

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**Liane Bernardi Helo**

**POLÍTICA DE CONSELHOS ESCOLARES:**  
**TRAJETÓRIAS DE EFETIVAÇÃO**

Porto Alegre  
2007

**Liane Bernardi Helo**

**POLÍTICA DE CONSELHOS ESCOLARES:  
TRAJETÓRIAS DE EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre

2007

**Liane Bernardi Helo**

**POLÍTICA DE CONSELHOS ESCOLARES:  
TRAJETÓRIAS DE EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 05 de junho de 2007.

Prof. Dra. Vera Maria Vidal Peroni- Orientadora

Prof. Dra. Nalú Farenzena- FACED- UFRGS

Prof. Dra. Maria Beatriz Moreira Luce – FACED- UFRGS

Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça – UNB

Prof. Ms. Maria Antonieta Dalligna- UFPEL

Dedico este trabalho a todos aqueles que em todos os tempos e lugares lutam pela escola pública democrática.

Agradeço a todos aqueles que compartilharam suas experiências comigo, em especial aos Conselheiros das escolas estaduais e municipais que participaram da pesquisa.

Ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas e Gestão, por acolher este projeto acadêmico e referencial de vida.

Aos colegas orientandos pela vigilância epistemológica e estímulo.

À minha estimada orientadora Vera, por suas contribuições e exemplo de vida teórico-prática.

Aos meus pais, irmãos e amigos, por me apoiarem ao longo desta caminhada.

Ao meu companheiro Samir, por partilhar a vida e os sonhos.

## RESUMO

Esta dissertação propôs-se a estudar a gestão democrática que emergiu da luta pela democratização do país e da escola, a partir da efetivação dos Conselhos Escolares em escolas públicas estaduais e municipais numa região da cidade de Porto Alegre. Baseado na pesquisa qualitativa realizou-se o acompanhamento de quatro Conselhos Escolares durante um ano, bem como foram entrevistados Conselheiros representantes de todos os segmentos, direções e representados dos segmentos de pais e alunos em todas as escolas. Também se observou a relação do Conselho Escolar com o CPM nas escolas onde esta forma de organização também existia. Partindo da ressignificação do papel do Estado brasileiro, a partir das exigências do capitalismo, discutida por Vera Peroni, Thereza Adrião, Christian Laval, entre outros, buscou-se compreender a proposta de reforma do Estado e sua tradução na defesa e adoção da gestão gerencial, cuja estratégia se baseia na forma de controle dos resultados e na utilização dos mesmos conceitos de participação, autonomia e descentralização defendidos pelo movimento educacional que propõem a democratização da escola. Entre os autores utilizados estão Antonio Gramsci, pela sua contribuição às propostas da gestão democrática e outros que tratam deste tema no contexto brasileiro, entre os quais citamos Erasto Mendonça, Vitor Paro, Flávia Obino Werle e Dalila Oliveira. Nos contextos apresentados, os conceitos elencados apresentam significados diferentes e traduzem a disputa de duas concepções de gestão: a concepção liberal ou gerencial, proposta por aqueles que defendem a separação entre política e administração, planejamento e execução, excluindo assim a maioria do processo decisório, e a democrática-popular, defendida por aqueles que desejam incluir e ampliar o horizonte participativo. A partir desta disputa de hegemonia, procurou-se delinear a correlação de forças existentes no contexto nacional, regional e local para a elaboração da legislação e seus desdobramentos na prática da efetivação dos Conselhos Escolares. A pesquisa empírica registrou que as escolas, ao assumirem sua implantação, fizeram-na com muitos condicionantes que constituíram um cenário de avanços e recuos nas suas ações efetivas e que os Conselhos Escolares se constituíram como espaços pedagógicos de aprendizagem da participação da comunidade na escola e da vivência da democracia.

**Palavras chaves-** Conselhos Escolares- gestão- democracia- hegemonia

## RESUMEM

Esta disertación propone el estudio de la gestión democrática que emergió de la lucha por la democratización del país y de la escuela, desde la práctica de los Consejos Escolares en escuelas públicas estaduais y municipales de enseñanza elemental en una región de la ciudad Porto Alegre. Basada en la encuesta calitativa junto a cuatro Consejos Escolares por un año, al mismo tiempo fueron hechas citas con los consejeros de los diversos segmentos, direcciones y también representantes de padres y alumnos en todas las escuelas. También se observó la relación entre el Consejo Escolar con el Círculo de Padres e Maestros-CPM, en escuelas con la misma organización. Desde la discusión de las reales posibilidades del Estado Brasileño por las exigencias del capitalismo, debatidas por Vera Peroni, Thereza Adrião, Christian Laval y otros, se hizo la búsqueda por la comprensión de la propuesta de renovación del Estado y su traducción en defensa y adaptación de la gestión gerencial que se basa en el control de los resultados y el empleo de los mismos conceptos de participación, autonomía y descentralización defendidos por el movimiento educativo que propone la democracia en la escuela. Entre los autores utilizados están Antonio Gramsci, por su contribución a las propuestas de gestión democrática y otros en el contexto brasileño, como Vitor Paro, Erasto Mendonça, Dalila Oliveira, Flávia Obino Werle. En los contextos propuestos los conceptos sobresalientes aparecen con distintos significados que traducen la disputa de dobles concepciones de gestión: la concepción liberal e gerencial propuesta por las renovaciones del Estado, y por las que defienden la separación entre política y administración, planes y ejecuciones, incluyendo la gran parte del proceso y la democracia popular defendida por los que desean la participación a muchas personas. Desde esta disputa de hegemonía, buscase posibilitar la correlación de fuerzas que existen en el contexto nacional, regional y de la comunidad para la elaboración de la legislación y sus dobles en la práctica de acción de los Consejos Escolares. La encuesta empírica ha observado que la escuela cuando establecieron las cuestiones propuestas han resultado avances y retrocesos en sus acciones. Los Consejos Escolares se han desarrollado como espacios de aprendizaje por la participación de la comunidad en la escuela y las prácticas democráticas.

**Palabras claves-** Consejos Escolares- gestión- democracia- hegemonía

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

	<b>Pág.</b>
QUADRO Nº. 1 – Governos do estado do Rio Grande do Sul (1983 a 2006)	104
QUADRO Nº. – 2 Dirigentes do CPERS Sindicato no período de 1981 a 2006	105
QUADRO Nº. 3 – Presidentes da ACPM no período de 1984 a 2006	107
QUADRO Nº. 4 – Número de representantes do Conselho Escolar- Escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio	114
QUADRO Nº. 5 – Entrevista com os pais da Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo	138
QUADRO N. 6 – Entrevista com os alunos da Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo	139
QUADRO Nº. 7 – Entrevista com os pais da Escola Estadual de Ensino Fundamental Edgar Schneider	149
QUADRO Nº. 8– Entrevista com os alunos da Escola Estadual de Ensino Fundamental Edgar Schneider	150
QUADRO Nº. 9 – Prefeitos de Porto Alegre e seus respectivos secretários de educação (1985 a 2006)	154
QUADRO Nº. 10 – Dirigentes da APMPA (1985 a 1992) e ATEMPA(1992 a 2006)	155
QUADRO Nº. 11 – Entrevista com os pais da Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz	176
QUADRO Nº. 12 – Entrevista com os alunos da Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz	177
QUADRO Nº. 13 – Entrevista com os pais da Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo	182
QUADRO Nº. 14 – Entrevista com os alunos da Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo	183

## LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
GRAFICO Nº. 1 – Resumo dos Recursos Financeiros da Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo -2006	130
GRAFICO Nº. 2 – Resumo das atas do Conselho Escolar da Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo	134
GRAFICO Nº. 3 – Resumo dos Recursos Financeiros da Escola Estadual de Ensino Fundamental Edgar Schneider -2006	143
GRAFICO Nº. 4 – Resumo das atas do Conselho Escolar da Escola Estadual de Ensino Fundamental Edgar Schneider	145
GRAFICO Nº. 5 – Resumo dos Recursos Financeiros da Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz-2006	170
GRAFICO Nº. 6 – Resumo das atas da Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz	172
GRAFICO Nº. 7 – Resumo das atas da Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo	180
GRAFICO Nº. 8 – Resumo dos Recursos Financeiros da Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo -2006	181

## LISTA DE SIGLAS

ATEMPA – Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre  
ANDE – Associação Nacional de Educação  
ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior  
ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação  
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
ACPM Federação – Federação das Associações dos Círculos de Pais e Mestres.  
CPERS Sindicato – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul  
CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe.  
CPB – Confederação dos Professores do Brasil  
CEDES – Centro de Estudos, Educação e Sociedade  
CGT – Central Geral dos Trabalhadores  
CPM – Círculo de Pais e Mestres  
CONED – Congresso Nacional de Educação  
DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana  
FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras  
FENOE – Federação Nacional de Orientadores Educacionais  
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MOVA – Movimento de Alfabetização  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MST – Movimento dos Sem Terra  
OP – Orçamento Participativo  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OS – Organizações Sociais  
ONG – Organização Não Governamental  
OPEP – Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PPP – Parceria Público Privada  
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PDS – Partido Democrático Social  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PV – Partido Verde  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PAR – Plano de Aplicação de Recursos  
PPGEDU – Programa de Pós-Graduação em Educação  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PSO – *Public Service Orientation*  
RME – Rede Municipal de Ensino  
RS – Rio Grande do Sul  
SEAF – Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SMED – Secretaria Municipal de Educação  
UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UGES – União Gaúcha dos Estudantes  
UMESPA- União Municipal dos Estudantes Secundaristas de Porto Alegre  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

	Pág.
<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>1 ELEMENTOS PARA PENSAR A GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	24
1.1. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DIALOGANDO COM GRAMSCI	25
1.1.1. Sociedade Civil e Estado	25
1.1.2. Sociedade civil e a disputa pela hegemonia	29
1.2. A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA E CIDADANIA	31
1.3. A CONCEPÇÃO DE GESTÃO EM DISPUTA: QUAL PARTICIPAÇÃO?	38
<b>2 A GESTÃO DO ESTADO E A DEMOCRACIA BRASILEIRA</b>	44
2.1 O CONTEXTO BRASILEIRO SOB A INFLUÊNCIA DO CAPITALISMO	45
2.1.1 A gestão do Estado no contexto da Reforma	57
2.2.2 As discussões sobre a democracia educacional brasileira nos anos de 1980	62
2.2.3 As discussões sobre a democracia educacional brasileira nos anos de 1990	66
<b>3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO</b>	71
3.1 ELEMENTOS PARA PENSAR A POLÍTICA PÚBLICA	72
3.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO	75
3.2.1 A democratização do ensino e da escola	79
3.3 OS AVANÇOS E RECUOS DA LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA	83
3.4 OS AVANÇOS E CONTRADIÇÕES DA PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	87
3.4.1 Descentralização administrativa da educação	88
3.4.2 Autonomia administrativa, pedagógica e financeira das unidades de ensino	89
3.4.3 Participação da comunidade na escola	91
3.4.4 Os Conselhos Escolares	95
<b>4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO RIO GRANDE DO SUL E A EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES</b>	103
4.1 O CONTEXTO DO RIO GRANDE DO SUL NOS ANOS DE 1980 A 2006	103
4.1.1 A Constituinte Estadual e o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública	108
4.2 A LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTADO DO RS	110
4.3 ESCOLAS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL	126

4.3.1 A E.E.E.F. Pe Balduino Rambo e a efetivação do Conselho Escolar	128
4.3.2 A E.E.E.F. Edgar Schneider e a efetivação do Conselho Escolar	141
<b>5 A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM PORTO ALEGRE E A EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES</b>	153
5.1 O CONTEXTO DE PORTO ALEGRE NOS ANOS DE 1980 A 2006	153
5.2 A LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	159
5.3 AS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE	167
5.3.1 A E.M.E.F. Morro da Cruz e a efetivação do Conselho Escolar	168
5.3.1 A E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo e a efetivação do Conselho Escolar	178
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	188
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	212
APÊNDICES	220

## INTRODUÇÃO

O Conselho Escolar, compreendido como uma das possibilidades da materialização do princípio de gestão democrática na escola agrega a participação de quatro segmentos da comunidade escolar<sup>1</sup>: pais, alunos, funcionários e professores, aos quais são delegados poderes de planejamento, fiscalização, deliberação e avaliação das ações da escola.

