessas duas formas de governo, uma vez que concebe ao cidadão o exercício de sua cidadania, por meio da participação nos assuntos públicos, levando-o a acreditar que é peça fundamental no processo de governabilidade do Estado.

A respeito disso, Guarinello (2003, p. 29) refere-se à cidadania antiga fazendo relação direta com a democracia, entendida como a “participação popular nos destinos da coletividade, de soberania do povo, de liberdade do indivíduo.” Segundo o autor, “cidadania implica sentimento comunitário, processos de inclusão de uma população, um conjunto de

direitos civis, políticos e econômicos e significa também, inevitavelmente, a exclusão do outro.” (GUARINELLO, 2003, p. 46). E mais:

Todo cidadão é membro de uma comunidade, como quer que esta se organize, e esse pertencimento, que é fonte de obrigações, permite-lhe também reivindicar direitos, buscar alterar as relações no interior da comunidade, tentar redefinir seus princípios, sua identidade simbólica, redistribuir os bens comunitários. A essência da cidadania, se pudéssemos defini-la, residiria precisamente nesse caráter público, impessoal, nesse meio neutro no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses conflitantes. (GUARINELLO, 2003, p. 46).

Segundo o autor, na antiga Atenas, muitas reformas políticas foram adotadas com vistas a resolver os graves conflitos sociais, como os decorrentes da estratificação social, de modo a garantir “liberdade individual dos membros da comunidade; publicação de leis escritas; a abertura do espaço público para as camadas mais amplas da população, com a reestruturação da comunidade como organismo político.” (GUARINELLO, 2003, p. 39).
 Todavia, essas reformas não foram pacíficas e sim,

transições marcadas por crises agudas no seio das comunidades. [...] Algumas [cidades-estados, como eram tratadas as cidades independentes na época] transformaram-se em oligarquias, mantendo a participação no poder restrita às famílias mais ricas [...] [em que] as distinções no seio da comunidade não eram mais reguladas pelo nascimento, mas pelo poder econômico. [...] Outras cidades desenvolveram, progressivamente, formas mais abertas de participação no poder, denominadas [...] de democracia. (GUARINELLO, 2003, p. 40).

Essas últimas cidades instituíram um regime político democrático, baseado no princípio básico da noção de que todos os cidadãos dispunham dos mesmos direitos perante as leis. O espaço público em que essa participação se materializava, dizia respeito a “um núcleo urbano que congregava o que era comum por excelência: os templos; a praça do mercado [...] o porto [...] as oficinas de artesãos; as lojas do pequeno comércio [...]” (GUARINELLO, 2003, p. 34). Esses se tornavam verdadeiros “espaços de poder, de decisão coletiva, articulados em instâncias [...] [como os] conselhos de anciãos [...] ou simplesmente de cidadãos [...], assembleias com atribuições e amplitudes variadas, magistraturas e, posteriormente, tribunais.” (p. 33).

Conforme descreve Guarinello (2003, p. 40), essa dinâmica “representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais, independentemente da riqueza ou posição social.”. No entanto, esclarece o autor, “o sentimento e a prática da unidade não impediram que as próprias comunidades fossem crivadas por disputas internas, por suas próprias regras de exclusão e inclusão no espaço público que as definia.” (p. 36). Essa diferenciação interna residia na exclusão das mulheres,

estrangeiros, escravos e jovens, na participação da vida pública, vindo a tornar a democracia elitista, patriarcal e escravista, porque apenas uma pequena minoria dos homens poderia exercê-la.

Por essas adversidades, tal modelo de governo gerou muitos conflitos internos nas cidades-estado onde foi instituído, porque a própria comunidade cidadã não era – e nunca foi – igualitária ou harmônica. É importante destacar que o conceito de cidade-estado da época de Atenas se difere muito do Estado-nacional que conhecemos hoje. A cidade-estado possuía governo próprio e era autônoma, uma vez que surgiu num quadro de grandes mudanças sociais e econômicas da época, que envolviam a expansão comercial e o aumento populacional, especificamente pelo Mediterrâneo, que exigiu essa nova forma de organização social.

As cidades-estado representavam-se por meio de “um território agrícola composto por uma ou mais planícies de variada extensão, ocupado e explorado por populações essencialmente camponesas” (GUARINELLO, 2003, p.32). Ademais, registra o autor, diferiam muito entre si:

nas dimensões territoriais, riquezas, em suas histórias particulares e nas diferentes soluções obtidas, ao longo dos séculos, para os conflitos de interesses entre seus componentes. A maioria delas nunca ultrapassou a dimensão de pequena unidade territorial. (GUARINELLO, 2003, p. 30).

Segundo o autor, nessas circunstâncias, o indivíduo e a comunidade integravam-se em uma relação dialética, na medida em que o desenvolvimento da propriedade privada da terra, para a subsistência de seus donos, fez com que se formassem associações de proprietários privados de terra, e só podiam sê-lo os que fossem membros da comunidade, excluídos os estrangeiros. O indivíduo só existia quando de seu “pertencimento legítimo à comunidade”¹⁶ (GUARINELLO, 2003, p. 34).

A comunidade dispunha de uma identidade construída com base em populações muitas vezes díspares, inclusive sem unidade étnica ou racial (GUARINELLO, 2003), havendo intensos e crescentes conflitos internos, cuja resolução era comunitária e passava por mecanismos públicos, abertos aos proprietários. Tais embates comunitários

tinham, sempre, um caráter econômico, ligado a interesses materiais concretos; um caráter ideológico, associado à dignidade e ao reconhecimento que a coletividade emprestava às diferentes categorias em seu interior; e um caráter político, pois o

¹⁶ “Pertencer à comunidade era participar de todo um ciclo próprio da vida cotidiana, com seus ritos, costumes, regras, festividades, crenças e relações pessoais” (GUARINELLO, 2003, p. 35).

espaço de negociação ou de enfrentamento era público, dava-se no âmbito das regras mais gerais que regulavam o viver coletivo. (GUARINELLO, 2003, p. 38).

De acordo com Guarinello (2003), reside aqui a origem mais remota da política, entendida como instrumento de tomada de decisão coletiva e de resolução de conflitos, assim como do “Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era sua própria expressão.” (p. 33). Então, *cidadão* – como era chamado o homem maior de 21 anos e proprietário de terras e escravos – e *Estado* têm em comum a política, que em seu “conceito refere-se efetivamente ao que é coletivo, ao que é comum a todos” (ROSENFELD, 2003, p. 11).

O interesse desses sujeitos seletos se reduz a *pólis*, “a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante” (BOBBIO, 2000, p. 55). O público, na democracia ateniense, diz respeito ao conjunto da comunidade, não se restringindo aos especialistas das leis e da política que se pretendiam representantes do bem comum. As leis comuns nasciam das discussões e confrontações daqueles que expressavam as suas opiniões, que discorriam sobre os assuntos públicos num lugar reconhecido como seu: o lugar do político. Esse lugar comum ganhou a forma de um espaço público, vivido e atualizado pelo olhar, pela palavra e pela ação de cada um.

A finalidade da *polis* – da cidade – não era a simples sobrevivência, o bem-estar material, mas a liberdade política, o bem viver, isto é, o viver de acordo com os valores de uma comunidade virtuosa e justa. Para tanto, um cidadão não seria capaz de construir uma comunidade toda sozinho. Cada sujeito era importante para a formação e desenvolvimento da *polis*, quanto ao seu conhecimento e participação política. Surge assim a praça pública, um espaço de encontro e discussões políticas, de elaboração e decisão dos planos de ações, que levavam em conta as diversas opiniões da coletividade por meio do voto, pois o indivíduo é antes de tudo cidadão, ou seja, membro de uma cidade.

Essa participação política na cidade-estado difere-se radicalmente da participação política que temos contemporaneamente. Essa forma de participação era direta, exercida por um corpo de cidadãos ativos, que podia ser mais ou menos amplo, mas que representava a si mesmo, por meio do voto individual de seus membros. Nunca se desenvolveu a noção de representação, nem partidos políticos doutrinários, nem uma clara divisão de poderes constitucionais ou qualquer noção abstrata de soberania: esta podia residir na assembleia, ou num conselho mais restrito, ou mesmo na lei em geral, dependendo das circunstâncias específicas e do jogo de interesses e forças em conflito. (GUARINELLO, 2003, p. 41).

Os cidadãos participavam da assembleia do povo, órgão de decisão que ficava a cargo de aprovar ou rejeitar os projetos apresentados para a cidade, que eram elaborados

pelo Conselho dos Quinhentos (assembleia legislativa). Após serem aprovados, os projetos eram executados em tempos de paz, pelo estrategista.

Outro aspecto necessário a salientar é que, na política democrática ateniense, a participação política ocorria através da palavra. A palavra seria, “[...] o instrumento político por excelência, a chave de toda a autoridade no Estado, o meio de comando e domínio sobre outrem [...]. A palavra não é mais o termo ritual, a fórmula justa, mas o debate, a discussão, a argumentação, o diálogo” (VERNANT, 2011, p. 53). Era por meio da fala, apresentando seus argumentos nas discussões, que se garantia o debate de ideias contraditórias, para se chegar às decisões que eram aceitas pela maioria dos cidadãos.

Para fazer uso da palavra como instrumento político, fazia-se necessário o exercício da linguagem e, para que isso ocorresse plenamente, o cidadão deveria possuir uma boa educação, com um amplo conhecimento sobre a maior parte das manifestações da vida social, como o acesso ao mundo espiritual, cultural, filosófico e artístico.

Devido à extensão que o Estado assumiu, bem como sua numerosa população, o sujeito já não o conhece totalmente, e o conceito de democracia sofre um deslocamento que altera o seu sentido, pois de organização da *polis*, ele se tornou uma forma de governo possível do Estado, que centraliza o poder, ressignificando os conceitos e a política das relações humanas. Por vezes, nem a comunidade o conhece em seu todo.

Com essa expansão, a liberdade da nova época nasce associada a uma forma de sociedade que fere constantemente os valores nos quais ela está fundada. Pois, ao mesmo tempo em que procura assegurar o bem-estar individual, exclui grandes grupos sociais das vantagens desta nova sociabilidade, fazendo com que os problemas e dificuldades sociais só aumentem, já que como esse sujeito não conhece o todo, supõe-se que não se importa com o que não conhece. São possibilitadas, pois, condições para as desigualdades sociais.

Além disso, o individualismo prevalece. O que importa para um, pode não fazer diferença para o outro. Para Rosenfield (2003), a modernidade político-social caracteriza-se pelo individualismo, pela economia de mercado, pela atomização social e pela presença política do absoluto. Com isso, fica cada vez mais difícil cumprir com o processo democrático da sociedade, uma vez que as relações sociais se tornaram progressivamente relações entre indivíduos isolados uns dos outros, submetidos tanto ao poder das leis do mercado como ao poder do Estado.

O movimento econômico da nova sociedade converte tudo o que se apresenta em seu caminho em mercadoria, o homem e a terra inclusive. Os homens tornam-se coisas, desvinculam-se uns dos outros e rompem muitas das ligações que os uniam a outras formas de

sociabilidade. Esse é o resultado do processo histórico e político das transformações sociais, que faz questionar o entendimento da natureza humana, bem como definir o Estado moderno, uma vez que ele representa agora uma realidade desconhecida.

Os Estados tornam-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não se tornaram mais simples, tanto que os problemas se multiplicaram e as discussões são a cada dia mais espinhosas, as desigualdades de fortunas ao invés de diminuir tornaram-se, nos Estados que se proclamam democráticos [...], cada vez maiores e continuam a ser insultantes (BOBBIO, 2000, p. 54).

A democracia de Atenas consistia em uma democracia direta, onde os cidadãos se reuniam, dialogavam, debatiam ideias, modificavam seus pensamentos e tomavam decisões coletivamente. A partir de Bobbio (2000), infere-se que, devido à complexidade dos tempos e das sociedades, a democracia direta tornou-se quase que impossível nos dias de hoje, sendo adotado pela maioria dos governos o sistema democrático representativo, ou democracia indireta. A diferença entre as duas consiste em que, na primeira o povo é quem decide, “toma as rédeas” e, na segunda, o povo elege seus representantes para atuarem em seu nome. Expressões de democracia direta serão percebidas, por exemplo, quando de um referendo, plebiscito ou consulta popular.

Por democracia direta, Bobbio (2000, p. 54), “[...] entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes [...]”. Porém, devido às sociedades cada vez mais complexas, esta proposta se torna impossível e que

[...] não é desejável humanamente [...] do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. [...] O indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadãos não seria o homem total mas o cidadão total [...]. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. (BOBBIO, 2000, p. 54).

O homem total é o sujeito que pensa no seu eu, na sua subjetividade, no individual, que vive em sua instância privada, particularizada. Todavia, o cidadão total é o sujeito que pensa e age coletivamente, vive no e para o público. Na sociedade moderna, segundo Bobbio (2000), é impossível ser os dois ao mesmo tempo, pois um sempre se sobressairá em relação ao outro.

Assim, é possível dizer que a passividade política, observada nos Estados modernos, é ela mesma decorrente do predomínio crescente dos valores individualistas de uma sociedade regida pela ideia do bem-estar material e do medo de enfrentar-se a um Estado poderoso, cujos tentáculos tendem a controlar a vida de cada um. A democracia veio a ser apenas

formal, voltada principalmente para a proteção das fortunas privadas e dos novos privilégios sociais (ROSENFELD, 2003).

Portanto, a democracia liberal é contemporânea da sociedade de mercado, fazendo com que a democracia direta fosse substituída pela democracia representativa, que “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56). O autor ainda traz em seus escritos as contribuições de Jean-Jacques Rousseau para enfatizar que,

a soberania não pode ser representada e, portanto, o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleito estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada. [...] Uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá, pois requer muitas condições difíceis de serem reunidas (ROUSSEAU *apud* BOBBIO, 2000, p. 41).

Conforme escreve Rosenfield (2003), a democracia representativa foi uma conquista do século XIX, pelos operários, sendo que ela não se concretiza somente pelo voto, tampouco por ações isoladas, mas fará diferença caso vir acompanhada de outras formas de intervenção política.

Para explicar o conceito de representação, Tonet (2005) pressupõe duas determinações: a de isomorfismo; e a de equivalência. Na primeira o representante deve possuir a mesma forma que o representado, ainda que não seja materialmente idêntico a ele. Nesse caso, costuma-se dizer que a representação é descritiva. Na segunda determinação, o representante deve possuir o mesmo valor que o representado, de modo a se estabelecer um padrão ou uma medida comum, que permita relacioná-los. Aqui a representação é simbólica, sendo a determinação que mais se aproxima do sujeito representante da contemporaneidade. É esse sujeito que representa simbolicamente o representado na esfera governamental. O autor acrescenta que movimentos sociais, que não reivindicam seus interesses ao Estado, nem o pressionam para que atue como coisa pública, e sim se apresentam em nome da concreção da igualdade e da liberdade, pela criação de novos direitos, atuam contra o Estado, tal como este se oferece. Esses movimentos sociais-políticos

[...] não pretendem falar em nome da sociedade como um todo, mas em nome das diferenças que desejam ver reconhecidas e respeitadas como tais; [...] não pretendem estabelecer prioridades quanto ao reconhecimento de sua existência face a outros movimentos, mas cada qual coexiste com os demais, [...] passam pela reelaboração prática da ideia e do exercício do poder que não é identificado exclusivamente com o do Estado (CHAUÍ, 2010, p. 286).

É nesse contexto que se coloca a questão da representação e da participação política, exercidas pelos diversos conselhos gestores existentes. Segundo Gohn (2011, p. 355):

É preciso, portanto, que [os conselhos] se reafirme[m], em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, porque apenas a opinião não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, que falam em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de ser mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

No Brasil, a reivindicação de ampliação de espaços institucionais de participação e deliberação, junto aos órgãos governamentais, faz parte das lutas políticas pela democratização da sociedade. Afinal, “por ser campo de lutas e desigualdades, a sociedade civil é o lugar da manifestação dos conflitos econômicos e dos conflitos de opinião entre os particulares, numa forma belicosa de coexistência ditada pelos interesses” (CHAUÍ, 1993, p. 277). É concebida como campo de lutas dos interesses particulares ou individuais, como espaço de desigualdades naturais, superadas ou reiteradas pelas desigualdades sociais, pois os traços de uma cultura política conservadora seguem muito presentes no país, fazendo com que a forma democrática de gestão seja submetida a incisivas restrições.

2.2 QUAL PARTICIPAÇÃO?

À medida que o conceito de democracia sofre tensionamentos e são reveladas contradições e variações, de acordo com o contexto em que é inserido, também o conceito de participação é submetido a tal tensionamento. Consoante ao debate que proponho neste trabalho, o pressuposto é que a participação pode ser tanto um elemento de ruptura em relação à dominação patrimonial, quanto elemento de reprodução da cultura política patrimonialista vigente.

Cabe destacar que, desde os primórdios, o homem sente a necessidade de se comunicar com o outro, discutir, debater e tomar decisões sobre as melhores formas para atingir um objetivo. Coutinho (2002, p. 19), recorrendo a Rousseau, escreve que

democracia significa participação, participação de toda a comunidade. Para ele [Rousseau], só é legítima uma lei aprovada em assembleia popular; o povo não delega sua soberania a representantes, o povo comissiona, ou seja, nomeia funcionários que executam sua vontade. Para Rousseau, democracia é claramente democracia direta e participativa.

O advento da sociedade moderna, com suas complexidades sociais e econômicas, trouxe o desprendimento do sujeito com o que é público, fazendo-o concentrar-se no individualismo, na sua vida privada. Ainda assim, foi no decorrer do tempo que essa mesma complexidade social fez do homem moderno um sujeito reflexivo sobre essa postura, instigando-o à participação na coisa pública, no que é coletivo, do que resulta suplantar a delegação de sua responsabilidade política a outrem.

É como se a civilização moderna, com seus enormes complexos industriais e empresariais e com seus meios eletrônicos de comunicação massiva, tivesse levado os homens primeiro a um individualismo massificador e atomizador e, mais tarde, como reação defensiva frente à alienação crescente, os levasse cada vez mais à participação coletiva (BORDENAVE, 1985, p. 7).

Bordenave (1985, p. 12) salienta, também, que a palavra participação “[...] pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns”. O autor acrescenta que o fenômeno da marginalidade é oposto ao conceito de participação, uma vez que “[...] significa ficar de fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir” (p. 18).

Para Nogueira (2005), o conceito de participação se coloca em oposição à representação, quando enfatiza determinadas limitações da democracia representativa, haja vista que participar tem relação direta com o poder. Isso, pois, quem participa almeja se posicionar diante do outro com vistas a resolver problemas, tomar decisões, interagir com os demais, auto expressar-se, desenvolver o pensamento reflexivo, valorizar-se perante aos outros.

Pensando assim, associada à ideia de participação enquanto tomada de decisão ou presença em contextos participativos, tal ideia também designa, geralmente,

uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além (SANI, 2000, p. 888).

Todavia, é preciso cautela quanto ao uso do termo participação, uma vez que ele “[...] pode significar participar de modo ativo ou apenas tomar parte, isto é, estar presente, porém sem uma atitude de maior envolvimento” (FILGUEIRAS, 2005, p. 649). Para Bordenave (1985, p. 22), a expressão *participação* em si significa “[...] fazer parte, tomar parte ou ter parte [...]”. É possível fazer parte sem tomar parte e que a segunda expressão representa um

nível mais intenso de participação. Eis a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado.”

Em síntese, o conceito de participação está profundamente imbricado ao de democracia, bem como, relacionado à forma como o sujeito participa dos assuntos políticos da comunidade a que pertence. No caso do Brasil, é importante ressaltar que a participação cresceu exponencialmente a partir dos últimos anos da ditadura, mais significativamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com destaque à sindicalização urbana e rural. Mas, conforme explica Coutinho (2002, p. 17),

[...] esse processo crescente de democratização, de socialização da política, choca-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder. Temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia a seu serviço. Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a *socialização do poder*, o que significa que *a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista*, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder de Estado, com a consequente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder (Grifos do autor).

A respeito do associativismo, Coutinho (2002) também acentua que a sociedade civil se organiza de modo inteiramente despolitizado, em que cada associação luta por interesses restritos, meramente econômico-corporativos, com uma escassa dimensão ético-política, haja vista não possuir objetivos universais. O autor destaca a necessidade de “construir uma intersubjetividade revolucionária, ou seja, um conjunto de sujeitos que são plurais e diferentes, mas que convergem e se unificam na luta contra o capital” (COUTINHO, 2002, p. 38), o que poderá ocorrer mediante a existência e dinamicidade de espaços e mecanismos que visam à participação política e o poder decisório, uma vez que

participar, nesta perspectiva, requer mudança de atitudes do indivíduo para o qual a educação terá importante papel, tanto problematizando a questão da cidadania e dos direitos individuais quanto criando mecanismos participativos que assegurem a educação cidadã integrada ao modelo social vigente. Participar, portanto [...] não é ter poder, mas participar de um poder já instituído, não alterando substantivamente o caráter desse poder. Neste ponto de vista, a participação é uma das formas de minimizar o caráter coercitivo que essencialmente a administração capitalista possui. Participação, portanto, é um conceito em desenvolvimento e em disputa, estando em jogo sentidos e significados que ora são reduzidos ora ampliados, servindo para justificar ou questionar a ordem social vigente. Neste desenvolvimento conceitual o problema da participação em sua relação com a educação é tematizado a partir de perspectivas diversas, do reforço ao aspecto sócio-político ao esvaziamento de sua

dimensão política em prol de uma supervalorização da dimensão técnica, operacional ou gerencial (MOTTA, 2003, *apud* FREIRE, 2011, p. 18-19).

Em relação à atuação política e à socialização do poder, Bordenave (1985) expõe que há diferentes maneiras de participar na sociedade, que possuem diversos níveis de intensidade e variam de acordo com a temática a ser tratada, podendo ser organizada ou não, ter uma finalidade específica ou diversos fins. Assim, é válido dizer que “[...] a participação é considerada como a capacidade que têm os cidadãos, individualmente ou como membros de organizações associativas, de influir em assuntos de interesses públicos” (FILGUEIRAS, 2005, p. 650).

No entanto, essa relação virtuosa entre participação e bom governo, no sentido de que “existiria uma propensão natural dos cidadãos a participar desde que existam oportunidades” (FILGUEIRAS, 2005, p. 650), é passível de questionamentos. Cabe destacar, dentre outros fatores, a influência da cultura política patrimonialista, materializada, por exemplo, por meio das instituições e do funcionamento do sistema político. Conforme argumento neste trabalho, trata-se de uma influência com efeitos determinantes na propensão de os cidadãos participarem em assuntos públicos, uma situação que, associada a contextos de grande desigualdade social, gera limitações à ação dos sujeitos sociais nos contextos em que estão inseridos. Por isso, no plano das oportunidades, considerando que os resultados de uma participação variam entre os segmentos sociais, reforçam-se as evidências de que os menos favorecidos da sociedade têm menos oportunidades do que os mais favorecidos, pois a participação requer sujeitos informados, atentos, capazes de agir coletivamente e com vontade de influir na definição e, em certa medida, no controle dos serviços públicos. Daí que:

A existência de canais de participação popular é elemento essencial de um sistema democrático, sendo contraditório existir democracia sem participação. [...] Nas sociedades modernas complexas, a competição das elites pela conquista do poder político, obtido pelo voto dos cidadãos, é o mecanismo central do funcionamento da democracia. Nesse contexto, a participação não tem papel relevante, exceto a participação por meio do voto nas eleições. Dessa perspectiva, portanto, a mobilização social e a ação coletiva perdem importância e, inclusive, são vistas como potenciais destabilizadores da democracia (FILGUEIRAS, 2005, p. 651).

De acordo com Filgueiras (2005, p. 652), canais efetivos de participação constituem peça das teorias deliberativas, teorias essas que têm a participação dos cidadãos em processos de tomada de decisão, como elemento central da democracia. Nesse sentido, a participação é concebida como

recurso fundamental para renovar as estruturas formais da democracia e superar o déficit de cidadania nas democracias representativas atribuído à autonomia da classe política. É uma possibilidade para solucionar desequilíbrios, ao permitir a presença, em arenas deliberativas, de grupos sociais cujos interesses são escassamente representados no sistema político. Segundo a perspectiva das teorias deliberativas, os elementos representativos e participativos da democracia não são excludentes e se encontram em tensão [...]. Regras complexas não podem coibir ou desestimular a participação e, em especial, não devem ser empecilho para a participação dos setores mais vulneráveis socialmente e com menos peso político. No entanto, visto que a participação em processos deliberativos requer capacidade de expressar razões (comunicação, diálogo e argumentação) e capacidade estratégica (articulação, negociação, parcerias e acordos), a diferença de recursos entre os atores é um potencial fator limitante [...].

Mas, a se pensar na existência ou ampliação dessa participação deliberativa, duas condições básicas são apontadas pela autora, haja vista não se tratar de um fenômeno natural.

São as seguintes:

De um lado, a vontade dos governos – por iniciativa própria ou em resposta a pressões – de criar oportunidades para o exercício da participação e de compartilhar poder. De outro, a existência de cidadãos interessados em participar, além de organizações sociais que utilizem tais oportunidades. Em sua forma mais desenvolvida, exige uma sociedade pluralista e democrática, um tecido associativo que una os indivíduos e grupos primários às instituições políticas (FILGUEIRAS, 2005, p. 652).

Visto que, conforme argumenta Filgueiras (2005, p. 653), “a adoção de legislação não garante que a participação dos cidadãos ocorra de fato nem garante sua qualidade e seus resultados”, a existência de mecanismos de interação entre Estado e cidadãos. Desse modo, a manutenção de canais abertos de comunicação e relacionamento entre população e governantes contribuiriam para o recebimento, por parte dos governantes, de demandas e propostas da população, bem como fortalecimento da capacidade cívica e construção de confiança no governo, maior qualidade da democracia e aumento da legitimidade de decisão e ações governamentais (FILGUEIRAS, 2005).

Bordenave (1985) refere tipos de participação que são definidos a partir do perfil individual do sujeito, em que o conhecimento adquirido ao longo de sua existência, a proximidade e o envolvimento com outras pessoas, constituem perfis coletivos e específicos de atuação, desde grupos que dizem respeito ao seio familiar, aos amigos e vizinhos, até grupos que abrangem os sindicatos, as associações profissionais, as empresas, os partidos políticos e os movimentos de classe. Neste sentido, Nogueira (2005, p. 645) corrobora o referido autor quando assinala que os tipos de participação se compatibilizam entre si de diferentes formas e de acordo com “[...] as circunstâncias histórico-sociais concretas”, como é

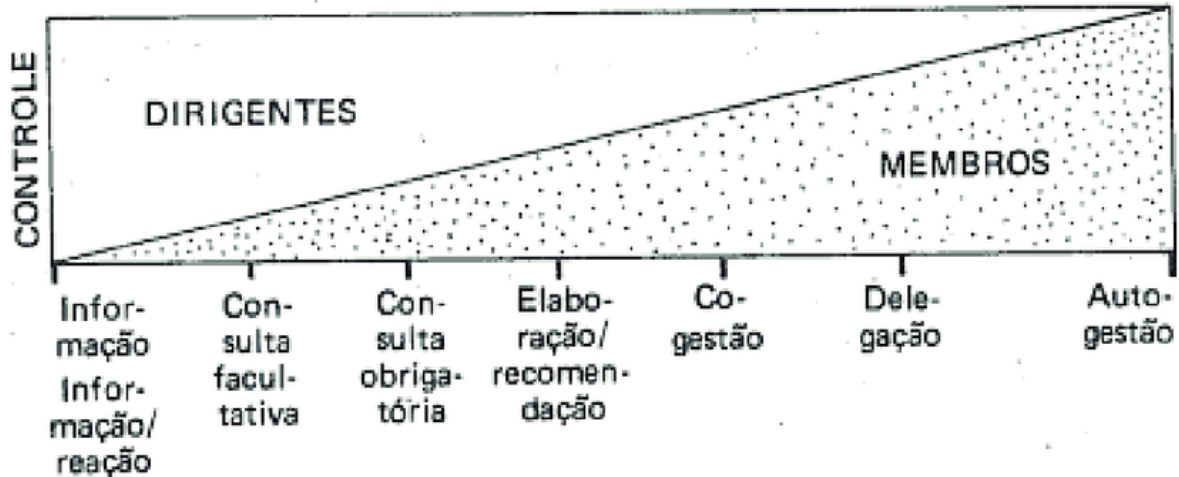
a participação política [...] [entendida como] uma prática ético-política que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação, quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com os direitos de cidadania quanto com as obrigações cívicas. [...] Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem em um terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2005, p. 647).

Ainda, segundo Bordenave (1985), essas tipologias graduam conforme o nível de abertura concedida pelo grupo à participação de seus membros em assuntos coletivos: *participação de fato*, que ocorre no seio da família nuclear; *participação espontânea*, que abarca, por exemplo, a formação de grupos de vizinho, amigos, sem ter com isso uma organização estável ou propósitos claros e definidos; *participação imposta*, que é quando o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar certas tarefas consideradas indispensáveis, como, por exemplo, o voto obrigatório nas eleições; *participação voluntária*, que diz respeito ao grupo criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho, como os partidos políticos e os sindicatos livres; *participação provocada*, quando surgida por meio de agentes externos que ajudam outros a realizarem seus objetivos; *participação dirigida ou manipulada*, que é quando os indivíduos são manipulados a fim de atingir objetivos previamente estabelecidos; e *participação concedida*, quando envolve o planejamento participativo, tipologia que, por vezes, faz parte da ideologia do projeto de direção-dominação da classe dominante, criando uma ilusão de participação política e social, mas que também pode ser um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder.

Em síntese, essas tipologias são indicativas da potencialidade, tanto para submissão à dominação patrimonialista quanto de contraponto a ela, a depender do quanto os sujeitos se valham das circunstâncias e dos espaços destinados à participação. Há situações em que a participação pode pender mais para a submissão do que para a ruptura com o poder da classe dominante, seja em razão da falta de conhecimento, seja por indisposição em participar política e efetivamente. Do contrário, segundo a mesma tipologia, pode haver ruptura em relação ao poder dominante quando a participação for, por exemplo, fundamentada no debate político e consistente. Enfim, quero destacar que o tipo de participação pode servir tanto para manter e preservar a dominação patrimonial como para desafiá-la, “na medida em que se aproveitem as oportunidades de participação concedida para tal crescimento, e não para o aumento da dependência [...]” (BORDENAVE, 1985, p. 30).

Ainda, de acordo com o autor, há graus de participação que fazem com que a atuação dos sujeitos seja mais passiva ou mais ativa, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Graus de participação



Fonte: Bordenave (1985, p. 31).

Com base na Figura 1, é possível observar que o grau de participação do sujeito aumenta na medida em que ele se envolve no grupo ou organização do qual faz parte. O nível de controle do sujeito sobre as decisões tomadas e a importância atribuída a elas é que demarcam o grau de participação dos sujeitos nestes espaços. Por exemplo, no menor grau de participação, que é o de informação, o sujeito participa apenas sendo informado sobre as deliberações instituídas. Nesse grau, entendo que a tendência é para a submissão à dominação patrimonialista, uma vez que se trata de uma participação restrita ao repasse de dados para conhecimento do que foi previamente determinado. No grau de consulta, seja ela facultativa ou obrigatória, a organização determina se quer ou não consultar a respeito de algo em específico, ainda que a decisão final permaneça sob o controle das lideranças e, assim, sucessivamente até o grau máximo de participação que é a da autogestão. Nesse grau, o sujeito participa no mais alto nível dos debates e decisões do grupo, sem, no entanto, ter referência a uma autoridade superior. É neste grau que percebo potencializadas as possibilidades de contraponto e ruptura com as formas de dominação patrimonial. De acordo com Bordenave (1985, p. 33), é “na autogestão [que] desaparece a diferença entre administradores e administrados [...]”, em que a hierarquia é eliminada frente à coparticipação nas decisões deliberadas pelo grupo.

Bordenave (1985) também refere a importância das decisões organizadas em níveis, do mais alto ao mais baixo, bem como explicita que existem circunstâncias de diversos tipos que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação:

Nível 1: Formulação da doutrina e da política da instituição; Nível 2: Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; Nível 3: Elaboração de planos, programas e projetos; Nível 4: Alocação de recursos e administração de operações; Nível 5: Execução das ações; Nível 6: Avaliação dos resultados. [...] A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo (p. 33-34).

Assim, consoante à explicação do autor, existem diferenças explícitas entre a participação simbólica e a participação real. Na primeira, “os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder” (p. 63). É o caso frequente da democracia representativa quando do processo eleitoral. Na segunda, “os membros influenciam em todos os processos da vida institucional” (p. 63), mas cada membro adota uma maneira de participar, necessitando de ferramentas operativas para se efetivar. Portanto, participação “implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população” (BORDENAVE, 1985, p. 20).

Em suma, considerando essa leitura do fenômeno da participação, é possível inferir que é no grau mais inferior de participação que a dominação de uma minoria sobre a maioria se torna possível. Em contraponto, quando essa maioria serve-se dos espaços de participação existentes e se envolve com todos os processos decisórios, desde o estabelecimento de diretrizes, metas e estratégias, até o acompanhamento e a avaliação dos resultados, o grau de participação é elevado, tornando-a um potencial instrumento de ruptura com a hierarquização do poder dominante. “[...] Esta subida é apenas uma questão de capacitação e experiência, [...] [além] de árduas lutas contra o *establishment*” (BORDENAVE, 1985, p. 34).