Nessa perspectiva, a relevância em buscar compreender como se efetivou, nas escolas, a implantação dos Conselhos Escolares, desenvolvida nesta dissertação, considerou que os mesmos podem se constituir em espaço de disputa (já que envolvem diferentes segmentos e pontos de vista)<sup>2</sup> e de criação de novas possibilidades de organização da escola e de exercício da democracia, servindo como estimulador dos princípios da democratização da escola<sup>3</sup>.

Os estudos já desenvolvidos sobre a temática da gestão democrática indicam que “a educação brasileira experimentou uma democratização tardia” (MENDONÇA, 2000, p.1) e que a sua conformação ocorreu principalmente a partir do movimento de redemocratização do país na década de 1980 e dos movimentos sociais que reivindicavam maior participação. Nesse período, a democratização da educação foi pautada não apenas como direito ao acesso, mas como democratização das práticas administrativo-pedagógicas e financeiras das escolas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que um dos princípios do ensino público era a gestão democrática. A partir daí, as legislações foram sendo concebidas, sob forte pressão dos movimentos educacionais, com uma agenda que deu prioridade à instituição da eleição dos diretores e da constituição dos Conselhos Escolares, reabrindo o debate sobre a possibilidade de transformar as relações sociais dentro da escola e no seu entorno, rompendo com o autoritarismo e o clientelismo político e abrindo espaço para a construção de relações

---

<sup>1</sup> Aqui definida como aquela que envolve os segmentos de pais, alunos, professores e funcionários, bem como a comunidade que vive em seu entorno (vizinhos, parentes, outras instituições localizadas próximas à escola). Tem espaço, cultura e organização próprios.

<sup>2</sup> Perry Anderson, em Poder, Política e o Iluminismo, no livro “Reinventando a Esquerda”, organizado por David Miliband e editado pela Unesp, 1997, na p. 63, afirma que “o perigo de conceber a vida democrática como diálogo é que podemos esquecer que sua realidade primária permanece luta”, numa clara alusão à disputa que pode se estabelecer entre segmentos e classes diferentes. Não que isto se constitua definitivamente como um atraso ou aspecto negativo, mas que, na prática, se constitui em palco de disputa de pontos de vista diferentes, com o potencial dialético de produzir o “novo”, o consenso da maioria.

<sup>3</sup> Não se pode deixar de destacar, nesse processo de democratização da escola, a importância das eleições para diretores, da descentralização de recursos, da autonomia das escolas, do planejamento coletivo e das novas teorias de educação experienciadas.

mais democráticas, de participação e de exercício da cidadania. A participação entendida não apenas como o momento da escolha dos representantes, embora este seja um momento fundamental do processo, mas como aquela que promove espaços para o debate dentro da unidade e abre canais efetivos de participação da comunidade escolar.

Se, por um lado, a legislação garantiu os princípios de gestão democrática, por outro, a estrutura formal e burocrática de organização do poder e da autoridade na escola pública sempre dificultou o estabelecimento de relações democráticas que estimulassem a partilha de poder nas decisões com a participação de toda a comunidade escolar. O autoritarismo se manifestava principalmente no aspecto institucional, organizado “com relações verticais de mando e submissão em detrimento das relações horizontais de cooperação e solidariedade entre as pessoas” (PARO, 1997, p.22).

Para que a escola seja viva, dinâmica, com práticas coletivas, com processos participativos, constituindo-se verdadeiramente democrática é preciso o protagonismo de toda a comunidade escolar porque “o indivíduo não entra em relação com outros homens por justaposição, mas organicamente, isto é, na medida em que passa a fazer parte dos organismos, dos mais simples aos mais complexos” (GRAMSCI, 1995, p.39). Essas relações não são mecânicas e, segundo Antonio Gramsci, são ativas e conscientes, podendo ser modificadas através do conhecimento e da experiência, e a escola é um espaço privilegiado para partilhar esta construção com sua comunidade.

Para este autor, a priori, não existe uma hierarquia dos momentos da realidade, nem no sentido materialista, nem no sentido idealista, o que evita falsas polarizações. Para ele, o sujeito e o objeto “não são senão momentos relativos da práxis, da atividade histórica do homem” (GRAMSCI, 1995, p.5). Assim, ao realizar este estudo sobre os Conselhos Escolares, buscou-se a compreensão desta construção histórica a partir do resgate do contexto macro (correlação de forças e influências existentes no processo de elaboração da legislação) até o contexto micro (de implantação da política nas escolas), dialogando com as suas contradições e com os limites de sua práxis.

Existe um grande potencial na participação coletiva para a construção de um mundo mais humano e solidário e, assim como Maurício Tragtemberg (2002, p.16), acredita-se que “sem escola democrática, não há regime democrático”. Mas, este processo de construção da

democracia não é simples, pois construir uma nova lógica de sociedade participativa e democrática é andar na contramão das experiências históricas e políticas gestadas até então. É tentar algo novo e experienciar<sup>4</sup> as incertezas das dificuldades.

O próprio processo de como se constitui esse exercício de participação da comunidade na escola é essencialmente educativo e pode ser considerado uma forma de controle da sociedade sobre o espaço estatal; segundo Miguel Arroyo (2000, p.8), "jamais será doação do Estado, pois essencialmente é uma conquista [...] através do exercício político, de lutas". Mas o sentido desta participação é um processo em disputa na sociedade, como é apresentado ao longo desta dissertação.

Como professora da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino em Porto Alegre, a autora deste estudo teve a trajetória profissional iniciada em meio à renovação da luta pela redemocratização do país e da educação nos anos de 1980. Envolvida por este debate, foi espectadora e protagonista ativa no movimento estudantil, sindical e popular. Nesse meio, participou das discussões e experienciou as propostas que foram se constituindo no campo educacional. Torna-se relevante destacar a participação como representante do segmento professores de diversos coletivos, como na Associação de Pais e Mestres, no Conselho Escolar e no sindicato, tanto na escola estadual quanto na escola municipal. Entre os anos de 2003 e 2004, como assessora dos Conselhos Escolares das escolas municipais da Zona Norte de Porto Alegre<sup>5</sup>, percebeu as diferentes relações em cada Conselho Escolar ora com maior, ora com menor abertura para discussões e participação dos diferentes segmentos nas decisões. Essa trajetória colaborou na escolha deste tema para a dissertação.

O tema Conselho Escolar não é inédito em sua exploração, mas, enquanto parte de um processo em construção, é um assunto capaz de produzir sempre novos vieses. Aproveitando o que já foi sistematizado sobre o tema, este trabalho se justifica em propor debruçar-se sobre como essa política educacional se efetivou nas escolas através da ação dos Conselhos Escolares, desde sua implantação aos dias de hoje, observando as redes estadual e municipal de ensino em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

---

<sup>4</sup> A palavra experienciar, ao longo deste texto, será utilizada com o sentido de construção de novas relações.

<sup>5</sup> Trabalhando como Coordenadora da Assessoria Pedagógica das escolas municipais da Zona Norte da cidade de Porto Alegre, a autora deste trabalho assessorou mensalmente reuniões de formação dos Conselhos Escolares desta região, bem como acompanhou reuniões extraordinárias e ordinárias das 24 escolas ali localizadas, sempre que solicitada pela direção ou pelos conselheiros.

Considerando que a democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de decisão, diminuindo as distâncias entre os que planejam e os que executam, e que este é um processo contra-hegemônico, compreende-se o processo de implantação dos Conselhos Escolares como um momento de construção de uma nova práxis, uma nova cultura democrática com limites e possibilidades.

Constatado através da experiência profissional e de entrevistas exploratórias, o processo de implantação dos Conselhos Escolares aconteceu em tempos e conjunturas diferentes nas duas redes de ensino (estadual e municipal), e as escolas estaduais<sup>6</sup> ainda convivem com antigas estruturas organizativas, como o Círculo de Pais e Mestres – CPM. Assim, enseja-se a seguinte pergunta de pesquisa sobre os Conselhos Escolares em escolas municipais e estaduais em Porto Alegre:

Como a política educacional de Conselho Escolar se efetivou, desde sua implantação até 2006, em escolas da rede estadual e municipal numa mesma região de Porto Alegre?

Este questionamento suscitou outros que mereceram atenção:

- Quais as semelhanças e diferenças da política estadual e municipal de Conselhos Escolares?
- As diferenças exprimem desdobramentos diversos na prática do cotidiano da escola?
- Quais são os obstáculos e as potencialidades que se apresentam à participação da população na escola pública municipal e estadual?
- Qual a relação representante/representado nos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas?
- Qual a relação do Círculo de Pais e Mestres – CPM com o Conselho Escolar nas unidades de ensino?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de efetivação do princípio da gestão democrática através dos Conselhos Escolares de escolas estaduais e municipais de Porto Alegre, desde a sua implantação até julho de 2006, considerando que as unidades

---

<sup>6</sup> Ressalva-se que, das 92 escolas municipais, em apenas uma delas existe o CPM.

escolares se localizam numa mesma região e atendem a uma comunidade com características semelhantes.

Esse objetivo vem acompanhado de objetivos específicos, tais como:

– Conhecer a correlação de forças estabelecida na constituição da política estadual e municipal de Conselhos Escolares, verificando as semelhanças e diferenças mais significativas da política e observando se essas diferenças se traduzem em desdobramentos diversos ou não na prática do cotidiano da escola.

– Verificar a relação que se estabeleceu entre o CPM e o Conselho Escolar das escolas estaduais onde existem as duas estruturas, observando as funções que cada colegiado assumiu.

– Verificar quais os obstáculos e as potencialidades à participação da população na escola pública municipal e estadual do ponto de vista dos conselheiros.

– Conhecer como se dá a relação entre os representantes e seus representados nos Conselhos Escolares pesquisados.

Segundo Jacques Marre (1991, p.9), “escolher um tema é caracterizar um determinado processo como relevante” e não é possível, portanto, fazer uma escolha neutra. Assim, a partir dessa experiência de participação na constituição da gestão democrática e, em especial, junto aos Conselhos Escolares, foi solidificando-se a convicção de que, para democratizar a educação, é preciso democratizar as relações na escola. É nela que o desdobramento das relações sociais e das políticas efetivam-se, e acredita-se que aí deve se dar a criação de exercícios, de experiências que estimulem a participação, a partilha de decisões, consolidando a cultura democrática.

Visando a uma aproximação com o objeto de estudo e, ao mesmo tempo, “criando um conhecimento, partindo da realidade presente no campo” (NETO, 1998, p.51), fez-se a opção metodológica da pesquisa qualitativa. Segundo a professora Marlene Ribeiro (2005), na investigação qualitativa o processo interessa mais que o produto ou o resultado de uma determinada temática. “A investigação qualitativa dá importância ao como ocorrem os fatos, as negociações, os aprendizados” (informação verbal)<sup>7</sup>. Ela caracteriza que, neste tipo de pesquisa, “o quadro vai ganhando forma à medida que se examinam e combinam as partes do

---

<sup>7</sup> Explicação realizada pela professora Marlene Ribeiro do Programa de Pós-Graduação em Educação–PPGEDU/UFRGS na disciplina de “Metodologia da pesquisa aplicada à educação: uma abordagem qualitativa”, no segundo semestre de 2005.

conjunto” (Idem) e que, portanto, os significados são de importância vital, ou seja, de que modo as pessoas dão sentido às suas vidas.

Quanto ao campo de pesquisa, Otávio Cruz Neto (1998, p.53) concebe-o como o recorte em termos de espaço realizado pelo pesquisador, “representando uma realidade empírica a ser estudada a partir de concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação”. Isto posto, definiu-se pelo acompanhamento durante um ano do Conselho Escolar de duas escolas estaduais e de duas escolas municipais na cidade de Porto Alegre. Os critérios definidos pela pesquisadora e utilizados para decidir quais escolas seriam pesquisadas foram os seguintes:

Abrangência: duas redes de ensino, a estadual e a municipal.

Modalidade de ensino: escolas que ofertam o nível da Educação Básica do Ensino Fundamental, ainda que não de forma exclusiva<sup>8</sup>.

Localização: escolas localizadas numa mesma região<sup>9</sup> da cidade de Porto Alegre, atendendo a uma comunidade com características semelhantes.

Tipologia variada de tamanho: grandes (com mais de 1200 alunos) e pequenas (com até 700 alunos)<sup>10</sup>.

A região escolhida foi a do Partenon, Zona Leste da cidade de Porto Alegre, que abrange os bairros São José e Partenon. O bairro São José foi criado pela Lei 2022 de 7/12/59. Possui cerca de 30.000 habitantes com rendimento médio mensal de 3,60 salários mínimos. O bairro Partenon foi criado pela lei 2022 de 7/12/1959. Possui quase 50.000 habitantes com renda mensal que varia de 3 a 7 salários mínimos<sup>11</sup>. A escolha desta região da cidade deve-se ao fato de que a pesquisadora conhece a comunidade e trabalha em uma escola ali localizada. Outra justificativa refere-se ao tempo de deslocamento e aos custos da pesquisa que foram reduzidos, facilitando maior envolvimento com as realidades pesquisadas e melhor acompanhamento das reuniões e assembléias dos Conselhos Escolares em cada unidade de ensino. Outro elemento considerado foi que esta comunidade escolar é abrangente, pois existe movimento de alunos entre as escolas pesquisadas, através de transferências ocorridas entre as duas.

---

<sup>8</sup> A escola poderá ofertar, junto com o Ensino Fundamental, a Educação Infantil e ou o Ensino Médio.

<sup>9</sup> A Região foi definida conforme a divisão estabelecida pelo Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre. Nessa organização, a cidade foi dividida em 16 regiões que envolvem diversos bairros cada uma.

<sup>10</sup> Conforme descrição apresentada no caderno nº 9 – Ciclos de formação – Proposta Político pedagógica da escola cidadã. SMED, Porto Alegre, 1999.

<sup>11</sup> Conforme dados obtidos junto ao site [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br), consultado em 04 de janeiro de 2005.

A opção foi trabalhar com duas escolas da rede estadual e duas escolas da rede municipal, e esta escolha é justificada pela intenção de verificar a efetivação da política dos Conselhos Escolares nesses dois sistemas. Importante que o outro elemento que instigou a fazer essa opção foi o fato de que a Rede Municipal de Ensino – RME – de Porto Alegre experienciou, desde 1989, uma mudança político-administrativa com a vitória eleitoral, para o pleito municipal, do Partido dos Trabalhadores à frente de uma coligação de partidos de esquerda que instalaram um modelo de gestão chamada *Administração Popular*<sup>12</sup>. A proposta do governo eleito apoiava-se na gestão democrática através da aproximação entre a administração pública e a sociedade por meio da participação direta da comunidade na elaboração e execução do orçamento público que, no campo educacional, se traduziu na adoção de um projeto político pedagógico chamado Escola Cidadã, cuja orientação era a democratização da gestão. Já no âmbito estadual houve alternância no poder de governadores cujos partidos apresentam visões diferentes sobre a questão da gestão democrática e sobre a participação da comunidade através dos Conselhos Escolares. Enquanto alguns dificultaram as eleições para diretores e não estimularam a implantação dos Conselhos Escolares, outros potencializaram a efetivação dos Conselhos Escolares e a participação, o que será tratado nos capítulos seguintes.

Assim, a proposta deste estudo, ao abranger as duas redes de ensino, apesar da amplitude de cada uma, é apresentar uma apreciação sobre os dois contextos, buscando avançar na compreensão das estruturas que possam influenciar a implementação da gestão democrática nas escolas. A pesquisa iniciou-se em 2005 e teve a desistência de duas escolas estaduais durante o processo. As mesmas foram substituídas, e as quatro escolas pesquisadas contemplaram os critérios definidos acima e autorizaram a sua citação, como será apresentado ao longo do trabalho.

Como o foco de pesquisa é o Conselho Escolar em cada unidade de ensino, o trabalho acompanhou as suas reuniões ordinárias e ou extraordinárias, bem como as assembléias gerais ou por segmentos. Usou-se o diário de campo como técnica de registro de informações. As reuniões ordinárias (que geralmente ocorrem uma vez por mês) são aquelas estabelecidas regularmente pelo regimento interno de cada Conselho Escolar, em data e horário

---

<sup>12</sup> A Administração Popular esteve no comando da administração municipal de 1989 a 2004.

previamente acordados entre todos os segmentos; as reuniões extraordinárias acontecem em caráter de urgência para apreciação de algum assunto, cuja necessidade não permite esperar a reunião ordinária, ocorrendo assim sempre que o diretor/a ou o/a presidente do Conselho Escolar convocar. As assembleias por segmento ou as gerais (envolvendo todos os segmentos) são previamente tratadas e convocadas pelos Conselheiros sempre que estes decidirem partilhar uma decisão que envolve um ou mais segmentos, comprometendo-os com as decisões tomadas e são mais esporádicas que as reuniões. Também foi realizado um estudo das atas dos Conselhos Escolares, desde sua implantação em cada escola (o que ocorreu em diferentes momentos) até 2006, mapeando as principais e recorrentes ações realizadas nesse período.

Buscando investigar como os conselheiros pensam o processo de gestão da escola e se posicionam neste movimento, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas junto ao Conselho Escolar de cada escola com um representante de cada segmento: pais, alunos, professores e funcionários. Também foram entrevistadas as diretoras das escolas, como membros natos e os presidentes destes colegiados.

Além disso, há duas entidades sindicais representantes de cada uma das redes: A ATEMPA – Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre e o CPERS Sindicato – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul. Através de entrevistas aos seus dirigentes dos anos de 1990, buscou-se compor o cenário da trajetória histórica da conformação dos Conselhos Escolares e da correlação de forças da época. Como representante da ATEMPA, entrevistou-se a ex-diretora, Rosa Maria Pinheiro Mosna, na gestão 1991 a 1994 e, como representante do CPERS Sindicato, a mesma pessoa, também ex-dirigente na gestão 1993 a 1996 e 1996 a 1999.

Esta escolha deveu-se ao fato de que a dirigente participou dos dois processos e era uma das representantes do sindicato com grande envolvimento na discussão da temática. Também foram entrevistados os atuais dirigentes destas entidades: Carmem Padilha, diretora de assuntos educacionais da ATEMPA e Nei Alves de Sena, diretor geral do CPERS Sindicato, ambos responsáveis pelo acompanhamento das questões da gestão democrática, buscando compreender a relação dessas associações de representantes da categoria dos trabalhadores em educação com a implantação dos Conselhos Escolares e que ações estão sendo desencadeadas para o avanço e a superação dos seus limites e dificuldades.

Ao mesmo tempo, não se pode deixar de consultar os representantes dos Sistemas que acompanharam o processo de conformação legal e implantação dos Conselhos Escolares. Assim, buscaram-se fontes secundárias produzidas por outras pesquisas ou pelos secretários de educação estaduais e municipais do período.

Com essa pesquisa, buscou-se ouvir os sujeitos desse processo de construção da efetivação dos Conselhos Escolares, como um dos elementos da gestão democrática, acreditando ser preciso entender como se constituíram em sua relação com a comunidade escolar, para que se possa avançar nas discussões e construções sobre o tema. Procurou-se aplicar rigorosa vigilância epistemológica para realizar este processo.

Para responder às perguntas da pesquisa, foi realizado um estudo teórico através de revisão bibliográfica e documental sobre os Conselhos Escolares e a busca e coleta de dados e informações sobre os processos históricos em legislações da época e em produções do meio sindical. Considera-se relevante buscar interlocutores para esclarecer os processos de conformação legal da gestão democrática e dos Conselhos Escolares. Neste sentido, definiu-se como interlocutora a professora Doutora Maria Beatriz Moreira Luce<sup>13</sup>, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS que participou ativamente do Processo Constituinte e do Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública.

Esta dissertação foi organizada em seis capítulos. No primeiro, é apresentada a discussão sobre alguns conceitos ou categorias que emergem do tema gestão democrática. Iniciou-se com sociedade civil, relacionando-a aos conceitos de Estado e de hegemonia. Articulados a isto, agregam-se os conceitos de democracia e participação. Também uma sessão foi dedicada ao conceito de gestão articulada a um debate sobre participação, procurando delinear as duas concepções de gestão da escola em disputa: a concepção liberal ou gerencial e a democrática-popular.

---

<sup>13</sup> Maria Beatriz Moreira Luce é professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas e Gestão da FAGED/UFRGS e foi membro fundador do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, representando (Presidente) a ANPAE- Associação Nacional de Política e Administração da Educação, com participação na Constituinte Federal. Na Constituinte Estadual, representava também a ANPAE e articulava/representava a ADUFRGS e a Associação dos Pesquisadores do Rio Grande do Sul, com intensa participação na Constituinte Estadual.

O segundo capítulo apresenta um resgate do contexto brasileiro com ênfase nas últimas décadas, buscando compreender a reconfiguração do Estado a partir das transformações do capitalismo e da Reforma estatal. Neste tópico, foi delineada a articulação das forças que atuaram no debate para a elaboração da lei de gestão democrática. Uma seção trata da discussão da gestão pública a partir da Reforma do Estado.

O terceiro capítulo pretende resgatar a discussão sobre a gestão da educação e seus reflexos nas configurações e orientações gerais sobre a democratização do ensino e da escola. Neste tópico é destacado o processo de embate da sociedade para a constituição da política pública dos Conselhos Escolares no Brasil a partir do reordenamento legal e institucional da democratização do país e da educação, com ênfase nos anos de 1980 e 1990 para as reflexões sobre os avanços e contradições deste processo. Uma sessão resgata as reflexões da literatura sobre os Conselhos Escolares.

O quarto capítulo pretende contextualizar o estado do Rio Grande do Sul no qual surgem as leis que abordam a gestão democrática a partir dos anos de 1980 e, em especial, o surgimento dos Conselhos Escolares no âmbito das unidades de ensino das escolas públicas do estado do Rio Grande do Sul. Relata sobre o material coletado na pesquisa de campo e nas entrevistas com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar das duas escolas estaduais pesquisadas em Porto Alegre e com alguns de seus representados.

O quinto capítulo aborda o contexto do município de Porto Alegre no qual surgem as leis da gestão democrática a partir dos anos de 1980 e, em especial, o surgimento dos Conselhos Escolares no âmbito das unidades de ensino das escolas públicas municipais, observados os fatores de disputa e influência e o material coletado na pesquisa de campo e nas entrevistas com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar das duas escolas municipais de Porto Alegre.

O sexto capítulo confronta os elementos que se destacaram na pesquisa de campo com a produção teórica existente, delineando as principais ações do Conselho Escolar, bem como a implantação desta política pública em cada unidade de ensino. Este capítulo trata das considerações finais.