Portanto, entendo que é do envolvimento consciente e efetivo nos temas educacionais que podem ser galgadas condições de ampliação do discernimento e do conhecimento sobre esses temas. Entendo, também, que esse é um passo fundamental, pois quanto mais envolvido for o sujeito, mais resistente ele tenderá a ser ante as formas de limitação impostas por uma dominação patrimonial. Essa é, a meu ver, uma luta tanto individual quanto coletiva, pois

enquanto organização ela se processa fundamentalmente como um coletivo consciente e solidário.

2.3 DEMOCRACIA NO BRASIL: ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS

A partir do exposto até aqui, temos uma abertura para abordar o sistema democrático brasileiro, como este foi se constituindo ao longo dos anos, considerando ser atravessado por uma cultura política patrimonialista, herdada do colonialismo, cujos principais expedientes visam conservar o poder autoritário, que se utiliza de objetivos e estratégias inerentes à dominação de uma minoria sobre uma maioria. Essa estrutura de poder patrimonialista, em sua “imutabilidade histórica, [...] se constitui através de arranjos intimamente relacionados nos campos econômico e sociopolítico” (CAMPANTE, 2003, p. 153), em que é o Estado quem “intervém, planeja e dirige o mais que pode a economia, tendo em vista os interesses particulares do grupo que o controla, o estamento.”. Daí a denominação de estamento, referenciado por Faoro (1987) em *Os donos do poder*, que é uma camada não econômica, organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado e, socialmente, por seu *modus vivendi*, estilizado e exclusivista. Para pertencer a essa camada, os requisitos são, basicamente, sociais e políticos, embora possa acontecer a superposição de *status* econômico e social (CAMPANTE, 2003). Nas palavras do próprio Faoro (1987, p. 733), trata-se de “uma camada social que não representa a nação, mas que impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando.”¹⁷

Nessa transição de sistema, conforme Ianni (2004), em sua abordagem sobre a tese do Estado como demiurgo da sociedade e da tese da sociedade civil patriarcal, “se a sociedade é inocente”, pelo fato de estar inserida numa cultura da não participação social, “logo se depreende que o Estado se defronta com uma missão excepcional: constituir, orientar, administrar ou tutelar a sociedade, isto é, o povo, os setores sociais subalternos”. Com isso, o Estado “justifica-se [porque é] patriarcal, oligárquico, benfeitor, punitivo, deliberante, onisciente, ubíquo” (IANNI, 2004, p. 46). Portanto, “a dominação patrimonial [do Estado] tem sua legitimidade baseada em uma autoridade sacralizada, [que se utiliza do] espírito de piedade [para] unir dominantes e dominados (CAMPANTE, 2003, p. 156).

¹⁷ Schwartzman (1982), referindo-se à situação brasileira, usa o termo neopatrimonialismo. Isso porque, mesmo com a modernização – avanço do capitalismo e urbanização, por exemplo –, considera que o Brasil não tem conseguido mudar uma realidade: o Estado patrimonialista se constitui pelas burocracias e a chamada classe política. É também esse autor que considera que, no presente, o termo *patrimonialismo* está associado a clientelismo e populismo, em uma clara oposição às formas mais modernas e democráticas de gestão pública.

Essa postura patriarcal do Estado se dá na medida em que esse novo cidadão não tem condições econômicas, sociais, culturais, tampouco intelectuais, para sobreviver numa sociedade que passou por variadas transformações em sua extensão. Com isso, a elite brasileira utiliza-se de suas artimanhas para assumir o Estado em suas diversas dimensões, inclusive o setor educacional, com o fim único de manter a população sob seu domínio, esclarecendo e ordenando a sociedade naquilo que se apresenta complexo, contraditório, difícil, como é habitualmente a realidade histórico-social, para manter-se em suas formas de sociabilidade e em seus jogos de forças sociais.

A política brasileira tem seus primórdios com a chegada dos portugueses e, desde lá, não abre mão das velhas tradições, seguindo num constante movimento de preservação da cultura patrimonialista. Tradições essas que, ao mesmo tempo em que amparam a legitimação dos dirigentes, os limitam “ao reconhecer aos dominados certos direitos e imunidades sacralizados pelo tempo e costumes” (CAMPANTE, 2003, p. 156). Ao estabelecer uma relação da política brasileira do século XVIII, com a do século XXI, é possível perceber uma grande semelhança entre ambas, destacando-se a característica de que a intenção de modernizar não rompe com seus velhos vícios, mas, subliminarmente, continua priorizando a sociedade de castas, o parlamento, a propriedade privada, os grupos seletos, as relações de troca e poder econômico.

Assim, as “revoluções brancas” (IANNI, 2004, p. 45) pelas quais o país passou, ao longo de sua história, nada mais foram do que meios de se chegar a uma conciliação para a reforma do Estado, com a permanência inalterada das elites no poder. De acordo com o autor, uma das primeiras ocorreu em 1889, quando o país passou por seu primeiro enfrentamento quanto à mudança de regime, instaurando a forma republicana presidencialista. Contexto em que revoltas e revoluções populares, por todo o país, clamavam pela “abolição do regime de trabalho escravo, [pela] Proclamação da República [e] [pelo] estabelecimento de garantias democráticas” (IANNI, 2004, p. 15). Essa última correspondendo à “liberdade de participar na formação do governo, com a criação de uma esfera pública da qual todos participam, todos discutem, debatem [...] onde todos são ao mesmo tempo governantes e governados” (COUTINHO, 2002, p. 13).

No entanto, o ideário democrático foi derrotado, controlado ou simplesmente suprimido. Essa movimentação acalorada foi, aos poucos, cedendo espaço ao poder moderador, que tudo resolvia, sendo que muitas inquietações se apagaram, dando oportunidade aos arranjos da conciliação pelo alto. Além disso, historicamente, a elite brasileira tem no catolicismo um amparo de manutenção no poder, razão pela qual é a mais

importante argamassa intelectual, cultural e ideológica utilizada em conjunturas críticas, quando são ameaçadas ou rompidas estruturas de poder, sendo que seus defensores participam ativamente das esferas políticas do poder, desde o período colonial, o monárquico e até no republicano (IANNI, 2004).

Essa organização do Estado nacional, após uma declaração de independência negociada¹⁸, fez prevalecer a continuidade do conservadorismo, herdado das “estruturas sociais do colonialismo” (IANNI, 2004, p. 16), que se utiliza de uma cultura popular mentalmente ainda não desenvolvida para a participação social e que carrega consigo “um vasto, complexo e mágico substrato cultural pagão na [sua] formação [...] que faz com que as relações, os processos e as estruturas de dominação e apropriação se mantenham” (IANNI, 2004, p. 49). Atrelado a isso, “a realidade social, econômica, política e cultural do país não se ajusta facilmente às ideias e aos conceitos, aos temas e às explicações emprestados às pressas de sistemas de pensamento elaborados em países da Europa” (IANNI, 2004, p. 18). Embora sendo preciso inovar, perdura o atraso social e intelectual do povo, comprometedor do desenvolvimento do país.

O atraso, tanto em termos capitalistas quanto nas estruturas jurídico-políticas e sociais, trouxe, conforme sugerido, interferências significativas ao processo de modernização do país, revelando heranças carregadas de anacronismo. Conforme registra Ianni (2004, p. 20), referindo-se ao século XIX: “Eram evidentes os sinais de uma mentalidade formada nos tempos do colonialismo português [em que] a relação dos setores dominantes e do próprio governo com a sociedade guardava os traços [desse tempo]”. Para o autor,

essa característica era facilitada pela persistência do escravismo e da dispersão da população nos amplos espaços da sociedade nacional. Uma sociedade não só muito esgarçada, mas atravessada por diversidades regionais e raciais, isto é, sociais, econômicas, políticas e culturais, que facilitavam o exercício do mando pelos detentores dos instrumentos do poder. A persistência do escravismo e os artifícios do mando monárquico configuravam um poder estatal com as características de uma administração distante, estranha, alheia aos interesses populares. A legitimidade alcançada pelos construtores do Estado nacional, quando resolveram pelo regime monárquico, teve sempre o jeito de uma legitimidade imposta não só pelo alto, mas estrangeira, no sentido de indiferente aos movimentos mais gerais da sociedade. (IANNI, 2004, p. 20).

¹⁸A expressão é utilizada, conforme assinala Peixoto (2008), para fazer menção aos acordos econômicos estabelecidos entre Brasil e Portugal, quanto ao pagamento da dívida externa deste para com a Inglaterra. Desse modo, o Brasil se torna um país independente politicamente de Portugal, mas dependente economicamente dos banqueiros ingleses.

Com o advento da República, o homem de negócios é levado para uma posição central no Estado, enquanto que no Império ficava em segundo plano. Nessa época, o Brasil inicia o processo de uma independência política, processo esse movimentado por

uma ampla fermentação de ideias e movimentos sociais, principalmente nos centros urbanos maiores e nas zonas agrícolas mais amplamente articuladas com os mercados externos. [Além disso], havia setores sociais urbanos empenhados em democratizar o poder estatal e as relações sociais. (IANNI, 2004, p. 21).

A sociedade se organiza, movimenta e transforma, tendo em conta, principalmente, os jogos das forças sociais que se manifestam em arranjos sucessivos ou em arranjos mais ou menos persistentes. Esse jogo das forças sociais e dos arranjos do bloco de poder, que movimentam as situações e épocas da história, levam a concluir que “[...] a sociedade civil é débil, pouco organizada e gelatinosa [...]” (IANNI, 2004, p. 43). Por isso, não alcança efetivamente seus objetivos, não concretiza suas lutas, prevalecendo, portanto, os interesses do poder dominante, bem como “[...] os interesses de setores burgueses emergentes, combinados com os preexistentes, remanescentes” (p. 21).

Externamente, nas relações econômicas, era o liberalismo quem dava as cartas. Nas relações internas de assuntos privados e públicos, predominava o patrimonialismo, este que “despreza a distinção entre as [duas] esferas” (CAMPANTE, 2003, p. 154), agindo com a mais brutal violência contra os movimentos populares, no campo e na cidade, tendo nas práticas de repressão contra os movimentos sociais seu artifício para manter-se no poder. A esse respeito é preciso mencionar que, o liberalismo, emprestado de outros países, possui limites ideológicos dentro do Brasil, mas sempre se apresentou como democrático, mesmo reagindo criticamente contra a democracia. Tanto que, o poder conservador alegava que a “democracia é coisa do passado, é algo anacrônico e, portanto, não mais válido na modernidade, no tempo da liberdade privada, da liberdade entendida como direito privado, como direito de usufruir na esfera privada os bens que os indivíduos constroem privadamente” (CONSTANT *apud* COUTINHO, 2002, p. 13).

Esse contexto de lutas e repressão tinha relação direta com uma revolução pelo alto, que remanejava pessoas, interesses, associações de grupos e diretrizes no âmbito do poder estatal. Os diferentes setores populares, as reivindicações de trabalhadores, as demandas de populações excluídas, não encontravam lugar nas esferas do poder. Queriam mudar alguma coisa, mesmo que agissem de formas diversas e antagônicas. Modificavam-se um pouco os arranjos do poder, das relações dos setores dominantes com os populares, do poder estatal com a sociedade, para que nada se transformasse substancialmente. É a velha história da

política brasileira: dão-se os anéis para não perder os dedos, de modo que a sociedade de castas, formada ao longo da Colônia e do Império, modificava-se lenta e desigualmente na Primeira República, fazendo com que as maiorias não existissem como sujeitos políticos, uma vez que “a política é feita sempre por elites, por minorias, em que a soberania popular é uma ideologia que a elite governante usa para se legitimar, dizendo agir em nome do povo. Trata-se de outra fórmula política, de um engodo que as elites usam para governar e se legitimar” (MOSCA *apud* COUTINHO, 2002, p. 14). Nas palavras de Holanda (1971, p. 249):

Uma revolução lenta, mas segura e concentrada, a única que, rigorosamente, temos experimentado em toda a nossa vida nacional. [...] A grande revolução brasileira não é um fato que se registrasse em um instante preciso; é antes um processo demorado e que vem durando pelo menos há três quartos de século.

Até 1930, o liberalismo se confronta com a democracia e se apresenta como alternativa, uma vez que essa segunda ideologia política era concebida como um regime de governo sem fundamento, devido ao tempo e à época, bem como a ausência de consciência política por parte do povo. É importante destacar que os primeiros regimes liberais eram regimes oligárquicos, elitistas, contexto de grande defesa à ideia do sufrágio restrito, um exercício que fazia parte da teoria e da prática dos regimes liberais. A conquista do sufrágio universal foi uma vitória da democracia contra o liberalismo, sem que se perca de vista que os sindicatos, durante muito tempo, foram proibidos pelos regimes liberais de serem organizados em prol da classe trabalhadora, bem como de terem o direito de greve (IANNI, 2004).

Com a Revolução de 1930 que, embora passiva, demonstrava uma prévia de uma sociedade civil organizada e hegemônica em um grande movimento político de massa, contrariando o pensamento da elite brasileira, o país realizou uma tentativa fundamental no sentido de entrar no ritmo da história, tornar-se contemporâneo do seu tempo, organizar-se segundo interesses dos seus setores sociais mais avançados. De acordo com Ianni (2004), tudo o que vinha germinando antes, se torna mais explícito e se desenvolve com a crise e ruptura simbolizadas por essa revolução.

O liberalismo passa a vislumbrar na democracia uma oportunidade para se manter e se expandir, enquanto doutrina na década de 1930. Todavia, não era possível continuar defendendo os mesmos princípios, que, de certa forma, mostravam-se anacrônicos e contrários ao novo regime de governo. Também é nessa nova organização econômica que “os remanescentes das oligarquias patriarcais readquirem papéis políticos importantes na intermediação entre as diretrizes neoliberais predominantes no âmbito do aparelho estatal e as raízes socioculturais e clientelísticas remanescentes em distintas regiões do país.” (IANNI,

2004, p. 46). Essa adequação não significa suplantando a velha estrutura, o poder conservador que exerce domínio do povo. Se essa doutrina não elimina conexão com o regime democrático, é verdade que o “reduz e o minimiza, empobrecendo suas determinações, concebendo-o de modo claramente redutivo” (COUTINHO, 2002, p. 11).

É possível inferir que as trocas de favores constituem expedientes que sustentam a manutenção do controle pelo poder conservador, com negociações que transformam o público numa extensão do privado. A respeito disso, relativamente à tese do “Estado como demiurgo da sociedade”, Ianni (2004) refere que a sociedade civil, por não contar com organização e discernimento para compreender o arranjo do poder estatal, recai em “raízes coloniais e escravocratas da sociedade nacional, [que compreende] tradições patrimoniais, coronelismos, caciquismos, políticas de campanário” (p. 43). Ao prosseguir em sua análise, amparado na produção intelectual brasileira sobre os prenúncios do Brasil moderno, o autor expõe que a tentativa de modernização do país, no início do século XX, esbarra em pesadas heranças de escravismo, autoritarismo, coronelismo, clientelismo, em que as linhas de castas demarcam as relações sociais e as de trabalho, modos de ser e pensar das pessoas, subsistindo por dentro e por fora das linhas de classes em formação. “Em todos os lugares, combina-se o moderno material com o autoritário do mando e desmando” (IANNI, 2004, p. 31).

Foi nestas circunstâncias lentas e desiguais de transformação social e econômica que houve, na década de 1930, uma primeira tentativa de reforma no ensino público brasileiro, haja vista a atribuição à educação da função de preparar o povo para o exercício democrático do poder e mão de obra para as possibilidades de mercado que estava se configurando.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, datado de 1932, foi fruto de aspirações de um grupo de intelectuais por novos ideais de educação que, embora comportasse diferentes posições ideológicas, conjecturava a possibilidade de intervir na organização da sociedade brasileira, de modo a alcançar a reconstrução educacional no Brasil. O objetivo era oferecer diretrizes para uma política de educação em defesa de uma escola pública para todos e de qualidade, que rompesse definitivamente com o regime educacional elitista da época.

O documento trouxe, entre outros aspectos, a finalidade de promover a verdadeira função social da escola, com vistas à formação de espaços democráticos e de desenvolvimento integral das capacidades humanas, considerando que o plano de reconstrução da educação nacional enfrentaria dificuldades devido a não aceitação imediata do magistério e da sociedade, mas que, com o tempo, os indivíduos entenderiam a necessidade para o avanço da educação brasileira. Enfatizava que é somente por meio da

educação que o povo tomará consciência de si mesmo e de seus destinos e terá forças para afirmar-se e realizá-los. (AZEVEDO, 2010).

Mesmo com o movimento estabelecido em prol de uma educação de direitos iguais, quanto à formação integral para todos, bem como a exigência de espaços para a participação da sociedade em processos decisórios sobre assuntos do Estado, a Constituição Federal de 1934 era vazia quanto a esse ideal. Ela apenas mencionava alguns elementos que, na prática, se mostravam ainda de cunho elitista, centralizando nas mãos de alguns o poder de decisão quanto à educação nacional.

A Carta fixava ser de competência da União o traçado das diretrizes da educação nacional, bem como a fixação, coordenação e fiscalização da execução do plano nacional de educação em todo o território nacional, estabelecendo normas e prazos para a sua renovação, tendo amparo no Conselho Nacional de Educação e devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo. A esse órgão nacional, também competia dar sugestões ao Governo quanto a medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educativos e a distribuição adequada dos fundos especiais. (BRASIL, 1934)

Quando o país começava a entrar em um processo de modernização e organização social, com pequenos avanços na área educacional, o Estado Novo, implantado em 1937, demarcou um caráter autoritário em suas relações com a sociedade civil. Como dizia Tocqueville, conforme citado por Coutinho (2002, p. 14),

a democracia já se apresenta como um fato mais ou menos irreversível no mundo moderno, mas que precisa ter remédios, precisa ser controlada para não se transformar em tirania da maioria. Tirania da maioria porque a maioria é popular e, conseqüentemente [...], leva ao despotismo.

Portanto, pelo exposto, deveria a democracia ser contida, moldada e usada da melhor forma possível. Nessa direção, quem teria as condições suficientes para operar essa contenção e amoldamento seria a elite política brasileira, que se nutre da falta de consciência política do povo.

Ainda no curso da história, a abertura dada ao Conselho Nacional de Educação, quanto à sua rasa participação na solução dos problemas educativos, com vistas à melhoria da educação, bem como a expectativa de elaboração de um Plano Nacional de Educação, desapareceu junto com a outorga da Constituição Federal de 1937. Além disso, traçar e legislar sobre as diretrizes da educação nacional, fixar as bases e determinar os quadros da

educação nacional, eram competências privativas da União, dispensada a participação de entidades representativas, diferentemente do referenciado no documento de 1934¹⁹.

É importante registrar que não foram efetuadas apenas supressões no documento, mas alterado o dever do Estado para com a oferta da educação, sendo esta tratada como primeiro direito natural dos país, cabendo ao Estado, conforme art. 125, colaborar “de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.” (BRASIL, 1937). Acrescenta, ainda, em seu art. 127, que “[...] aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole”. É a partir deste contexto que, na década de 1940 os movimentos sociais passaram a reivindicar com mais ênfase a ampliação de oportunidades de acesso à escola pública, incorporando às lutas populares a exigência para esse direito abranger a todos e não mais somente uma fração da população.

Com a Constituição Federal de 1946, o cenário se transforma moderadamente e percebe-se um lampejo de esperança na história da educação no país. Essa Constituição, em seu art. 170, dispunha da organização de um Sistema Federal de Ensino que assumisse “caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” (BRASIL, 1946). O documento ainda incumbia o Distrito Federal e os estados da organização de seus respectivos sistemas de ensino, devendo conter, “[...] obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (art. 172). Observa-se que, apesar de recuperar o tema da educação como direito de todos, e expor que o ensino poderia ser ministrado pelos poderes públicos e, também, de livre iniciativa particular, essa Constituição não denota avanços em termos da participação da sociedade, nem traz a possibilidade de instâncias representativas auxiliarem na decisão do país quanto aos rumos da educação, diferentemente do que propunha o documento de 1934.

Entretanto, foi a partir dessa Carta Magna que o encargo da União de traçar as diretrizes para a educação nacional foi posto em prática. Foram longos treze anos marcados por intensos debates e conflitos ideológicos, que desaguaram na aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. É a partir

¹⁹ A Carta de 1934, no que tange à gestão da educação brasileira, trazia dispositivos que eram de exclusiva competência da União, como: traçar as diretrizes da educação nacional (art 5º, XIV); fixar o plano nacional de educação; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País (art. 150). Também trazia da competência do Conselho Nacional de Educação em elaborar o plano nacional de educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (art 152). Ainda, no parágrafo único do mesmo artigo, dispunha que os Estados e o Distrito Federal, no exercício da sua competência na matéria, estabeleceriam Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (BRASIL, 1934).

dela que o Conselho Federal de Educação voltou a ser referido, inclusive com detalhamento quanto ao seu funcionamento, composição, finalidade, atribuições, competências e autonomia. É, também, a partir dessa Lei que os estados alcançam maior autonomia, diminuindo a centralização do Ministério da Educação, no que se refere à organização curricular, aplicação dos recursos destinados à educação e instalação de mecanismos e espaços de gestão democrática, por meio da organização de seus sistemas próprios de ensino e respectivos Conselhos de Educação.

Ao longo do período 1945-1964, assistiu-se a uma reativação da sociedade civil, que levou inclusive à forte participação de sujeitos políticos, organizados em movimentos que antecederam o golpe militar de 1964, golpe este que se voltou contra as forças sociais emergentes. Acerca da preparação do golpe de Estado de 1964, Ianni (2004, p. 50) anota que:

o catolicismo teve presença ativa e decisiva nas marchas organizadas em torno de palavras de ordem tais como “Deus, Pátria e Família”, entre outras. O catolicismo tem sido, desde o princípio da história do Brasil, uma poderosa argamassa na tessitura das formas de sociabilidade e na tessitura das relações entre as elites, as esferas de poder, em especial os aparatos estatais, com a sociedade civil, principalmente em seus setores sociais subalternos, rurais e urbanos.

Mesmo com todo esse bloqueio, eis que uma sociedade civil ativa, mais forte e articulada despontava no Brasil no final dos anos 1970 até a metade dos anos de 1980. Tratava-se de buscar encerrar o regime ditatorial violento, que matou e torturou pessoas. Conforme nos assinala Coutinho (2002), o regime não foi fascista no sentido estrito da palavra, a ponto de organizar a sociedade civil para o alcance de seus objetivos e valer-se até mesmo de algumas regras do jogo para conquistar uma razoável hegemonia popular antes de tomar o Estado em mãos. A ditadura não tentou criar sindicatos ligados ao regime, tampouco pretendeu ser um partido de massa. Foi, sim, uma ditadura modernizadora, que esteve quase sempre a serviço da modernização capitalista do país, desenvolvendo a economia, modernizando-a, elevando o capitalismo a um patamar superior, porém, sempre a serviço do grande capital, e não da nação ou do povo brasileiro.

Esse período foi marcado por alterações na política educacional brasileira, promovidas com a aprovação da Constituição Federal de 1967, em que dispositivos previstos na LDB de 1961 foram alterados, desobrigando o investimento mínimo da União e dos estados em educação e a participação da sociedade na gestão da escola, bem como a abertura do ensino para a iniciativa privada. Do mesmo modo, a Emenda Constitucional nº 01, emitida em 1969, trouxe em seu art. 8º, da competência da União em “estabelecer e executar planos nacionais

de educação [...]” (XIV), bem como legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional [...]” (XVII). Além disso, impunha “as empresas a obrigação pelo ensino primário gratuito de seus empregados e filhos” (art. 178) e tomara “a educação como princípio, direito de todos e dever do Estado, sendo dada no lar e na escola” (art. 176).

Quanto à gestão escolar, a ditadura nutriu uma organização vertical e hierarquizada para a instituição escolar. Além disso, impediu a ação política dos estudantes, perseguindo e jogando na ilegalidade os grêmios estudantis. Por vinte anos, a política educacional do regime autoritário extirpou metodicamente dos currículos o que tivesse a ver com ideias gerais e com valores humanísticos, bem como processos participacionistas de movimentos sociais e entidades representativas da sociedade. Os egressos desse sistema educacional deficitário transformaram, simplesmente, seu não-saber em normas de vida e em modelo de uma nova forma de organização das relações humanas (ROUANET, 1987).

Atos Institucionais foram emitidos pelo governo militar, com o objetivo de alterar dispositivos da Constituição de 1967, de modo a garantir “a ordem e o progresso” do país. O mais conhecido foi o AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que manteve a Constituição de 1967 e as Constituições Estaduais, mas concedeu plenos poderes ao presidente da República para decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição; fechar por tempo indeterminado o congresso nacional, assembleias estaduais e câmaras municipais; suspender direitos políticos de quaisquer cidadãos, cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; decretar estado de sítio; proibir manifestações populares de caráter político; e impor de censura prévia aos meios de comunicação e artistas. Em síntese, a ditadura militar no Brasil provocou um verdadeiro retardo no que concerne à participação da sociedade civil, em matéria de reivindicação por políticas públicas, tanto em âmbito geral quanto educacional.

Embora houvesse, durante o regime, uma censura posta com vistas a coibir a atuação dos sujeitos, as lutas e movimentos em prol da liberdade de expressão e da redemocratização do país nunca cessaram, chegando mesmo a consequências extremas, como torturas e mortes. Em contexto de intensos confrontos políticos e a crise econômica que se agravava a cada dia, fazendo aumentar o desemprego, em 1985 encerra-se formalmente esse período, com abertura de possibilidades em torno de outro modelo político.

Assim, a história da democracia brasileira foi sendo tecida, dentro e fora do sistema educacional. Depois de 1930, vieram 1945, 1964, 1985 e outras datas, simbolizando rupturas, retrocessos, aberturas. A sociedade continuou a se modificar, em termos sociais, econômicos,

políticos e culturais, o que não significa que sempre se modificou para melhor, segundo os interesses da maioria do povo (ORTIZ, 1988).

Ainda assim, todo esse contexto cria a ideia de um Brasil moderno, mas que carrega em si, segundo explica Ianni (2004), uma caricatura resultante da imitação apressada de outras realidades, ou configurações históricas, frequentemente implicadas em ideias, conceitos, explicações, teorias. Essa caracterização chega a ser grotesca, porque superpõe conceitos e temas a realidades nacionais múltiplas, antigas e recentes, nas quais se mesclam os ciclos e as épocas da história brasileira, como em um insólito caleidoscópio de realidades e imitações (IANNI, 2004).

Oliveira (1999, p. 59) refere que a “violência, proibição da fala, mais modernamente a privatização do público, interpretado por alguns como a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia [...]”, foram retomadas em diferentes momentos das cenas políticas no Brasil, desde a Revolução de 1930, passando pela Era de Getúlio Vargas (1930 e 1945) e pelo golpe militar (1964 até 1984), perfazendo 35 anos de ditaduras, em 60 anos de história da mudança da dominação de classe.

Instaurado um clima propício para a promulgação da Carta Magna, em 1988, algumas mudanças importantes são implantadas, dentre as quais: instituição de eleições majoritárias para governo por meio do voto secreto e direto do povo; independência e harmonia dos poderes constituídos; ampliação dos direitos sociais e atribuições ao poder público; maior autonomia dos municípios; e fim da censura à imprensa. Tratou-se de um período marcado pela reivindicação por canais de participação e de controle social, destinados a assegurar a ação popular sobre o Estado, com vistas à garantia dos direitos sociais. Todavia, vale lembrar Faoro (1987), para quem o patrimonialismo atravessa a história do país disfarçado de modernidade, mas utiliza-se dessa condição somente no que lhe interessa. Assim, o que ocorre é uma modernização do país, que se opõe à verdadeira modernidade do período e a recobre, anulando o *outro* para auferir o benefício apenas aos setores dominantes.

Esse período é denominado por Coutinho (2002, p. 21) como “regime de liberdades formais, com elementos de democracia”, que também trouxe o estabelecimento de princípios para a educação brasileira, dentre eles: obrigatoriedade; gratuidade; liberdade; igualdade; e gestão democrática. Esses princípios foram regulamentados, como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96), que estabeleceu as diretrizes e bases para a educação nacional e conferiu incumbências aos sistemas de ensino, o que pode ser observado no art. 3º, VIII, quando refere à gestão democrática do ensino público, a ser

observada na forma dessa Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Associa-se a tal incumbência, a de os municípios organizarem seus próprios sistemas de ensino, em regime de colaboração com os estados e a União.

Foram longos anos de esforços com vistas à democratização do país, protagonizados fundamentalmente da ação das classes dominadas. De acordo com Oliveira (1999, p. 61), trata-se da

reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada.

Todavia, resta considerar a recorrência dos “discursos oficiais e práticas políticas [que] estabelecem quem está no centro e quem ocupa as posições marginais, quem se estabelece nas arenas políticas e quem é ocultado nesses espaços” (SILVA, 2011, p. 151), que constituem circunstâncias a serem consideradas para um dimensionamento dos referidos esforços.

Conforme referido, desdobramentos da história política brasileira, em prol da redemocratização do país, repercutem diretamente no campo educacional. Uma das dimensões dessa repercussão diz respeito a alterações nas estruturas administrativas da escola, entendida como o local mais próximo da população para o exercício de transformações em relações de poder. É também nessa direção que muitos movimentos sociais têm buscado construir mudanças nos sistemas decisórios do país, defendendo a participação da população nos assuntos do Estado e na elaboração das políticas públicas, o que inclui a educação. No caso da escola pública, conforme referido, não se pode perder de vista sua estrutura formal tradicional, na qual, não raro, é “quase totalmente ausente a previsão de relações humanas horizontais, de solidariedade e cooperação entre as pessoas [...], em vez disso, [há] a ocorrência de uma ordenação em que prevalecem relações hierárquicas de mando e submissão.” (PARO, 2016, p. 122).

Concorda com essa estrutura formal tradicional, ainda presente em muitas escolas, a nomeação de diretores, geralmente na condição de apadrinhados de políticos influentes, em cujo exercício do poder implica em limitação da atuação da comunidade escolar, com base em princípios democráticos. Acerca dessas condições, Paro (2016, p. 122) refere a tendência de o diretor “concentrar em suas mãos todas as medidas e decisões, apresentando um comportamento autoritário que já vai se firmando no imaginário dos que convivem na escola como característica inerente ao cargo que exerce”. Nessa circunstância, qualquer mecanismo

ou espaço de participação da comunidade nos assuntos da escola, fica “[...] na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente” (p. 124), complementa o autor.

A resultante do quadro brevemente descrito é uma vulnerabilidade da comunidade, que compromete sua atuação mais efetiva na gestão da escola, pois estando esta envolta por expedientes de uma cultura patrimonialista, em que questões privatistas falam mais alto do que os interesses da coletividade, as condições de dominação e de centralização do poder se renovam no espaço escolar.

Em síntese, entender o conceito de democracia e como vem sendo moldado ao longo do tempo, especialmente em razão das circunstâncias do país, constitui cuidado fundamental para a compreensão do regime democrático que temos, assim como para reflexões sobre o tema da democratização da gestão educacional, este que constitui o foco da próxima seção desta dissertação.

3 A BANDEIRA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Nesta seção busco, primeiramente, abordar os referenciais de democratização da gestão educacional, relacionados ao projeto defendido pelos movimentos dos anos de 1980, em prol da redemocratização do país. Situo, nesse contexto, a figura do conselho escolar como um dos mecanismos de ação desse projeto. Na esteira do processo democrático brasileiro, intento sistematizar características e circunstâncias que têm moldado a atuação política em experiências de conselhos escolares no país, sendo possível reunir um conjunto de aspectos que possibilitam delinear, ainda que de modo geral, perfis de participação e de poder decisório destes espaços.

3.1 DEMOCRATIZAR A GESTÃO EDUCACIONAL: ELEMENTOS HISTÓRICOS

O Brasil, consoante ao ideário liberal, assumiu a noção de Estado provedor da educação, em cujo contexto despontaram condições para que a sociedade se organizasse em prol de um movimento renovador, que se revelou através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Esse manifesto, norteador do início do século XX, foi uma proposição avançada em termos educacionais, com vistas a alterar significativamente o cenário existente, principalmente no tocante ao direito de todos à educação pública e gratuita.

Essa tendente modernização do campo educacional, despontada em 1930, não se efetivou nos termos propostos pelo Manifesto, haja vista tratar-se de processo repleto de interferências sociais, políticas e econômicas, tanto internas quanto externas ao Brasil. Prova disso é que algumas das diretrizes contidas no documento ainda são referenciais em debates políticos sobre educação na atualidade, evidenciando a resistência de um poder conservador em relação a certas agendas.

Além disso, é importante destacar que o país carrega sequelas de seu histórico de golpes de Estado, em cujos contextos a educação é afetada diretamente, em razão de, por exemplo, ser considerada campo de “consolidação da estrutura de capital humano do país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 34).

Na década de 1960, quando os militares tomaram o Estado brasileiro e iniciaram a implementação de uma política repressora e autoritária, foram longos vinte anos até a transição – ocorrida pelo alto – entre o regime militar e o da Nova República, transição essa que se constituía “no cerne da conciliação conservadora [...]. Conservantismo civilizado,

revelou-se apenas mais uma faceta do mesmo poder autocrático das classes dominantes brasileiras” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 44).

Quanto ao plano educacional, no início dos anos de 1980, na fase final do período ditatorial, secretários estaduais oposicionistas ao regime militar exerceram “[...] uma espécie de reação aos mecanismos impositivos do Ministério da Educação [...]” (CUNHA, 1995, p. 107). Iniciava aí uma luta por melhores condições, para efetivar a educação que lhes competia, entre elas, a descentralização e o acompanhamento da alocação dos recursos, uma política de valorização do magistério, a delimitação de competências das três esferas do governo, uma ampla reforma tributária e a criação de conselhos municipais de educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000). Com isso, começavam a fazer parte dos discursos o apelo à participação da comunidade na gestão de projetos, visando amenizar o desequilíbrio social da época e o uso dos recursos públicos na esfera pública.

Fontes (2017) comenta que havia uma recomendação do próprio Banco Mundial para que o governo cedesse aos apelos participacionistas, exigidos, então, pelos movimentos sociais. Consoante destaca, o Banco prezava para a existência de um consenso entre as partes, sociedade e governo, com vistas a alavancar a economia brasileira, que se encontrava em péssimas condições.

Foi nesse cenário que a democratização da educação esteve inserida na agenda político-social do país, vindo a ser uma das bandeiras defendidas no contexto das reivindicações dos movimentos da sociedade civil. A denúncia de que o alto grau de centralismo da gestão educacional punha em cheque uma educação verdadeiramente gratuita, laica e de qualidade para todos, mobilizava o entendimento de que era preciso “[...] considerar a importância da participação coletiva nos processos de planejamento e gestão educacionais, assumindo a crítica ao modelo verticalista [...] [e] ao papel desempenhado pelos dirigentes.” (MENDONÇA, 2000, p. 94). Corroborando tal defesa, Peralva (1988, p. 66) assinalara, na década de 1980, que o movimento de professores tendia “a articular-se em torno de três grandes eixos. Sobre a questão salarial [...], uma discussão relativa aos rumos da educação e à “qualidade” do ensino. Por último, propõe-se também como necessária uma democratização geral da estrutura de poder no interior do sistema escolar.”

O país chegou à Constituição Federal de 1988 com um quadro legal pouco auspicioso em termos educacionais, refletindo o elevado

[...] grau de atraso da democratização da educação no país. [...] [A] luta concreta pelo direito a educação, aliados a uma desmobilização política da sociedade,

permitiram que tenhamos chegados aos dias de hoje empunhando bandeiras sociais superadas em países mais avançados (MENDONÇA, 2000, p. 80).

O contexto social e educacional brasileiro da década de 1980 era preocupante, com mais da metade da população vivendo abaixo da linha da pobreza, afetando negativamente a educação escolar da maioria das crianças e jovens. Muitos se encontravam fora da escola e os que a frequentavam possuíam péssimos resultados de aproveitamento escolar, com um número expressivo de reprovação e evasão, bem como uma taxa acentuada de analfabetismo e um quadro de professores com muitos leigos²⁰. Daí que esse panorama exigia um “redirecionamento na legislação educacional vigente. [...] A oposição na época trazia em seu discurso a necessidade da mudança democrática [assentada] em uma ativa participação popular” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 44), mas, na prática, não foi o que ocorreu.

Em termos de gestão educacional, destaco que o princípio democrático “surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista [da teoria da Administração Escolar] [...]. A luta pela gestão democrática marcou um combate às teorias [...] da lógica gerencial da fábrica capitalista” (MENDONÇA, 2000, p. 92-93), que restringia a participação no planejamento somente a quem detivesse conhecimentos e técnicas que o credenciasse a essa participação, levando a excluir a maioria da sociedade civil dos processos decisórios da educação, por não contemplar esse domínio.

Destarte, defendia-se a implantação de espaços e mecanismos de participação e de descentralização em que a comunidade pudesse discutir e auxiliar nos assuntos da escola pública, tendo por base, inclusive, experiências de administrações municipais e de governos estaduais.

Em nível estadual, diversos governos de oposição ao regime militar, eleitos em 1982, ensaiaram medidas de política educacional de interesse popular, destacando-se: Minas Gerais, com o Congresso Mineiro de Educação, o combate ao clientelismo e a desmontagem do privatismo; São Paulo, com a implantação do ciclo básico, o estatuto do magistério, a criação dos conselhos de escola e a reforma curricular; Paraná, com os regimentos escolares e as eleições para diretores; [...] Santa Catarina,

²⁰Rigotto e Souza (2005), em artigo intitulado “Evolução da Educação no Brasil, 1970-2003”, apresentam alguns dados estatísticos do ensino público brasileiro, que comprovam os aspectos do insucesso escolar da educação básica, a saber: taxa líquida de matrícula no ensino fundamental de 64% (1980); taxa líquida de escolarização no ensino fundamental de 80,1 (1980); taxa de repetência no ensino fundamental de 36% (1980); taxa de evasão escolar no ensino fundamental de 7% (1981-2002); índice de aprovação no ensino fundamental de 57% (1980); índice de repetência na primeira série do ensino fundamental de 30% (1980); taxa de distorção idade-série dos alunos do ensino fundamental situada em um patamar em que 60% dos alunos acumulavam mais de dois anos de defasagem no ensino; taxa de analfabetismo no país de 40% (1970); taxa líquida de matrícula no 2º grau de 14% (1980); taxa de repetência no 2º grau de 28% (1980) e taxa líquida de escolarização no ensino médio de 14,3 (1980).

onde a oposição não conquistou o governo do Estado, mas realizou um Congresso Estadual de Educação que permeou todas as instâncias político-administrativas da educação catarinense (SAVIANI, 1997, p. 34).

A mobilização de educadores de todo o país, na IV Conferência Nacional de Educação, de 1986, realizada em Goiânia, em prol da democratização da educação, punha em pauta “[...] a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos; formas democráticas de participação [...] para controle social efetivo das obrigações referentes à educação [...]” (MENDONÇA, 2000, p. 86). Cunha (1987, p. 6) complementa registrando que “[...] o ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente do Estado, seja diretamente pelo princípio da representação e da administração colegiada.”

É fato que referenciais participacionistas foram incorporados à Carta Magna de 1988, refletindo o estágio mais avançado em termos de democratização da educação pública, abrindo caminho para a regulamentação de mecanismos e de sua implantação na legislação educacional (MENDONÇA, 2000). Isso, em um contexto cuja “gravidade da situação econômica que marcou o regime militar convivia com a esperança e a perspectiva de democratização” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 46).

No entanto, mesmo com apelo democrático constante da Carta Magna de 1988, na prática, nos primeiros anos pós-ditadura, o governo ainda mantinha o controle centralizado das fontes de financiamento e fazia a distribuição dos recursos de forma clientelista. É nesse estágio pré-ideológico²¹ da política pública do Estado brasileiro que “[...] as relações entre clientes e patrões, se dão em condições tais que os canais de comunicação e o acesso às arenas do poder são restritos, e o vínculo pessoal é o centro de todo processo de negociação de interesses” (AVELAR, 1996, p. 36). Com isso, percebe-se que ajustes no campo da política são feitos para amenizar os ânimos da maioria, mas são carregados de outras intenções, que evidenciam “[...] a velha tradição das elites brasileiras, [que procura] [...] mudar para não

²¹ Segundo Reis (2009), a política pode ser designada em três estágios: na política pré-ideológica, “os núcleos de solidariedade existentes são comparativamente os mais limitados para grande proporção dos atores, que de alguma forma são relevantes para o processo político, tendo a ver com vínculos de natureza particularística” (p. 159); na política ideológica, há “uma estrutura em que se preservam as marcas de desigualdades, do processo de mobilização social e integração territorial, que são levados a um ponto avançado, do que deriva a preponderância aos laços de natureza universalística, que são relativos, sobretudo, às posições de classe, as ligações pessoais e particularísticas na determinação dos focos de solidariedade, relevantes no processo político” (p. 160) e; na política pós-ideológica ocorre o “cumprimento cabal do processo de mobilização e integração territorial, com ausência de focos internos de solidariedade capazes de competir com a própria sociedade pela lealdade dos atores, tendo a igualdade e a “intercambiabilidade” destes levadas a um grau máximo.” (p. 161).

mudar, modernizar sem romper com os antigos laços de poder, nem ferir os interesses constituídos” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 38).

Além disso, é preciso ter cuidado com a temática da democratização da escola pois, com frequência, ela se reduz a aspectos ideológicos ou até mesmo “[...] tem abrangência [...] tão universal que tende a se transformar numa utopia ou mesmo num projeto inviável” (RODRIGUES, 1983, p. 43). Ela precisa estar ligada a “[...] uma cadeia mais ampla de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação que envolve, também, a política educacional e o planejamento educacional. [...] A gestão [...] é [...] o elo final da cadeia” (MENDONÇA, 2000, p. 95).

Anoto que o processo de incorporação da gestão democrática do ensino público, na Constituição Federal de 1988, não se deu de forma tranquila. Houve “[...] embates entre as forças políticas que compuseram a Assembleia Constituinte e a pressão de movimentos organizados de educadores” (MENDONÇA, 2000, p. 98), sendo que uma das resistências consistia em livrar as escolas privadas dos avanços requeridos pelas entidades educacionais, limitando o princípio da gestão democrática ao ensino público. Nesse caso é possível perceber, conforme referências de Fontes (2017), que há uma intensa atuação parlamentar empresarial, que se contrapõe às lutas populares e ao fortalecimento de exigências democráticas em defesa de questões corporativistas. Além disso, essas entidades agem como agentes coletivos político-ideológicos, especializados no planejamento estratégico e na implementação da ação política de classe, tanto na educação quanto na gestão pública, bem como interferem diretamente na formulação, implementação e execução de políticas públicas.

Ainda sobre a Constituinte, para dar conta da tarefa, a Assembleia adotou um método de divisão do trabalho em comissões temáticas e subcomissões, que previam audiências com a sociedade civil, fazendo surgir, nesse contexto, o Fórum Nacional de Educação em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Ele foi instalado efetivamente em 1987, e nasceu da necessidade da organização e articulação da ação coletiva das várias entidades educacionais do país.

As propostas do Fórum resultaram do debate desenvolvido entre as diversas entidades que o integravam [...], que estabeleciam princípios gerais de organização de um sistema nacional de ensino, englobando as instituições públicas e privadas, e lutavam pela garantia da qualidade e da gestão democrática do ensino em todos os níveis (TAVARES, 1990, p. 14).

Então, o princípio da gestão democrática passa a enxergar a “[...] escola como [um] espaço de vivência democrática e de administração participativa, que, por sua vez, refletia as

experiências desenvolvidas nos diferentes sistemas de ensino” (MENDONÇA, 2000, p. 103), anteriores à promulgação da Carta de 1988.

Em meio ao processo constituinte, surgiram discussões em torno de uma nova lei reguladora do ensino para o país, abrindo uma possibilidade concreta de mudança em toda a base legal da educação, pois era preciso organizar a legislação educacional de acordo com o que pregava a nova Constituição brasileira. Algumas entidades educacionais vinham se mobilizando e apresentando proposições para serem inseridas na nova LDB. Uma delas era a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) que, em 1987, durante a sua X Reunião Anual, debateu a proposição da participação da comunidade em organismos democraticamente constituídos para o controle e a execução da política educacional e a implantação de mecanismos de acompanhamento e controle de fontes, destinação e quantidade de recursos. Na XI e XII Reunião Anual, a Associação reiterou os aspectos do encontro anterior, enfatizando a necessidade de criação de espaços que permitissem a participação efetiva de todos os segmentos na gestão democrática das instituições educacionais, sejam elas públicas ou privadas (MENDONÇA, 2000).

Outra entidade que sugeriu proposições à nova lei foi a Associação Nacional de Educação (Ande), colocando sua ênfase à gestão democrática nos níveis locais, bem como compreendendo o processo de descentralização da decisão a partir da escola, dos municípios e dos estados, sugerindo colegiados consultivos e deliberativos. Também a eleição secreta e direta entre todos os segmentos da comunidade escolar para escolha de dirigentes. Os conselhos estaduais existentes seriam submetidos a critérios democráticos de atribuições, composição, formas de indicação, perfil de membros e mandato (MENDONÇA, 2000), pois havia uma pretensão de inverter a forma como ocorria a gestão,

começando da base e indo até o nível estadual e contrariando o hábito centralizador de primeiro pensar o nacional para depois contemplar as peculiaridades regionais, estaduais e locais. [...] [Dispor] o máximo de poder de decisão para as esferas estaduais, municipal e/ou intermunicipal, bem como a gestão democrática desenvolvida basicamente no nível das escolas ou nos entes mais próximos da comunidade (TAVARES, 1990, p. 75).

O Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), por sua vez, apontou a necessidade da colaboração de todos para a elaboração coletiva de planos nacionais e estaduais de educação, por meio de fóruns, revertendo “[...] a função social do Estado que, historicamente tem sido de intervenção na educação para a de mediação em nível da sociedade civil, ao invés de impor políticas educacionais que não refletem o movimento real

do país”. (TAVARES, 1990, p. 81). O Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep) apontaram para a necessidade do estabelecimento de uma nova relação de poder, em todos os níveis do sistema de ensino, valendo-se da constituição de conselhos escolares normativos e deliberativos, com participação dos diferentes segmentos sociais (TAVARES, 1990).

O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) ratificou os apontamentos do MEC, quanto à participação dos segmentos da comunidade em conselhos escolares normativos e deliberativos, bem como a constituição de conselhos comunitários. Por sua vez, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) propôs a descentralização e a desconcentração dos recursos, a reestruturação dos órgãos municipais com a criação de conselhos de educação e a garantia de participação de entidades de trabalhadores nas discussões sobre a municipalização do ensino (MENDONÇA, 2000).

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), por sua vez, devido aos intensos e amplos estudos realizados na área da gestão democrática, auxiliou com proposições, tanto no processo de discussão e votação da Constituição Federal de 1988, como na tramitação da LDB de 1996, procurando distinguir as dimensões encontradas no princípio educacional, deixando claro que sua defesa era em prol de uma administração compartilhada e corresponsável de todos os envolvidos no processo educativo. Nesse sentido, a democratização da educação não pode ser reduzida à simples eleição de diretores ou a quaisquer mecanismos isolados de participação: ela é um projeto global, construído coletivamente, que envolve concepções e ações concretas que interferem diretamente no processo educativo, transformando-o e dando-lhe dimensão coletiva (MENDONÇA, 2000).

Tomando por base a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as discussões que se acaloravam em torno de uma nova lei nacional de educação, o Deputado Octávio Elísio (PSDB-MG) é quem assumiu a iniciativa de apresentar à Câmara Federal um projeto resultante de estudo de Demerval Saviani, publicado na Revista da Ande, tendo o cuidado de ampliar os artigos correspondentes aos recursos destinados à educação. A proposta em si não fazia referência à gestão democrática, uma vez que as preocupações estavam centradas ainda na universalização da educação básica e na superação das desigualdades regionais, por meio da construção de um sistema nacional de educação unificado.

No cenário de discussões em torno de uma nova diretriz educacional para o país, no ano de 1993, em Santiago – Chile, ocorria a V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação, América Latina e Caribe, com “a nova

etapa de desenvolvimento educacional através da profissionalização da ação educacional”. A reunião propunha

mudanças substanciais nos componentes pedagógico e institucional e em todos os níveis do sistema educacional [...] [com] uma ênfase maior nos níveis mais micros do sistema como são as escolas [...], [reconhecendo] que a escola e a sala de aula são o âmbito fundamental para introduzir mudanças nos modelos pedagógicos e de gestão. (UNESCO, 1998, p. 32).

Assim, foram compostas três frentes de ação, uma delas versando sobre o nível de escola, considerado local preciso em que se deve

desenvolver maior capacidade para decidir sobre seus próprios projetos educacionais, através da descentralização curricular; desenvolver uma nova gestão das escolas, com participação dos docentes e comunidade escolar; definir indicadores que fundamentem as decisões pedagógicas; [...] fortalecer a função estratégica do diretor da escola [...]” (UNESCO, 1998, p. 32).

Em síntese, trata-se de um documento que foi ao encontro das discussões que ocorriam no âmbito interno do país, prevendo “[...] a descentralização e a desconcentração da administração, por meio da estratégia da autonomia de órgãos estatais e da municipalização do ensino. [...] [Além da] participação da comunidade nas discussões do projeto pedagógico e na verificação da sua realização” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 71). Depreende-se, pois, que as discussões ocorridas em âmbito internacional, bem como o documento formulado a partir dessa reunião, serviram de referência às novas diretrizes educacionais do país.

Atenta ao longo percurso de tramitação da LDB no Congresso Nacional, é imperativo “[...] perceber conexões, relações, apropriações, e traduções operadas no movimento de tessitura do texto da nova LDB” (NARDI, 2016, p. 479). Segundo Shiroma, Evangelista e Moraes (2000, p. 77), as proposições advindas de organismos multilaterais é que deram “o tom da LDBEN aprovada em 1996”, o que evidencia a influência desses organismos em relação à política educacional dos países periféricos, em torno de metas de perfil capitalista.

Internamente, ainda sobre o contexto dos anos de 1980, é importante mencionar que o país atravessava um momento turbulento, em que se esperava um corte efetivo entre um regime político e outro, mas o que se teve foram ações políticas limitadas e isoladas, visando acalmar os ânimos da sociedade civil e agradar o setor privado. Foi nesse cenário que os movimentos críticos, em prol de mudanças no sistema educacional, tomaram corpo e ganharam espaço. Conforme referido, esses movimentos eram compostos por entidades como a Anped, Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes) e a Confederação

Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), que agiam por meio de divulgação de diagnósticos, denúncias e propostas para a educação em periódicos, revistas e eventos de grande porte, como as Conferências Brasileiras de Educação (CBE). As bandeiras de luta na época se reportavam a um projeto educacional sintetizado por Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 48) em cinco lineamentos, a saber:

O primeiro refere-se à melhoria da qualidade na educação [...]. O segundo relaciona-se aos profissionais da educação [...]. O terceiro ponto dizia respeito à democratização da gestão [...]. A descentralização administrativa e pedagógica; a gestão participativa dos negócios educacionais; a eleição direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino; a constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas; [...] os colegiados escolares que, eleitos pela comunidade escolar, deveriam frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola. O quarto lineamento atinha-se ao financiamento da educação [...]. A última diretriz contemplava os níveis de ensino.

Essas bandeiras foram e continuam sendo base para projetos educacionais. Assim, em se tratando do terceiro lineamento, que diz respeito à democratização da educação pública e, conseqüentemente, à constituição de órgãos colegiados escolares, adentra-se efetivamente ao tema da participação da comunidade em assuntos da escola pública. Esses mecanismos de participação, que desde os anos de 1980 vêm tomando espaço na educação brasileira, foram referenciados e reiterados na atual LDB de 1996, sem perder de vista que a figura dos conselhos fora igualmente incorporada à Constituição Federal de 1988.

Obviamente, as aspirações da época não foram incorporadas em sua totalidade ao texto da nova lei nacional da educação, uma vez que, no contexto das correlações de força em torno de um projeto de educação para a nação, a velha elite brasileira seguiu impondo limites à participação em prol de seus projetos conservadores. É assim que a burguesia desmobiliza “[...] eventuais resistências, [que com] o poder hegemônico do conservadorismo se vale da visão, amplamente difundida, que eleva à virtude e sabedoria supremas o acomodamento utilitário às regras do jogo vigentes” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 54).

Na longa tramitação do projeto lei, conforme mencionado, foram sendo anexadas outras propostas que tiveram suas discussões iniciadas na Câmara. Esta se utilizou do mesmo método de trabalho adotado no processo constituinte, com audiências públicas envolvendo “[...] representantes das entidades educacionais, especialistas em áreas consideradas polêmicas, além de ter sido consultada a produção acadêmica editada” (MENDONÇA, 2000, p. 109). Esse processo de discussão, por várias vezes, sofreu pressão negativa de grupos conservadores imbuídos do propósito de dificultar a participação da sociedade civil, sociedade

esta que se mantinha organizada e mobilizada por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. A esse respeito, é importante dizer que

[...] a elite orgânica é a pensadora de uma classe, transformando contradições e antagonismos em simples diferenças, passíveis de (re) conciliação; ela produz estudos, análises, e pesquisas sobre os princípios da política pública e da política empresarial, formulando diretrizes que deverão nortear o funcionamento da sociedade e do Estado, dois termos que funcionam [...] como um eufemismo para a economia e os valores dos próprios interesses dominantes (FONTES, 2017, p. 219).

O debate provocado em torno da nova lei, atravessado por um intenso confronto ideológico político, só fazia aumentar a discordância entre os grupos envolvidos, quanto à escrita do projeto final. Além disso, o envolvimento dos organismos internacionais que “[...] haviam prevenido que o êxito dessa política [educacional] dependeria de um processo de negociações e de persuasão dos interessados dentro e fora do sistema” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 75). Sendo assim, agiam pressionando as forças políticas internas para que houvesse a produção de um consenso, com vistas ao cumprimento do projeto internacional para a educação.

Em 1990, na terceira versão do projeto de LDB, o substitutivo Jorge Hage incorporou importantes avanços no campo da democratização da educação, que mantinha a criação de um Sistema Nacional de Educação e adotava o Fórum Nacional de Educação, como instância de consulta e mobilização da sociedade brasileira, sendo este coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, havendo correspondentes fóruns locais e regionais, com vistas à elaboração do Plano Nacional de Educação ou outro motivo educacional que o justificasse. De acordo com Mendonça (2000, p. 110):

A tramitação do substitutivo Jorge Hage pelas diferentes comissões da Câmara Federal foi um processo que revelou a resistência dos setores conservadores, especialmente daqueles interessados na defesa dos interesses privatistas. Entretanto, revelou igualmente a articulação de deputados progressistas e a mobilização do Fórum na busca de caminhos regimentais que impedissem a perda de todo o processo de construção participativa da LDB.

As evidências da época davam conta da existência de uma luta, travada no seio político, por diferentes interesses: de um lado, educadores articulados por meio de suas entidades representativas, mobilizados em prol de melhores condições de trabalho, maior responsabilidade do Estado para com a educação, com investimentos suficientes, e uma gestão centrada em princípios democráticos de participação da comunidade escolar e local, nas decisões afetas à educação pública; de outro, grupos conservadores que resistiam de todas

as formas a ampliar o leque de abertura concedido pela Carta Magna de 1988. Esses últimos sabiam dos riscos que correriam no futuro, caso cedessem às solicitações e apelos da sociedade civil organizada.

Além disso, havia um terceiro ponto a ser destacado: o cenário externo. Esse, representado pelos organismos internacionais, cobravam mudanças na esfera educacional, tendo como exemplo o documento emitido pela Cepal, em 1992²², que alertava para a urgente necessidade de implementação de mudanças educacionais, demandadas pela reestruturação produtiva em curso, recomendando “[...] esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 65).

Nessa ocasião, entra em cena outro elemento: o projeto alternativo do Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), em 1995 que, entre outras alterações, omitia o Sistema Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação. Saviani (1997, p. 120) retrata bem o descontentamento com a virada drástica que o projeto da LDB teve:

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

Com essas idas e vindas, em 30 de novembro de 1994 é aprovado o substitutivo do relator Cid Saboya de Carvalho, que tomou por base os dois projetos e adotou uma dinâmica de consultas e audiências públicas para o texto final da LDB. Contudo, a aprovação da lei, com as demasiadas mutilações realizadas ao longo do processo, gerou descontentamento e resistência por parte das entidades educacionais, as quais alegaram que, “todo o trabalho político realizado [...] foi autoritariamente desconsiderado, o que exigirá [...] das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública o trabalho de denúncia, resistência e organização na defesa dos princípios historicamente construídos para a Educação Brasileira” (MENDONÇA, 2000, p. 115). De acordo com a ótica de Fontes (2017, p. 214), será oportuno dizer que “sob condições formalmente democráticas, o estímulo e a benevolência com

²²Trata-se do documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade* (CEPAL, 1992). Conforme descrição feita por Nardi (2015, p. 62), o documento destina-se ao reforço “do papel da educação em razão da necessária incorporação e difusão do progresso técnico alinhado ao modelo de desenvolvimento em curso.” Segundo observa o autor, do recorrente apontamento, no documento, da necessidade de reformas educacionais nos países latino-americanos figura como uma das medidas indispensáveis, “uma reorganização da gestão do sistema educacional e das escolas” (NARDI, 2015, p. 63),

algumas entidades civis apartidárias foi uma das mais importantes táticas de desvio das possibilidades revolucionárias, ou de organizações mais ou menos autônomas de subalternos.”

Concluído o longo processo de tramitação, o texto final da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trouxe poucos aspectos relacionados ao princípio da gestão democrática da educação. Primeiramente, esse consta no art. 3º, inciso VIII, quando trata da gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino, ou seja, não há detalhamento de como se dará a gestão da educação nem mesmo referência a quem participará do processo e exercerá o poder decisório.

O art. 14 refere-se às normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, cuja definição ficará sob a responsabilidade dos sistemas, devendo ser consideradas as peculiaridades de cada ente federado, de acordo com dois 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.

Referente à gestão financeira, administrativa e pedagógica, o art. 15 traz que “os sistemas de ensino deverão assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia, observadas as normas gerais de direito financeiro público.”

Em síntese, entendo que a nova LDB se apresenta carente quanto ao princípio da gestão democrática, demonstrando ausências no que diz respeito ao delineamento e detalhamento de finalidades, realização e condições de funcionamento dos espaços e mecanismos atinentes à participação da comunidade escolar no poder decisório da escola pública. Em âmbito macro, a nova política educacional se apresenta vaga em termos de efetivação do princípio democrático, mas com possibilidades de, no plano micro (estados, municípios, sistemas de ensino e escolas), ocorrer alargamentos deste princípio constitucional.

No entanto, passados 20 anos da sanção da LDB, municípios e estados, em sua maioria, se mostram refratários ao alargamento do princípio da gestão democrática do ensino público, reverberando um quadro pouco auspicioso em termos de oportunidades de participação da comunidade, no delineamento das políticas educacionais locais. Conforme busquei realçar até aqui, percebo que essa resistência segue associada aos interesses particularistas de uma minoria, com comprometimento das possibilidades de diminuição das desigualdades que estão tão presentes em nosso país, sejam elas de oportunidade, de acesso e de participação com poder decisório sobre assuntos do Estado.

Por meio dessa breve exposição, é possível inferir que a gestão democrática da educação no Brasil, ao longo dos anos, assumiu diferentes contornos, conforme o momento e

as circunstâncias sócio-políticas. Nos anos de 1970 e 1980, o tema esteve inscrito na luta contra o autoritarismo vigente do período e no sentido da superação de uma perspectiva técnico-científica. Nos anos de 1990, a luta concentrou-se sobre a complexa questão da relação entre público e privado, que coloca em risco a manutenção de espaços públicos. De um lado, entidades representativas da sociedade civil organizada defendendo, por exemplo, o uso exclusivo dos recursos públicos na oferta do ensino público, segundo diretrizes educacionais mais bem delineadas nessa direção; de outro, entidades do setor privado “[...] confundindo seus próprios interesses com os da totalidade do país [...]” (FONTES, 2017, p. 212).

Desse modo, o texto final da nova lei, se comparado às propostas discutidas anteriormente na Câmara, quando de uma marcante atuação das entidades representativas organizadas, chegou à aprovação esvaziado e transmutado (SILVA, 1998). Diremos terem se tornado ainda mais evidentes que os “[...] arranjos clientelísticos [...] são a espinha dorsal de um sistema restritivo, e pouco democrático, que caracteriza o modo como o Estado respondeu – e ainda responde – às demandas políticas por educação” (AVELAR, 1996, p. 37). Entretanto, a aprovação da nova lei não foi suficiente para encerrar com as discussões em torno dela. Mesmo após a sua aprovação, muitos projetos foram elaborados com vistas a acréscimos e/ou alterações de artigos que tratam da gestão democrática do ensino público, no que concerne ao seu melhor delineamento.

A respeito disso, Nardi (2016) refere algumas iniciativas, levadas a efeito por meio de projetos que tramitaram ao longo dos 20 anos pós-LDB e que tiveram praticamente o mesmo destino: o arquivamento. Entre as justificativas para tal medida finalística prepondera a de que são os sistemas de ensino que detém autonomia e responsabilidade para definir normas e procedimentos de gestão democrática do ensino.

Entre os projetos arrolados na Câmara dos Deputados estão o PL nº 8.011/10, de autoria do Deputado Vitor Penido (DEM-MG), que trazia o estabelecimento de diretrizes para a escolha de diretores das escolas públicas de educação básica, sendo essa operada pelos conselhos escolares; o PL nº 5.604/13, do Deputado Pedro Uczai (PT-SC), que visava o acréscimo de um inciso ao art. 14 da LDB, de forma a instituir a eleição direta para diretores das escolas públicas, com a participação da comunidade escolar, sendo a esse apensado outros projetos que detalhavam os critérios de seleção e como esse processo eletivo ocorreria na prática.

Nardi (2016) ainda destaca os projetos que tramitaram no Senado Federal, entre eles o PLS nº 05/14, do Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), que sugeria a alteração do art. 14,

dispondo da participação da comunidade em conselhos escolares ou equivalentes e na gestão das escolas, bem como critérios mais afunilados para a eleição de diretores, sendo que, na opinião do Senador, esses critérios superariam vícios das indicações políticas e da eleição pela comunidade escolar, indo de encontro ao que propõe o PNE 2014-2024; e o PLS nº 94/15, da Senadora Fátima Bezerra (PT-RN), que sugeria alteração na redação dos incisos do art. 14, de modo a incluir os conselhos escolares na elaboração da proposta pedagógica da escola e a inclusão do art. 14-A, estabelecendo características, atribuições e função deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica do conselho escolar, sendo ele um órgão colegiado da escola pública.

Todavia, para o autor, a sustação da tramitação dos referidos foi determinada pela aprovação do PNE 2014-2024, haja vista que os argumentos contidos nos relatórios finais dos projetos, em tramitação na Câmara e no Senado, apoiaram-se no conteúdo do Plano aprovado, tendo sido recomendado o encerramento da tramitação de praticamente todos os projetos mencionados. Na esteira dessa providência

[...] os mesmos argumentos tendem a realçar a atribuição dos estados, Distrito Federal e municípios pela definição de normas da gestão democrática do ensino público na educação básica no âmbito de seus sistemas de ensino, embora se trate de atribuição corrente desde a LDB. (NARDI, 2016, p. 488).

É importante mencionar que o PNE é referência para estados e municípios na elaboração de seus próprios planos, e que possui 20 metas a serem cumpridas no prazo de dez anos, ali contida também a meta 19, que trata da gestão democrática da educação, com apontamentos que visam ao cumprimento desse princípio. O documento apresenta um rol de estratégias para que a gestão democrática seja processada nas instituições escolares, destacando-se entre elas: ampliação dos programas de apoio à formação dos conselhos de acompanhamento e fiscalização das políticas públicas em educação; nomeação dos diretores e diretoras de escola, com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, com a participação da comunidade escolar; incentivo à constituição de fóruns permanentes de educação; fortalecimento de grêmios estudantis e associação de pais e professores, articulados organicamente aos conselhos escolares; constituição e fortalecimento dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação; e, consulta aos profissionais da educação, alunos e seus familiares, na formulação do projeto político-pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares (BRASIL, 2014).

Portanto, as intenções declaradas com os espaços e mecanismos de institucionalização da gestão democrática, nos sistemas de ensino e nas escolas, sinalizadas no PNE, são diversas,

abrangendo desde a participação da comunidade no planejamento, execução e avaliação das ações, até o controle social pelos resultados almejados. A se julgar que os planos estaduais e municipais podem avançar na definição de vias, formas e recursos verdadeiramente úteis à democratização da gestão, vejo projetadas expectativas favoráveis ao avanço dessa democratização. Todavia, também entendo ser preciso considerar que a efetividade desse avanço depende diretamente das condições e da qualidade da participação dos sujeitos sociais das comunidades escolares, indispensáveis, a meu ver, para uma escola democrática que tenha entre seus objetivos o propósito da transformação das relações de poder no interior da escola, como uma extensão da transformação em nível da própria sociedade.

Em suma, podemos dizer que o princípio da gestão democrática do ensino público no Brasil, constitui tema controverso, o que fica ainda mais evidente se considerados o contexto dos embates e da correlação de forças em que são produzidos. Embora contido na Carta Magna de 1988 e referenciado na LDB de 1996 e no PNE 2014-2024, entendo que seu significado, enquanto participação e exercício de poder decisório, tensiona interesses e forças conservadoras existentes no país.

3.2 O CONSELHO ESCOLAR COMO ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE DEMOCRATIZAÇÃO

De acordo com Fernandes e Ramos (2010), o surgimento dos conselhos remete aos primórdios da história da humanidade, desde as comunidades primitivas, com os conselhos dos anciãos, sendo estes fundamentados no princípio da sabedoria e do respeito, advindos da virtude. Também, com os conselhos dos notáveis – “existentes em algumas áreas do governo, como educação, saúde, etc” (GOHN, 2002, p 10-11) – mais contemporâneos e que foram constituídos nos Estados nacionais com um caráter tecnocrático de assessoria especializada ao núcleo de poder dos governos (BRASIL, 2004a). Nesse sentido, é possível dizer que os conselhos, em sua origem, eram instâncias formadas por uma coletividade seleta que, segundo Fernandes e Ramos (2010), estava preocupada com a governabilidade e a manutenção do *status quo*.

Todavia, com o advento da industrialização, os conselhos foram sendo apropriados pelos grupos de esquerda como instâncias viabilizadoras da descentralização do poder, em prol das bandeiras populares. Conforme Hannah Arendt, citada por Gohn (2002, p. 10),

os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania [...]. Os conselhos

poderiam ser, não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.