## 1 ELEMENTOS PARA PENSAR A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Para realizar a observação sobre os Conselhos Escolares, foram escolhidos alguns elementos para auxiliar o olhar sobre o objeto. Assim, ao apresentá-lo como uma das possibilidades da gestão democrática, considerar-se-á o conceito de “bloco histórico” definido por Antônio Gramsci (1995, p.4) como a “estrutura global na qual se inserem como momentos dialéticos, a estrutura econômica e as superestruturas ideológicas”, formando um bloco complexo e contraditório que reflete o conjunto das relações sociais de produção. É trabalhada a concepção de que a constituição desta política pública educacional não se dá de forma isolada, mas sob influência e pressão das estruturas de redefinição do Estado e de disputa de forças diversas e busca-se considerar o máximo possível de processos e variáveis para a análise.

Nesse sentido, para determinar a opção de considerar as relações de força que se estabeleceram neste processo de efetivação dos Conselhos Escolares nas escolas, novamente recorre-se aos escritos de Antônio Gramsci (2002, p.40). Ele as considera um princípio de interpretação e de pesquisa e não as vê como simples causa histórica. Segundo o autor, é preciso considerar diversos momentos na relação de forças: uma relação de força ligada “à estrutura objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas das ciências exatas ou físicas”, determinada pelo desenvolvimento das forças materiais de produção. Isto permite verificar se existem na sociedade as condições necessárias para uma transformação; o momento seguinte trata da “relação das forças políticas, ou seja, avaliação do grau de homogeneidade e de organização alcançada pelos diversos grupos sociais” (Ibidem), observados principalmente os elementos da consciência econômico-corporativa e o da solidariedade entre os membros de um grupo social.

Assim são consideradas, neste estudo, a formação do Estado brasileiro e sua conformação aos moldes capitalistas e as variadas (e por vezes antagônicas) disputas políticas que ocorreram ao longo deste intrincado processo, sem separar o econômico do político. A gestão democrática surgiu da luta pela democratização do país e da escola, o que será trabalhado mais adiante. Este primeiro capítulo trata de resgatar as discussões sobre conceitos ou categorias que emergem deste tema.

A primeira sessão aborda a discussão sobre a sociedade civil, relacionando-a aos conceitos de Estado, hegemonia e participação, num diálogo que privilegiará Gramsci e seus intérpretes brasileiros. A opção por trabalhar com o escritor italiano funda-se na visão de que os princípios dos escritos brasileiros sobre gestão democrática se aproximam das virtudes democratizantes propostas por este autor.

Uma segunda sessão trabalha o conceito de democracia, o que exigiu uma síntese histórica do seu significado, bem como o resgate da discussão sobre democracia representativa e democracia participativa. Estes são abordados na primeira sessão deste capítulo, a partir de autores como Ellen Wood, Evaldo Vieira, Marlene Ribeiro, Adam Przeworski e Juan Bordenave.

A terceira sessão trabalha com o conceito de gestão articulada ao conceito de democracia. Utilizam-se os escritos do francês Christian Laval e de Antonio Gramsci para delinear duas concepções de gestão da escola em disputa: a concepção liberal e a democrática-popular.

## 1.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DIALOGANDO COM GRAMSCI

Quando se fala em participação na escola abre-se a possibilidade de partilha do poder entre membros da comunidade. Aqui se faz um recorte da discussão do conceito de Estado e sociedade civil e passa-se à análise destas concepções em relação a concepções subjacentes de gestão democrática. Este diálogo ocorrerá a partir do escritor Antônio Gramsci e alguns de seus intérpretes no Brasil.

### 1.1.1 Sociedade civil e Estado

Para analisar a relação do Estado com a sociedade utilizam-se principalmente autores que resgatam o conceito de sociedade civil: Ellen Wood (2003), Marlene Ribeiro (2002), Ivandro Sales (2006) e Antônio Tavares de Jesus (2005). A partir desses autores, procura-se dialogar com Gramsci.

Ellen Wood (2003, p.206) afirma que, no pensamento político inglês dos séculos XVI e XVII, sociedade civil era sinônimo de sociedade política, confundida com o Estado e

entendida como coisa pública, e essa “confusão entre Estado e sociedade representava a subordinação do Estado à comunidade de proprietários”. Pode-se afirmar que, de forma geral, a função de governar era específica dos governos<sup>14</sup>.

Foram as corporações feudais que começaram a ter pretensão de participar da gestão de seus próprios interesses. Só depois, em pleno desenvolvimento do capitalismo industrial, é que foram surgindo as classes, as categorias, os grupos e suas organizações econômicas, políticas, sociais e religiosas e, mais recentemente, os grupos organizados em função da firmação das questões de gênero, etnia, geração, local de moradia, opção sexual, preservação do meio ambiente e defesa de outros tantos interesses e direitos (SALES, 2006, p. 79).

Hegel começa a definir a sociedade civil pela sua relação com o Estado ao observar as mudanças que ocorriam na economia e na política, sobretudo a partir da Revolução Francesa e do surgimento de grupos intermediários entre a família e o Estado. Ellen Wood (2003), resgatando Hegel, ratifica a distinção entre sociedade civil e Estado, afirmando que o autor identifica “sociedade civil com sociedade burguesa” (Idem, p.207). A economia moderna era sua condição, e a maioria das instituições a que ele se referia eram econômicas.

Marlene Ribeiro (2002), contribuindo com esta discussão, afirma que, para Hegel, a sociedade civil comportava:

a) o sistema de carências mediadas pelo trabalho; b) a liberdade implícita neste sistema (defesa da propriedade e da justiça; c) a prevenção dos problemas ou conflitos resultantes da relação entre o sistema de carência e a realidade da liberdade (RIBEIRO, 2002, p. 21).

Segundo Ellen Wood (2003), neste contexto, a sociedade civil não é nem o lar, nem o Estado, mas um espaço de mediação entre os dois, ou seja, Hegel separa sociedade civil de Estado ou sociedade política. Já Marx, também segundo Ellen Wood (2003, p.207), avançou sobre essa distinção, ao afirmar que “o Estado expressava as particularidades da sociedade civil e suas relações de classe”, tirando daí os elementos para explicar a sociedade e o capitalismo. Muda a importância teórica e política atribuída por ambos ao Estado e à sociedade civil. Para Marx, o Estado era criado em função da luta de classes.

O Estado é, então, uma função que vai se transformando de acordo com as modificações da luta de classes[...]. O motor da história não é o Estado e sim a sociedade civil, que para ele eram as classes sociais, tendo em vista que ainda não

---

<sup>14</sup> Podem-se destacar algumas exceções em que povos, desde a antiguidade, buscavam governar amparados em Conselhos, mas estes eram compostos entre os membros privilegiados desta sociedade .

estavam tão desenvolvidas as atividades políticas e culturais de tantos outros atores, no interior do proletariado, da burguesia ou do campesinato (SALES, 2006,p.80).

Antônio Gramsci reconhece a difusão do poder de classe que se dilui na sociedade e em suas práticas culturais, podendo nessa arena servir como ponto de partida para a luta contra o capitalismo. O escritor critica a distinção entre sociedade política e sociedade civil que o economicismo histórico apregoa. Para ele, sociedade civil e Estado identificam-se na realidade dos fatos, pois este último não é um ente solto no social.

E ele, em seus escritos, avançou na descrição qualitativa desta participação da sociedade civil. Destaca que uma questão importante sobre o centro organizador de um grupo é a continuidade do processo ativo de permanente desenvolvimento orgânico do mesmo e isso passa por processos educativos, explicativos e argumentativos das decisões que serão tomadas. A educação cultural das massas possibilita a superação da coerção do homem individualizado na multidão ocasional e dá mais qualidade à participação, superando a burocratização e a improvisação (GRAMSCI, Vol. 3, 2002).

Assim, qualquer processo que estimule o aprendizado, a vivência da participação e da democracia é essencial para a construção de uma nova forma de gestão dos interesses de indivíduos, grupos, categorias ou classes sociais. Este método se apóia na necessidade cada vez maior de criação de mecanismos para partilhar as decisões entre funcionários do aparelho governamental e representantes da sociedade civil.

Sobre este aspecto da partilha de poder, Ivandro Sales contribui interpretando<sup>15</sup> que Gramsci já fazia esta distinção entre duas formas de condução do Estado: o Estado Restrito cuja gestão da sociedade é realizada quase que exclusivamente por dirigentes e funcionários do aparelho estatal e Estado Ampliado, “um novo tipo de gestão compartilhada por representantes governamentais e civis” (SALES, 2006, p.83).

O autor continua apontando que há uma alteração da perspectiva: quando os grupos não tinham uma organização suficientemente forte, a gestão dos seus interesses devia ser feita pelo governo que monopolizava a função estatal. Mas a partilha do poder estatal com representantes da sociedade civil a partir da organização dos grupos- o Estado Ampliado- de

---

<sup>15</sup> Não só ele, mas diversos autores, como Carlos Nelson Coutino (1998), Ivete Simionato ( 1995) e outros.

um lado pode significar que o governo pretenda ter o monopólio da gestão da sociedade ou pode significar, do ponto de vista da construção da hegemonia, que classes subalternas assumam a gestão dos seus interesses.

Gramsci se refere a este espaço de construção da sociedade civil a partir da criação do consenso através da opinião pública:

(...) Através do ‘direito’, o Estado torna ‘homogêneo’ o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente. A atividade geral do direito (que é mais ampla que a atividade puramente estatal e governativa e também inclui a atividade diretiva da sociedade civil, naquelas zonas que os técnicos do direito chamam de indiferença jurídica, isto é, na moralidade e no costume em geral) serve para compreender melhor, concretamente o problema ético, que na prática é a correspondência ‘espontânea e livremente aceita’ entre os atos e as omissões de cada indivíduo, entre a conduta de cada indivíduo e os fins que a sociedade se propõe como necessários, correspondência que é coercitiva na esfera do direito positivo tecnicamente entendido e é espontânea e livre (mais estritamente ética) naquelas zonas em que a coação não é estatal, mas de opinião pública, de ambiente moral (GRAMSCI, Vol. 3, 2002, p. 240).

Este pensamento reporta a outras questões importantes para o debate da democracia: quem forma a opinião pública e quais as influências que se estabelecem no campo das decisões de cada classe social. Não é preocupação desta dissertação discutir profundamente estas questões, mas de trazer à tona alguns contextos observados a partir desta perspectiva. Nos próximos capítulos procura-se apontar quem são os sujeitos ou instituições que disputam as concepções e ações no âmbito da gestão democrática.

Apesar das divergências entre as várias escolas do pensamento, pode-se afirmar que, em geral, se usa o conceito de sociedade civil, nos dias de hoje, para identificar uma “arena de liberdade fora do Estado” (WOOD, 2003, p.208). É um conceito tão amplo que abrange todas as instituições e relações da economia capitalista, do sindicato à própria empresa capitalista, ou seja, coloca a sociedade burguesa como a sociedade civil. Em certo sentido, “trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da sociedade civil” (Idem, p.217).

A concepção de participação e de democracia está em disputa na sociedade e é uma disputa de hegemonia. É preciso prestar atenção à grande complexidade e variedade de formas, ritmos e níveis de participação e democracia que ocorrem na sociedade, o que nos faz refletir sobre qual a origem, o formato e os limites de atuação dos Conselhos Escolares e a

importância da organização da sociedade civil nos diferentes grupos sociais que estão se constituindo na atualidade. Mas lembramos que, para Gramsci e para este trabalho, estas organizações da sociedade civil e, em especial a organização dos Conselhos Escolares, fazem parte do Estado e não podem ser vistos descolados dele.

### **1.1.2 Sociedade civil e a disputa pela hegemonia**

Considerando a hegemonia não como algo abstrato, mas pensada a partir do movimento de disputa entre os grupos ou classes sociais, a sociedade civil passa a ser vista como criadora e promotora de hegemonia. No que se refere à dimensão política da hegemonia, Sales (2006) resgata que Gramsci faz uma distinção entre duas formas de exercício de poder: domínio e direção.

O domínio é uma imposição sem nenhuma preocupação com o consentimento de quem está ou vai estar sob o poder de classe, nação, grupos ou indivíduos que estejam exercendo ou pretendam exercer o poder. A direção é a tentativa que fazem classes, categorias ou grupos para conseguir o consenso nas diferenças, tentando expressar os interesses comuns das diferentes categorias de uma mesma classe ou tentando difundir os próprios interesses para outras classes ou para toda a sociedade (SALES, 2006, p. 97).

Vejamos o que afirma o próprio Gramsci sobre isso:

O critério metodológico sobre o qual fundar o próprio exame é este: que a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que ele tende a 'liquidar' ou a submeter até mesmo com a força armada e é dirigente dos grupos afins e aliados (GRAMSCI, Vol. 5, 2002, p. 62).

Para ele, os intelectuais tinham um papel fundamental na construção da hegemonia das diferentes classes. Afirmava que todo grupo social cria para si intelectuais para lhes dar homogeneidade e constituir um senso comum. Mas assegurava sua crença na capacidade das classes trabalhadoras com a ajuda dos seus intelectuais expressarem e organizarem seus interesses, reunindo teoria e prática.

De resto a organicidade de pensamento e a solidez cultural só poderiam ocorrer se entre os intelectuais e os simples se verificasse a mesma unidade que deve existir entre teoria e prática, isto é, se os intelectuais tivessem sido organicamente os intelectuais daquelas massas, ou seja se tivessem elaborado e tornado coerentes os princípios e os problemas que aquelas massas colocavam com sua atividade prática, constituindo assim um bloco cultural e social (GRAMSCI, Vol. 1, 2004, p. 100).

O autor também escreve sobre a distinção entre a filosofia (enquanto elaboração individual) e a constituição de um senso comum (quando se destacam as características difusas de um pensamento genérico de certa época). Defendia a elaboração de filosofia da práxis que “ligada à vida prática e implícita nela se torne um senso comum renovado com a coerência e o vigor das filosofias individuais” ( Idem, p. 101).

Mas, para concretizar essa concepção, é necessária a educação das camadas populares e a formação de intelectuais orgânicos<sup>16</sup> ligados a ela. Afirmava Gramsci que era necessário:

[...] trabalhar de modo incessante para elevar intelectualmente camadas populares cada vez mais vastas, isto é, para dar personalidade ao amorfo elemento de massa, o que significa trabalhar na criação de elites intelectuais de novo tipo, que surjam diretamente da massa e que permaneçam em contato com ela [...] ( Idem, p.110).

Neste processo a sociedade civil ao atuar “através do debate e da busca do consenso, em contraposição aos aparelhos governamentais que atuam, sobretudo através da coerção, é o agente privilegiado na construção da hegemonia das classes subalternas” (SALES, 2006, p.101).

Nos tempos atuais, a sociedade civil capitalista tem sido reconhecida como ‘colaboradora do governo’, agindo como fiscal local e eficiente do órgão estatal. Ao mesmo tempo, observamos uma descrença sobre a democracia representativa, com a apatia do povo diante de escândalos que envolvem seus representantes no parlamento e o crescente movimento pela anulação do voto ou o voto em branco.

Mas, mesmo neste contexto, permanece a possibilidade latente de que, no atual Estado Ampliado, “a sociedade civil é parceira forte, e não apenas coadjuvante na gestão da sociedade” (SALES, 2006, p.103). É preciso investir nos meios materiais e simbólicos para a formação política e técnica da sociedade a fim de que ela se prepare para assumir a direção. Neste sentido, a participação em Conselhos (aqui, especialmente pensando os Conselhos Escolares) deve ser observada como um exercício de democracia experienciada, um espaço de

---

<sup>16</sup> Partilha-se do pensamento de que todos os intelectuais se filiam a uma ideologia e não agem de modo neutro.

concretização de partilha de poder e de direção que colabora na construção de uma nova sociedade.

## 1.2 A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA E CIDADANIA

Para esta dissertação, considerou-se necessário distinguir algumas das contradições e das opções realizadas ao longo da história universal e brasileira, sobre o tema da democracia e da participação. A organização política foi, ao longo dos séculos, adequando-se às transformações ocorridas na produção da vida material, constituindo variações nestes conceitos. Mas é freqüente encontrar uma forte relação entre trabalho e democracia.

Quando se fala da antiga democracia, reporta-se à Grécia e à origem da palavra democracia: *demos*, que significa povo, e *cracia* que significa governo. A junção das duas traduz a democracia como governo do povo. A palavra ‘povo’, ao longo do tempo e das sociedades, sofreu alterações, mas a antiguidade reconhecia como povo todo aquele que fosse livre, ou seja, o escravo, o estrangeiro e a mulher não participavam da pólis<sup>17</sup>. A democracia nasceu, assim, masculina e excludente.

Marlene Ribeiro (2002, p.116) afirma que “para o mundo grego, que inventou a democracia exclusiva para os grandes proprietários de terras, o ser cidadão define-se pela liberdade do indivíduo e pela igualdade entre os pares”. Deste modo, a escravidão e a democracia estiveram unidas: a possibilidade de uma exigia a existência de outra.

Em Atenas, o que caracterizava o cidadão era o direito de voto nas assembléias, ou seja, a participação no exercício do poder e que, portanto, detinha as funções de Estado. Não havia participação política dos escravos, mas havia dos homens livres, inclusive dos camponeses. Esse elemento, que associa o governante ao produtor não é menor na análise da democracia grega e sua concepção de povo. “Não seria exagero afirmar, por exemplo, que a verdadeira característica da pólis como forma de organização do Estado é exatamente essa, a união de trabalho e cidadania específica da cidadania camponesa” (WOOD, 2003.p.162)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Uma definição geral para cidade estado grega.

<sup>18</sup> Para Ellen Wood, a participação do produtor camponês significa um grau sem precedentes “de liberdade dos modos tradicionais de exploração” (2003, p.163). É a emergência de uma nova dinâmica social na forma das relações de classe, se forem levadas em consideração as relações anteriores e posteriores ao período histórico. A participação da cidadania camponesa é uma agregadora das forças produtoras a *demos*, aqui compreendida como

Mas tem-se claramente uma separação entre a identidade cívica e o status sócio-econômico, ou seja, a existência da igualdade política e a desigualdade de classes. A cidadania e o tempo para participação política só se efetivam para os homens livres do trabalho, ou seja, para os proprietários, servindo também como garantia dessa propriedade<sup>19</sup>.

“Os gregos não inventaram a escravidão, mas, em certo sentido, inventaram o trabalho livre” (WOOD, 2003, p.157), com *status* político e cultural e constituíram uma comunidade cívica masculina, especialmente na democracia ateniense. Apesar disso, não se pode negar o caráter de classes da democracia grega e a exclusão dos trabalhadores escravos, pois muitos historiadores no século XVIII utilizaram o elemento da escravidão para propagandear sobre os perigos da democracia, associando democracia e escravidão<sup>20</sup>.

Na transição do escravismo para a sociedade feudal, ocorreu a ruralização e a descentralização do Estado e da atividade política. O senhor feudal passou a ser a autoridade absoluta, assumindo a função pública de criar leis, fiscalizar e julgar, aprofundando a separação entre quem decide e quem se submete, mas mantendo o poder de decisão nas mãos dos proprietários.

Com o renascimento comercial e urbano e as transformações do trabalho a partir do século XVIII, em que a “desigualdade e a exploração socioeconômica convivem com a liberdade e a igualdade cívicas” (Idem, p.173) nasce o conceito moderno de democracia que se baseia na defesa da liberdade e dos direitos de igualdade propagados pela Revolução Francesa. É importante lembrar que esses preceitos eram reivindicados pela burguesia que disputava espaço político com a nobreza e o clero pela liberdade de comércio.

A igualdade e a liberdade, como direitos reivindicados pela burguesia que disputa o espaço público com a nobreza e o clero, a centralização do poder e a soberania são as questões definidoras do Estado Nacional, no qual está compreendida a cidadania moderna (RIBEIRO, 2002, p.118).

---

uma unidade geográfica, geralmente baseada nas aldeias existentes. Outro fator é que este elemento é característico dessa sociedade, a ateniense, e não se aplica ao conjunto das sociedades antigas.

<sup>19</sup> A questão da propriedade, encarada como uma questão natural e não discutida.

<sup>20</sup> Entre eles, os antidemocratas, William Mitford, August Bockh, Fustel de Coulanges, para os quais a participação da multidão era um mal em si (WOOD, 2003, p.170).

Tanto na sociedade grega como na sociedade moderna, a propriedade é o elemento para definir a participação e a democracia. Porém, na sociedade moderna, essa questão passa a ser problematizada.

Enquanto a democracia ateniense teve o efeito de quebrar a oposição ancestral entre governantes e produtores ao transformar camponeses em cidadãos, a divisão entre proprietário, governantes e súditos camponeses foi condição constitutiva da soberania popular que surgiu no início da Europa moderna (Idem, p.178).

O Estado Nacional centralizado passou a definir a “propriedade como resultante do trabalho humano” (RIBEIRO, 2002, p.118), rompendo com a definição natural da propriedade e passando a fundamentar esse princípio “que dá ao homem burguês a justificativa moral e legal para preservá-la” (Ibidem). A liberdade é, acima de tudo, o direito de ter a propriedade e a possibilidade da nova classe dos comerciantes burgueses de ascender socialmente.

A ascensão do capitalismo caracterizou um crescente desligamento dos indivíduos das identidades comunitárias, das instituições. Cada vez mais se buscou isolar o indivíduo, em nome do mito da soberania e liberdade individual, ao mesmo tempo em que "tornou menos importante o *status* cívico, pois os benefícios do privilégio deram lugar a vantagens puramente econômicas” (WOOD, 2003, p.180).

Na democracia capitalista, a separação entre a condição cívica e a condição de classe opera em duas dimensões: “a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania” (Idem, p.184), e isso é o democrático nessa sociedade; e “a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe” (Ibidem) o que limita a democracia.

Apesar da possibilidade formal da igualdade civil, a luta para incluir a classe trabalhadora e as mulheres na participação democrática foi árdua. Mas, ao mesmo tempo em que se permitiu a extensão da cidadania, houve cada vez mais restrição dos seus poderes. O poder popular foi diluído na democracia representativa, em que se delegam poderes a alguém para conduzir as decisões. Alguém, geograficamente distante, no centro de poder, passa, em nome do povo, a administrar a sociedade. O povo passa a ser não mais uma comunidade ativa, mas um grupo desagregado de cidadãos e representados por um Estado distante, cujo objetivo

maior é garantir a propriedade. Ocorre um “esvaziamento do conteúdo social do conceito de democracia” (WOOD, 2003, p.190).

A democracia representativa surgiu na América do Norte e tinha o propósito de reorganizar os hábitos de uma América colonial que tinha elementos democráticos muito fortes, quando da sua “emancipação política”. Para Ellen Wood, “foram os antidemocratas vitoriosos nos Estados Unidos que ofereceram ao mundo moderno a sua definição de democracia, uma definição em que a diluição do poder popular é ingrediente essencial” (Idem, p.185). A fórmula se apresenta pela opção de se criar um corpo de cidadãos inclusivos<sup>21</sup> (impulsionados pela experiência da revolução que criou uma população politicamente ativa), porém passivo, com poderes e alcance limitados. Segundo a autora, a democracia representativa deve ter o efeito de um filtro que seleciona, por grupos, aquele que tem condições de representar e que, portanto, se opõe ao *demos* que passa a ser visto como incompetente.