Esse caráter contraditório na constituição histórica do conselho se manteve. Apesar de a elite ter estrategicamente relativizado em seu discurso a tendência elitista, que poderia ter um conselho, seu potencial descentralizador foi sendo incorporado sob uma vertente liberalizante-democrática. Os conselhos populares e de fábricas ou operários foram difundidos nas sociedades capitalistas a partir do final do século XIX, com o objetivo de inserir o povo, de alguma forma, em decisões de governo. Tais conselhos apresentavam caráter descentralizador do poder e lutavam em prol de bandeiras sociais e trabalhistas. Segundo o Dicionário de Política,

por Conselhos operários se entende, segundo o significado literal da expressão, os organismos representativos colegiais que reproduzem as características formais do "conselho" como órgão de poder revolucionário, ou seja: a) referência a coletividades concretas — neste caso os operários ocupados nas diversas empresas que lhes determinam o corpo eleitoral e a composição; b) formação baseada no princípio da delegação por parte de tais coletividades, em geral a modo de mandato imperativo e revogável; c) fusão, no âmbito dos seus poderes, das funções legislativa e executiva. Levado em conta o significado original da noção de "conselho" e a sua composição operária, o termo refere-se, pois, em primeiro lugar, a um fenômeno histórico definido, que coincide substancialmente com o ciclo de lutas operárias iniciado em 1915-16 nos principais centros industriais da Europa e transformado em aberto conflito político durante a crise revolucionária do primeiro pós-guerra. (BOBBIO, 2000a, p. 235).

No Brasil, conforme registra Gohn (2002, p. 10), nas últimas décadas destaca-se um conjunto de experiências colegiadas, a saber: “os conselhos comunitários [...] ao final dos anos 1970; os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980; e os conselhos gestores institucionalizados [...] dos anos 1990.” Esses últimos emergem “no contexto da redemocratização do país, na década de 1980, [em que] os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública.” (BRASIL, 2004a, p. 19).

Conforme apontado, o desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, resultando, posteriormente, na institucionalização dos referidos conselhos gestores de políticas públicas, que “têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base.” (BRASIL, 2004a, p. 19). Para tanto, as formas de organização e as funções atribuídas a eles

são as mais variadas possíveis, mas sua origem expressa sempre o desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas (BRASIL, 2004a). Na síntese de Gohn (2002, p. 12), os conselhos gestores

têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país [...]. Essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como a interesses de grupos e camadas sociais específicas, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etc.

Os conselhos escolares²³ fazem parte desse universo conselhistas. O debate em defesa da gestão democrática, na qual se insere a institucionalização de conselhos escolares, ganha destaque no contexto de mudanças sociais e de políticas neoliberais para a educação, adotadas no Brasil, na década de 1990. Essas políticas de Estado expressam-se por meio de consequências no campo educacional, que envolvem a minimização da participação do Estado na efetivação dos serviços públicos, mas amplia o espectro da ressignificação do discurso sobre a autonomia, a descentralização, a participação e a democracia. (CONCEIÇÃO, 2007).

De acordo com Werle (2003), os conselhos escolares constituem espaços destinados à discussão e à construção comunitária, por meio da voz de representantes das comunidades escolares, exigindo, para isso, um comprometimento político. Segundo Paro (2001), esses colegiados provocam esperanças de realização de relações democráticas no interior da instituição escolar, embora não se deva perder de vista o quão desafiador é essa realização, posto que vivemos em uma sociedade capitalista.

Desse modo, uma aposta demasiada confiante pode ser conferida à que vem expressa no documento do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004b, p. 34), segundo a qual o conselho escolar tem um significado próprio, inerente à escola, ou seja, constitui expressão da escola, “seu instrumento de tomada de decisão [...]”. Representa a própria escola, sendo a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence.” Esse entendimento, embora desejável, requer cautela, uma vez que não há garantias postas de que mecanismos como os conselhos

²³A expressão *conselho de escola* tem antecedente na “experiência dos conselhos de fábrica, na experiência autogestionária dos movimentos socializantes do início do século XX na Rússia, Itália, Alemanha e outros, que situavam o poder de decisão nas corporações que o constituíam” (BRASIL, 2004a, p. 36).

constituam-se naturalmente em espaços legítimos de participação, razão pela qual a resultante de sua ação pode tanto confrontar posturas patrimonialistas, quanto ser expressão da reprodução de expedientes típicos da dominação patrimonial que tenho referido no presente estudo.

Sobre o lugar e a vez dos conselhos na sociedade moderna, também Gohn (2002, p. 16) alerta que, se, por um lado, esses colegiados são espaços resultantes das conquistas dos setores organizados da sociedade,

por outro, eles são também parte de reconfiguração de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em lutas pela hegemonia do poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados por meio de lutas pelo acesso às informações e à igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos; os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres. Essa tensão é mais perceptível ao nível local, no qual os atores sociais se relacionam mais diretamente e no qual reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelísticas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais difícil.

Essa tensão, mais perceptível ao nível local, também pode ser relacionada com políticas de desconcentração de ações educacionais, destoadas de uma descentralização que considere a autonomia dos entes federados, haja vista ocorrer, por exemplo, a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica (DOURADO, 2007). Para Marques (2003), que considera essa uma estratégia estatal neoliberal, tal conduta pode ser caracterizada como uma política de desconcentração, na medida em que consiste numa imposição oficial, de cima para baixo, e não na redistribuição do poder no interior do sistema educacional. Em síntese, a denúncia é que no campo das políticas neoliberais há lugar para uma participação controlada e uma autonomia meramente operacional. Nesse sentido, participar de um determinado processo social ou educacional não envolveria o controle de suas instâncias decisórias.

Noutro sentido, os conselhos nascem da necessidade de quebrar com a verticalização e centralização da gestão da educação. De escolas que se centravam em modelos hierarquizados de gestão, como conhecidas até o início dos anos de 1980, para escolas situadas em um contexto de democratização impulsionado nessa década. Afinal, conforme lembra Fonteles Sobrinho (1997, p. 55), “a escola é concebida como uma instituição medidora de conflitos, consensos e contradições, portanto, não pode ser vista, apenas, como aparelho reprodutivo das relações sociais, mas como possibilidade de transformação destas relações.” Razão pela qual,

afirma Cury (2000, p. 45), a linha de frente dos conselhos, na relação Estado e sociedade, é “estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras”.

Pensando assim, a instituição de conselhos enquanto espaços de participação da população, nos assuntos da escola, constitui um importante marco no enfrentamento das referidas formas verticalizadas e centralizadas de gestão. Isso, tendo em vista que são órgãos colegiados, formados por representantes da comunidade escolar, que incluem professores, funcionários, estudantes e pais ou responsáveis pelos alunos. Acerca da composição desse colegiado, Werle (1997, p. 265) entende tratar-se de

um grupo de estrutura instigante e desafiadora, uma vez que é formado por pessoas heterogêneas, em que cada uma tem a sua posição e está no Conselho a partir de sua posição, sendo que é a partir de sua posição que cada representante da comunidade escolar [...] pode contribuir de uma determinada maneira.

Assim, ao passar pelo processo de escolha entre pares para ocupar uma das cadeiras do colegiado, com vistas a participar do debate e da tomada de decisões em nome do coletivo e em prol da escola, o representante deveria atuar na intenção de expor as demandas e intenções do seu segmento, surgidas no decorrer do processo pedagógico e institucional. Todavia, não há garantias de que a lógica de atuação seja essa, haja vista que, em nossa sociedade, os interesses individuais tendem a suplantar os coletivos. Ainda assim, em um plano de funcionamento para enfrentar as dominações patrimoniais, portanto alternativo à perspectiva individualista, compartilho da ideia de que o conselho escolar pode ser assumido como um “conjunto de pessoas que são diferenciadas entre si [...], se reúnem para discutir os problemas da escola e que assim expressam um compromisso com a escola pública” (WERLE, 1997, p. 266).

Podemos, nessa perspectiva, dizer que se trata de uma responsabilidade assumida por sujeitos imbuídos de propósitos para romper com relações clientelistas e de contar com espaços que envolvam o diálogo efetivo, a construção de consensos e o exercício de poder decisório. Sujeitos desprendidos de interesses particularistas ou corporativistas, envolvidos e preocupados com a comunidade da qual fazem parte e solidários com a causa democrática, uma vez que sua atuação é isenta de remuneração e revestida de interesse social (WERLE, 1997). Conforme Reis (2009, p. 143), “aqueles que participam numa coletividade solidária colocam-se, enquanto membros dela, como iguais perante os valores de um determinado sistema de interesses. Em outras palavras [...], se constitui pela negação [...] das desigualdades correspondentes a determinado sistema de interesses.”

Percebida a partir dessa perspectiva, sem que se perca de vista outras que situam-se num plano político distinto, a participação que se constitui “como forma de instituir e perpetrar um processo democrático, pode ser entendida desde a condição de um simples espectador de uma assembleia até um protagonista de destaque.” (MALLMANN, 1997, p. 223). Daí ser possível dizer que, a forma como os sujeitos participam determina o modo como o colegiado funciona. “Uma escola perpassada pelo autoritarismo em suas relações cotidianas muito dificilmente permitirá que a comunidade aí se faça presente para participar autonomamente de relações democráticas” (PARO, 2016, p. 60).

Então, na direção da construção de relações democráticas – e do rompimento com a concentração do poder dominante –, que funções caracterizam a atuação política do conselho escolar na gestão da escola pública? Essas funções podem ser assim sintetizadas:

a) Deliberativas²⁴: quando decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro. b) Consultivas: quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares. c) Fiscais (acompanhamento e avaliação): quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar. d) Mobilizadoras: quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação. (BRASIL, 2004b, p. 41).

Essa caracterização esperada para o conselho de escola põe-se como um desafio na modernidade, também aos próprios membros que o compõem, tanto em termos de entendimento, acerca das funções, quanto da abrangência da sua atuação política. Isso se deve porque, ao representar alguém, é necessário ouvir o segmento representado e, ao expor as opiniões num colegiado heterogêneo, há necessidade de debates com vistas à construção de consensos, o que ultrapassa uma mera ação ritualística por parte do conselho. “O pressuposto imprescindível para a efetivação da democracia apoia-se e institui-se a partir do poder de decisão, autonomia e efetivo vínculo entre representante e representado.” (MALLMANN, 1997, p. 228).

²⁴Cury (2015, p. 48), ao referir o caráter deliberativo dos conselhos, observa que o ato de deliberar “implica a tomada de uma decisão, precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez [...] implica a publicidade dos atos na audiência e na visibilidade dos mesmos.”

A esse respeito, Fonteles Sobrinho (1997, p. 68) alerta que o colegiado precisa ter cautela para não recair “na prática corporativa, [quando] os grupos buscam defender, de maneira exclusiva, seus interesses sem uma articulação mais ampla e unificada dos problemas educacionais e escolares”. Afinal,

o conselho escolar é um espaço público, mas não um espaço em que faço as minhas ideias públicas. Um espaço no qual “nós” construímos alguma coisa em comum e não, simplesmente, no qual “eu” torno públicas as minhas posições, as minhas convicções, os meus interesses e ideias. Nessa perspectiva, o Conselho Escolar é um espaço de construção comunitário, porque nele é construído o “nosso”. Ele é um espaço “de todos” e, ao mesmo tempo, “para todos”, por constituir-se pela voz e voto de representantes da comunidade escolar. (WERLE, 1997, p. 266).

Outro aspecto a ser destacado é o rompimento com a organização hierarquizada, instituída por um modelo de administração escolar fundado em relações autoritárias e clientelísticas, no qual a concentração de decisões na figura do diretor constitui marca central. É com base nesse modelo que o diretor concebe o conselho escolar como uma ameaça ao poder de gestão.

Essa atitude de temor dos dirigentes escolares está relacionada ao contexto histórico no qual a escola pública foi alicerçada, às relações de poder e ao autoritarismo na gestão da escola, reflexo de uma organização nos moldes de uma Administração Científica que foi constituída na instituição escolar e enraizada na prática diária que, infelizmente, ainda possui resquícios dentro de algumas escolas, dificultando, sobremaneira, o processo de envolvimento da comunidade escolar. (CAROZZI, 2015, p. 87).

Consoante às questões aqui levantadas, Paro (2001), a exemplo de outros autores, manifesta preocupação com o rumo que o conselho escolar vem seguindo, uma vez que tem se transformado em um órgão isolado no interior da instituição escolar, além de estar se revelando um espaço mais burocrático do que democrático. Para Mallmann (1997, p. 226), um redirecionamento seria possível se houvesse “compreensão dos processos de participação que estão diretamente ligados ao compromisso e efetivação de ações participativas dos sujeitos ativo, também, em outros espaços da sociedade.”

Em suma, vejo que a formação política do sujeito depende das possibilidades de experiências de participação e socialização do poder no seio da comunidade da qual faz parte. Quando não se concretizam essas experiências e, portanto, a formação do sujeito participativo, o papel que o conselho escolar assume tende à legitimação de práticas alicerçadas pela concentração de poder e, portanto, sob o signo do autoritarismo na gestão da escola. Pensar o conselho escolar noutro sentido significa, pois, reconhecê-lo também como

um espaço importante de luta da comunidade escolar, em razão da realização do projeto de educação que almeja, porque confia.

3.3 O QUE DIZEM OS ESTUDOS DA ÁREA SOBRE O CONSELHO ESCOLAR?

Conforme apontado, mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, regulamentadas na LDB de 1996, apontam diretrizes para a gestão da escola, em vista do princípio da gestão democrática do ensino público na educação básica. A materialização desse princípio, conforme verificado, também passa pela criação de conselhos escolares, concebidos como estratégia de gestão democrática da escola pública, tendo como pressuposto o exercício de poder, pela participação das comunidades escolar e local.

Segundo Paula (2011), o conselho escolar é um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, que possibilita a participação social e promove a gestão democrática. Nesse sentido, é uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação na qual se busca incentivar uma cultura democrática, portanto, contraposta à cultura patrimonialista. Todavia, não raro esses conselhos se constituem em instâncias inertes à promoção da participação efetiva e ao exercício do poder decisório, haja vista serem constituídos com objetivos diversos dos que evocam a democratização, ainda que os objetivos proclamados não os revelem.

A esse respeito, Schane (2014, p. 92) alerta que “os conselhos não podem ser entendidos como executores da efetivação da gestão democrática no plano da gestão gerencial, o que tem ocorrido até os dias de hoje [...]”, assim como o faz Cardozo (2008, p. 5), quando constata, a partir de um estudo realizado, “que as gestões das escolas não são compartilhadas com os conselhos, que servem apenas para legitimar as decisões tomadas nos gabinetes dos gestores”. Portanto, são indicativos de que a participação aqui defendida no plano democrático é “autônoma, crítica e concreta” (SCHANE, 2014, p. 92), sendo os conselhos escolares concebidos como espaços de aprendizagem política (CARDOZO, 2008).

Por circunstâncias como essas, e para além do contexto de criação, a constituição e o funcionamento do conselho escolar, considero necessário um estudo mais aprofundado sobre esse colegiado, no que se refere à sua correspondência com a reprodução da cultura política patrimonialista e, em outro sentido, sobre sua correspondência com uma perspectiva de atuação contra hegemônica, como espaço de propulsão da gestão democrática da escola pública. Por razões apontadas nesse estudo, as lentes serão deslocadas, posteriormente, para a realidade dos conselhos escolares de sistemas municipais de ensino.

Desse modo, recorri a um levantamento da produção acadêmica da área da Educação, realizado por meio de consulta ao portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Catálogo de Teses e Dissertações da mesma fundação. Ambos os levantamentos²⁵ ocorreram, primeiramente, mediante a utilização de descritores associados: *conselho escolar* e *participação* (identificados um artigo e 53 teses e dissertações); *conselho escolar* e *poder decisório* (identificada uma dissertação); *conselho escolar*, *participação* e *gestão democrática* (quatro artigos e 23 teses e dissertações). Em seguida, a fim de ampliar a abrangência, utilizei o descritor individual *conselho escolar*, por meio do qual foi possível obter quatro artigos e 96 teses e dissertações.

Destarte, as obras foram separadas por descritores e organizadas em quadros, a fim de que fossem sistematizadas segundo a presença ou não de reflexões relacionadas com os temas *participação* e *poder decisório* em conselhos escolares. Dessa primeira medida resultou a exclusão de parte dos trabalhos, seja porque estavam repetidos, uma vez que optei por ampliar o universo com o uso do descritor individual *conselho escolar*, seja porque alguns arquivos dos textos na íntegra não estavam disponíveis.

Assim, as obras que restaram foram submetidas a uma análise mais apurada, que permitiu adentrar às especificidades dos estudos publicados, sendo considerados, em cada trabalho: o resumo; o sumário; a introdução; e as considerações finais. A necessidade de maiores detalhes em relação ao conteúdo motivou, em alguns casos, a verificação das demais partes dos trabalhos.

Dessa leitura, outros trabalhos foram excluídos da análise final por terem sido identificadas referências genéricas à figura do *conselho escolar*, como para referi-lo como justificativa a uma questão de pesquisa, a exemplo da escolha como amostra de dados, ou, ainda, para contextualizar ou situar o quadro da gestão democrática no Brasil. Ou seja, são casos em que o conselho figura como elemento subsidiário para tratar de outros espaços e mecanismos de democratização da gestão, notadamente em torno do envolvimento da comunidade local e escolar na escola – elaboração do projeto político-pedagógico da escola, eleição de diretores, grêmios estudantis, Associação de Pais e Mestres, Conselho de Educação –, bem como da participação de pais, alunos e professores na gestão escolar. O procedimento

²⁵Foram consideradas as publicações do período de 1997 a 2017. Os filtros adotados no levantamento permitiram identificar: ano de publicação; nome da instituição; área de conhecimento; nome do autor; título do trabalho; nível; resumo; e palavras-chave.

possibilitou, portanto, a seleção de 27 trabalhos²⁶ cujos enfoques recaem na participação e poder decisório da comunidade escolar e local por meio do *conselho escolar*.

O pressuposto da análise, realizada com base nos resultados do levantamento, é que a autonomia da escola e a prática formativa de seus sujeitos se dão pela vivência da gestão escolar democrática, com a participação direta e ativa da comunidade em processos decisórios. Também, que essa participação deve ser estimulada, uma vez que ela não é natural e, sim, um processo de conquista, aprendido e, sobretudo, de disputa com o poder dominante, por meio da qual a escola também cumpre a finalidade de emancipação dos sujeitos que dela fazem parte (DEMO, 1988).

Voltando as atenções aos estudos levantados, foi possível identificar um conjunto de temas que constituem em objetos da atenção dos pesquisadores. Schane (2014), por exemplo, com o objetivo de compreender como os conselhos escolares funcionam e como tratam dos enfrentamentos encontrados nos seus processos de constituição e implementação, destaca a necessidade de se repensar as formas de participação (ativas ou passivas) de todos os sujeitos que o compõe. Isso porque, os achados de sua pesquisa apontam que uma participação ativa, por meio de instrumentos e processos apreendidos durante a passagem do sujeito pelo colegiado, como o diálogo, o compartilhamento de ideias e o envolvimento em assuntos coletivos, faz extrapolar o espaço pré-estabelecido de atuação, indo para além da instituição escolar. É nessa direção que Silva (2011), em seu estudo abordado em seguida, adverte que esse conselheiro, com vistas a uma participação ativa, necessita entender o seu papel, bem como participar de formações e questionar o direcionamento das ações do colegiado. Caso contrário, sua participação se torna passiva ante a complexa função que o órgão possui, quanto à efetivação da gestão democrática da escola.

Além disso, o desinteresse por parte de alguns conselheiros, as ações voltadas aos próprios interesses, a falta de mobilização e diálogo quando dos encontros, as deliberações sucedidas sem consulta a todos os membros do colegiado, bem como a realização de reuniões ordinárias, com finalidade de apenas informar as decisões anteriormente tomadas entre o gestor e o representante dos professores, denotam uma participação de caráter unicamente funcionalista – que são exemplos o recebimento e a aplicação de verbas –, fragilizando demasiadamente esse mecanismo de gestão democrática quanto às competências relativas à articulação e ao acompanhamento das ações deliberativa, administrativa, mobilizadora e pedagógica da escola (LIMA, 2011).

²⁶ Ao todo, foram identificados oito artigos e 19 teses e dissertações.

Rincon (2015), por sua vez, com o objetivo de analisar o processo de participação na tomada de decisões em escolas municipais e o papel do conselho escolar na democratização da gestão da rede municipal de ensino de Goiânia – GO, aponta que há forças que interferem nos rumos de políticas públicas de Estado e desafios e possibilidades para a consolidação de uma gestão democrática que, de fato, seja participativa. Segundo o autor, os conselhos escolares se apresentam como espaço que possibilita a democratização das relações de poder que se estabelecem na escola, trazendo a expectativa de promover a inclusão da comunidade escolar nos processos de tomada da decisão. A esse respeito, Schane (2014) parece-me complementar tal argumentação, quando defende que é por meio da politização e instrumentalização dos conselheiros que se torna possível a substituição da aceitação espontânea dos fatos pela direção e participação conscientes, a partir de uma visão de mundo coerente, crítica, renovada e a favor da transformação.

Com o objetivo de “apreender os desafios na construção de práticas e estratégias em prol de processos participativos da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico e no funcionamento do conselho escolar”, Silva (2011) refere a ausência de representação dos segmentos de alunos e pais em reuniões do colegiado escolar, não sendo encontrado, segundo os resultados da pesquisa que realizou, registros (atas e registros de presença) que comprovassem que esses eram convidados a participar. Segundo a argumentação da autora, é com a distribuição equitativa do poder no interior das escolas que os conselhos “poderão se constituir em importantes instrumentos para viabilizar o processo de ruptura com as tradicionais relações centralizadas, [autoritárias], hierarquizadas e burocratizadas comumente gestadas no interior do aparelho estatal e reproduzidas pelas escolas.” (SILVA, 2011, p. 154).

Ao passo que Silva (2011) assinala a ausência de representantes da comunidade em sessões do conselho, Fernandes e Ramos (2010), com o objetivo de apresentar reflexões sobre a implementação dos conselhos escolares no país, evidenciando as dificuldades encontradas na consolidação desse espaço no interior das escolas, constata em sua pesquisa que o segmento de pais, mesmo sendo chamado a participar, não o faz, o que representa grande prejuízo para a representação do segmento no conselho. Isso se deve, segundo entendem as autoras porque “as decisões aprovadas [no colegiado] servem, frequentemente, para ampliar a força de medidas que os professores já adotaram, ou pretendem adotar, ou que a direção escolar tem intenção de assumir, na tentativa de implantar na escola aquilo que a secretaria municipal ou estadual previamente definiu” (FERNANDES; RAMOS, 2010 p. 213).

A se pensar que os conselhos escolares “fiscalizam, decidem e executam” o que vem da direção da escola ou de órgãos da administração superior (HELO, 2007), submetendo à centralização das “decisões na figura de órgãos administrativos acima da escola, [...] [e/ou mesmo de] [...] grupos internos da própria escola” (CONCEIÇÃO, 2007, p. 7), a não participação de segmentos da comunidade, conforme descrito, acaba por ser uma das expressões dessa centralização, posto haver lugar para medidas de flagrante comprometimento dos processos “de discussão e envolvimento mais amplo da comunidade nas decisões da escola” (FERNANDES; RAMOS, 2010, p. 213). Ainda assim, por razões destacadas até aqui, há que se destacar o potencial dos conselhos escolares enquanto ferramenta de gestão, ferramenta essa “fundamentada na perspectiva da democratização das relações de poder no interior da escola” (FERNANDES; RAMOS, 2010, p. 210).

Com o objetivo de analisar o funcionamento e a organização do conselho escolar, para averiguar como alguns municípios utilizam esse colegiado no processo de democratização da escola, Luiz e Barcelli (2013) constataram que, no tocante ao funcionamento, não estava garantida a participação de todos os segmentos e nem a recomposição da representação do segmento em caso de vacância do cargo, situação que entendem fragilizar o papel esperado do conselho escolar. Igualmente Helo (2007), ao analisar a ausência do segmento dos estudantes no colegiado, considera que tal situação pode estar relacionada a uma visão, especialmente entre os que compõem o colegiado, de que os estudantes “ainda são dependentes, desmotivados e pouco contribuem para as discussões” (p. 198), também sob a alegação de que têm dificuldades para compreenderem e tratarem de determinadas questões.

Luiz e Barcelli (2013), do mesmo modo, consideram haver carência de legislação própria (regimento interno) para os conselhos escolares, o que leva ao desconhecimento dos conselheiros sobre as competências do conselho. Resta imprecisa, aos conselheiros, a operacionalização das reuniões, o seu papel no conselho e as funções que lhes cabe desempenhar. Destacada a necessidade de se enfrentar essas circunstâncias, as autoras reforçam a importância do colegiado quanto ao permitir “a participação ativa de todos – professores, coordenadores, funcionários, pais e alunos, comunidade local – em processos decisórios, criando um espaço de aprendizagem democrática que refletirá em outros aspectos da vida destas pessoas” (p. 67). As autoras, além disso, enfatizam que os conselhos têm potencial para proporcionar “vivências, práticas e aprendizados de estratégias de negociação, da correlação de forças existentes entre os diversos grupos e a elaboração de ideias e discursos” (p. 71). É um lugar onde se processam aprendizagens mútuas, trocas de experiências e oportunidades e a partilha de poder, sendo esperado que se baseiem “em um

debate coletivo que permita superar a competitividade e o autoritarismo das relações entre os diferentes agentes da educação escolar” (LUIZ; BARCELLI, 2013, p. 80).

A fim de discutir contribuições do modelo de gestão social, para o fortalecimento dos conselhos escolares, como espaços de exercício da experiência democrática, Afonso e Dutra (2017, p. 48) chamam atenção quanto à gestão autoritária do diretor, que pode limitar e controlar a participação dos sujeitos que compõem o conselho, pelo simples fato de entender o colegiado “como uma ameaça de divisão de poder”.

Além disso, para evitar opiniões díspares, bem como confronto de ideias, em muitas ocasiões, a composição do colegiado envolve sujeitos de maior confiança do diretor da escola, que se submetem à sua vontade expressa, o que reforça, segundo as autoras, a estrutura burocrática da escola e, nessa direção, a “participação formal hierarquizada” (AFONSO; DUTRA, 2017, p. 48) do colegiado.

Ademais, em circunstâncias como essas, os membros do conselho tendem a ficar receosos quanto à exposição de suas opiniões, principalmente se divergem dos demais conselheiros ou possuem argumentos diferentes do esperado por outros membros, haja vista que as informações e decisões concentram-se, frequentemente, nas mãos dos segmentos de professores e funcionários (RAMOS, 2013). Outro fator, dificultador da participação, apontado é “a falta de instrumento de comunicação e de transmissão dos assuntos a serem discutidos na reunião” (RAMOS, 2013, p. 48).

Em síntese, os apontamentos feitos até aqui sobre o conselho escolar tendem a alertar sobre a composição e a dinâmica do colegiado, mais como uma necessidade burocrática do que um mecanismo originalmente endereçado à democratização da escola, uma vez que fatores, a exemplo da representatividade exercida pelos conselheiros, ainda se apresentam pouco consolidados. Por razões como essa, Afonso e Dutra (2017) apostam numa atuação do colegiado baseada no “modelo de gestão social [que] possui características como diálogo, participação, democratização e emancipação, [para] contribuir [no] fortalecimento do conselho escolar como espaço democrático” (p. 35), de modo que não dependa somente do esforço individual, mas também de um contexto sócio-institucional, que incentive e ofereça bases para a participação dos conselheiros e de toda a comunidade escolar e local.

Em estudo que pretendeu identificar os mecanismos utilizados para a inscrição da temática da gestão democrática na agenda das secretarias de educação e das escolas, assim como o envolvimento de gestores e conselheiros escolares em processos de formação, Aguiar (2008) reflete sobre o material pedagógico utilizado em encontros de formação, como meio para instigar o debate sobre democratização da gestão e conceber “os conselhos escolares

como um dos mecanismos de democratização da escola” (p. 135). A autora acredita que o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, do Ministério da Educação, favorece

a compreensão de que o Conselho Escolar pode ser construído de forma coletiva, como um lugar de participação e decisão de caráter pedagógico e político, como um espaço de debate e negociações em torno das necessidades e prioridades da escola e como um canal de democratização da gestão escolar. (AGUIAR, 2008, p. 141).

Isso é possível, reforça a autora, uma vez que os objetivos do Programa perpassam desde “a implantação, [até a] consolidação e desempenho dos conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica do país” (AGUIAR, 2008, p. 132).

Corroborando com essa compreensão acerca do papel esperado dos conselhos escolares, Pereira (2009, p. 7) refere que eles se constituem em “lugar privilegiado para o encontro, os diálogos e palco de decisões coletivas sobre os rumos da escola”. Para o autor, o processo formativo que pode resultar da dinâmica dos conselhos leva ao aperfeiçoamento e à “ampliação do pensar, do agir e da construção de um perfil diferenciado [de sujeito]” (p. 178), com potencial para romper com a prática de deliberações verticalizadas, comumente encontradas dentro das escolas.

Com vistas a realizar uma análise da política de gestão democrática na escola pública, assim como do seu funcionamento, vinculado às configurações sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil contemporâneo, tendo por referência o caso do conselho escolar de um colégio de rede municipal de ensino, do interior do estado do Rio de Janeiro, Amaral (2017) comenta ter constatado existir, por parte do referido conselho, um posicionamento claro sobre gestão democrática. No entanto, pondera que a maioria dos integrantes do colegiado declara participar de reuniões do órgão somente em casos de “importância específica” (AMARAL, 2017, p. 68), e que ainda assim esses casos são tratados apenas por alguns membros, que participam mais efetivamente. Portanto, é possível perceber que as constatações e reflexões apontadas por Amaral (2017), sobre limitações na participação de conselheiros no conselho escolar, coadunam com as apresentadas por Fernandes e Ramos (2010) e por Luiz e Barcelli (2013), convergindo, em termos de características, para um modelo funcional de participação.

Carozzi e Estrada (2015), ao enfocarem o processo de implementação do conselho escolar em um município paranaense, confirmam que houve uma tentativa da comunidade escolar em institucionalizar o conselho em 2003. Porém, a resistência por parte de alguns agentes públicos e a falta de suporte ocasionaram a interrupção do projeto. Foi somente em 2012, e por interferência de instâncias superiores (Ministério da Educação – MEC), que o

órgão foi implementado, não sendo, infelizmente, o “resultado de um movimento que emergiu da sociedade” (p. 164), destacam as autoras. As limitações impostas pelos governantes ao colegiado se processaram, portanto, mediante influência de fatores externos à escola.

Com base nos achados da pesquisa, as autoras assinalam que a participação da comunidade escolar na gestão da escola está atrelada a estigmas e a diversas dificuldades, que envolve desde a mencionada anteriormente, até a de uma cultura da não participação ou, quando da sua existência, a uma submissão a práticas relacionadas meramente à execução de determinadas tarefas.

Esses apontamentos sobre visões reducionistas do papel do conselho escolar, bem como sobre balizamentos impostos a sua atuação na gestão da escola pública, também referidos por Amaral (2017), colocam em dúvida funções de base do colegiado, como a deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica. Nessa mesma linha de análise, Carozzi e Estrada (2015), destacam que a oferta de cursos de formação pode ser um caminho para melhorar o desempenho do papel de conselheiro, favorecendo a compreensão acerca do colegiado, enquanto arena de poder decisório e como espaço institucionalizado de gestão democrática da escola.

Imbuído do propósito de apreender como a elaboração do projeto político-pedagógico ganha materialidade na escola, Marques (2003) constata que os conselhos escolares pesquisados²⁷, que também funcionam como Unidades Executoras (UEX)²⁸, têm sua atuação circunscrita ao recebimento e utilização de verbas e à posterior fiscalização, bem como ao cumprimento do projeto político-pedagógico da escola. O autor expõe, também, que os documentos norteadores das instituições investigadas não estão

se constituindo em um instrumento de construção da singularidade das escolas, [haja vista não terem sido encontradas] nas representações sociais dos conselheiros referências aos pressupostos sociopolítico-filosóficos que dariam a feição da escola; além disso, em sua maioria, as representações sobre o projeto ancoram-se no planejamento (MARQUES, 2003, p. 594).

No exame do papel do conselho escolar como estratégia de gestão, no contexto de orientações do sistema capitalista, as reflexões de Carozzi (2015), em sua pesquisa

²⁷ Foram pesquisados três conselhos de três escolas pertencentes à rede municipal de ensino do Cabo de Santo Agostinho, região metropolitana do Recife.

²⁸ Segundo o Ministério da Educação (2014a, p. 13), Unidade Executora (UEX) “é uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas”, exigida pelo governo federal para o envio de recursos às escolas. Tem como atribuição: administração, controle e gerenciamento dos recursos financeiros da escola; manutenção e conservação da infraestrutura e equipamentos necessários ao funcionamento da escola; e prestação de contas de todos os recursos recebidos pela escola.

dissertativa, coadunam com os achados de Carozzi e Estrada (2015) quando assinalam que, por vezes, a iniciativa de implementação de colegiados nas escolas parte da categoria dos educadores, mas, quando não há suporte legal e incentivo solidário e institucional, o projeto se encerra. Para a autora, embora havendo, por parte da direção da escola, uma preocupação com a falta de envolvimento da comunidade escolar, em especial dos pais, também estes frequentemente julgam não encontrar motivação e nem sentido em uma participação limitada, devido à falta de conhecimento, tanto da legislação quanto do seu papel enquanto conselheiro.