Assim a república americana estabeleceu firmemente uma definição de democracia em que a transferência do poder para os “representantes do povo” constituiu não somente uma concessão necessária ao tamanho e à complexidade, mas a própria essência da democracia em si. Os americanos, então, apesar de não terem inventado a representação, podem receber o crédito pelo estabelecimento de uma idéia constitutiva essencial da democracia moderna: a identificação desta com a alienação do poder (WOOD, 2003, p.189).

A democracia liberal, relativamente jovem, foi cada vez mais afastando a democracia do *demos* e cada vez mais se aproximando do conceito de democracia que temos hoje nos termos da “liberdade de expressão, de imprensa e de reunião, tolerância, proteção de uma esfera privada, defesa do indivíduo e da sociedade civil contra o Estado” (WOOD, 2003, p.199), ou seja, a cidadania democrática torna-se mais abstrata e mais passiva.

Na democracia moderna, contrapõem-se posições divergentes. De um lado a formalização da participação, cada vez mais restrita aos processos eleitorais, com o distanciamento do povo dos canais de decisão e, de outro, aqueles que defendem que a democracia poderia retomar a importância da participação, ressignificando o papel do *demos*, extensivo a toda a população.

---

<sup>21</sup> Não se pode deixar de esclarecer que esta democracia tinha profundos defeitos ao aceitar a exclusão das mulheres, a opressão dos escravos e o genocídio indígena praticado na América do Norte.

Entre os defensores desta última posição está Evaldo Vieira (1992, p.13) ao afirmar que “sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção”. O autor não apregoa uma participação qualquer, mas uma participação efetiva na tomada de decisões e recoloca a questão do trabalho no foco do debate da democracia quando propõe a coletivização das decisões das diversas formas de produção que, portanto, não conseguiria funcionar nos moldes capitalistas atuais.

Criar uma “sociedade do bem-estar”, sem dar a todos a participação efetiva no controle das decisões e também nos rendimentos da produção, consiste unicamente na adoção dos homens para transformá-los em consumidores obedientes[...]. Passa-se a admitir que uns existem para mandar sempre e outros vivem sempre para cumprir ordens, pois a estes últimos resta apenas a presença passiva e ilusória.(VIEIRA, 1992, p.14).

O escritor assinala que, na sociedade moderna, qualquer política social (que venha beneficiar a sociedade civil e os menos privilegiados nesta sociedade) não acontece sem a pressão popular, e que este tipo de política está submissa à política econômica, sendo parte da estratégia da classe dominante para conservar a desigualdade social. Apresenta também como tese a importância do método de análise das políticas públicas considerar o trajeto percorrido, desde sua gestação até sua execução, pois muitas vezes ao longo do período o processo original é alterado.

Retomando a discussão sobre a participação na sociedade capitalista, observa-se que, se por um lado existe a defesa da democracia plena em outros moldes de sociedade, por outro também encontramos o discurso da participação sendo aceito (apesar de distante) na sociedade capitalista. Ellen Wood (2003, p.196) destaca que o que mudou foi o foco da democracia “que passou do exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais”.

Para ela, o conceito de democracia passou a ser identificado com liberalismo, entendido como um conjunto de princípios que se relacionam às liberdades civis, ao governo limitado, à proteção da esfera privada e à ênfase ao individualismo. Os discursos modernos falam muito da participação da sociedade civil e passam muitas das funções do Estado para o âmbito do cidadão, cujo exemplo pode ser dado pela proliferação das Organizações Não Governamentais - ONGs que prestam serviços comunitários de educação, saúde e assistência

social. Mas, quanto à participação nos rendimentos da produção, esse não é um elemento aceitável na sociedade capitalista, sequer está na pauta das reivindicações comuns e populares, sendo que hoje elas se traduzem muito mais nas questões de amparo à pobreza e à sobrevivência.

Também para Ellen Wood (2003), ressalvada a importância da luta pela democratização, o capitalismo é incompatível com a democracia, no sentido de que o capitalismo limita o poder do povo, entendido no estrito significado político. O capitalismo não permite que a vontade do povo se sobreponha aos imperativos do lucro e da acumulação.

Partindo destes pensamentos, pode-se refletir que a participação é a força que movimenta a democracia e a cidadania, e que a democracia é uma experiência complexa e contraditória, construída historicamente, revelando modalidades distintas de participação do povo (direta ou indiretamente), regularidade e descontinuidade dessa participação, além de concepções distintas sobre o que se entende por povo.

Segundo Juan Bordenave (1982, p.8), “a democracia é um estado de participação” e, ao conceituá-la, afirma ter ela três significados: “fazer parte, tomar parte em seu ambiente, ter parte real na sua condução” (Idem, p.23). Observa-se que a idéia de fazer parte pode estar associada à atitude passiva do indivíduo, mas sem manifestar sua posição, sem tomar parte do processo. Nesse sentido, a questão mais importante da participação é “qual o grau de controle dos membros sobre as decisões, ou seja, quão importantes as decisões de que pode participar” o sujeito (Ibidem). A colocação remete a completar que participar não é apenas controlar, mas definir.

Surpreendentemente a questão da participação retoma posição de centralidade entre progressistas e conservadores (com diferentes posições quanto ao tipo de participação popular). Para Juan Bordenave “a razão, evidentemente, é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade, como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns” (Idem, p.12).

Ao se analisar a prática da democracia, considerou-se relevante traçar algumas reflexões sobre as diferentes intensidades de participação na democracia representativa e na participativa, sem, no entanto, reduzir o debate ao confronto de posições entre elas.

A democracia representativa tem posições controversas sobre a questão da participação. Para alguns, ela reduz a possibilidade de o cidadão decidir somente sobre o seu representante que irá, a partir de então, tomar as decisões, constituindo-se num processo que pode neutralizar o embate das diferentes vontades. Se o cidadão não se sentir satisfeito pelas escolhas de seus representantes, via de regra manifestar-se-á na próxima eleição, deixando de votar nele. Outros autores discordam dessa premissa e vêem na possibilidade da cobrança sobre o representante um grande potencial de participação. A exemplo desta capacidade de mobilização pode-se citar a campanha das Diretas Já, que levou milhões de brasileiros às ruas pressionando pela eleição direta para presidente através do voto em 1985 que não saiu vitoriosa nesse intento, mas fortaleceu o processo de pressão pela redemocratização do país.

Para Adam Przeworski (2000, p.337), “numa democracia, as pessoas controlam o governo através das eleições”. Para ele, o principal argumento é o de que se as eleições são livres e a participação é generalizada, o governante atuará em benefício do interesse das pessoas, e estas exercerão o controle através da manutenção ou não do mandato do governante que será definido pelos resultados da sua gestão. Mas ele alerta que os governantes podem ter “incentivos para se desviarem de seus mandatos” (Idem, p.338) e que, para se fazer uma cobrança, um acompanhamento efetivo do mandato, é preciso informação a que nem sempre se tem acesso.

Sobre esse aspecto da importância da eleição, encontra-se em Antonio Gramsci (2000, p.82) uma importante contribuição, quando este questiona o senso comum de que, no regime eletivo, cada voto tem o mesmo peso, valendo a lei do número. Para ele, não é verdade que o número seja a lei suprema e que o peso da opinião de cada eleitor seja exatamente igual, pois as idéias e as opiniões não nascem espontaneamente na cabeça de cada um. Elas “tiveram um centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão; houve um grupo de homens ou até uma individualidade que as elaborou e apresentou na forma política de atualidade”. O voto é apenas a manifestação, o resultado de um longo processo revestido de grande importância na disputa pelo poder.

Já a democracia participativa amplia a possibilidade de tomada de decisões por um conjunto maior de pessoas e potencializa o embate entre as diferentes vontades e classes sociais, o que não significa que isso aconteça de forma tranqüila, sem luta e pressão. Este

processo também amplia a possibilidade de construção de caminhos que amenizem as desigualdades sociais e fortaleçam a auto-organização.

Recorrendo novamente a Adam Przeworski (2000, p.354), ele destaca que “a democracia é um sistema de direitos políticos positivos. Mas, a democracia, por ela mesma, não cria as condições sociais e econômicas necessárias para que estes direitos sejam efetivamente exercidos”. Os direitos políticos estão presentes em todas as democracias, mas em muitas delas as pessoas não estão em condições de exercê-los por falta de informação. “Testemunhamos um novo monstro: democracia sem cidadania efetiva” (Ibidem).

No caso brasileiro, o processo de disputa entre as concepções de democracia acirrou-se, na sociedade civil, com o fim da ditadura militar e com a reorganização dos movimentos sociais e políticos no país. O primeiro passo foi a pauta da retomada das eleições (a democracia representativa) seguida de inúmeros movimentos em defesa da ampliação da participação da sociedade nas decisões do país como, por exemplo, a democratização da gestão escolar, o foco desta pesquisa. Porém, antes de entrar na discussão do caso brasileiro, faz-se necessário discutir um pouco mais a questão da participação relacionada à concepção de gestão do Estado.

### 1.3 A CONCEPÇÃO DE GESTÃO EM DISPUTA : QUAL PARTICIPAÇÃO ?

Em inglês a palavra gestão corresponde a *management* e significa gerência. Este termo tem aparecido nos escritos acadêmicos e legislações em substituição ao conceito de administração, com o mesmo significado. Thereza Adrião (2003) ressalta que esta substituição não é uma ação neutra, mas que encobre a perspectiva de separar a esfera técnica (gestão) da esfera da política (administração). A gestão é um termo em discussão e muito ligado à questão do papel do Estado, ponto aprofundado no capítulo seguinte deste trabalho.

A gestão é um ponto de encontro entre o Estado e a sociedade civil na escola, mas que não se esgota nela. A disputa de sua concepção não se dá somente neste espaço, mas num intrincado processo de relações que buscam esvaziar o sentido político e os conflitos existentes.

Nesta sessão, utilizam-se os escritos do francês Christian Laval e de Antonio Gramsci para delinear duas concepções de gestão da escola: a concepção liberal e a democrática-popular (ambas em disputa e não consolidadas), apropriando-se de conceitos semelhantes.

Para Christian Laval (2004), o novo modelo de escola está fundamentado no modelo econômico empresarial, voltado ao mercado e ao atendimento do cidadão cliente. Apesar de escrever principalmente sobre escolas européias, os princípios do modelo que avalia em maior ou menor grau estão presentes no Brasil.

As reformas impostas a escola vão ser em seguida cada vez mais guiadas pela preocupação com a competição econômica entre sistemas educativos e pela adaptação às condições sociais e subjetivas da mobilização econômica geral. As reformas orientadas pela competitividade tiveram, inicialmente, a finalidade de melhorar a produtividade econômica, melhorando a ‘qualidade do trabalho’. A padronização dos objetivos e dos controles, a descentralização, a mutação do ‘gerenciamento educativo’, a formação dos docentes, são, essencialmente, reformas centradas na produtividade (LAVAL, 2004, p.12).

O enunciado do autor já indica que a proposta liberal propõe uma “nova gestão” apropriando-se de conceitos defendidos pelos movimentos populares e adaptando-os aos interesses do capitalismo. Aliás, mais uma vez, somente os meios, os mecanismos, são inovados, pois os fins continuam a serviço do capital, como no modelo burocrático. Esses mecanismos chamados de modernos e inspirados no neoliberalismo<sup>22</sup> propõem elevar a qualidade da educação, reduzindo despesas e minimizando o Estado da responsabilidade de financiamento das políticas sociais.

Segundo Laval (2004), a mercantilização da escola fica evidente em muitas situações como, por exemplo, a privatização de escolas, o mercado internacional de cursos superiores, a oferta de cursos técnicos numa segunda escola, a grande produção e consumo de novas tecnologias, que o autor denomina de consumo de ‘ilusões pedagógicas’, entre outros.