Outro estudo, de Bioto Filho (2013), que enfocou a participação dos professores na gestão da escola pública, mais precisamente quanto à participação deles no conselho escolar, destaca que, apesar do poder formal do colegiado, esse poder muitas vezes não é exercido. Segundo o autor, algumas questões possibilitam encetar explicações para essa situação: falta de conhecimento e esclarecimento; falta de engajamento do corpo docente, quando se limita às funções cotidianas da sala de aula; dificuldade de perceber/aquilatar os processos inerentes e decorrentes da atuação do conselho; e concentração do poder decisório na pessoa do diretor (burocrático e/ou paternalista). Quanto a este último aspecto, Martins (2015), em seu estudo dissertativo que será abordado em seguida, acrescenta que, dentro do próprio colegiado, há “uma visão verticalizada das ações e decisões deste sujeito diretor, que, também na ótica dele próprio, responsabiliza-se demasiadamente pela condução do processo” (p. 105). Assim, retornando ao estudo de Carozzi (2015), podemos dizer que situações como essas resultam em formas de participação que não avançam, porque são restritas e contribuem para a legitimação de estruturas hierarquizadas.

Ainda com base nas defesas de Carozzi (2015), o conselho pode constituir-se em um órgão máximo de partilha do poder e de tomada de decisões no interior da escola, um espaço de permanente debate e articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar. Esse posicionamento concorda com o de Matos (2006, p. 146), que acredita ser o colegiado um espaço para “reunir pessoas com saberes diferenciados para pensarem a respeito dos problemas que envolvem a escola e, ao mesmo tempo, dar um *feedback* à gestão municipal sobre a materialização da política no interior das unidades escolares.”

A implantação de conselhos escolares em Manaus, descrita por Dutra (2013), para a qual foram realizados “fóruns, seminários, oficinas e encontros, tendo o conselho escolar como temática central, destinadas à formação de gestores e representantes dos segmentos que compõem o conselho escolar²⁹, em parceria com o Programa Nacional de Fortalecimento dos

²⁹A autora refere o fato da secretaria municipal de educação ter criado, como parte da estrutura, a Divisão de Apoio à Gestão Escolar. O setor visou “orientar e acompanhar o processo de gestão, a criação e a implantação

Conselhos Escolares” (p. 67), levou a autora a constatar uma significativa mudança na relação entre a escola e os pais ou responsáveis, destacando-se “a distribuição das responsabilidades [e] o compartilhamento de tarefas” (p. 67). No entanto, conforme referido anteriormente, Matos (2006) adverte que os conselhos escolares possuem uma tendência em priorizar a função de gestão financeira, com enfoque maior na área administrativa – como nas decisões sobre as aplicações das verbas, acompanhamento e fiscalização de obras de ampliação, reformas e reparos da estrutura física da escola –, em detrimento de outras funções de ordem deliberativa, consultiva, mobilizadora e pedagógica.

Silva (2014), por sua vez, que analisou a relação entre a base normativa e a atuação do colegiado escolar, assim como as implicações na implementação da gestão democrática, constatou, nas escolas pesquisadas, que “o processo de democratização atende [...] as normas e exigências da Secretaria de Estado da Educação, longe de [ser] uma prática democrática no chão das escolas” (p. 116). Além disso, a autora menciona outras situações que prejudicam a atuação dos colegiados, como: a dificuldade dos membros do conselho em expressar; o fato de a participação ficar limitada às discussões que envolvem temas relacionados “à infraestrutura da escola, aspectos pedagógicos, financeiros voltados para as aplicações de recursos, projetos educativos, merenda escolar, melhoria do ambiente escolar e do plano de desenvolvimento da escola” (p. 118); a forma como se processa a fiscalização do uso dos recursos públicos, tendente a assumir apenas um sentido de cumprimento de exigência formal, sem levar em consideração as prioridades da escola; e a comunicação com a comunidade em geral, haja vista ocorrer através de relatórios e comunicados expostos em murais, sem a possibilidade de formação ou encontros para discussões (SILVA, 2014).

A priorização, pelo conselho escolar, da dimensão administrativa, também é mencionada por Dias (2011), que investigou a atuação do conselho escolar de duas escolas públicas de ensino médio do Distrito Federal. Segundo a autora, também pesa a ausência de uma cultura de participação nos casos estudados, possivelmente relacionada à centralização de poder na pessoa do gestor escolar, esta que, conforme apontam Lima (2011) e Matos (2006), constitui entrave central no processo de descentralização das decisões. Ademais, o papel do conselho escolar fica comprometido em face de diversos impedimentos encontrados quando de sua atuação, merecendo destaque: carecimento de reuniões planejadas; falta de conscientização sobre o papel a ser exercido pelo conselheiro; ausência de comunicação,

do conselho escolar e a instituição do Grupo de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares, [com vistas a desenvolver] ações de fomento à implantação dos conselhos nas escolas públicas municipais” (DUTRA, 2013, p. 67).

acerca das responsabilidades de cada integrante do conselho; frágil diálogo entre os segmentos da escola; burocratização das atividades do conselho; e acompanhamento superficial da execução do projeto político-pedagógico (DIAS, 2011).

Apesar das limitações apontadas, que projetam desafios ao bom funcionamento do conselho escolar, Dias (2011) destaca o colegiado como um espaço de aprendizado participativo, em que todos os segmentos escolares são capazes de tomar as melhores decisões a respeito da organização da escola e de assimilar que a sua atuação, no conselho escolar, perpassa pelas funções consultiva, deliberativa, mobilizadora e supervisora.

Nessa direção, o estudo de Martins (2015), que visou compreender o processo de participação dos conselhos escolares, com vistas à gestão democrática de escolas de educação infantil no município de Canoas - RS, destaca justamente a descentralização das decisões no interior da escola pública, assim como as práticas de formação endereçadas ao aperfeiçoamento da atuação dos conselheiros, formação essa de sujeitos comprometidos com a construção de condições de igualdade e justiça. Nessa perspectiva, a autora aposta em ações que possam ser expandidas, de modo a ultrapassar os muros da escola e possibilitar que a troca de saberes e fazeres cumpra o papel da integração, não só da família com a escola, mas de toda a comunidade. Para Martins (2015), ao tornar a escola uma referência de participação, estar-se-á criando a base para a cidadania, expondo jovens e crianças a um movimento dialético de reorganização do poder, uma vez que os conselhos, como um todo, oportunizam o desenvolvimento das pessoas na busca por alternativas no seio da própria comunidade.

O Quadro 1 sintetiza o conjunto de trabalhos examinados, seguido do apontamento de elementos que, de um lado, identificam um perfil convergente com a reprodução de traços da dominação patrimonial e circunstâncias que moldam esse perfil e, de outro, sinalizam uma perspectiva de resistência a essa dominação, na perspectiva de projetos de democratização da gestão.

Quadro 1 – Sistematização do levantamento da produção acadêmica da área sobre conselho escolar (1997 a 2017)

(continua)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
<p>Título: Conselho escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática Autor: Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes; Géssica Priscila Ramos Ano: 2010</p>	<p>Pais e mães evitam participar das reuniões convocadas, uma vez que as decisões aprovadas servem para consolidar as medidas já adotadas ou que se pretende adotar. A escola é percebida como propriedade do governo, do diretor, dos professores e funcionários.</p>	<p>Título: A organização do trabalho escolar em foco: os limites das heranças antidemocráticas e as potencialidades dos processos participativos Autor: Maria Vieira Silva Ano: 2011</p>	<p>O espaço do conselho escolar proporciona uma distribuição equitativa do poder, em que a soberania do grupo controla o autoritarismo, rompendo, assim, com as relações centralizadas, hierarquizadas e burocratizadas que são gestadas no interior das escolas.</p>
<p>Título: Contribuições do modelo de gestão social para o fortalecimento dos conselhos escolares como espaço democrático Autor: Maria Lúcia Miranda Afonso; Gislene Silva Dutra Ano: 2017</p>	<p>O conselho escolar é visto pelo gestor como uma ameaça de divisão de poder. Para tanto, tem sua participação limitada a uma formalidade e é controlada através do excesso de normatização, bem como submetida à vontade expressa pelo diretor. A representatividade dos conselheiros é pouco consolidada, há ausência de instrumento de comunicação e de transmissão dos assuntos a serem discutidos nas reuniões e limitação na manifestação das opiniões divergentes.</p>	<p>Título: Conselhos escolares e participação: a perspectiva de técnicos de secretarias municipais de educação do estado de São Paulo Autor: Maria Cecília Luiz; Juliana Carolina Barcelli Ano: 2013</p>	<p>O conselho escolar é um espaço de transparência, de corresponsabilidade e de participação ativa de todos em processos decisórios, proporcionando uma aprendizagem mútua e democrática. Permite a troca de experiências e a partilha de poder através de vivências práticas e aprendizados de estratégias de negociação, da correlação de forças existentes entre os diversos grupos e a elaboração de ideias e discursos. São necessários tempo e local próprios para reunir os representantes e representados, com vistas a discussões coletivas e acordos comuns, superando a competitividade e o autoritarismo das relações entre os diferentes agentes da educação escolar.</p>
<p>Título: Gestão e conselhos escolares: democracia como processo dinâmico e em permanente movimento Autor: Arildo dos Santos Amaral Ano: 2017</p>	<p>A maioria dos conselheiros só participa de eventos e reuniões. Quando há uma importância específica, apenas alguns membros participam efetivamente.</p>	<p>Título: Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares Autor: Márcia Angela da S. Aguiar Ano: 2008</p>	<p>O conselho escolar pode ser construído de forma coletiva, como: um lugar de participação e decisão de caráter pedagógico e político; um espaço de debate e negociações em torno das necessidades e prioridades da escola; e um canal de democratização da gestão. Para tanto, é preciso ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas, apoiando a implantação e o fortalecimento desses colegiados, por meio de sua capacitação. É neste espaço que existe a possibilidade de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, bem como substituição da cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã.</p>

(continua)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação Patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
<p>Título: O conselho escolar e a implementação no município de Cascavel/PR Autor: Elizangela S. Carozzi; Adrian A. Estrada Ano: 2015</p>	<p>Idealização de que no espaço do conselho escolar há uma cultura da não participação, ou que a participação é restrita à execução de tarefas e à contribuição financeira.</p>	<p>Título: Conselhos escolares: a participação das comunidades e as implicações sobre o cotidiano da escola pública Autor: Rodrigo Pereira Ano: 2009</p>	<p>Espaço para o encontro, os diálogos e palco de decisões horizontais e coletivas sobre os rumos da escola. Além disso, é nele que acontece o processo de aperfeiçoamento, de ampliação do pensar, do agir e da construção de um perfil diferenciado de cidadão.</p>
<p>Título: O projeto político-pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros Autor: Luciana Rosa Marques Ano: 2003</p>	<p>Os Conselhos Escolares funcionam como Unidades Executoras, sendo responsáveis unicamente pelo recebimento, utilização e fiscalização das verbas, bem como pelo projeto político-pedagógico da escola.</p>	<p>Título: A gestão democrática nas escolas de ensino fundamental da Rede Municipal de Educação de Goiânia: desafios e possibilidades a partir da visão dos professores do conselho escolar Autor: Hugo Alves Rincon Ano: 2015</p>	<p>O conselho escolar é visto como um espaço de socialização do poder e da tomada de decisão, com o objetivo de construção de um plano de ação coletivo e participativo para a resolução dos problemas ou para a criação de novos caminhos, através de relações mais horizontais, cooperativas, democráticas e humanas.</p>
<p>Título: Organização e gestão escolar: uma análise do conselho escolar na rede pública municipal de Cascavel Autor: Elizangela Silva Carozzi Ano: 2015</p>	<p>Falta de suporte ou descontinuidade na implementação do colegiado nas escolas. A comunidade escolar não se envolve nos assuntos da instituição e, quando se envolve, restringe sua atuação apenas aos trabalhos relativos à arrecadação de verbas ou discussões a respeito da violência. Os pais não encontram sentido em uma participação limitada pela legislação, ou não se reconhecem capazes de, ao menos, participar de reuniões, o que legitima a estrutura hierárquica carregada de ideologia burocrática.</p>	<p>Título: Conselho escolar: possibilidades e desafios na implementação da gestão democrática Autor: Rita Schane Ano: 2014</p>	<p>O conselho escolar é o elo entre o Estado e a comunidade, sendo ele um espaço de diálogo e consenso coletivo, na perspectiva da democratização das relações de poder e do conhecimento no interior da escola, com a participação de toda a comunidade escolar nas tomadas de decisões. É por meio da politização e instrumentalização dos conselheiros escolares que será possível a substituição da aceitação espontânea dos fatos pela direção consciente, coerente, crítica e renovada.</p>
<p>Título: Gestão e processo de implantação do conselho escolar nas escolas públicas municipais de Manaus – Zona Leste (2008-2013) Autor: Rosana Socorro Cavalcante de Souza Dutra Ano: 2013</p>	<p>Os conselhos escolares priorizam a função executora de recursos financeiros, em detrimento das demais atribuições (deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora). Por vezes, possuem uma atuação não satisfatória, pois não participam da elaboração do projeto político-pedagógico da escola.</p>	<p>Título: Conselho de escola: construindo a participação no país da exclusão Autor: Manoel Alves Guerra Ano: 1998</p>	<p>Com o conselho escolar altera-se a estrutura do poder decisório da unidade escolar, passando da lógica da exclusão para a lógica da inclusão. É um espaço de divisão de responsabilidades das decisões, de formação de lideranças e de compartilhamento, bem como de descentralização pedagógica, administrativa e financeira. Com a sua representatividade, é expressão do projeto político-administrativo da unidade escolar.</p>

(continua)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação Patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
<p>Título: Gestão colegiada em escolas públicas estaduais: confronto do sentido democrático no legal e no real</p> <p>Autor: Roza Maria Soares da Silva</p> <p>Ano: 2014</p>	<p>Os conselheiros possuem uma compreensão limitada e elementar do processo de gestão democrática, bem como quanto aos princípios, concepções e diretrizes que sustentam a autonomia escolar. Também têm dificuldades em expressar sua participação, sendo esta limitada a reuniões do colegiado, que envolvem temas irrelevantes, sem levar em consideração as prioridades da escola. A ausência de formações e os escassos momentos de encontros exclui os pais do poder decisório.</p>		
<p>Título: Conselhos escolares: instrumentos de gestão democrática? Uma experiência em duas escolas públicas do Distrito Federal</p> <p>Autor: Josiane Moreira Dias</p> <p>Ano: 2011</p>	<p>Ausência de uma cultura de participação pelo fato de o conselho escolar priorizar a dimensão administrativa em detrimento das demais. A falta de conscientização sobre o papel exercido por cada membro do colegiado, a centralização do poder na figura do gestor escolar, a falta de comunicação acerca das responsabilidades de cada parte entre os integrantes e a inexistência de abertura para o diálogo entre os segmentos da escola, fazem com que o papel do conselho resulte em assinaturas de papéis e aprovação do orçamento. Também, não existe o acompanhamento da execução do projeto político-pedagógico da escola.</p>		

(continua)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
<p>Título: Os conselhos escolares e a construção da gestão democrática no município de Jaboatão dos Guararapes</p> <p>Autor: Iagrici Maria de Lima</p> <p>Ano: 2011</p>	<p>Centralização de poder na pessoa do gestor escolar. Como consequência, ocorre entraves no processo de descentralização das decisões, pois os conselheiros não têm interesse e nem questionam o direcionamento das ações do colegiado. Ações individualistas, voltadas a interesses próprios, resultam na falta de mobilização e diálogo entre os sujeitos que compõem o colegiado. Algumas deliberações ocorrem sem consulta a todos os membros do conselho, as poucas reuniões ordinárias servem apenas para informar as decisões tomadas entre o gestor e o representante dos professores. Falta de articulação e de acompanhamento das ações do colegiado resultam numa participação de caráter funcionalista.</p>		
<p>Título: A atuação do conselho escolar na gestão da educação: um estudo de caso no município de Olinda – PE</p> <p>Autor: Erika Carla Vieira de Matos</p> <p>Ano: 2006</p>	<p>Ausência de reuniões, atitudes e comportamentos desinteressados, deficiência no acompanhamento do desenvolvimento escolar dos alunos, atuação limitada a questões de ordem pedagógica da escola, falta de regimento interno e participação passiva atrelada à gestão autoritária que centraliza as decisões na figura do gestor, são alguns dos entraves constatados quando da atuação do conselho escolar. O desconhecimento sobre as competências resulta em omissão e na delegação das questões administrativas e pedagógicas à direção da escola.</p>		
<p>Título: Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática</p> <p>Autor: Marcos Vinícius Conceição</p> <p>Ano: 2007</p>	<p>Centralização das decisões na figura do diretor, de órgãos administrativos superiores ou de grupos internos da própria escola.</p>		

(continua)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
<p>Título: Gestão democrática na educação infantil: qual o lugar dos conselhos escolares? Autor: Gisele Bervig Martins Ano: 2015</p>	<p>O conselho escolar possui uma participação rasa, com enfoque mais na área administrativa e burocrática do que na pedagógica. As atividades-fim, como fiscalizar recursos, comprar materiais, trabalhar e articular eventos de integração aparecem como as mais importantes, carecendo de empoderamento para debater sobre as questões voltadas a aprendizagem. Há uma visão verticalizada das ações e decisões que se concentram na figura do diretor que, também na ótica dele próprio, responsabiliza-se demasiadamente pela condução do processo. Falta reflexão pertinente ao projeto político-pedagógico, bem como ausência de engajamento e motivação nas reuniões.</p>		
<p>Título: Conselho escolar e gestão democrática: análise da participação dos conselheiros nas escolas municipais de São Carlos Autor: Renata Pierini Ramos Ano: 2013</p>	<p>Fatores externos dificultam o processo democrático nas escolas, como a subseção de poder no município, que gera interrupções em ações implementadas ou a resistência por parte do grupo que se encontra no poder. Os segmentos seguem temerosos em relação a sua atuação e poder de fala, em especial os pais e alunos, já que o conhecimento e o poder estão concentrados nas mãos dos segmentos dos professores e funcionários.</p>		
<p>Título: Os professores e o conselho de escola: compromisso pedagógico democrático Autor: Luiz Carlos Bioto Filho Ano: 2013</p>	<p>O poder decisório do colegiado não é exercido, ora pela falta de conhecimento e esclarecimento, ora pela falta de engajamento do corpo docente, que se limita às funções cotidianas da sala de aula, ora porque as deliberações têm sido tradicionalmente concentradas na pessoa do diretor, ora pela dificuldade de perceber/aquilatar os processos inerentes e decorrentes da atuação do conselho.</p>		

(continua)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
<p>Título: A instituição do conselho escolar: quando o imaginário social se diz democrático Autor: Cleidilene Almeida Silva Ano: 2012</p>	<p>O conselho escolar possui caráter executor e gerenciador da escola, quanto aos recursos públicos que recebe. Os processos de democratização podem representar a domesticação ou o empobrecimento das ações da comunidade. A questão cultural e política está permeada de características como o autoritarismo, o clientelismo, o patrimonialismo e a hierarquia.</p>		
<p>Título: Ação política e aprendizado: o papel da cultura local do bairro Calabar na constituição da identidade política no Conselho Escolar de uma escola municipal na cidade de Salvador Autor: Dione Sá Carvalho Dórea Ano: 2011</p>	<p>A prática participativa do colegiado centra-se no poder da equipe gestora, de professores e de funcionários da escola. A presença do gestor como presidente do colegiado inibe a espontaneidade dos demais participantes. Há desconhecimento dos documentos que orientam as ações educativas da escola, bem como desconsideração do segmento alunos na composição do órgão.</p>		
<p>Título: A gestão da política educacional no cotidiano da escola: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís – MA Autor: Nadja Fonseca da Silva Cutrim Campos Ano: 2011</p>	<p>Espaço de reprodução das relações de poder devido à ausência de formações para o conhecimento do papel dos conselheiros, frente à gestão democrática da escola. Também há pouca participação da comunidade nas reuniões do colegiado, demarcando uma atuação meramente desconcentrada quanto às ações e responsabilidades, ao invés de descentralizada.</p>		

(conclusão)

Apontamento à reprodução da cultura patrimonialista		Resistência a formas de dominação patrimonial	
Identificação	Elementos apontados	Identificação	Elementos apontados
Título: Política de conselhos escolares: trajetórias de efetivação Autor: Liane Bernardi Helo Ano: 2007	As pessoas que compõem o colegiado são de total confiança do diretor e têm medo de contar o que acontece nas reuniões. O órgão enfatiza mais as questões relacionadas ao aspecto financeiro e a indisciplina dos alunos do que as demais funções, uma vez que os membros possuem dificuldades em compreender certas questões. Ademais, fiscaliza, decide e executa o que a direção ou a Secretaria de Educação coloca para o órgão, ou age sobre aquilo que a secretaria se exime, como a insuficiência de recursos. Também não há espaço de interlocução entre os segmentos, há falta de recomposição da representação quando da vacância de uma representação e uma visão distorcida de que os alunos são dependentes, desmotivados e que pouco contribuem para as discussões.		
Título: Gestão democrática da educação e o papel dos conselhos escolares: o caso do município de Olinda Autor: Clarissa Maria Bezerra de Aguiar Ano: 2009	A substituição constante das representações dos segmentos de pais e alunos e a falta de formação continuada dos representantes do colegiado, constituem entraves ao processo de democratização da escola.		

Fonte: organizado pela autora com base nos trabalhos levantados (2018).

A sistematização constante no quadro permite inferir que há um esforço da área em denunciar experiências em conselhos escolares, que visam unicamente ao cumprimento da base normativa sem, no entanto, levar mais efetivamente a efeito o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público, ratificado na LDB. Há, também, uma preocupação dos estudiosos em apontar os desafios que atravessam o referido colegiado para se firmar enquanto instrumento de democratização, além de seu potencial, ainda pendente de ser explorado no campo da gestão educacional. Como contraponto, indicam possibilidades em termos de atuação política dos conselhos escolares, por meio da qual são perspectivadas, por exemplo, possibilidades de rompimento com práticas patrimonialistas no interior desses conselhos.

Em sua maioria, as produções expõem quanto à desconstrução da visão romantizada dos conselhos, uma vez que, conforme Paz (2004), a sensação de que os conselhos podem tudo é resfriada à medida que a realidade concreta é descortinada. Todavia, em paralelo à denúncia desse enquadramento, é evidente que a aposta nos conselhos escolares reside, em grande medida, na possibilidade de inovação na gestão escolar, e de sua soma a outros espaços e mecanismos de participação política, com vistas a avanços na democratização da gestão da escola.

Enfim, com base nas contribuições dos autores pesquisados, é possível reunir um conjunto de características que possibilitam delinear, ainda que de modo geral, perfis de participação e de poder decisório, esboçados em razão da fisionomia que assume a atuação política em conselhos escolares, a partir do que nos oferecem as reflexões e as análises dos autores, muitas das quais construídas a partir de experiências no interior de escolas públicas do país. A referência que tomo nesse delineamento é, por um lado, a correspondência com a reprodução de uma cultura política patrimonialista e, por outro, a correspondência com uma perspectiva de atuação contra hegemônica em relação a tal reprodução e, portanto, no sentido da propulsão de condições favoráveis à democratização da gestão da escola pública.

Relativamente ao perfil que assume a participação e o processo decisório de conselhos, imersos em um contexto de reprodução da cultura patrimonialista, sobressai um conjunto de características, a saber: *limitação* imposta ao funcionamento do conselho, seja por imposição de dispositivos normativos, seja por determinantes de ordem prática, operados por órgãos externos e mesmo por forças internas à escola; *submissão* à vontade e decisão do diretor; *exclusão* ou apagamento de determinados segmentos da comunidade, tanto na constituição quanto na participação direta das reuniões do colegiado; *delegação de competências* dos conselheiros ao diretor da escola, quando das reuniões do colegiado, com a justificativa de desconhecimento da legislação vigente e da rotina escolar; *coibição* da livre expressão nas reuniões do conselho; *dissimulação* da composição do conselho, que fica condicionado a uma mera formalidade de representação dos segmentos, sem que na prática isso se efetive; *restrição* à atuação política do colegiado, geralmente evidenciada pela concentração do conselho em ações de ordem executora, fiscalizadora formal e de algumas frentes administrativas da escola, assim como no tratamento de assuntos mais abrangentes e gerais; *legitimação* das decisões anteriormente tomadas pelo diretor ou por ele e os professores; postura *paternalista* e comportamento *autoritário* do diretor, que concebe o colegiado como espaço tutelado ou o toma como uma ameaça ao seu poder; e estruturação *verticalizada* do conselho, com a qual restam firmadas, formal ou por tradição, posições

hierarquicamente dispostas, geralmente com a figura do diretor no topo e de outros segmentos, como o dos pais e alunos, na base.

Quanto a um perfil de participação e de processo decisório dos conselhos, segundo uma perspectiva de contra-hegemonia, haja vista serem concebidos como espaços orientados para a propulsão da gestão democrática da escola pública, as características levantadas com base nas reflexões e nas análises reunidas nos estudos podem ser assim sintetizadas: *democratização* das relações e *distribuição equitativa* de poder no interior da escola; *inclusão*, *discussão* e *envolvimento* mais amplo da comunidade escolar nos processos de *tomada de decisão* sobre assuntos de interesse da escola; *politização*, *instrumentalização*, *emancipação* e *empoderamento* dos conselheiros na construção de condições de igualdade e justiça; *aprendizagem democrática*, por meio de vivências práticas de negociação, diálogo, troca de experiências, elaboração de ideias e discursos, com vistas a um debate coletivo que permita superar a competitividade e o autoritarismo das relações; *participação* consciente, coerente, crítica, renovada e a favor da transformação; *viabilização de rupturas* com as tradicionais relações centralizadas, autoritárias, hierarquizadas e burocratizadas; espaço privilegiado de *formação* para a cidadania, *aperfeiçoamento* e *ampliação* do pensar e do agir, pautados no bem comum; *permanente debate* e *articulação* entre os vários segmentos da comunidade escolar, *rompendo* com as deliberações verticalizadas; *distribuição* de responsabilidades e o *compartilhamento* de tarefas; espaço de *aprendizado participativo* de caráter pedagógico e político; *integração* permanente entre escola e comunidade.

Enfim, essas são características e circunstâncias apontadas pelos pesquisadores desde uma perspectiva de atuação política e socialização do poder, contrapostas à dominação patrimonial e, por isso, voltadas ao reforço do processo de gestão democrática das escolas. Distam, portanto, das características e circunstâncias que reforçam os expedientes da cultura patrimonialista, sabidamente regada de um conservadorismo autoritário, que se opõe aos objetivos de uma atuação política e de socialização do poder, assentados na democratização da gestão escolar.

4 CONSELHOS ESCOLARES EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO CATARINENSES: AUSCULTANDO CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E EXERCÍCIO DE PODER DECISÓRIO

Nesta seção busco, primeiramente, caracterizar a participação e a atuação política constante do plano formal-institucional, no que diz respeito à socialização do poder decisório em conselhos escolares de sistemas municipais de ensino em Santa Catarina. Em seguida, apresento evidências, acessadas por meio de entrevistas semiestruturadas com conselheiros escolares, que apontam para circunstâncias e condições convergentes à reprodução ou à resistência às formas de limitação, típicas da dominação patrimonial na gestão da escola pública vinculadas a esses sistemas de ensino.

4.1 OS CONSELHOS ESCOLARES NO PLANO FORMAL-INSTITUCIONAL DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: SOBRE PARTICIPAÇÃO E EXERCÍCIO DO PODER DECISÓRIO

O conselho escolar é um órgão colegiado, instituído pelos sistemas de ensino e que tem base legal na LDB de 1996. Sua finalidade e atribuições diferenciam-no dos demais conselhos setoriais e de gestão pública, instituídos no país com maior vigor a partir da Constituição Federal de 1988.

Atenta a essa realidade, como parte do processo de pesquisa, a base normativa dos sistemas de ensino dos municípios amostrados e os documentos relativos à gestão educacional, inclusive documentos relativos aos conselhos escolares dos referidos sistemas de ensino, foram submetidos ao exame analítico, a fim de que fosse traçada uma caracterização da participação e da atuação política nesses conselhos, com atenção aos aspectos relacionados à socialização do poder decisório.

Os municípios³⁰ do estado de Santa Catarina, campo empírico da pesquisa, estão congregados em seis grandes mesorregiões, de acordo com as suas similaridades econômicas e sociais. Segundo a Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC, 2012), a economia nesses agrupamentos é diversificada e com elevados níveis potenciais: o Oeste Catarinense

³⁰Segundo dados do IBGE (2018), os municípios catarinenses mais populosos são: Joinville (583.144 habitantes), Florianópolis (492.977 habitantes), Blumenau (352.460 habitantes), São José (242.927 habitantes), Chapecó (216.654 habitantes), Itajaí (215.895 habitantes) e Criciúma (213.023 habitantes). Já os menos populosos são: Santiago do Sul (1.286 habitantes), Lajeado Grande (1.437 habitantes), Paial (1.537 habitantes), Flor do Sertão (1.586 habitantes), Presidente Castello Branco (1.590 habitantes), Jardinópolis (1.595 habitantes) e Tigrinhos (1.646 habitantes), todos localizados na mesorregião Oeste Catarinense.

destaca-se nos setores alimentar e moveleiro; a mesorregião Serrana, no setor madeireiro; a Norte Catarinense, nos setores de metalurgia, máquinas e equipamentos, material elétrico, autopeças, plástico, confecções e mobiliário; a Vale do Itajaí, nos setores têxtil, vestuário, naval e cristal; a Sul Catarinense, nos setores cerâmico, carvão, vestuário e descartáveis plásticos; e a mesorregião da Grande Florianópolis, no setor tecnológico.

Santa Catarina não restringe seu destaque ao campo econômico. O estado também é referência no campo educacional, principalmente em âmbito municipal, onde estão concentrados os melhores índices, ocupando a quarta colocação nos anos iniciais, com Ideb 6.3, e a segunda colocação nos anos finais, com Ideb 5.1 (INEP, 2017). Alguns dados relativos ao universo escolar do referido estado, no que concerne ao número de escolas de educação básica por dependência administrativa, podem ser visualizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de escolas de educação básica no Estado de Santa Catarina, por dependência administrativa

Dependência Administrativa	Número de Escolas	Percentual do universo de escolas
Federal	39	0,60%
Estadual	1.292	19,90%
Municipal	3.924	60,44%
Privada	1.237	19,06%
Total	6.492	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Inep (2018)

De acordo com os dados, a atuação da rede federal de ensino é tímida em relação às demais, concentrando-se na oferta do ensino médio. A rede municipal detém mais da metade das escolas de educação básica no estado, atendendo, prioritariamente, a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto a rede estadual concentra-se no atendimento ao ensino fundamental e ensino médio. Quanto à rede privada, esta abarca todos os níveis de ensino e vem crescendo progressivamente a cada ano, aproximando-se do percentual de escolas pertencentes à rede estadual de ensino.

Concentrando-me no plano formal-institucional dos municípios amostrados nesta pesquisa, tomei por referência os seguintes documentos: leis orgânicas municipais; leis dos sistemas municipais de ensino; e leis dos atuais planos municipais de educação. Já no âmbito das escolas, focalizei os regimentos internos dos conselhos escolares. Essa opção decorre da utilização dos documentos constantes na base de dados da Rede Mapa, cuja pesquisa mapeia a gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do estado de Santa Catarina, bem como por serem documentos relevantes que tratam ou, ao menos deveriam tratar, do princípio

constitucional da gestão democrática da escola pública e da implementação de espaços e mecanismos de participação na gestão escolar e educacional.

A análise da lei orgânica do Município A, da mesorregião da Grande Florianópolis, oportunizou constatar a ausência de dispositivos relativos à gestão da educação, ausência essa extensiva à figura dos conselhos escolares. No entanto, consta na lei a garantia do cumprimento da gestão democrática no âmbito da administração pública, por meio do funcionamento de conselhos municipais com representação paritária de membros da sociedade civil organizada e do poder público municipal, do que se pode inferir sobre a filiação dos conselhos escolares a esse mandamento.

A lei do sistema municipal de ensino do Município A foi aprovada em 1999 e traz a incumbência de o município constituir os conselhos escolares ou equivalentes, como espaços de participação. Também menciona a divulgação da aplicação e da prestação de contas dos recursos e serviços da escola à comunidade escolar. Além disso, a participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares se constitui em princípio da gestão democrática do ensino público na educação básica, bem como a garantia de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Para o cumprimento do princípio da autonomia, a lei do Município A traz um dispositivo que assinala a operacionalização e descentralização do orçamento, com vistas a atender às unidades escolares que apresentam condições de aplicação dos recursos destinados.

No que concerne ao plano municipal de educação do Município A, o documento disponibilizado no banco de dados da Rede Mapa refere a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, como uma das diretrizes do plano, bem como da responsabilidade do ente federado em aprovar lei específica, ou adequar a legislação local, com a finalidade de disciplinar a democratização da gestão. Além disso, consta no documento, na meta 17, que trata especificamente da gestão democrática, que a implantação dos conselhos escolares em 100% das escolas e a garantia de sua construção e participação de maneira democrática constitui uma das estratégias para garantir o cumprimento do princípio constitucional. Ademais, apresenta, ainda que de forma generalizada a todos os conselhos municipais, aspectos relacionados à formação, participação e atuação dos conselheiros com o fim de consolidação da democratização da educação no município.