Por dentro da escola e do sistema educativo, os preceitos liberais propõem que o “gerencialismo substitua pouco a pouco o humanismo” (LAVAL, 2004, p.193). Em nome da eficiência, a escola precisa fazer mais, em termos de qualidade, com menos recursos. Essa eficácia é medida por avaliação externa, pelo controle que é exercido pelas instituições estatais.

---

<sup>22</sup> Tema que será abordado no capítulo seguinte.

Assim, conceitos como descentralização e centralização passam a significar que as decisões e o controle são centrais e a execução e a responsabilidade pela resolução de problemas são descentralizados em nível local. Muitas escolas, por causa das dificuldades advindas do ter menos, passam a captar recursos, ao mesmo tempo em que vivem a implementação de medidas de competitividade entre elas, na disputa por recursos<sup>23</sup>. Isso, cada vez mais, desresponsabiliza o Estado pelo financiamento e responsabiliza a comunidade por resolver seus problemas. O que ocorre é a desconcentração do problema, diminuindo a pressão sobre o centro.

Sob o pretexto de descentralizar e de desburocratizar, nós assistimos a transferência de poder que não corresponde às lógicas oficiais e que também não tem os efeitos esperados. Não é a democracia que triunfa, não é nem mesmo a iniciativa de base que é diretamente encorajada (LAVAL, 2004, p.257).

A reorganização do poder através da descentralização das responsabilidades e dos controles, a maior autonomia dada à escola em relação ao centro, a transferência de maior poder para a periferia foram apresentadas como progressos democráticos que visavam aproximar a escola da comunidade, aumentando sua participação. Mas o controle centralizado, que permanece como regra, estabelece que não seja a comunidade quem avalia os resultados e os objetivos desta escola. Ou seja, a participação é limitada a alguns momentos e não a todo o processo.

Para Laval, “a filosofia do gerenciamento se apóia nos valores do contrato, da negociação, do consertar, do projeto” (LAVAL, 2006, p.263). Assim, cada instituição escolar, em função de suas características locais e de suas necessidades, elabora seu projeto, o que dá um caráter de autonomia para a escola. Para a elaboração do projeto, a comunidade escolar é chamada a participar, bem como para seu financiamento. Mas não é chamada para a definição dos seus conteúdos, para a definição dos objetivos, para a avaliação. Isso fica a cargo dos professores, funcionários do Estado ou outras pessoas indicadas por ele. Na maioria das vezes, a participação é apenas por representação, restrita a processos formais de eleição a partir dos quais um representante é eleito e passa a tomar decisões em nome do grupo.

---

<sup>23</sup> No Rio Grande do Sul, a captação de recursos próprios pela escola é amparada por lei, e o sistema de premiação foi instituído em 2005 através do contrato de gestão. Ambos os temas serão abordados no capítulo 4.

Neste processo, o que importa é a performance da instituição. “A redefinição da escola como uma empresa a serviço dos usuários, na qual o valor central é a eficácia social e econômica, valoriza a gestão em detrimento do ensino” (LAVAL, 2006, p.280). Mas as reformas estão em curso, sendo implementadas gradativamente, em disputa com outras formas de gestão. Para o autor, o capitalismo em potencial é global, mas na realidade é apenas dominante, com pretensões de submeter essa lógica a todos. Suas próprias contradições (como escola utilitarista que nega a função cultural da escola), no entanto, deixam margem a questionamentos como qual é a função da escola e a serviço de quem ela está.

No contraponto desta forma de gestão da escola, está a concepção democrática-popular de gestão em que os conceitos de autonomia, descentralização e participação têm outro sentido. Pelas virtudes democratizantes de seus escritos, dialoga-se com algumas propostas de Antonio Gramsci que comungam com o método de democratizar a sociedade. Para ele, a “democracia começa a existir quando os grupos subalternos estão saindo da condição de dirigidos e assumindo a função de dirigentes, ou seja, é um conceito em conexão com o de hegemonia” (GRAMSCI, Vol. 3, 2002, p.287).

Contribuindo com esta discussão, Ivandro Sales (2006, p. 106) resgata que a perspectiva é a construção do poder das classes subalternas e que não se trata de investir numa forma de liberalismo em que se exime o governo de suas responsabilidades. Trata-se de tomar em consideração a função de agente político da sociedade civil na construção da sociedade da democracia radical. Nela a sociedade civil deixa de ser coadjuvante e passa a ser co-gestora, fazendo parte do Estado e redefinindo seu próprio conceito, pois este não é mais visto como separado e acima da sociedade. Ivandro Sales afirma que as condições para esta sociedade já estão dadas e que, se ela ainda não existe, é porque “é algo que está precisando ser incentivado e fortalecido pelos próprios interessados e por seus parceiros e aliados na sociedade civil e nos aparelhos governamentais do Estado” (SALES, 2006, p. 196).

Para esta concepção de democracia, o conceito de autonomia é entendido como uma rede de inter-relações entre as forças e compreende os sujeitos coletivos ou as individualidades, respeitando e promovendo a participação de um número cada vez maior de pessoas, num processo interminável que se preocupa com a importância das decisões e em ampliar seu âmbito junto ao coletivo. Conjugado a estes elementos, a descentralização dos

recursos é vista como essencial para concretizar as formas de participação e autonomia defendidas. A proposta não desresponsabiliza o Estado, ao contrário, responsabiliza-o pelo financiamento cuja alocação deve ser definida, também, através da participação.

Nesse sentido, concorda-se com Ivandro Sales que as condições para a democracia e a gestão democrática estão dadas, bem como as condições para a efetivação da política de Conselhos Escolares. Mas este processo é um espaço em construção e em disputa pela sua hegemonia e também pelo poder real. Conhecer este processo deve fazer parte da qualificação do processo educativo de construção da democracia concebida por Gramsci e pelos que lutam pela gestão democrática.

Nas últimas décadas ocorreu um aumento significativo do atendimento da demanda de escolarização formal das classes populares. O ensino fundamental praticamente universalizou o atendimento. Essa chegada da classe popular à escola colocou em discussão que tipo de escola seria ofertada. Alguns defendem que o aumento de vagas na escola já significou uma qualificação sem precedentes, já que o parâmetro anterior era a não existência da escola e do ensino para estas pessoas. Outros afirmam que o que se estabeleceu foi uma escola de pobres para a classe trabalhadora, e que a qualificação da mesma é ainda um campo em disputa. Nessa escola estaria sendo oferecido apenas informação e a preparação para a mão-de-obra do capitalismo.

Gramsci defendia que o primeiro passo para romper este processo seria o “estabelecimento da relação de posse da escola por parte da classe trabalhadora” (NOSELA, 2000, p.10). Para ele, do ponto de vista teórico, seria preciso unificar definitivamente o mundo do trabalho com o mundo da cultura, a ciência produtiva com a ciência humanista (Idem, p.11), e isso se daria também a partir da escola, não apenas ocupando a escola, ampliando a escolaridade, mas pautando também o seu conteúdo a partir da vida, das relações de produção.

Quando se implanta a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, inicia-se um processo de abertura à participação da comunidade escolar, sob a forma de democracia representativa (escolha de representantes para compor Conselho Escolar, escolha de dirigentes) e sob a forma de democracia direta (participação em reuniões, assembleias, planejamentos coletivos, entre outros). Mas são inúmeras as dificuldades para implantar e

consolidar essas políticas. A sociedade patrimonialista, que sempre utilizou o espaço público para mando e submissão<sup>24</sup>, não recebe bem essa partilha de espaços de poder com o conjunto da sociedade, de forma que este processo, que precisa ser realizado na prática, encontrará muitos limites para se efetivar.

Este processo, no Brasil, é relativamente recente. Embalado pela abertura política e pela retomada das eleições diretas, o discurso da democratização da educação foi afirmado na legislação, com a intensa participação do movimento educacional organizado. Mas as estruturas verticais, de supremacia dos profissionais da educação, foram mantidas dentro da escola, e os limites para a implantação de outras relações mais participativas e democráticas desafiam desde então educadores de todo o país, comprometidos com a construção de uma nova sociedade.

O desafio que se coloca exige que, para a efetivação das políticas de gestão, não apenas o discurso democrático seja assumido, mas que práticas sejam estimuladas e, nesse sentido, “a escola deve ser um espaço permanente de experiências e práticas democráticas, onde todos os segmentos participam ativamente nos espaços de decisão” (HELO, 2001, p.502).

As duas concepções em disputa são contraditórias: de um lado a concepção que minimiza o Estado e o desresponsabiliza do financiamento, tratando a descentralização como responsabilidade local dos problemas da sociedade, diminuindo os conflitos ao mesmo tempo em que centraliza e controla os resultados deste processo de gestão, de outro estão a concepção que enfatiza a autonomia, enquanto disputa entre as forças, a participação, enquanto possibilidade de tomar decisões pela coletividade em níveis de importância cada vez maiores e a descentralização dos recursos.

No Brasil entre os anos de 1980 e 1990, ocorreu a elaboração de políticas públicas para a educação que assumiram o discurso da gestão e da democracia. Como se está trabalhando na perspectiva de análise de uma dessas políticas públicas, a dos Conselhos Escolares, constituída nesse período sob a égide da ampliação da gestão democrática e da

---

<sup>24</sup> Já foi dito na introdução desta dissertação que existe uma estrutura burocrática e formal de organização do poder na sociedade. Considera-se pertinente esclarecer que o patrimonialismo existia ao mesmo tempo que a burocracia e que esta serve aos interesses da primeira.

participação, fez-se necessário observar como esse movimento de disputa e construção da democratização ocorreu no Estado brasileiro e na educação.

## **2 A GESTÃO DO ESTADO E A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Quando se discutem as questões da democracia, um pensamento que não se pode evitar é de que esta “não é uma questão abstrata ou ideal” (FERNANDES, 1985, p.50). A democracia ocorre no campo do real, e o que está em jogo neste âmbito é a luta de classes, é a capacidade de produzir, manter, reproduzir e ampliar a hegemonia ideológica e a política de uma classe sobre outra, da classe possuidora sobre a expropriada. Essa relação de dominação impõe, por sua vez, a necessidade histórica de os trabalhadores buscarem reverter essa situação, passando a desejar a democracia como forma de obter uma nova sociedade.

Dessa forma, a democracia desejada por ambos os lados parece ser a única alternativa para resolver o conflito entre as classes e redimir a sociedade. Mas o que se estabelece é uma “confusão generalizada a respeito da democracia como valor em si e como única saída que poderia unir gregos e troianos, burgueses e proletários, opressores e oprimidos” (FERNANDES, 1985, p.50).

O discurso da democracia e da participação é assumido com sentido diferente. De um lado, a democracia restrita à eleição da representação e participação limitada a algumas decisões e, de outro, a democracia ampliada à participação cada vez maior da população que também define ações em âmbitos cada vez mais importantes.

No Brasil, tanto no período imperial quanto no período da república, de maneira geral, o papel do Estado foi de manter privilégios da elite agrária, alijando totalmente a maioria da população da participação política. As políticas sociais podem ser apontadas como exceção, utilizadas em momentos de grande pressão das massas, sempre de maneira setorial e dispersa e não como um projeto social orgânico. Ou são decisões tomadas para atender desejos imediatos (geralmente do próprio sistema) ou é um conjunto amplo e vago de metas e objetivos que, na prática, se traduzem em escolhas estratégicas de decisão<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Luiza Cortesão, Antonio Magalhães e Stephen Stoer (2001) afirmam que no primeiro caso (de tomada de decisões imediatistas), a estratégia é surfar sobre a política e que, no segundo (escolha de algumas estratégias), seu desígnio é pilotar a mudança.