Do acesso ao regimento interno do conselho da Escola A, foi possível obter um panorama geral do funcionamento desse colegiado. De acordo com o documento, o conselho escolar possui funções de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo quanto a assuntos da gestão institucional, bem como responsabilidade quanto à definição das linhas

prioritárias das ações educacionais relacionadas aos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola.

Na composição do conselho, encontram-se representantes: da direção escolar – sendo este membro nato do colegiado –; dos professores; dos especialistas em assuntos educacionais; dos alunos; dos pais; dos funcionários efetivos; e dos representantes da sociedade civil, desde que solicitem participação no órgão. Para cada representante titular está previsto um suplente que assumirá o posto no conselho, em caso de vacância ou desistência do titular.

Na Escola A, o mandato dos membros do conselho escolar é de três anos, sendo permitida uma reeleição. Além disso, o documento traz que o diretor da escola assume a presidência do colegiado e que, na ausência dele, é o vice-diretor quem a assume. As reuniões do conselho são realizadas, no mínimo, uma vez por mês, não havendo remuneração aos membros do colegiado pelo exercício da função.

As atribuições do colegiado na Escola A perpassam, desde a discussão, análise, aprovação e acompanhamento da execução do projeto político-pedagógico, do plano de ação anual da unidade educacional, de projetos educativos, do regimento escolar, do calendário escolar e do estatuto do conselho escolar, até a avaliação do desempenho da escola quanto às diretrizes, prioridades e metas estabelecidas, com o redirecionamento das ações quando necessário. Também, é incumbência do órgão: acompanhar a efetivação da proposta curricular da escola; analisar e propor alternativas de solução a questões de natureza pedagógica, administrativa e financeira; definir, aprovar e prestar contas do uso dos recursos destinados à escola; promover círculos de estudos a partir das necessidades detectadas, objetivando a formação continuada dos conselheiros; entre outras.

Quanto ao Município B, da mesorregião Norte Catarinense, não foram identificadas na lei orgânica quaisquer informações sobre a gestão da educação, tampouco sobre conselhos escolares. De modo geral, figura um estímulo à participação popular na formulação de políticas públicas do município, notadamente por meio da abertura à participação da comunidade no trato de assuntos educacionais.

Na lei do sistema municipal de ensino, institucionalizada em 1998, quanto aos princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica, é possível identificar: a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros; e a adoção de planejamento participativo. Os princípios estão

relacionados à participação da comunidade escolar e local nos assuntos educacionais, seja por meio dos conselhos escolares, seja por outro espaço de atuação política. Contudo, o documento legal não traz detalhamento quanto ao funcionamento do conselho escolar, o que dificulta a compreensão de como é devida a dinâmica desse colegiado. Traz, entretanto, como uma das incumbências dos pais ou responsáveis, participar dos conselhos escolares instituídos na rede municipal de ensino.

Em um capítulo que trata especificamente da gestão democrática da educação, a lei do sistema de ensino do Município B traz que esse princípio constitucional se desdobra em três esferas: na sala de aula; na escola; e na secretaria municipal de educação. Para tanto, no âmbito da escola, o funcionamento do conselho escolar tem em vista o cumprimento da democratização da gestão. Porém, no referido documento não constam detalhamentos quanto à participação política e ao exercício do poder decisório nesse colegiado.

Em uma subseção da lei, que dispõe sobre o projeto político-pedagógico, consta que a escola, quando da elaboração e implantação desse instrumento, deverá envolver o conselho escolar no processo, a fim de subsidiar o trabalho³¹. Também foi possível constatar na seção que trata do oficial administrativo, que há um responsável que orienta os conselhos escolares, a partir da secretaria municipal de educação, notadamente quanto à programas governamentais para recebimento de recursos públicos e/ou fiscalização do uso dos mesmos. Também consta no referido documento, na seção que dispõe sobre a direção da unidade escolar, que o diretor da instituição educacional tem por atribuição estimular o funcionamento e participar do conselho escolar de sua escola, e que os profissionais da educação têm garantia de participação no colegiado.

Na lei que aprova o plano municipal de educação do Município B consta a diretriz da promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Uma meta específica e as respectivas estratégias tratam unicamente do fomento à articulação orgânica dos conselhos escolares com os demais espaços de participação da escola. No entanto, também nesse documento, não há avanços em termos de especificação relativa à constituição e funcionamento do colegiado e de outras frentes, como a formação dos membros do conselho.

No tocante ao regimento interno do conselho escolar da Escola B, consta que o órgão possui natureza deliberativa, consultiva, avaliativa, fiscalizadora e mobilizadora. O regimento também dispõe sobre a organização e a realização do trabalho pedagógico e administrativo da instituição escolar, assinalando que atua sempre em conformidade com as políticas e diretrizes

³¹Já quanto à elaboração dos currículos escolares, o processo estará a cargo do Conselho Municipal de Educação, o que leva a entender que se trata de um currículo unificado para a rede.

educacionais. O documento assinala, ainda, que o conselho escolar não tem finalidade e/ou vínculo político-partidário, religioso, racial, étnico ou de qualquer outra natureza, a não ser àquela que diz respeito diretamente à atividade educativa da escola, prevista no projeto político-pedagógico. Acrescenta que a ação do conselho escolar deverá estar fundamentada na gestão democrática que privilegia a legitimidade, a transparência, a cooperação, a responsabilidade, o respeito, o diálogo e a interação em todos os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da organização do trabalho escolar. Também, que a ação de todos os membros visa sempre ao coletivo e à qualidade de ensino, devendo ser evitado o trato de interesses individuais.

Está prevista a participação no colegiado, sem auferir qualquer tipo de remuneração, de pais e mães de alunos, professores, funcionários e o diretor da escola, sendo este último membro nato do conselho. O documento expõe que os representantes serão escolhidos entre seus pares, mediante processo eletivo de cada segmento escolar, garantida a representatividade, paridade e a proporcionalidade entre os membros, havendo um suplente para cada titular eleito. Cabe destacar que os alunos da Escola B não possuem assento no colegiado, haja vista serem crianças de educação infantil (creche, de 0 a 3 anos) e, portanto, são representados por seus pais ou responsáveis legais.

As reuniões do colegiado são bimestrais, sendo previsto que as deliberações do conselho escolar serão tomadas por consenso e que, esgotadas as argumentações de seus membros, e não havendo o consenso, a matéria é adiada, visando estudos que embasem a argumentação dos conselheiros. Consta, também, que a divulgação das deliberações do conselho escolar ocorrerá por meio de editais, livros ou murais da escola.

As atribuições do colegiado abrangem desde a elaboração, aprovação e acompanhamento do projeto político-pedagógico, do regimento escolar, da proposta curricular e do calendário escolar, até a análise e avaliação dos projetos educativos e do desempenho da escola quanto às diretrizes, prioridades e metas estabelecidas. Além disso, é competência do conselho escolar: analisar e propor alternativas de solução às questões de natureza pedagógica, administrativa e financeira; definir o investimento dos recursos recebidos pela escola, bem como aprovar a prestação de contas; elaborar/reformular o estatuto do conselho escolar; promover formação continuada para os representantes dos segmentos, com vistas a proporcionar um melhor desempenho em suas atuações; entre outras.

A lei orgânica do Município C, da mesorregião Oeste Catarinense, por sua vez, traz que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei do sistema municipal de ensino. Quanto à lei desse sistema, institucionalizado

em 1997, em termos de princípios de gestão democrática do ensino, identificam-se: a elaboração participativa do projeto político-pedagógico; a transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros; respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes; progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; e orçamento participativo.

Na mesma lei, também há referência de que a gestão democrática abrangerá os conselhos escolares e conselhos de centro de educação infantil, na forma da lei. Além disso, foi estabelecido um prazo³², após a publicação da referida lei, para a organização dos conselhos escolares nas escolas. Quando tratado do projeto político-pedagógico das escolas, consta que será desenvolvido em dois níveis, sendo um deles relativo às instituições de ensino, com a participação efetiva da comunidade escolar e aprovação pelo conselho escolar ou conselho do centro de educação infantil³³.

Para além da constituição do conselho escolar, quanto aos princípios de gestão democrática do ensino público, conformados na legislação, a lei do sistema municipal de ensino também dispõe sobre progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira e a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola. No entanto, também nesse caso não há detalhamentos sobre o conselho escolar, nem fora levantada legislação específica que dispusesse sobre os conselhos, embora tal medida esteja prevista na lei de institucionalização do sistema, conforme referido.

Na mesma lei há dispositivos firmando que, mediante a aprovação do conselho escolar e sem prejuízo do ensino regular, bem como tendo pessoal qualificado e estrutura suficiente, os estabelecimentos de ensino poderão ofertar cursos de extensão abertos à comunidade, visando oportunizar a ampliação e a renovação de conhecimentos, uma atribuição que parece incidir na formação e atuação dos próprios conselheiros, com potencial para romper barreiras quanto à participação política e ao exercício do poder decisório.

Quanto à lei que aprova o plano municipal de educação do Município C, identificam-se diretrizes que tocam a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, bem como a abertura, em regime de colaboração com a União, para o município adotar medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais

³² O prazo ficou compreendido em 180 dias, a contar de 22 de dezembro de 1997.

³³ O segundo nível compreende a rede municipal de ensino, cabendo o desenvolvimento à secretaria da educação com a participação efetiva dos professores e das comunidades escolares.

e locais de coordenação e colaboração recíproca. Quanto às metas e estratégias para o cumprimento do princípio, estas constam do item 18 que, entre outras proposições, elenca dispositivos que explicitamente consideram os conselhos escolares um mecanismo para a democratização da gestão, por meio: da garantia e fortalecimento da formação dos conselheiros; da infraestrutura necessária ao funcionamento autônomo do órgão; e do estímulo à sua articulação orgânica com os demais mecanismos de gestão democrática da escola. Ademais, o anexo versa sobre outras estratégias que se referem implicitamente ao conselho escolar, uma vez que a participação da comunidade é organizada por meio de espaços que visam ao debate democrático da gestão, no que se refere à formulação dos projetos políticos-pedagógicos, dos currículos escolares, dos planos de gestão escolar e dos regimentos escolares.

Outro documento do Município C, identificado no levantamento de dados da Rede Mapa, compreende decreto que regulamenta a eleição dos dirigentes das escolas e dos centros de educação infantil. Há, no decreto, detalhamentos quanto ao processamento da eleição, sem que conste, no entanto, qualquer menção ao conselho escolar. No plano da participação, há referência à comunidade escolar, tanto na composição da comissão eleitoral, a quem cabe coordenar o processo eleitoral, quanto no processo de escolha dos gestores das escolas e dos centros de educação infantil.

No regimento interno do conselho escolar da Escola C há referência à composição do colegiado por 21 conselheiros, respeitada a proporcionalidade de 75% de pais e 25% de profissionais da educação. Está definido que a presidência e a tesouraria serão exercidas por representantes do segmento dos pais, enquanto a secretaria ficará a cargo de representante dos profissionais da educação. Os mandatos serão de dois anos, permitida a reeleição. O diretor da escola é membro nato do conselho, sendo que no seu impedimento, o vice-diretor ou o coordenador assume a função no colegiado. Para cada titular haverá um suplente que assumirá a vaga em caso de vacância, renúncia ou desligamento da escola ou destituição do titular.

É possível constatar que o conselho escolar da Escola C tem função pedagógica, administrativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora, constituindo-se no órgão máximo ao nível da escola. As funções do conselho escolar, constantes do regimento, são: coordenação das discussões para a alteração e aprovação do regimento escolar, do orçamento, do currículo escolar e do projeto político pedagógico; programação, aplicação, administração e prestação de contas dos recursos recebidos pela escola; convocação de reuniões com a comunidade escolar ou com os segmentos representados no colegiado; discussão e votação de alterações

metodológicas, didáticas e administrativas da escola; acompanhamento, controle social e fiscalização da gestão administrativa; entre outras.

Além disso, consta no regimento que o conselho escolar deverá se reunir ordinariamente uma vez ao mês e extraordinariamente quando necessário, sendo convocado pelo presidente ou pela maioria dos membros. A função dos membros não será remunerada e a eleição dos representantes dos segmentos da comunidade escolar, bem como a de seus suplentes, realizar-se-á na escola, por votação direta e secreta, através de composição de chapas.

Relativamente ao Município D, da mesorregião Serrana, o exame da lei orgânica possibilitou identificar a gestão democrática do ensino público como princípio. Também nesse caso, não há menção ao conselho escolar, mas uma seção específica que trata dos conselhos municipais, que têm por finalidade auxiliar a administração municipal no planejamento, nas análises e, também, na tomada de decisões inerentes a matérias de sua competência. Consta que os conselhos serão criados por lei, com definição, em cada caso, da composição, organização, atribuições, forma de nomeação de titulares e suplentes e respectivos mandatos. Além disso, define que, além das diversas formas de participação popular, poderão ser criados os conselhos populares autônomos, com participação de no mínimo três entidades legalmente constituídas para, se for o caso, assessorar graciosamente o executivo e o legislativo, sobre matéria de interesse público.

Na lei que institucionaliza o sistema municipal de ensino do Município D, datada de 2001, figuram como princípios da gestão democrática do ensino público na educação básica: a participação da comunidade escolar e local em órgãos colegiados; a participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; a transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros; e o respeito à organização de pais, professores, servidores e estudantes. Ademais, dois objetivos são anunciados: a formação de cidadãos capazes de compreender criticamente a realidade social, conscientes de seus direitos e responsabilidades, de modo a desenvolver os valores éticos e o aprendizado da efetiva participação social e política; e a promoção da autonomia da escola e da participação comunitária na gestão do sistema municipal de ensino, cuja efetivação passa pela constituição dos conselhos escolares ou equivalentes, bem como pela divulgação da aplicação e da prestação de contas dos recursos e serviços.

Além disso, a lei do sistema municipal de ensino do Município D traz que as instituições municipais de ensino contam, em sua estrutura e organização, com os conselhos escolares, dos quais participam o diretor ou coordenador da escola e representantes da

comunidade escolar e local. Também, que a composição, atribuições e funcionamento dos conselhos serão regulamentos em lei.

No que concerne ao plano municipal de educação do Município D, o documento encontrado na base de dados da Rede Mapa, e nas buscas realizadas em sites oficiais, diz respeito à lei que o aprova e não ao plano propriamente dito.

No tocante ao regimento interno do conselho escolar da Escola D, consta que o colegiado possui funções consultiva, deliberativa, mobilizadora e fiscalizadora, constituindo-se no órgão máximo em nível da escola, nos limites da legislação em vigor e compatíveis com as diretrizes e política educacional traçadas pela secretaria municipal de educação. Registra, também, que o conselho escolar será um centro permanente de debate, de articulação entre os vários setores da escola, tendo em vista o entendimento das necessidades comuns e a solução de conflitos, que possam interferir no funcionamento da escola e nos problemas de ordem administrativa e pedagógica.

Dentre as atribuições do conselho escolar da Escola D constam: elaborar, aprovar e acompanhar a execução do seu regimento interno, do calendário escolar e do plano anual da escola; avaliar o desempenho da instituição educacional quanto às diretrizes, prioridades e metas estabelecidas; deliberar quanto aos problemas de rendimento escolar, indisciplina, evasão e repetência dos alunos; propor alternativas de impasses de natureza administrativa e pedagógica; realizar reuniões periódicas, a fim de discutir com a comunidade escolar e os seus segmentos referente à qualidade prestada nos serviços oferecidos pela escola; entre outras.

O regimento estabelece, também, que todos os segmentos que compõem a comunidade escolar devem estar representados no conselho, devendo ser um de cada segmento, de modo a totalizar cinco conselheiros, sendo o diretor da escola membro nato e presidente do colegiado. O mandato de conselheiro é de dois anos, permitida apenas uma recondução consecutiva, e a função não é remunerada. Quanto às reuniões, o colegiado deve se reunir ordinariamente a cada dois meses e, se for necessário, a qualquer momento, em sessão extraordinária. A vacância da função de conselheiro ocorre por conclusão do mandato, renúncia, aposentadoria, desligamento da unidade escolar ou destituição.

Sobre o Município E, da mesorregião Sul Catarinense, o exame da Lei Orgânica do município permite verificar que um dos princípios dispõe sobre a gestão democrática do ensino público, realizada por meio das eleições dos diretores das escolas municipais e da criação e funcionamento do conselho municipal de educação. Não há, portanto, menção expressa à figura do conselho escolar.

Na lei do sistema municipal de ensino, institucionalizado em 2002, consta que a gestão democrática no ensino público abrangerá, dentre outros princípios: progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros; participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares ou equivalentes; instituição de conselhos escolares deliberativos, com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar; e participação efetiva da comunidade escolar, na tomada de decisão no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino. Também traz, relativamente à constituição de espaços e mecanismos de participação, sobre a criação de conselhos escolares e conselhos dos centros de educação infantil.

A lei refere, do mesmo modo, que o projeto político-pedagógico no ensino público municipal será desenvolvido em dois níveis: no âmbito da rede municipal; e no âmbito da instituição de ensino, construído com a efetiva participação da comunidade escolar, aprovado pelo conselho escolar ou conselho do centro de educação infantil, respectivamente. A educação, conforme consta na lei do sistema municipal de ensino, constitui instrumento da sociedade para a promoção do exercício da cidadania, convergente com a conscientização do cidadão para a efetiva participação social e política.

O plano municipal do Município E dispõe, em sua meta 19, sobre a gestão democrática do ensino público e, para o seu cumprimento, elenca estratégias que possuem relação direta com o conselho escolar, a saber: estimular e garantir a constituição, o fortalecimento e o funcionamento de mecanismos de democratização da gestão, fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares; estimular, divulgar e fortalecer os conselhos escolares como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional; oferecer programas de formação para os conselheiros; assegurar a participação da comunidade escolar na formulação/reformulação dos projetos político-pedagógicos, dos currículos escolares, dos planos de gestão escolar, dos regimentos escolares e do plano de gestão administrativa e financeira; e avaliar os/as professores/as e os/as diretores/as. Também há uma preocupação em assegurar processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal, respeitando a legislação de responsabilidade fiscal vigente.

No regimento do conselho escolar da Escola E, o colegiado é considerado uma entidade representativa da comunidade escolar e local, sem caráter político, racial ou religioso e sem fins lucrativos, que reúne funções deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora e consultiva,

nos limites da legislação em vigor e compatíveis com as diretrizes e a política educacional. Tem por finalidade efetivar a gestão democrática e propiciar um espaço de informação, formação e organização, promovendo a integração do poder público, comunidade, escola e família, por meio da tomada de decisão e do planejamento, execução de questões administrativas, financeiras e pedagógicas. A atuação e representação dos integrantes do conselho escolar devem visar ao interesse maior dos educandos, inspirados nas finalidades e objetivos da educação pública, com vistas a assegurar o cumprimento da função da escola.

As atribuições do conselho escolar da Escola E podem ser assim sintetizadas: participar de eventos promovidos pela escola ou pela secretaria municipal de educação; discutir, analisar e acompanhar a execução do regimento interno, do currículo, do calendário escolar, do plano de gestão da escola e do projeto político-pedagógico; supervisionar e propor alternativas de solução dos problemas de natureza administrativa, financeira e pedagógica; participar de formações continuadas para os conselheiros escolares, com vistas a ampliar a qualificação de sua atuação; avaliar o desempenho do diretor; supervisionar a manutenção da infraestrutura da escola; analisar e propor soluções para os problemas de conduta de profissionais da escola; analisar, acompanhar e prestar contas da aplicação dos recursos públicos e das aquisições realizadas; auxiliar a escola no cumprimento das metas e estratégias do plano municipal de educação; acompanhar o censo escolar e os resultados das avaliações internas e externas, bem como o desempenho e a evolução dos indicadores educacionais, com o objetivo de propor ações de melhorias e redirecionamento das ações, sempre que necessário; entre outras.

Quanto à composição do conselho escolar da Escola E, está assim definido: diretor da escola como membro nato; dois representantes do corpo docente; um representante do corpo administrativo; um representante do corpo de funcionários; dois representantes de pais ou responsáveis de aluno; um representante da comunidade; e um aluno regularmente matriculado, maior de 14 anos. Para cada membro titular haverá um membro suplente, sendo vedada a representação de pais por parte de servidores lotados na escola.

Por fim, sobre o Município F, da mesorregião do Vale do Itajaí, foi possível constatar que em sua lei orgânica nada consta especificamente sobre o conselho escolar, tampouco há referência ao princípio constitucional da gestão democrática ou da participação da sociedade civil em colegiados municipais. Não obstante, na lei que institucionaliza o sistema municipal de ensino, aprovada em 1997, constam os seguintes princípios filiados à gestão democrática do ensino público municipal: a gestão do ensino dar-se-á por meio da participação da comunidade escolar e local na associação de pais e professores (não havendo, portanto,

menção ao conselho escolar); participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; e, que o sistema municipal de ensino assegurará, às unidades escolares, públicas progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

Consta na referida lei que as unidades escolares poderão oferecer, por exemplo, curso de extensão à comunidade com vistas a oportunizar a ampliação e a renovação de conhecimentos, bem como realizar a sua integração à comunidade extraescolar, e que tal medida depende de aprovação por seu órgão colegiado, o que me leva a inferir que se trata do conselho escolar, uma vez que esse colegiado possui atribuições que perpassam todas as dimensões da gestão da escola. No que diz respeito à lei que aprova o plano municipal de educação do Município F, não há menção expressa ao conselho escolar.

No tocante ao regimento interno do conselho escolar da Escola F, consta que o colegiado é um órgão de natureza normativa, deliberativa e consultiva no âmbito da escola, cabendo-lhe zelar pelo alcance dos objetivos institucionais, estabelecendo modos operacionais para o funcionamento, organização e relacionamento da escola com a comunidade. Deve ser composto por 11 membros representantes do magistério, dos alunos, dos pais ou responsáveis, dos servidores e da comunidade local, devendo a indicação desses membros ser precedida de eleição entre os pares de cada segmento³⁴. O diretor da escola é membro nato do colegiado e para cada representação haverá um suplente, que assumirá a função no caso de impedimento ou desistência do titular. Consta, também, que o segmento de pais não poderá ser representado por professores da rede municipal de ensino, que em caso de vacância a vaga será preenchida mediante nova eleição pelo segmento e que o mandato de conselheiro será de dois anos, admitida uma recondução.

No tocante às atribuições do conselho escolar, destacam-se: propor alterações em seu regimento interno; cumprir com o Estatuto da Criança e do Adolescente; colaborar e aprovar o planejamento anual, o projeto político pedagógico e o plano de aplicação de recursos financeiros da escola; garantir a transparência da execução das ações desenvolvidas na escola e para que a comunidade não pague taxas pelos serviços prestados pela instituição educacional; entre outras. Segundo o regimento, o conselho escolar reunir-se-á ordinariamente uma vez ao mês, por convocação do presidente, e, extraordinariamente, a

³⁴A eleição dos membros do conselho será realizada por segmento, em votação direta, excetuando o representante da comunidade, que terá o assento ocupado pelo presidente da Associação de Pais e Professores (APP) ou pessoa indicada por ele, sendo vedada a inscrição de candidato em mais de um segmento.

qualquer tempo, também por convocação do presidente ou a pedido da maioria simples de seus membros, com especificação dos assuntos a serem tratados.

Com base nas descrições resultantes do exame dos documentos dos municípios e escolas amostrados, no Quadro 2, são sistematizados os elementos relativos às características da participação e do poder decisório, identificados no plano formal-institucional.

Quadro 2 – Síntese das disposições legais relacionadas aos conselhos escolares das escolas dos municípios amostrados

(continua)

Município	Base legal	Conselho escolar			
		Referência	Campo de atuação	Composição	Funções
A	Lei Orgânica	Implícita	Assuntos referentes à gestão institucional e aos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro da escola.	Diretor (membro nato e presidente) e representantes dos professores, especialistas em assuntos educacionais, alunos, pais, funcionários e sociedade civil, (quando solicitarem assento).	Consultiva (pedagógico, administrativo e financeiro), deliberativa (pedagógico, administrativo e financeiro), fiscalizadora (pedagógico, administrativo e financeiro) e mobilizadora (pedagógico e administrativo).
	Lei do sistema municipal de ensino	Explícita			
	Lei do plano municipal de educação	Explícita			
	Regimento do conselho escolar da Escola A				
B	Lei Orgânica	Implícita	Organização e realização do trabalho pedagógico e administrativo da instituição escolar.	Diretor da escola (membro nato) e representantes dos profissionais da educação, funcionários, pais e alunos (neste último caso, representados pelos pais ou responsáveis legais).	Consultiva (pedagógico, administrativo e financeiro), deliberativa (pedagógico, administrativo e financeiro), fiscalizadora (pedagógico, administrativo e financeiro) e mobilizadora (pedagógico e administrativo).
	Lei do sistema municipal de ensino	Explícita			
	Lei do plano municipal de educação	Explícita			
	Regimento do conselho escolar da Escola B				
C	Lei Orgânica	Implícita	Questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito escolar, na perspectiva dos princípios da gestão democrática.	Gestor da instituição (membro nato) e representantes de pais ou responsáveis legais, alunos, profissionais da educação e demais servidores.	Consultiva (pedagógico), deliberativa (administrativo e financeiro), fiscalizadora (administrativo e financeiro) e mobilizadora (pedagógico e administrativo).
	Lei do sistema municipal de ensino	Explícita			
	Lei do plano municipal de educação	Explícita			
	Regimento do conselho escolar da Escola C				

(conclusão)

Município	Base legal	Conselho escolar			
		Referência	Campo de atuação	Composição	Funções
D	Lei Orgânica	Implícita	Órgão máximo ao nível da escola, nos limites da legislação em vigor.	Coordenador da escola (membro nato) e pelos representantes dos professores, pais ou responsáveis, alunos maiores de 8 anos e demais servidores da escola.	Consultiva (pedagógico e administrativo), deliberativa (pedagógico e administrativo), fiscalizadora (administrativo) e mobilizadoras (administrativo).
	Lei do sistema municipal de ensino	Explícita			
	Lei do plano municipal de educação	Explícita			
	Regimento do conselho escolar da Escola D				
E	Lei Orgânica	Implícita	Gestão enquanto espaço de informação, formação e organização, promovendo a integração do poder público, comunidade, escola e família.	Diretor da escola (membro nato) e pelos representantes do corpo docente, corpo administrativo, funcionários, pais ou responsáveis, comunidade (bairro) e alunos maiores.	Consultiva (pedagógico e administrativo), deliberativa (pedagógico e administrativo), fiscalizadora (pedagógico, administrativo e financeiro) e mobilizadora (pedagógico e administrativo).
	Lei do sistema municipal de ensino	Explícita			
	Lei do plano municipal de educação	Explícita			
	Regimento do conselho escolar da Escola E				
F	Lei Orgânica	Nada consta	Objetivos institucionais da escola e modos operacionais para o seu funcionamento, organização e relacionamento com a comunidade.	Diretor da escola (membro nato) e representantes dos segmentos do magistério, alunos, pais ou responsáveis, servidores e comunidade (presidente da APP ou pessoa indicada por ele).	Consultiva (pedagógico e administrativo), deliberativa (pedagógico, administrativo e financeiro), fiscalizadora (administrativo e financeiro) e mobilizadora (pedagógico e administrativo).
	Lei do sistema municipal de ensino	Implícita			
	Lei do plano municipal de educação	Nada consta			
	Regimento do conselho escolar da Escola F				

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação dos municípios pesquisados (2018).

Da sistematização dos dados relativos ao plano formal-institucional dos municípios e escolas/conselhos amostrados, é possível alcançar algumas inferências em relação à atuação política dos conselhos escolares. A primeira delas é que, em geral, quanto às leis orgânicas dos municípios, embora não haja referência explícita aos conselhos escolares (e seria pouco provável que ocorresse, haja vista tratar-se da maior lei municipal), dispositivos que tratam da gestão administrativa ou educacional são indicativos da valorização da participação da comunidade ou da sociedade civil nos assuntos públicos, o que, a meu ver, inclui o conselho escolar como uma das vias possíveis.

Quanto às leis dos sistemas de ensino e do plano municipal de educação, constato que os documentos tocam na figura dos conselhos, referindo-os como um dos mecanismos de participação das comunidades escolar e local na gestão democrática do ensino público, exceto

no caso do Município F³⁵. No entanto, são raros os detalhamentos acerca desse colegiado, como em relação à finalidades, composição e atribuições, o que fica circunscrito aos regimentos internos de cada conselho, de onde é possível extrair esses aspectos.

De posse dos regimentos, foi possível ter um panorama de como o conselho escolar deve funcionar, desde a sua principal função, como instrumento de democratização da gestão, até as atribuições que lhe são conferidas, sua composição e representação pelos diferentes segmentos escolares. De acordo com os dados constantes do Quadro 2, é possível identificar algumas similitudes entre os colegiados das escolas quanto à organização e às finalidades, de modo que o tom da participação política firmado nos documentos é igualmente semelhante.

No domínio das funções deliberativa e consultiva, quanto aos aspectos pedagógico e administrativo, percebo que os conselhos escolares, em sua maioria, tendem a concentrar sua atuação na articulação, elaboração, análise, definição, aprovação e acompanhamento do cumprimento das diretrizes, prioridades, metas e planejamento das instituições escolares, bem como no encaminhamento de sugestões para discussão e deliberação, que possam contribuir com o processo ensino-aprendizagem. No que concerne à função mobilizadora, a atuação do conjunto dos colegiados verificados se mostra mais restrita aos âmbitos pedagógico e administrativo, reforçando a evidência de que o domínio financeiro constitui campo de atuação primeira da APP, que diretamente trata do recebimento, aplicação e prestação de contas dos recursos recebidos pelas escolas, sendo essa associação constituída como unidade executora com tal finalidade.

Considerando os elementos constantes do Quadro 2, com especial aporte dos regimentos internos dos conselhos escolares dos municípios amostrados, busquei examinar mais especificamente as perspectivas de participação e de poder decisório nos diferentes domínios – pedagógico, administrativo e financeiro –, possíveis de serem lidas no referencial legal e normativo, conforme consta no Quadro 3.

³⁵Somente na lei do sistema de ensino está implícita a ideia de participação do colegiado na democratização da gestão da escola.

Quadro 3 – Síntese sobre a presença de elementos característicos da participação e do poder decisório, constantes nas disposições legais relacionadas aos conselhos escolares das escolas dos municípios amostrados

Conselho escolar / Escola	Participação			Poder decisório		
	Condições para participar	Representatividade	Grau de participação	Nível de controle sobre as decisões tomadas	Importância das decisões tomadas	Legitimidade das decisões tomadas
A	Razoável	Frágil	Ampla	Ampla	Ampla	Ampla
B	Ampla	Ampla	Ampla	Ampla	Ampla	Ampla
C	Razoável	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil
D	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil	Razoável
E	Frágil	Ampla	Ampla	Ampla	Ampla	Ampla
F	Razoável	Razoável	Frágil	Frágil	Frágil	Razoável

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação dos municípios pesquisados (2018).

De modo geral, ainda que indicadores congruentes à participação e ao poder decisório constem nos documentos examinados, conforme se verifica no Quadro 2, há aspectos mais específicos que merecem atenção. De acordo com os dados do Quadro 3, é possível fazer uma leitura dos conselhos escolares amostrados, tendo em conta alguns elementos qualificadores da participação e do poder decisório, graduados segundo o conteúdo dos dispositivos legais examinados.

Relativamente à participação, é pode-se perceber que as condições de participar, situam-se em um quadro entre a fragilidade e a razoabilidade. Nesse aspecto, diferencia-se o conselho da Escola B, cuja base legal realça direitos e deveres dos conselheiros, além de uma série de outros elementos que detalham o plano das condições de participação no colegiado.

A representatividade também vem identificada majoritariamente pelos termos frágil e razoável, notadamente pela flagrante ausência ou insuficiência de informações a respeito da escolha dos representantes do colegiado e de como se processa a relação entre representante e representado. Diferentemente, os conselhos das Escolas B e E detalham, por exemplo, o processo eleitoral e outros aspectos que tocam a questão da representatividade.

Quanto ao grau de participação, no conjunto dos conselhos amostrados, uma parte dos colegiados tende à fragilidade, uma vez que suas atribuições não abarcam as funções fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e consultiva, nos âmbitos pedagógico, administrativo e financeiro. Apenas constam atribuições elementares e subjetivas que circunscritas a uma atuação ao nível da informação e comunicação dos fatos, atuação essa que costuma ocorrer

quando os conselheiros são mais informados sobre decisões tomadas do que propriamente agentes de decisão (BORDENAVE, 1985). Na outra parte do conjunto de conselhos pesquisados, o grau de participação de seus membros está classificado como amplo, haja vista constar atribuições que abarcam todas as funções e âmbitos mencionados anteriormente. Percebo, com isso que, em parte dos ordenamentos dos conselhos pesquisados há referenciais de cogestão, conforme caracterização ilustrada na Figura 1, da subseção 2.2.

Sobre o poder decisório, é possível perceber que uma parte dos colegiados mantém um nível amplo de controle sobre as decisões tomadas, com atribuições que perpassam aspectos administrativos, pedagógico e financeiro, mantendo essa mesma graduação no tocante à importância das decisões tomadas e à legitimidade dessas decisões. No entanto, a outra parte dos conselhos, segundo o que informam os documentos examinados, tem esses mesmos aspectos qualificados entre frágil e razoável, haja vista a ausência ou insuficiência de informações afins no plano formal-institucional.

Por fim, os dados constantes no Quadro 3 permitem verificar que parte dos conselhos escolares com fragilidade ou razoabilidade nas condições para participar, mantém essa mesma graduação na questão da representatividade e no grau de participação. Diferentemente, nos casos dos conselhos das Escolas A e E o grau de participação se destaca, contrastando com uma menor qualidade nas condições para participar e na representatividade. No tocante ao poder decisório, a qualificação dos elementos verificados (nível de controle sobre as decisões tomadas, importância das decisões tomadas e legitimidade das decisões tomadas) é altamente coincidente. Ademais, os conselhos escolares cujas referências de poder decisório são predominantemente frágeis ou, ainda, frágeis e razoáveis, são exatamente assim caracterizados em termos de participação.

Em suma, embora nos documentos conste um rol de atribuições dos conselhos escolares, de modo que desempenhem sua função com vistas à democratização da gestão da escola, circunstâncias como uma tendente concentração de poder nas mãos do diretor, que é membro nato do colegiado, ou mesmo de representantes de alguns segmentos do colegiado, além da referida concentração em alguns domínios e o menor envolvimento dos conselheiros com temas de outros domínios, sugerem a existência de pontos cegos ou de lacunas no plano formal-institucional.

Ainda que uma leitura mais consistente acerca do peso dessas circunstâncias requeira a entrada no plano da prática – abordagem reservada à próxima subseção –, entendo que o conjunto de elementos normativos aqui levantado oferece um referencial que permite lançar algum grau de preocupação quanto às condições de os conselheiros efetivamente

protagonizarem ações politicamente comprometidas com a democratização da gestão escolar. Isso porque, essas condições têm relação com a participação ativa, crítica e consciente dos sujeitos sociais, em suas lidas nos âmbitos pedagógico, administrativo e financeiro da escola, quando do desempenho das suas funções.

4.2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA OU CAMPO DE REPRODUÇÃO DA DOMINAÇÃO PATRIMONIAL: OS CONSELHOS ESCOLARES POR DENTRO

Conforme o processo metodológico descrito na subseção 1.1.2.2, a etapa empírica da pesquisa compreendeu, além da análise de documentos municipais, a realização de entrevistas com conselheiros escolares, com vistas a caracterizar a participação e a atuação política, no sentido da socialização do poder de decisão em conselhos escolares de sistemas municipais de Santa Catarina. Também, com o objetivo de levantar evidências que apontem para a reprodução ou para a resistência às formas de limitação da dominação patrimonial na gestão da escola pública, no âmbito dos referidos sistemas municipais de ensino.

As entrevistas foram realizadas com conselheiros escolares de escolas da rede pública dos municípios amostrados, cabendo lembrar que a escolha da escola observou ao critério de maior número de alunos matriculados e de menor número de alunos matriculados, alternadamente, de acordo com a resultante da aplicação do critério de porte populacional, adotado na definição da representação de municípios por mesorregião – (1) Grande Florianópolis, (2) Norte Catarinense, (3) Oeste Catarinense, (4) Serrana, (5) Sul Catarinense e (6) Vale do Itajaí –; e funcionamento efetivo do conselho escolar.

Em cada conselho escolar realizei entrevista com um(a) conselheiro(a), observado o critério de ser representante do corpo docente, do segmento estudantil ou dos pais. A determinação do(a) conselheiro(a) representante esteve submetida ao critério de adesão voluntária à pesquisa, por parte do próprio conselheiro, considerando suas condições e disponibilidade para a entrevista. Em face dos critérios descritos, aderiram à pesquisa cinco conselheiros(as), representantes do segmento dos(as) professores(as) da escola, doravante identificados como Conselheiro ou Conselheira A, B, C, D ou E, e uma conselheira representante do segmento dos pais/mães ou responsável legal de alunos matriculados na instituição, doravante identificada como Conselheira F. Os tópicos centrais que orientaram a condução das entrevistas constam do roteiro mínimo descrito no Apêndice A, roteiro esses

constituído de acordo com os objetivos da pesquisa. As entrevistas foram gravadas e, na sequência, transcritas para fins de análise do conteúdo.

Segundo os enfoques evidenciados no roteiro mínimo, destinado à realização das entrevistas, um primeiro bloco visou complementar o conjunto de elementos descritos na subseção 4.1, cuja tônica é o plano formal-institucional, em termos de caracterização e de atuação política endereçada à democratização da gestão escolar, remetendo, mais especificamente, à institucionalização de espaços de participação, assim como a fisionomia em si do conselho escolar.

Nesse sentido, o primeiro questionamento versou sobre a experiência enquanto membro do conselho escolar, a fim de que fossem apontados aspectos destacáveis dessa experiência. As respostas levam a constatar que a participação e o poder decisório, quando da atuação política dos conselheiros, encontram-se fragilizadas. Prevalece a justificativa de que órgãos externos tendem à imposição da institucionalização do colegiado na escola, sem que seja uma reivindicação da própria comunidade escolar. Essa tendência também foi percebida por Carozzi (2015), conforme referido na seção 3.3 desta dissertação, quando trata da implementação do colegiado em um município paranaense, sob pressão do Ministério da Educação, fazendo com que não fosse dispensado tempo adequado para a compreensão da finalidade e das competências do conselho. Ademais, a ausência de orientação e conhecimento quanto à finalidade, aos objetivos e às atribuições do conselho deságuam no desconhecimento da própria capacidade política que esse mecanismo possui (ou dele é esperada) na democratização da gestão, situação igualmente apontada por Silva (2014) em sua pesquisa, quando destaca que os conselheiros pesquisados possuem uma compreensão limitada e elementar do processo democrático, dos princípios, concepções e diretrizes que sustentam a autonomia da escola. É o que se percebe, por exemplo, no depoimento da Conselheira A: “[...] Mas, como é o primeiro ano na nossa escola, no caso onde atuo, eu vejo que faltou buscar um pouco mais, bem como receber um pouco mais de orientação própria da secretaria que pediu para organizar isso, uma vez que era lei e precisava implantar.”

Outro aspecto que implica desfavoravelmente a figura do conselho escolar é, segundo o que revelam os depoimentos, uma ênfase na atuação burocrática sobre o domínio financeiro da escola, em detrimento do exercício de funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora. Essa situação oportuniza a reprodução da ideia de que existe uma participação efetiva no colegiado, quando, na realidade, se trata de uma pseudoparticipação, uma vez que, com as decisões que o conselho toma, configuram-se principalmente como burocráticas. É o que sinaliza a fala da Conselheira B: “Tem quem cuida da senha do banco, quem assina o

cheque. Então, fazer parte do conselho te dá a oportunidade de estar participando, estar a par de tudo o que acontece na escola.”

Também merece menção o fato de os representantes do segmento dos professores, por estarem diariamente na escola e conhecerem mais sobre a realidade pedagógica e administrativa da instituição, gozarem de alguma vantagem e voz, em relação aos representantes dos demais segmentos, no exercício da participação e dos processos decisórios do conselho. Conforme percebeu Dórea (2011), há uma tendência de a prática participativa do conselho escolar centrar-se no poder da equipe gestora, dos professores ou dos funcionários, leitura que vai ao encontro do depoimento da Conselheira B, quando expõe sobre a limitação do colegiado na participação da gestão pedagógica da escola: “[...] a parte pedagógica é mais difícil de o conselho contribuir. Ao menos aqui não vejo acontecer. Os professores que fazem parte do conselho, aí sim, estão presentes na escola, mas os outros membros é mais difícil.”

Em contraposição a essa atuação mais restrita do colegiado, foram registradas opiniões que levam a inferir que há experiências identificadas pelos conselheiros como efetivamente democráticas. Uma delas parte do Conselheiro E: “A democratização do acesso ao sistema educativo [...] transcende essa questão meramente administrativa, ou de consultoria do conselho, e traz à tona um elemento fundamental, que é a adesão à causa da instituição educativa [...]” Logo, o conselho escolar só tem sentido se todos que participam dele agirem em prol da causa da instituição escolar, fugindo à tomada de decisões de interesse individual ou corporativista, pois se trata de um espaço próprio para o diálogo e o consenso coletivo, “[...] na perspectiva da democratização das relações de poder e do conhecimento no interior da escola, com a participação [...] de toda a comunidade escolar nas tomadas de decisões [...]” (SCHANE, 2014, p. 92).

Outro elemento a ser destacado é que todos os segmentos – alunos, professores, funcionários e pais ou responsáveis – possuem representação e assento no conselho escolar, como é evidenciado pela fala da Conselheira C: “[...] este conselho, na realidade, foi bom. Porque todos os alunos participam também.” Ademais, observa-se que essa representatividade se dá pelo cumprimento do processo de composição do colegiado, por meio de eleição dos representantes dos segmentos. Esse processo é lembrado pela Conselheira F: “[...] Eu, então, sou representante dos pais dos alunos. Fui eleita através de uma votação. Acho que é de fundamental importância [...] [estar] representando essa classe que nem sempre pode estar presente nas decisões que a escola toma [...]” No caso, está evidenciada a eleição de membros do conselho escolar como medida de um processo democrático, legitimado pelos pares dos segmentos com representação no colegiado, bem como o reconhecimento dessa medida, pela

depoente, como parte do movimento de democratização da escola, do qual o conselho é integrante.

No entanto, é preciso cautela quanto ao processo de escolha dos representantes por meio do voto, haja vista que o conselho escolar “deve assegurar a participação, mediante a representação de todos os segmentos da comunidade escolar e local.” (SILVA, 2014, p. 80). Porém, conforme a reflexão de Silva (2014, p. 51), “essa participação, no fazer diário da escola, não deve se configurar como a que ocorre em relação à escolha dos nossos dirigentes [...], na qual os brasileiros acreditam que sua participação encerra-se no ato do voto”. Portanto, o ato do voto não é o fim, e sim uma parte do processo de democratização da gestão.

A partir do que disseram os conselheiros sobre como definem a representação que exercem no conselho escolar, em vista da participação e poder decisório que se processam nesse espaço, o que se evidencia é que a atuação dos membros é entendida por eles como restrita. Dentre as razões, constam: por não haver reuniões regulares; pela falta de conhecimento e formação dos membros, para entender o papel que exercem e a finalidade do colegiado; e pela ausência de confiança do diretor no encaminhamento de assuntos prioritários e polêmicos ao colegiado, para que sejam discutidos e submetidos à deliberação, introduzindo-se, por vezes, obstáculos na efetivação da atuação política dos conselheiros. Esses aspectos limitantes da participação do conselho escolar são percebidos, por exemplo, no depoimento da Conselheira A: “Deixou-se a desejar um pouco em virtude de tempo, de falta de conhecimento, de se reunir mais vezes com os membros para discutir, conversar, tomar decisões.” Limitações como essa, conforme apontado por Silva (2014), circunscreve a participação do colegiado em assuntos e temas não tão importantes para a escola, de que são exemplos a opinião ou discussão quanto à organização de eventos, contribuições financeiras, melhoria da infraestrutura do prédio, aquisição de materiais pedagógicos, entre outros, abstendo o conselho do trato de assuntos relacionados a aspectos mais centrais na escola.

Nessa direção, a Conselheira B refere que há certa centralização na tomada de decisão, bem como a existência de uma determinada hierarquia das representações no conselho, como também enfatizam Lima (2011) e Conceição (2007) em seus estudos. Também, que a função financeira e administrativa sobressai em relação às demais, fazendo com que o papel do conselheiro fique restrito ao cumprimento das exigências legais, em prejuízo da sua maior função, que é a democratização da escola por meio da representação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar. O seguinte excerto é representativo da leitura feita pela Conselheira:

[...] Quando entra alguma verba, a gente reúne o conselho e decide o que vai ser comprado. Aí o conselho aprova ou não aprova. Então, nós temos duas pessoas que são os maioritários do conselho, o presidente e o tesoureiro. Então, se eles tomam por decisão que isso não vai acontecer, eles não vão assinar as documentações e isso não vai acontecer [...] (CONSELHEIRA B).

Essa hierarquização, indicativa de que o diretor encontra-se no topo de uma pirâmide e os demais membros estão na base, associada a uma tendente passividade dos conselheiros, em termos de exercício do poder decisório, como igualmente referenciado por Dias (2011) e Matos (2006), também foi observada pelo Conselheiro E, que expõe o desafio da transposição dessa realidade:

[...] As pessoas acreditavam que o diretor tinha que decidir as coisas em nome do grupo, ou acreditavam que o gestor tinha maior conhecimento sobre os assuntos. Teve-se que desmistificar isso. As pessoas têm conhecimento, informação e precisam ser valorizadas [...] E, gradativamente, as pessoas foram aceitando, foram se empoderando, foram assumindo seus papéis enquanto grupo coletivo. E foi isso que deu valor. Mas, não é uma coisa simples e leva muito tempo para se chegar até aqui.

Resta observar que o conselho escolar, enquanto instância de participação e de exercício do poder decisório, é um órgão fundamental para o processo de democratização da gestão escolar, razão pela qual o cultivo do espírito de colaboração entre os membros e o conhecimento, por todos, do papel a ser desempenhado no colegiado, constituem medidas igualmente fundamentais para que o papel esperado do colegiado, no sentido da democratização da gestão do ensino público, seja efetivamente desempenhado. Conforme defende Dutra (2013), é no espaço do conselho escolar que a estrutura do poder decisório da escola pode ser alterada, passando da lógica da exclusão para a lógica da inclusão. Também é nele que acontece o compartilhamento da responsabilidade pelas decisões, a formação de lideranças e a descentralização dos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro. Portanto, é na sua representatividade que o conselho escolar expressa o projeto político-administrativo da instituição educacional. Assim, o rompimento com a depreciação do conhecimento projetada sobre alguns, a autonomia relativa do colegiado em termos de gestão financeira, administrativa e pedagógica e a legitimação do papel dos conselheiros, que passa pela oportunidade não limitada de voz e de vez no trato dos assuntos escolares, uma vez que a aprendizagem política é um processo e não um fim em si mesmo, constituem, a meu ver, desafios internos à qualificação política dos conselhos, desafios esses que requerem atenção e disposição ao enfrentamento. A Conselheira F, por exemplo, sugere preocupação com essa qualificação, quando menciona o compromisso que é representar o coletivo que a escolheu:

[...] Fui eleita através de votação. É um papel muito importante que foi depositado em mim, toda a confiança da maioria dos pais dos alunos. E eu pretendo ser um membro bem atuante, estar buscando ouvir esta categoria, esta classe dos pais, e estar fazendo este elo entre a escola e os pais dos alunos. Ser esta peça que vai fazer essa junção entre a escola e a família, os pais.

Em suma, os depoimentos dos conselheiros denotam reconhecimento da importância de seu papel enquanto membros do conselho escolar, assim como de que o órgão constitui, entre tantos outros, um importante mecanismo de participação voltada à democratização da gestão da escola. No entanto, também denotam a falta de orientação, informações e conhecimento a respeito da finalidade e das atribuições do órgão, extensiva à atuação de cada um, enquanto representante de segmentos da comunidade escolar.

A partir dos depoimentos dos conselheiros sobre sua experiência e a definição que fazem da representação que exercem no conselho escolar, foi possível complementar o retrato das características de participação e de poder decisório oportunizado pelo panorama normativo de que tratou a subseção 4.1 Ao relacionar as inferências alcançadas nesse primeiro bloco de questões com os dados obtidos quando do exame do plano formal-institucional em termos de elementos característicos da atuação política do colegiado, percebo que: (a) ainda que a institucionalização do conselho seja sinalizada nesse plano como expressão dos anseios da comunidade escolar e local, em alguns dos colegiados pesquisados, o processo de institucionalização ocorreu antes em razão da imposição de órgãos externos à escola, seguido da ausência de um amadurecimento político por parte dos conselheiros e da comunidade escolar e local; (b) há dificuldades, por parte dos conselheiros, no entendimento dos processos que configuram as atribuições do conselho, dificuldades essas ampliadas pela ausência de orientação e de conhecimento a respeito das finalidades, objetivos e atribuições do colegiado; (c) sobressai a concentração dos domínios pedagógico e administrativo nas mãos do representante do segmento dos professores no colegiado, decorrente da vantagem que possui de conhecer a realidade escolar e participar intimamente de sua dinâmica; (d) é tendente a centralização, hierarquização e concentração da tomada de decisão e do poder decisório na figura do gestor – membro nato e, na maioria dos conselhos escolares, o presidente – ou em alguns representantes do colegiado, situação que dá margem à participação passiva por parte dos demais conselheiros; e, (e) muitos conselheiros enfrentam dificuldades em expressar suas opiniões, sentindo-se inibidos frente ao gestor e aos professores que integram o conselho, em razão da sua menor familiaridade com temas pedagógicos e administrativos, situação que

também pode favorecer o distanciamento do conselho do trato de assuntos importantes da escola, cujo encaminhamento cabe ao diretor.

Também é possível destacar um elemento notadamente dissonante entre as duas fontes. Por meio dos documentos, se verifica que o colegiado tende a uma atuação mais ativa na esfera pedagógica e administrativa da escola e que a financeira fica mais reservada à APP. No entanto, em depoimentos de alguns conselheiros, há destaques quanto à ênfase da atuação do colegiado no domínio financeiro, em detrimento dos demais.

É possível mencionar, também, aspectos que ficam vagos ou imprecisos, necessitando de maiores informações para serem compreendidos, como é o caso das representações na composição do conselho. Do plano formal-institucional é possível dizer que tanto a representação quanto o processo de escolha (por eleição) são observados. Contudo, há lacunas ou imprecisões sobre o sentido da representatividade propriamente dita. Outro ponto diz respeito ao fato de os conselheiros ressentirem-se da falta de capacitações para municiá-los no exercício da função, embora os documentos oficiais façam referência à formação continuada dos conselheiros.

Sobre o segundo bloco de questões, a fim de levantar evidências que apontassem para a reprodução ou resistência às formas de limitação da dominação patrimonial no interior dos conselhos escolares, dentre outros aspectos, os conselheiros foram chamados a expor a visão que possuem sobre a participação oportunizada no conselho escolar. Em geral, os posicionamentos dão conta de que esse colegiado é entendido como uma arena de democratização da gestão, portanto, um espaço legítimo de participação da comunidade. Significa, então, concebe-lo como espaço de socialização do poder e da tomada de decisão, com o objetivo de construção de um plano de ação coletivo e participativo para a resolução dos problemas ou para a criação de novos caminhos, através de relações mais horizontais, cooperativas, democráticas e humanas (RINCON, 2015). Entretanto, pensar assim implica dizer que cada membro deve dedicar-se com responsabilidade ao exercício da função, conforme recomenda a Conselheira B: “[...] Você [deve] estar dentro da escola participando de tudo o que acontece, de todos os eventos, de tudo. Participar de um todo, se efetivamente você quiser participar. Porque se não for assim, você pode ser só um fantoche no conselho [...]”

Segundo o conteúdo das entrevistas, depreendo que não há entendimento, por parte da maioria dos conselheiros, sobre a finalidade do conselho, além de uma frequente denúncia do desinteresse de alguns pais ou responsáveis em representar o segmento no colegiado, a ponto de haver indicação de nomes à função, como pode ser percebido na fala da conselheira C:

“[...] nossa escola é de comunidade pequena. Então, a gente fez eleição, mas eles não gostam de participar. Então a gente teve que escolher porque os pais não gostam de participar destas coisas. Então a gente já pegou pais que frequentam mais a escola.” Essa suposta apatia que envolve o segmento, perpassa, segundo Dórea (2011) e Carozzi (2015), desde o desconhecimento dos documentos que orientam as ações educativas da escola e os que regem o funcionamento do conselho, até a participação limitada pela legislação, a ponto de não se reconhecerem capazes de, ao menos, participarem das reuniões. Daí é que resultam, conforme apontado por Matos (2006), as atitudes e comportamentos de desinteresse nas questões de ordem pedagógica da escola e uma participação passiva, atrelada à centralização na figura do gestor. Percebendo os perigos assentados nessa realidade, a Conselheira A lista algumas medidas fundamentais ao enfrentamento desses perigos:

[...] Primeiro é preciso trabalhar dentro da unidade escolar o que é o conselho, para que ele serve, de que maneira pode atuar. A comunidade escolar não tem noção do que é mais esse órgão dentro da escola. Conseqüentemente, poder estar conscientizando todo mundo, inclusive os próprios membros do conselho que não tem conhecimento da sua função, nomes que foram só colocados e que, ao entendimento, de repente, de pais que estão ali dentro, nunca participaram ou não entendem [...] de professores também.

Partindo do pressuposto de que o conselho escolar é uma oportunidade de a comunidade estar presente na escola, com vistas a entender o processo institucional-pedagógico e desmistificar a visão de que a última palavra deve ser a do diretor, entendo que a participação política do conselheiro decorrerá da busca por informações e entendimento da sua competência dentro do colegiado, para que ele não apenas faça parte, mas tome parte das discussões e decisões referente à escola. Lembrando Pereira (2009), é no espaço do conselho que os representantes dos segmentos podem dialogar e tomar decisões horizontais e coletivas sobre os rumos da escola. Também é nesse espaço que se pode forjar o aperfeiçoamento e a ampliação do pensar, do agir e da construção de um perfil diferenciado de cidadão. Além disso, conforme contribui Mallmann (1997, p. 228), como o conselho possibilita “instaurar um amplo processo de discussão, ampliar o acesso às informações, à educação, ao direito de organização e associação [...] [que] impede a manipulação e [a] dominação”, ele repercute de forma determinante na qualidade da representação do segmento, uma vez que “o representante que interessa é o que expressa a vontade da comunidade” (DEMO, 1987, p. 30-31)

Cabe destacar que alguns dos conselhos escolares pesquisados foram institucionalizados recentemente³⁶, como lembra a Conselheira F: “Apesar de ser bem recente a formação do nosso conselho escolar – ele ainda não está efetivamente funcionando, [pois] foi recentemente formado –, eu vejo [...] que é muito importante termos a participação dos membros da comunidade escolar”, o que pode justificar, em parte, certa insegurança dos conselheiros quanto ao exercício participativo e ao cumprimento das suas atribuições. De acordo com os entrevistados, o conselho é um órgão aberto ao diálogo e à participação, embora, segundo destaques de Silva (2014), os conselheiros frequentemente tenham dificuldade para explicitar o que é discutido ou decidido pelo colegiado.

Segundo a opinião do Conselheiro E, é preciso “[...] desmistificar e desmontar um sistema posto. Hoje, o sistema escolar posto é um sistema punitivo, de caráter segregador, de seleção de pessoas [...]”, razão pela qual o conselho escolar deve buscar desmistificar esse sistema em que somente quem tem conhecimento é que pode fazer e tomar parte do colegiado, uma vez que, “as posições hierárquicas, os títulos, o local de residência, o status social não são o vetor para a composição do conselho escolar” (WERLE, 1997, p. 266). Para esse Conselheiro, valorizar o conhecimento de todos é imprescindível, haja vista que cada um pode contribuir com algo na escola.

Quanto às razões que justificam a visão da participação descrita, parece possível admitir que os representantes dos segmentos são ouvidos quando da atuação no colegiado. Esse é um dado importante, porque segundo Luiz e Barcelli (2013), é no espaço do conselho escolar que podem ser realizadas trocas de experiências e de vivências práticas, com vistas a servir de inspiração para a elaboração de ideias e discursos. As autoras ainda acrescentam que ter um local e tempo próprios para as discussões coletivas e acordos comuns favorece a superação da competitividade e do autoritarismo entre os diferentes segmentos que compõem o órgão. É nesse sentido, por exemplo, que vem o comentário da Conselheira D: “Quando são feitas reuniões, é decidido todo mundo junto, todo mundo opina [...], tem direito à opinião [...]. E a gente vê o que é melhor [...].”

Ainda assim, é preciso cautela quanto à generalização da ideia de que os conselhos escolares constituem espaços que conferem aos seus integrantes, sem restrições, oportunidades de voz e vez, até porque, em muitas das discussões há, frequentemente, limitação pelo excesso de normatização, que controla a participação política e o poder

³⁶ Por meio das entrevistas, foi possível obter a informação de que o conselho escolar da Escola A, da Escola C e da Escola F foram instalados recentemente – 2018, 2017 e 2018, respectivamente –, embora as bases normativas dos municípios tenham sido firmadas há mais tempo.

decisório (DUTRA, 2017). Além disso, a falta de espaço para mobilização, diálogo e interlocução com o segmento representado, ou entre os segmentos que compõem o órgão, podem resultar em ações individualistas, voltadas a interesses próprios (LIMA, 2011; HELO, 2007). É o que alerta a Conselheira A, quando diz que o colegiado “[...] é muito importante a partir do momento que cada um tomar consciência de seu papel dentro do conselho, da sua representatividade, do valor que cada uma tem dentro do conselho, da tomada de decisão que cada uma pode fazer dentro da sua representatividade [...].”

Ademais, percebo uma tendência à desvalorização da participação dos pais e alunos no domínio pedagógico, que costumam ser mais concentrados na esfera decisiva dos professores e da direção. A esse respeito, conforme referido, Lima (2011), Silva (2014), Helo (2007) e Fernandes e Ramos (2010) assinalam que algumas decisões costumam ser tomadas sem que sejam consultados todos os membros do colegiado – pais, alunos, professores e funcionários da escola –, além de casos em que as reuniões servem apenas para cumprir uma formalidade, para informar decisões tomadas de antemão entre o diretor e o representante dos professores. Segundo indicam os resultados das entrevistas, prepondera a atuação do conselho escolar em assuntos relacionados à manutenção da escola e, em favor desta, na realização de eventos. A Conselheira B comenta essa situação a partir de sua experiência no conselho escolar:

[...] Este ano, na escola, a gente teve um jantar em homenagem ao dia das mães. O conselho escolar se mobilizou todo para a venda de ingresso, para organizar o local, para assar os galletos, para fazer o macarrão, para servir no dia. O conselho escolar se mobilizou todo para organizar isso aí. Para a tomada de decisões: Ah, na festa junina, o que vai ser feito? O Conselho Escolar ajuda na tomada de decisão. Agora, a parte pedagógica é mais difícil de o conselho contribuir. Ao menos aqui não vejo acontecer [...]

Percebo que o rompimento com essa realidade, que passa pela questão do poder decisório e dos campos sobre os quais esse poder incide, passa pela valorização das possibilidades de atuação do conselho e dos conselheiros, tendo em conta que todos têm condições de participação e colaboração para que a escola seja um ambiente de transformação, especialmente de inclusão social. Afinal, é no espaço do conselho, com a distribuição equitativa do poder, que o coletivo pode exercer controle sobre o autoritarismo e romper com as relações hierarquizadas, centralizadas e burocratizadas, gestadas no interior das escolas (SILVA, 2011) e que são típicas de modelos em que vigoram expedientes patrimonialistas. É o que ressalta a Conselheira F, representante do segmento dos pais:

[...] Acredito que a comunidade, tanto a escolar quanto a comunidade externa, ainda não tem o devido conhecimento da importância de se fazer presente como pares desse conselho. Eu acho que [...] é uma oportunidade muito grande para você estar

por dentro do que acontece e poder, em certos momentos, também opinar. Buscar junto à escola apoio, porque às vezes a família fica um pouco desencontrada.

Em síntese, entendo que a visão de participação captada das falas dos conselheiros, embora valorizada por eles, esteja mais relacionada com uma atuação funcional do conselho, notadamente centrada em dimensões dos domínios administrativo e financeiro da escola, ainda que haja indícios de intranquilidade por parte de conselheiros, em relação a essa suposta incompletude em termos de atuação, cuja superação parece passar pela qualificação da participação política dos agentes participantes, o que inclui a qualificação do seu poder para decidir.

Acerca de determinantes da participação política no âmbito dos conselhos escolares, quando questionados sobre a percepção que possuem quanto ao exercício do poder decisório oportunizado no conselho escolar, os conselheiros são unânimes em dizer que o poder de decisão emana do coletivo, coletivo esse que podemos entender como uma constituição derivada de um ambiente de debate, de negociações, de diálogo, enfim, de decisões em torno das necessidades e prioridades da escola (AGUIAR, 2008). As palavras do Conselheiro E são representativas desse entendimento:

[...] O ideal é que nós tenhamos o poder de convencimento para fazer com que as pessoas interpretem ou mudem aquela solução, que seja negociável para todas. Essa é a ideia. Uma das falas que eu faço é de que posso não concordar com nada do que vocês dizem, mas eu vou lutar para que todos possam dizer. A essência da democracia é como eu posso estar dando ouvidos ao outro e colaborando em alguma medida para que quanto maior clareza, mais viva a fala, independente do diálogo, do curso da palavra, mas dar essa oportunidade, melhor vai ser chegar a esta conclusão, a esta decisão do coletivo.

Pude perceber, com base nos depoimentos, que o conselho escolar é, de modo geral, reconhecido como uma figura central para a democratização da gestão, o que concorda com a ideia de um espaço de transparência, corresponsabilidade e participação ativa de todos os integrantes em processos decisórios, que pode oportunizar a aprendizagem crítica e consciente da gestão democrática (LUIZ; BARCELLI, 2013). Sobressai a ideia de que o coletivo é quem decide o melhor para a escola, consoante à legislação vigente e às atribuições do órgão, o que pode configurar atitude com potencial para romper com relações clientelistas e interesses particularistas ou corporativistas (WERLE, 1997). Também, que esse colegiado representa a oportunidade de todos os segmentos argumentarem a respeito dos assuntos pedagógicos, administrativos e financeiros, com vistas à construção de um posicionamento coletivo. Há, entretanto, circunstâncias que favorecem a imprecisão dos objetivos específicos do conselho

escolar, inclusive quanto ao seu papel em paralelo com outras instâncias ligadas à escola, conforme aponta a Conselheira A:

[...] Vejo que o nosso conselho, assim, pouco fez. Não sei se é porque recém estava se instituindo, porque precisava ainda documentar o estatuto. Acredito, sim, que a gente poderia ter sido tão mais presentes quanto foi a APP, por exemplo, neste ano. Ainda não foram acionados, não foram chamados, não foram solicitados. Penso que teria situações [...] que poderia chamar o nosso conselho escolar. No entanto, ele não foi chamado, uma vez que não foi lembrado, outra vez que não estava bem definido os papéis, uma vez que não se tinha o entendimento que o conselho poderia decidir sobre tal fato.

Os conselheiros dão indicativos de que vigora um desconhecimento da abrangência do poder de decisão, impresso formalmente ao conselho escolar ou, até mesmo, pelo fato de muitos não terem ciência das competências creditadas ao colegiado. Essa constatação é próxima às contidas nos estudos de Dias (2011) e Matos (2006), quando referem a falta de conscientização dos conselheiros quanto ao seu papel e o desconhecimento sobre as competências do colegiado, o que resulta na omissão ou delegação das tarefas, como também pode ser verificado no depoimento da Conselheira C:

O nosso conselho não trabalha com o financeiro. O financeiro é com a APP [...] A gente também está aprendendo a lidar com este conselho, porque ele é novo. [...] A gente só fala o que está acontecendo com o dinheiro da APP, mas fiscalizar não. A gente não sabe se está fazendo certo com o conselho.

Contudo, há conselhos em que as questões são debatidas com prudência, levando em conta a argumentação de cada conselheiro, como pode ser percebido no depoimento da Conselheira F: “O estar buscando a opinião, o pensar dos alunos, dos funcionários da escola, das famílias [...] Porque o gestor [...] tem essa oportunidade de pensar com o grupo, não tomar decisões sozinho, e estar buscando o que é necessário para a comunidade no todo.” Além disso, dependendo da pauta, há necessidade da realização de mais reuniões para esgotar o debate antes da decisão acerca de um tema, conforme apontado pela conselheira D: “[...] às vezes a gente para, a gente pensa. Tudo é pensado no melhor. Aí é decidido.” Isso porque todo assunto abordado requer a consideração dos segmentos representados, bem como a reflexão ponderada com vistas à deliberação pela opção mais prudente dentre as apresentadas, uma vez que, ser conselheiro escolar, segundo Werle (2003), requer compromisso político do representante com seus representados e com a escola à qual pertence.

Quanto aos entraves apontados pelos conselheiros, é possível perceber que há casos em que o conselho escolar é visto como um obstáculo burocrático à gestão da escola, uma vez

que é devido ser chamado para reuniões, com o objetivo de debater assuntos da instituição, implicando, portanto, na deliberação unilateral do gestor. Além disso, a reunião dos membros, a apresentação dos assuntos e a audição das opiniões ficam, frequentemente, sob a coordenação do gestor, que costuma ser o presidente do colegiado e acaba por gozar de vantagem no favorecimento da sua opinião.

Isso também se deve ao fato de os próprios conselheiros, implícita ou explicitamente, esperarem tal postura do gestor, seja porque sentem mais segurança, seja por desresponsabilização ante as atribuições do colegiado. O depoimento da Conselheira A ilustra esse sentimento de cobrança em relação à figura do diretor: “Penso que precisa um pouco mais da gestão mesmo estar puxando, chamando, sentando para dialogar, para fazer as atas, para tomar decisões juntos [...]” A esse respeito, Martins (2015) também assinala que essa visão verticalizada das ações e decisões, ocasiona a concentração de poder e sobrecarga de responsabilidade na pessoa do diretor que, muitas vezes, aparece à frente dos processos, ocupando lugar de destaque, indo contra a proposta de institucionalização do conselho escolar com vistas à descentralização do poder decisório.

Não obstante, há experiências de colegiados, dentre as mencionadas nos depoimentos, em que os processos de participação e de decisão sobre assuntos da escola são respeitados. Nessa direção, suplantado o corporativismo e o individualismo em favor de decisões construídas coletivamente, o sentimento é de que a escola age em nome de sua comunidade escolar e não em favor de um ou outro segmento, denotando que, a linha mestra do conselho escolar é estar a serviço da finalidade maior, que é a educação e o seu compromisso com a escola (CURY, 2000), conforme comentário da Conselheira D:

Foi acatado tudo o que a gente decide. É em grande grupo que é decidido, é acatado. A opinião da gente é válida também. Às vezes há discordâncias. Em tudo a gente pode discordar. Nem tudo é perfeito. Vai ter um que vai discordar, mas é relevado e levado em consideração. Esse um, após toda a discussão, é levado ao consenso.

Em síntese, reconheço que o conselho escolar é percebido pelos entrevistados como um espaço de exercício do poder decisório, mas que muitos são os entraves que, na prática, implicam a efetividade desse exercício. Em geral, os indicativos são de que o colegiado tende a limitar sua atuação ao cumprimento de agendas fixadas pela legislação vigente, sendo rechaçado quanto ao trato de assuntos mais polêmicos e centrais à escola. Além disso, uma visão equivocada da parte de representantes de alguns segmentos resulta numa participação frágil ou simplificada, haja vista a percepção equivocada de que a chancela às decisões do

diretor se justifica pelo maior conhecimento desse agente acerca das necessidades e das soluções mais adequadas à escola.

Questionados se a atuação no conselho escolar contribui efetivamente para democratizar a gestão da escola, os entrevistados foram unânimes no entendimento de que a atuação política é democratizante, o que ocorre desde a eleição dos membros do conselho pela comunidade escolar. No entanto, percebo que há dúvidas, por parte dos respondentes, quanto a uma efetividade da socialização do poder decisório. Acerca disso, Luiz e Conti (2007, p. 8) mencionam que o sentimento de despreparo dos conselheiros resulta na “[...] insegurança tanto na tomada de decisões, quanto no cumprimento das deliberações. Ademais, muitas vezes esse sentimento inibe a participação e dificulta a intervenção do conselho enquanto agente inovador na prática da gestão escolar.” É o que me parece sugerir a fala da Conselheira C: “E se eu não tivesse fazendo isso [atas, marcar reuniões, elaborar pautas] poderia estar outro no meu lugar. Mas então eu acho que eu estou fazendo o correto. Não sei se é o correto, mas é o que a gente está conseguindo para que o conselho ande assim, desta forma.”

Quando chamados a justificar o entendimento de que o colegiado contribui efetivamente para a democratização da escola, as respostas tenderam a considerar imperativo que cada membro do colegiado empenhe-se ao máximo para essa democratização. É possível perceber certo tom de realização em participar das decisões e dos debates proporcionados no âmbito do conselho, conforme destaca a Conselheira D: “Eu gosto de estar atuando como conselheira. Não pretendo sair tão cedo. Só se me tirarem mesmo. Eu gosto mesmo do papel que faço.” A esse respeito, Paro (2001) assinala que o estar participando de um colegiado reforça esperanças de realização de relações mais democráticas no interior das escolas, tendo em vista que cada representante e seu representado são ouvidos e tomam decisões no coletivo, com vistas ao desenvolvimento educacional. Para o Conselheiro E, o conselho escolar:

Contribui no sentido de fazer com que os conselheiros compreendam de que o poder não emana de uma direção, ou de uma figura, e sim, de um coletivo articulado, um coletivo inteligente na medida em que compreende a realidade, que faz análise sobre a realidade, uma análise crítica sobre a realidade. E a partir disso é que se toma a decisão.

Ainda, sobre justificativas, a Conselheira C referiu a dimensão administrativa-burocrática do conselho escolar: “Porque até se não tivesse fazendo esta parte, a gente nem teria o conselho. Porque eu sou a pessoa que marca as reuniões, faço as pautas para a gente estar debatendo e fazendo ata.” Ao certo, trata-se de um ritual importante e necessário, mas que não expressa, em sua abrangência e complexidade, a atuação do colegiado, que passa, entre outras ações, pela elaboração de planos de ação, definição de estratégias,

estabelecimento de objetivos, deliberação sobre temas importantes para a escola, reflexão sobre normas institucionais, mobilização da comunidade para participar da instituição, entre outras. Vale lembrar, conforme pontuam Dias (2011) e Lima (2011), que a falta de entendimento acerca das responsabilidades de cada conselheiro, a inexistência de diálogo com os segmentos da escola e a falta de acompanhamento das ações realizadas, fazem com que o papel do conselho resulte numa participação de caráter unicamente funcionalista.

Pelo exposto, é possível dizer que os conselheiros manifestam necessidade de ampliar seus conhecimentos a respeito do conselho escolar, com vistas a melhorar sua atuação. Sobressai a preocupação em evitar a imposição de opiniões e a submissão a decisões já encaminhadas. Ademais, a divisão das tarefas dentro do colegiado, o sentimento de pertencimento ao colegiado e ao segmento que representa e a escola, o entendimento que a autonomia da escola emana do coletivo que a constitui, a compreensão e análise do campo educacional no âmbito normativo e prático, a força de vontade de cada membro em aprender, o entendimento de que cada membro tem a sua importância instituída dentro do colegiado e o respeito ao processo democrático de escolha dos representantes dos segmentos, constituem elementos fortes de efetividade da democratização da gestão.

Em vista dos resultados das entrevistas, entendo haver algumas evidências pulsantes, que pesam em favor de uma perspectiva de reprodução da cultura política patrimonialista em detrimento de uma atuação de perfil contra hegemônico nos conselhos escolares pesquisados. Percebo que, ao mesmo tempo em que os conselheiros entrevistados dão mostras de que seus colegiados atuam na tentativa de resistir a limitações impostas por expedientes típicos da dominação patrimonial, também oferecem indícios significativos de elementos que são identificadores de uma atuação que serve à reprodução da cultura patrimonialista dentro das escolas, de que são exemplos: o desconhecimento da finalidade do órgão e a falta de conscientização sobre o papel a ser exercido pelo conselheiro; uma atuação mais funcional, com ênfase nos aspectos financeiro e administrativo, restando o pedagógico nas mãos do segmento dos professores e da equipe gestora da escola; a falta de compreensão dos conselheiros quanto ao funcionamento do colegiado, bem como sobre a forma como exercem a representatividade de seu segmento; a ausência de uma definição clara da abrangência de atuação do colegiado; e certa inibição à participação em vista de ser o gestor escolar o presidente do colegiado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação consistiu em analisar a perspectiva predominante de participação e poder decisório em conselhos escolares de escolas públicas de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina e suas implicações para o avanço da democratização da gestão da escola de educação básica.

Busquei assinalar que o conceito de democracia é antigo e contraditório, e que sofre tensionamentos motivados por concepções e pelo contexto do qual participa. Na esteira dessas reflexões, destaquei que, no Brasil, o tema obteve um impulso na década de 1980, quando das mobilizações populares para a instauração de um novo modelo político, alternativo ao do regime militar instaurado em 1964, que no enlace com expedientes de uma cultura política marcada pelo mandonismo, lançou mão de meios diversos para manter a ordem dominante. As referidas mobilizações visavam, entre outros objetivos, a recuperação de direitos, a reformulação de políticas educacionais e a constituição de instâncias e mecanismos de participação direta da população, para que ela pudesse ser parte na determinação de políticas públicas.

Busquei assinalar, portanto, que a trajetória política no Brasil tem influência de expedientes da cultura patrimonialista que visa, a todo custo, impossibilitar a ruptura da transição política entre um regime de governo e outro. Para isso, essa cultura se adapta e se renova em torno de um projeto de conciliação das elites, a fim de alicerçar seus interesses conservadores, sem alterar significativamente a estrutura política do país (WEFFORT, 1984). Nas palavras de Oliveira (2005), a permanência inalterada de traços culturais da forma de pensar e de fazer política no país, decorre de um permanente e contínuo jogo de interesses particularistas de uma minoria, que reconfigura bases para a detenção do poder decisório, subordinando a maioria às suas determinações num círculo político reprodutor de condições para que a classe dominante permaneça no poder.

A transição negociada entre um regime político e outro, evidência da intercessão da cultura patrimonialista, resultou na Constituinte Federal de 1988 que, entre tantas outras mudanças, introduziu: a institucionalização dos conselhos gestores no âmbito da administração pública; maior autonomia para os municípios, então elevados à condição de entes da federação, em organizar seus sistemas próprios de ensino; e, o mandamento da gestão democrática do ensino público, sendo essas reiteradas pela LDB de 1996.

Referido nessa LDB, a figura do conselho escolar é identificada como um mecanismo de participação da comunidade escolar e local na gestão da escola pública e, conforme anota

Fortunato (2009), um espaço de aprendizagem política, com vistas a romper com a ordem dominante presente nos ambientes escolares, no que diz respeito, segundo o que aponta Mendonça (2000), ao centralismo das decisões e à hierarquia de papéis nos sistemas de ensino, circunstâncias que levam à exclusão dos sujeitos educacionais dos processos decisórios. Por isso, meu destaque à necessidade de reflexões sobre o potencial político que os conselhos escolares possuem, enquanto espaços e mecanismos de democratização em prol da maioria, haja vista estarem situados em uma sociedade marcada por complexas relações de poder. Sobre essas relações, busquei destacar que a cultura política patrimonialista blinda-se de investidas que atentem a sua preeminência, aos interesses que servem uma minoria sobre a maioria da população.

Para enfrentar o desafio dessa reflexão sobre a democratização da gestão educacional, na especificidade dos conselhos escolares, tomei como referencial a perspectiva da teoria crítica na investigação em política educacional (COX, 1981). A realidade concreta de onde parti para o desenvolvimento da pesquisa foram seis municípios de Santa Catarina, sendo um de cada mesorregião do estado que, dentre os critérios previamente estabelecidos, estão aqueles que possuem sistemas próprios de ensino e conselhos escolares institucionalizados e em funcionamento.

O debate teórico sobre participação e processos decisórios em contextos de relações de poder, correlacionado com as opções político-institucionais dos municípios pesquisados, contidas na legislação própria, ofereceu-me elementos característicos da participação e da atuação política, na perspectiva de socialização do poder de decisão em conselhos escolares. Além disso, a fim de captar os sentidos e compreensões de cada sujeito e do conjunto deles sobre a participação e a socialização do poder decisório, recorri a entrevistas com conselheiros do universo pesquisado. Conforme assinalai, para essa leitura da realidade, que transcende a ordem existente (COX, 1981) e vai além do valor aparente (GASKELL, 2008), trabalhei com um conjunto de categorias de análise – conselho escolar como arena de democratização da gestão; determinantes da participação política; efetividade da socialização do poder decisório –, a fim de que fossem realçadas as desconexões entre determinantes e fundamentos que orbitam o tema da pesquisa, qual seja, o conselho escolar como recurso e instrumento de democratização da gestão escolar.

Conforme busquei sublinhar, o debate em torno do conceito de democracia relaciona-se diretamente com a ideia de cidadania antiga que, carregada de contradições e tensionamentos, desde a experiência ateniense, concebeu, ao mesmo tempo, o direito de participação do cidadão nos assuntos públicos e a exclusão desse mesmo cidadão dos

processos decisórios da coletividade, em razão do critério de posse da propriedade privada. É neste mesmo contexto que surge a política, relação entre o cidadão constituído politicamente e o Estado. Com a expansão do Estado, desloca-se o conceito de democracia e alteram-se as estruturas políticas de participação direta, pondo em marcha o sistema democrático representativo, que abre espaço aos valores individualistas em detrimento da coletividade.

Na extensão do debate, tendo em vista a realidade brasileira, enfoquei o conceito de participação no plano da democracia, consoante o pressuposto de poder ser tanto um elemento de ruptura em relação à dominação patrimonial quanto de reprodução da cultura política patrimonialista vigente, haja vista ser a participação política uma prática que, conforme Nogueira (2005, p. 647), tem tanto haver com o “a questão do poder e da dominação, quanto com a questão do consenso e da hegemonia”. Assim, destaquei que o termo participação sofre os mesmos tensionamentos a que o conceito de democracia é submetido, uma vez que ambos estão profundamente imbricados e relacionados à forma como o sujeito participa dos assuntos políticos da comunidade da qual pertence. O pressuposto é que quanto mais envolvido for o sujeito, melhores serão suas condições para resistir às formas de limitação impostas por uma dominação patrimonial.

Novamente sublinhei que expedientes da cultura política patrimonialista – privatismo, corporativismo, autoritarismo, clientelismo, coronelismo, centralismo, individualismo, mandonismo, entre outros – atravessam a história brasileira, mesmo ante as mudanças políticas ocorridas nos sistemas de governo. A instauração de canais de participação da sociedade civil, possibilitada pelo reestabelecimento do regime democrático, na década de 1980, não tem necessariamente enfraquecido esses expedientes, pois eles se reconfiguram e se adaptam às novas condições, sobrepondo-se aos interesses coletivos e repercutindo nas condições de democratização da gestão da escola pública.

Conforme abordado, a bandeira da democratização da gestão educacional no Brasil foi alçada ainda na década de 1980, quando os movimentos populares foram às ruas em defesa da redemocratização, conseguindo inseri-la na agenda político-social do país. Seus referenciais relacionavam-se a um projeto amplo de democratização, situando nesse mesmo projeto a figura dos conselhos escolares como espaços institucionalizados de participação. Destaquei, portanto, que foi nesse período, atravessado por pressões de grupos conservadores e de interesses privatistas, que o plano formal-institucional destacou o princípio da gestão democrática do ensino público. Embora não se constitua em garantia de experiências efetivas, esse princípio é, segundo meu entendimento, fundamental à materialização da democratização da gestão educacional.

A partir do conhecimento já produzido sobre o tema dos conselhos escolares, também realizei uma sistematização de características e circunstâncias que têm moldado a atuação política em experiências desses colegiados no país. Em linhas gerais, o debate possibilitou localizar e reunir um conjunto de aspectos que delineiam certos perfis de participação e de poder decisório nesses espaços, perfis esses que esboçam a fisionomia dos conselhos escolares quando em contextos de atuação política, apontando para a reprodução da cultura patrimonialista ou para a resistência às formas de limitação da dominação patrimonial. Além disso, o levantamento da produção acadêmica da área permitiu perceber que há um esforço dos estudiosos em denunciar experiências que visam unicamente ao cumprimento do plano formal-institucional sem, no entanto, alargar esses princípios para além do exigido por lei, bem como desconstruir certa visão romantizada desses colegiados.

Guiada pelo objetivo geral do estudo, a contextualização do plano macro, o balanço crítico da produção da área, acima referido, e a leitura e análise da realidade concreta investigada, constituíram as bases para a captação de evidências que apontassem para a reprodução ou para a resistência às formas de limitação da dominação patrimonial na gestão da escola pública, no âmbito dos conselhos escolares.

A leitura da realidade a partir do plano formal-institucional dos municípios e escolas, sobre a gestão democrática e, em sua extensão, os conselhos escolares, possibilitou traçar um panorama de características da participação e da atuação política, no que diz respeito à socialização do poder decisório, em conselhos escolares de sistemas municipais de ensino em Santa Catarina. Com base na sistematização dos dados documentais, foi possível constatar que, embora constem dispositivos que tratam explícita ou implicitamente do princípio da gestão democrática do ensino público, são raros os detalhamentos atinentes aos conselhos escolares, o que pôde ser verificado somente no regimento interno de cada colegiado. O balanço dessa sistematização possibilitou apontar que, embora conste um rol de atribuições para que os conselhos escolares desempenhem sua função com vistas à democratização da gestão da escola, há circunstâncias indicativas da existência de lacunas no plano formal-institucional. Por razões como essa, inferi que o conjunto de elementos levantado motiva certa preocupação quanto às condições de os conselheiros efetivamente protagonizarem ações politicamente comprometidas com a democratização da gestão escolar, por implicarem a noção de participação ativa, crítica e consciente no desempenho da função.

No plano da prática, os sentidos atribuídos pelos sujeitos foram fundamentais para evidenciar a perspectiva de participação política e a atuação em termos de socialização do poder decisório nos conselhos pesquisados. Por meio das entrevistas, também foi possível

ampliar o retrato das características de participação e de poder decisório que se processam nesses espaços, complementando os achados no plano formal-institucional.

Acerca dessa complementação, detectei que há uma fragilização da atenção aos anseios da comunidade escolar e local. Também, que os conselheiros escolares carecem de formação política, que é pouco sólida a relação entre representante e o segmento representado, bem como entre os próprios membros do colegiado, o que pode abrir caminho para atitudes individualistas e corporativistas, em detrimento das causas da escola. A hierarquização, com centralização das decisões na figura do gestor ou no representante do segmento dos professores, foi outra marca identificada, afora o fato de haver certa inibição por parte de alguns conselheiros não integrantes do segmento docente, por sentirem-se menos preparados ou capazes de decidir sobre assuntos escolares.

Do levantamento de evidências sobre a reprodução ou a resistência às formas de limitação da dominação patrimonial no interior dos conselhos escolares, destaquei haver algumas evidências pulsantes que corroboram a reprodução da cultura política patrimonialista, embora os conselheiros refiram posicionamentos e atitudes que denotam resistência às limitações impostas por expedientes típicos da dominação patrimonial. Essa constatação deriva do fato de o conselho escolar, enquanto arena de democratização da gestão, necessitar ter uma atuação mais abrangente, que perpassa a democratização das relações e a distribuição de poder, como expressão da qualificação da participação política e do exercício do poder decisório. No entanto, pude perceber uma atuação mais centrada no cumprimento de formalidades e na funcionalidade de aspectos administrativos e financeiros da escola, minorada a presença do colegiado no trato de assuntos pedagógicos, chegando a ser desconsiderado em decisões sobre assuntos centrais às escolas.

Ademais, quando analisados os determinantes da participação política dos conselhos escolares, que passa pela inclusão, discussão e envolvimento na tomada de decisões dos conselheiros sobre assuntos de interesse da escola, percebi um tom de desresponsabilização dos agentes frente às suas funções e atribuições, sendo elas, por vezes, conferidas por eles à figura do gestor escolar, por julgarem ser possuidor de melhores condições e competência para decidir em nome do coletivo. Também, ao verificar a efetividade do conselho na democratização da gestão escolar, que perpassa a aprendizagem democrática e uma participação consciente e crítica, os resultados permitiram constatar que, nos conselhos escolares pesquisados, a ausência de formação política dos colegiados leva a certa imposição de opiniões e submissão a decisões tomadas antecipadamente.

Pelo exposto, a análise ancorada no entrecruzamento do referencial teórico, dos achados documentais e dos depoimentos dos sujeitos sociais leva-me a concluir, ainda que provisoriamente, que as formas de participação e exercício de poder decisório, predominantes em conselhos escolares de sistemas municipais de ensino em Santa Catarina, não atestam importantes avanços na democratização da gestão da escola de educação básica, fundamentalmente por carecerem de um amadurecimento político, sem o qual fica prejudicada uma atuação política com potencial para, concretamente, fazer face às práticas típicas da dominação patrimonial correntes no interior das escolas.

Por fim, ao alcançar essa leitura conclusiva, refletida com base em uma postura crítica e em valores que me constituem enquanto pesquisadora de uma realidade social, registro meu entendimento de que as determinações do fenômeno, captadas na pesquisa, dão conta de que apenas uma parte, de muitas outras, foi posta no tabuleiro da análise. Por essa razão, restam outras frentes de pesquisa que o presente processo investigativo possibilitou realçar, como é o caso, por exemplo, do processamento da representatividade dos segmentos no interior dos conselhos escolares.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Maria Lúcia Miranda; DUTRA, Gislene Silva. Contribuições do modelo de gestão social para o fortalecimento dos conselhos escolares como espaço democrático. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v.19, n.1, p. 35-57, jan./abr. 2017.

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos conselhos escolares. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008.

AMARAL, Arildo dos Santos. Gestão e conselhos escolares: democracia como processo dinâmico e em permanente movimento. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v.19, n.3, p. 63-69, set./dez. 2017.

AVELAR, Lúcia. Clientelismo de estado e política educacional brasileira. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 17, n. 54, p. 34-49, jan. 1996.

AZEVEDO, Fernando de et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. – (Coleção Educadores).

BIOTO FILHO, Luiz Carlos. **Os professores e o conselho de escola: compromisso pedagógico democrático**. 2013. 129 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2000a. p. 319-329.

BOBBIO, Norberto. Conselhos Operários. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2000b. p. 235-240.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega; AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB: projetos em disputa – da tramitação à aprovação em 1996. **Retratos da Escola**, Brasília: v. 10, n. 19, p. 407-428, jul./dez. 2016.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. **Ato Institucional nº 05**. Brasília, DF: 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 26 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (de 16 de julho de 1934)**.

Brasília: 1934. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 8 maio 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**.

Brasília: 1937. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 9 maio 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**.

Brasília: 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 9 maio 2017.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1961. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em: 26 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: 1967.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.

Acesso em: 9 maio 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: 1969. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-2784.

_____. **Conselhos Escolares**: democratização da escola e construção da cidadania (Caderno 1). Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004.

_____. **Conselho Escolar**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.

Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004a.

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, nº 120-A, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

_____. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora Própria**.

FNDE/MEC: 2014a. Disponível em: <

<file:///D:/ADM/Downloads/9.%20Manual%20de%20Orientao%20para%20Constituio%20de%20Unidade%20Executora%20Prpria%20UEEx.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2018.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. **A gestão democrática e o conselho escolar: tutela ou participação autônoma?** 2011. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25. 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Anpae, 2011. p. 1-7. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0375.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018.

CAROZZI, Elizangela S. ESTRADA, Adriana A. O conselho escolar e a implementação no município de Cascavel-PR. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 19, p. 187-211, 2015.

CAROZZI, Elizangela S. **Organização e gestão escolar: uma análise do conselho escolar na rede pública municipal de Cascavel**. 2015. 190 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Cascavel, 2015.

CEPAL. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago, 1992.

CHAUÍ, Marilena. **Representação ou participação?** In: _____. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 1993. p. 273-310.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2010.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

CONCEIÇÃO, Marcos V. **Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática**. 2007. 100 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar Fávero; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond, international relations theory. **Millenium: Jornal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, jun. 1981.

CUNHA, Luiz Antônio. A educação na nova Constituição. **Revista da ANDE**. São Paulo: 1987.

_____. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1988.

DIAS, Josiane Moreira. **Conselhos escolares**: instrumento de gestão democrática? Uma experiência em duas escolas públicas do Distrito Federal. 2011. 110 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-95.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DUTRA, Rosana Socorro Cavalcante de Souza. **Gestão e processo de implantação do conselho escolar nas escolas públicas municipais de Manaus – zona leste (2008-2013)**. 2013. 101 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 7. ed. São Paulo: Globo, 1987, 2.v.

FERNANDES, Maria Cristina da Silveira Galan; RAMOS, Géssica Priscila. Conselho Escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 4, n. 2, p. 210-224, nov. 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). **Santa Catarina em dados**. Unidade de Política Econômica e Industrial. Florianópolis. 2012.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Participação popular. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2005. p. 649-654.

FONTELES SOBRINHO, João Batista. Processos de participação na gestão da escola pública. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18., 1997. Porto Alegre **Anais...** Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997, p. 55-72.

FONTES, Virgínia. Hegemonismos e política. Que democracia? In: MATTOS, M. B. (Org.). Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 207-236.

FORTUNATO, Sarita Aparecida de Oliveira. Escola, Educação e Trabalho na concepção de Antônio Gramsci. 2009. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 9., 2009. Curitiba. **Anais...** Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2009, p. 9467-9477. Disponível em: http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/2015_2166.pdf. Acesso em: 09 jul. 2017.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e educação**: concepções presentes nos estudos da Revista Educação & Sociedade (1978-2010). 2011, 223 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). Tradução de Pedrinho A. Guareschi. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 64-89

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, n. 7, p. 9-31, jan./jul. 2002.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educa o**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na antiguidade clássica. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47.

HELO, Liane Bernardi. **Política de conselhos escolares: trajetórias de efetiva o**. 2007, 226 p. Disserta o (Mestrado em Educa o) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1971.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: Santa Catarina**. 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9673&t=resultados>. Acesso em: 25 nov. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar**. 2017. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>. Acesso em: 26 nov. 2018.

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. **A trama da crítica democrática: da participa o   representa o e   accountability**. Lua Nova. São Paulo, 84: 353-364, 2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Alfa- mega, 1986.

LIMA, Iagrici Maria de. **Os conselhos escolares e a constru o da gestão democrática no município de Jaboatão dos Guararapes**. 2011. 139 p. Disserta o (Mestrado em Educa o) – Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

LIMA, Licínio C. **A escola como organiza o e a participa o na organiza o escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)**. Braga: Instituto de Educa o da Universidade do Minho, 1992.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina. **Conselhos escolares e participa o: a perspectiva de técnicos de secretarias municipais de educa o do Estado de São Paulo**. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 66-82, n. 14, 2013.

LUIZ, Maria Cecília; CONTI, Celso. Políticas públicas municipais: os conselhos escolares como instrumento de gestão democrática e formação da cidadania. In: CONGRESSO DE LEITURA DO BRASIL, 16. **Anais...** Campinas: Ed. Unicamp 2007, p.1-10.

MALLMANN, Marly Therezinha. Colegiados escolares X participação: o que mobiliza pais e mães? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18. 1997. Porto Alegre **Anais...** Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997, p. 223-229.

MARQUES, Luciana Rosa. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 83, p. 577-597, ago. 2003.

MARTINS, Gisele Bervig. **Gestão democrática na educação infantil: qual o lugar dos Conselhos Escolares?** 2015. 127 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Universitário LA Salle, Canoas, 2015.

MATOS, Erika Carla Vieira de. **A atuação do conselho escolar na gestão da educação: um estudo de caso no município de Olinda – PE.** 2006. 154 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. 2. ed. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999. p. 59-99.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Dissertações e teses. Campinas/SP: FE/UNICAMP, 2000.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização.** p. 1-9. 2002. Disponível em: <http://www.sadireito.com.br/?Ir=area.asp&area=5&Pagina=textosT.asp&texto=416&categoria=1>. Acesso em: 24 jan. 2018.

NARDI, Elton Luiz. Autonomia da escola e regulação da qualidade: (pro) posições da Cepal para políticas de gestão da educação na América Latina. In: NARDI, Elton Luiz; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; VIANA, Isabel Maria Torre Carvalho (Org.). **Políticas públicas e regulação da educação: temas em debate.** Campinas: Mercado de Letras, 2015. p. 55-86.

_____. **Gestão democrática na educação básica: delineamentos da matéria no pós-LDB.** **Revista Retratos da Escola.** Brasília: v. 10, n. 19, p. 477-492, jul./dez. 2016.

NEGRINE, Airton. Instrumentos de coleta de informações na pesquisa qualitativa. In: MOLINA NETO, Vicente; TRIVIÑOS, Augusto N. S. (Org.). **A pesquisa qualitativa na educação física: alternativas metodológicas.** 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Sulina, 2004, p. 61-93.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Participação política. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2005. p. 644-649.

OLIVEIRA Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Eds.). **Os sentidos da democracia, políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, p. 55-81, 1999.

OLIVEIRA, Marly Job de. **A política geral do regime militar para construção de suas políticas econômicas (1964-1985)**. 2007. 363 p. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. **O municipalismo e a cultura política brasileira**. 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/quatorze/otair_oliveira_14.htm. Acesso em 26 jan. 2018.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.

PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 60, p. 51-53, fev. 1987.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PAULA, Luceia Maria de Souza. **O funcionamento do conselho escolar: a questão da democracia representativa e/ou participativa**. 2011. 51 p. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

PEIXOTO, Afrânio. **História do Brasil**. Portugal: Cia. Editora Nacional, 1944.

PERALVA, Angelina Teixeira. E os movimentos de professores da rede pública? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 64, p. 64-66, fev. 1988.

PEREIRA, Rodrigo. **Conselhos escolares: a participação das comunidades e as implicações sobre o cotidiano da escola pública**. 2009. 190 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

RAMOS, Renata Pierini. **Conselho Escolar e gestão democrática: análise da participação dos conselheiros nas escolas municipais de São Carlos**. 2013. 75 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

REIS, Fábio Wanderley. **Solidariedade, interesses e desenvolvimento político**. 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v7ywf/pdf/reis-9788599662793-06.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

RIGOTTO, Márcia Elisa; SOUZA, Nali de Jesus de. Evolução da educação no Brasil, 1970-2003. **Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 315-375, ago./dez. 2005.

RINCON, Hugo Alves. **A gestão democrática nas escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Educação de Goiânia**: desafios e possibilidades a partir da visão dos professores do Conselho Escolar. 2015. 146 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola: novos caminhos. **Revista da ANDE**. São Paulo, p. 42-48, 1983.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. Coleção primeiros passos; 219. São Paulo: Brasiliense, 2003.

ROUANET, Sérgio Paulo. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2000. p. 888-890.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHANE, Rita. **Conselho Escolar**: possibilidades e desafios na implementação da gestão democrática. 2014. 146 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Marcia Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Carmem Silvia Bissolli da. A nova LDB: do projeto progressista à legislação da aliança neoliberal. In: SILVA, Carmem Silvia Bissolli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (Org.). **Nova LDB**: trajetória para a cidadania? São Paulo: Arte & Ciência, p. 23-32, 1998.

SILVA, Maria Vieira. Organização do trabalho escolar em foco: os limites das heranças anti-democráticas e as potencialidades dos processos participativos. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 21, n. 38, p.147-167, out./dez. 2011.

SILVA, Roza Maria Soares da. **Gestão colegiada em escolas públicas estaduais**: confronto do sentido democrático no legal e no real. 2014. 143 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Gestão democrática do ensino público:** como se traduz esse princípio? 1990. 194 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1990.

TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

UNESCO. **A UNESCO e a educação na América Latina e Caribe:** 1987-1997. Santiago: UNESCO, 1998. Disponível em:
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000294.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

VERNANT, Jean-Pierre. **As origens do pensamento grego.** Tradução de Ísis Borges B. da Fonseca. Rio de Janeiro: Difel, 2011.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos escolares: desafio em construção. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18., 1997. Porto Alegre **Anais...** Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997, p. p. 265-276.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares:** implicações na gestão da Escola Básica. Rio Janeiro: DP&A, 2003.

Apêndice A – Roteiro mínimo para as entrevistas

1. O que você destaca quanto a sua experiência como membro do conselho escolar?
2. Como você define a representação que exerce no conselho escolar? Explique.
3. Com base na experiência de conselheiro (a), qual a sua visão em relação à participação oportunizada no conselho escolar? Que razões justificam essa visão?
4. Qual a sua percepção quanto ao exercício do poder decisório oportunizado nesse espaço de gestão democrática? Que entraves apontaria?
5. Considera que a sua atuação no conselho escolar contribui efetivamente para democratizar a gestão da escola? Justifique.

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a), como voluntário (a), a participar da pesquisa: “**Participação política e socialização do poder em experiências de Conselhos Escolares: aparência versus essência da gestão democrática na escola pública**”.

JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS: As **razões que justificam** a importância do projeto dizem respeito ao aprofundamento das reflexões e análises acerca da democratização da gestão na especificidade de experiências em conselhos escolares. O **objetivo** desse projeto é analisar a perspectiva predominante de participação e poder decisório em conselhos escolares de escolas públicas de sistemas municipais de ensino de Santa Catarina e suas implicações para o avanço da democratização da gestão da escola de educação básica. Os **procedimentos** de pesquisa compreendem pesquisa bibliográfica, exame documental e a realização, em seis municípios catarinenses, de entrevistas semiestruturadas com um membro de conselhos escolares.

DESCONFORTOS, RISCOS E BENEFÍCIOS: A sua participação neste estudo não acarretará riscos ou desconfortos. Seu nome permanecerá sob sigilo e os benefícios esperados são os referidos na justificativa, além da contribuição acadêmica oportunizada pelos resultados da pesquisa.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: Você poderá solicitar esclarecimento sobre a pesquisa em qualquer etapa do estudo. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação na pesquisa a qualquer momento, seja por motivo de constrangimento e ou outros motivos. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Os pesquisadores irão tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Este consentimento está impresso e assinado em duas vias, uma cópia será fornecida a você e a outra ficará com os pesquisadores responsáveis.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO: A participação no estudo, não acarretará custos para você e não será disponibilizada nenhuma compensação financeira.

DECLARAÇÃO DO SUJEITO PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELO SUJEITO PARTICIPANTE:

Eu, _____, fui informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e ou retirar meu consentimento. Os responsáveis pela pesquisa acima, certificaram-me de que todos os meus dados serão confidenciais. Em caso de dúvidas poderei chamar a mestrandia Ana Paula da Motta (49) 988584450 e o pesquisador responsável Dr. Elton Luiz Nardi (49) 998159245 ou ainda entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Unoesc e Hust, Rua Getúlio Vargas, nº 2125, Bairro Flor da Serra, 89600-000- Joaçaba – SC, Fone: (49) 3551-2012.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Assinatura do sujeito pesquisado ou **impressão dactiloscópica.**

Assinatura: _____

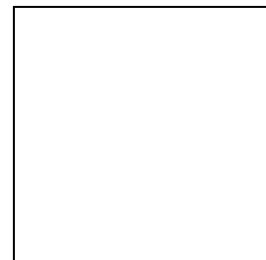
Nome legível:

Endereço:

RG.

Fone:

Data ____/____/____



Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Data ____/____/____