O Estado Nacional brasileiro combinou (com períodos de exceção) a representação com forte executivo central, servindo de intermediário entre as massas populares e as camadas dominantes e encarou o aprimoramento educacional do povo como necessário à paz social e à manutenção da ordem pública. Qualquer atitude desafiante no Brasil sempre foi vista com contrariedade e rapidamente os privilegiados e os governantes empreendiam campanha para colocá-la sob suspeita. Na concepção burguesa, em nome da “ordem pública”, todo movimento que questiona os costumes instituídos em nossa sociedade foi e deve ser combatido, inclusive aqueles que questionam a desigualdade e a exploração do capital.

Devido ao enfoque desta dissertação ser os Conselhos Escolares, faz-se necessário resgatar como se desenvolveu a concepção de gestão com seus diferentes significados. Assim, a primeira sessão resgata o contexto histórico do país sobre a influência do capitalismo e as adequações do Estado às novas exigências do mercado, utilizando autores como Florestan Fernandes, Emir Sader, José Willington Germano, Reginaldo Moraes, Bresser Pereira, Anthoni Giddens, David Harvey entre outros. O trabalho não pretende ser um estudo exaustivo do período histórico, mas um delineador das forças que o constituíram.

Outra sessão discute as concepções de gestão do Estado em disputa, bem como a concepção de gestão do Estado brasileiro a partir da reforma. A perspectiva é analisar como ocorre a crise do modelo de administração burocrática e a configuração proposta do novo modelo gerencial e sua adaptação à economia capitalista em curso, a partir de Boaventura de Souza Santos, Fernando Abrúcio e Carlos Montaña entre outros autores.

Nas últimas sessões, as discussões recaem sobre a democracia educacional brasileira, resgatando a correlação de forças e influências nos anos de 1980 e 1990, momento em que se consolida esse processo. Entre os autores utilizados estão Evaldo Vieira, Thereza Adrião e Vera Peroni, entre outros.

## 2.1 O CONTEXTO BRASILEIRO SOB A INFLUÊNCIA DO CAPITALISMO

Quando se analisa a formação do Estado nacional brasileiro, uma das questões que se destaca é que a organização do poder que se desenvolveu, refletiu o tipo de formação social

que caracterizou a sociedade brasileira. Segundo Florestan Fernandes (1983), é o fato de ser um Estado privativo das elites que sempre exerceu funções autoritárias.

Ancorada no discurso de ameaças à hegemonia do país e preservando a existência de duas nações, a dos iguais e a dos excluídos, a aristocracia agrária mantinha seus privilégios, e o povo era manipulado por práticas como o paternalismo, o coronelismo, o mandonismo, o voto a cabresto<sup>26</sup>, etc. exercido pelos latifundiários e pelos governantes. Os movimentos políticos e populares também eram manipulados e utilizados para manter a ordem, como, por exemplo, o forte controle sindical exercido pelo Estado através da legislação.

A democracia aplicada é uma democracia restrita em que se desenvolve o jogo eleitoral e o clientelismo, e é preciso reafirmar o óbvio: a democracia que se desenvolveu aqui ocorreu dentro de uma sociedade e de um Estado que garantiram privilégios aos detentores do poder e do capital e optaram por controlar os trabalhadores e sua capacidade de resistência e organização contra esse *status quo*. O Estado era utilizado para suavizar as aparências perversas dessa democracia que, na prática, apresentava recuos e avanços sempre conquistados após fortes mobilizações populares que comprovam a existência da luta de classes no Brasil<sup>27</sup>.

Assim, após ter vivido desde o período colonial sob a hegemonia de um modelo agrário exportador voltado ao comércio internacional, o Brasil rompeu com esses pressupostos e colocou em prática um “novo modelo hegemônico que responderia pelo maior crescimento econômico mundial” (Idem, p.135). A burguesia industrial brasileira que chegou tarde ao mercado mundial buscou competitividade através de uma “super-exploração do trabalho” combinada ao já citado controle dos sindicatos urbanos, e o Estado, para implantar essa nova ordem burguesa, realizava pesados investimentos nas indústrias nacionais e nas empresas estatais.

---

<sup>26</sup> Nomenclatura utilizada para definir a influência dos coronéis e das elites políticas sobre as decisões da população, ameaçadas e tuteladas para a definição do seu voto.

<sup>27</sup> Não se pode deixar de destacar a organização do operariado nos sindicatos, sob influência anarquista. Nas primeiras décadas do século XX, uma onda de greves pressionou o governo para a elaboração de leis que protegiam os trabalhadores. Também este período foi fértil em movimentos de contestação: em 1922 foi fundado o Partido Comunista que teve períodos breves de atuação legal; as revoltas tenentistas representaram o descontentamento com a oligarquia dominante; no campo cultural, a Semana de Arte Moderna, também em 1922, pregava o surgimento de uma nova estética nacional, além de fazer a crítica à velha ordem social e política.

Esse projeto nacionalista e desenvolvimentista, que se baseava em princípios de conciliação entre as elites e as classes populares e no controle do Estado sobre a economia, sofria intensas pressões internas e externas.

De um lado, uma pressão de fora para dentro, nascida das estruturas e dinamismos do capitalismo mundial [...] e, de outro lado, dois tipos de pressão interna: uma procedente do proletariado e das massas populares que expunham à burguesia a iminência de aceitar um novo pacto social [...]. Outra procedente das proporções assumidas pela intervenção direta do Estado na esfera econômica (FERNANDES, 1983, p.216).

O projeto desenvolvimentista permaneceu até o golpe militar de 1964 quando o presidente João Goulart foi deposto, pondo fim à democracia populista e nacionalista, instalando no poder um novo bloco hegemônico que reuniu a classe dominante (industrial, financeira, latifundiária) e os militares. Estes implantaram um regime autoritário, com super poderes do executivo, exemplificados pelos Atos Institucionais<sup>28</sup> e pela “existência quase simbólica dos demais poderes” (GERMANO, 1994, p.18). O estado de terror<sup>29</sup> foi implantado para garantir a ordem e, “livre de qualquer controle social e político, o Estado atingiu o mais elevado grau de autonomia [...] notadamente no que diz respeito ao seu aparato repressivo e Forças Armadas”.

Passou-se a viver “uma ausência de controle social sobre o poder político” (GERMANO, 1994, p.18), com total autonomia das forças armadas, em que a ação do Estado se realizava através do governo. Foi “uma revolução passiva” (Idem, p.35) diante de uma esquerda de pouco peso e de muitos sindicatos desarticulados<sup>30</sup>, diminuindo as possibilidades de maior resistência, muito embora ela tenha existido e sido duramente reprimida.

Teve início um novo ciclo expansivo da economia brasileira, compatível com o ciclo do capitalismo internacional. Emir Sader afirma que “politicamente, a ruptura com o sistema democrático liberal em 1964 foi funcional ao processo de acumulação do capital” (SADER, 2003, p.136), redirecionando o grosso da produção para a exportação.

---

<sup>28</sup> Decretos presidenciais impostos a toda a população e que trataram de impedir as eleições democráticas, cassaram direitos políticos e estabeleceram a censura e a repressão.

<sup>29</sup> Nome pelo qual ficou conhecida a ação e repressão violenta dos governos militares em perseguição aos opositores do regime.

<sup>30</sup> A adesão das massas populares foi passiva num primeiro momento, com a cooptação de lideranças sob o lema “integrar para não entregar”. Mas essa adesão não foi duradoura, pois os sindicatos se reorganizaram.

Para Florestan Fernandes (1983, p.217), a burguesia atingia condições extremamente vantajosas para se associar com o capitalismo financeiro internacional, “para reprimir pela violência e pela intimidação qualquer ameaça operária ou popular de subversão da ordem” e para transformar o Estado em “instrumento exclusivo do poder burguês, tanto no plano econômico como no plano social e político”.

Num segundo momento, da implantação do Estado Militar, foram assumidas posições mais conservadoras e antidemocráticas, com intensa repressão política através dos Atos Institucionais. Mas, contrariamente aos atos, os discursos dos militares expressavam ampla defesa da democracia centrada na justificativa de que a sua intervenção era necessária para manter o país afastado dos inimigos internos e externos, especialmente dos males do comunismo e assim garantir a democracia do país. Nesse contexto, o povo manteve a expectativa de que a democracia significasse uma maior participação nas decisões para melhoria de sua qualidade de vida e o fim da repressão, mas o que aconteceu foi que o Estado teve o seu executivo “hipertrofiado” (GERMANO, 1994, p.36) a partir de uma grande concentração de poder que contava com um complexo aparato repressor.

Sob a égide de pactos conciliatórios<sup>31</sup>, ocorreu a mais longa ditadura da América Latina. O país abriu-se à pressão do capital externo e passou a orbitar em torno dele, sempre sob a forma periférica e dependente, buscando financiamento internacional para propiciar internamente períodos de crescimento; esse processo ficou conhecido como “milagre econômico”<sup>32</sup>.

Apesar da cassação de direitos políticos, do fim das eleições diretas, obtinha-se o consenso, combinando “crescimento econômico, consumismo e segurança nacional” (SADER, 2003, p.137). Mas essa fórmula teve sua oposição construída no esgotamento da ditadura militar e na constituição de num novo consenso, o “da democratização política e do combate ao déficit social” (Idem, p.137). Essa posição foi adotada pelo presidente durante a chamada abertura política, apesar de ela chocar-se com a tendência neoliberal em curso.

---

<sup>31</sup> Não esquecendo que o golpe teve um caráter burguês, pois as elites o apoiaram e dele se beneficiaram.

<sup>32</sup> O que contribuiu imensamente para o crescimento da dívida externa brasileira, pois o país buscava constantemente financiamento junto a organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional -FMI para aplicar em investimentos internos.

Desde o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, o regime militar dava sinais de enfraquecimento. A sociedade civil, as organizações estudantis, os partidos políticos se reorganizavam, buscando recuperar o espaço perdido. Os exilados políticos começaram a retornar ao Brasil.

Mesmo com o advento da Nova República<sup>33</sup> e o restabelecimento da democracia política, não houve, de fato, rompimento das forças que apoiaram a ditadura. O braço militar recuou, mas permaneceu na retaguarda, avalizando cada movimento político e garantindo a “paz armada” (FERNANDES, 1985, p. 43) defendida pela burguesia.

Esse novo período histórico teve a organização das suas forças constituída novamente “pelo alto”, colocando uma pedra sobre o passado através da anistia ampla, geral e irrestrita a todos os envolvidos nos processos repressivos. A classe hegemônica, formada pela burguesia, pela oligarquia e pelos militares, rearranjou-se para conter os contrários e compor as contradições do período. O discurso do país grandioso, em que cada um devia dar sua quota de sacrifício, era reafirmado mais uma vez. Era o “moderno espírito de conciliação” (Idem, p.55) num país onde cabiam “todos”, cada um no seu lugar, em defesa da democracia (mas, *qual democracia?*)<sup>34</sup>.

O mito da conciliação acabou por excluir as reformas necessárias no país, ainda que momentaneamente. Mas, a força dos eventos que não suprimia a conciliação, unificada pelo discurso da democratização, ao longo do tempo vai questionando e dilapidando esse pacto, constantemente trazendo à tona os conflitos de interesse e tensões, o que foi ocorrendo no Brasil através da reorganização da atuação dos movimentos populares, comunitários e políticos desde o final dos anos de 1980. Mas o que se reafirmou no país foi o modelo capitalista, desigual, com concentração de renda e exclusão da maioria, em que pequenas mudanças iam ocorrendo apenas para ajustar a ordem burguesa.

O Brasil passou assim, no espaço de poucas décadas, de uma economia agrária a outra industrial - ainda que periférica e dependente, mas com um potencial econômico inegável -, para virar o século nos braços do capital especulativo, que alimenta e aprisiona a estabilidade monetária como um grilhão que impede o seu crescimento (SADER, 2003, p, 138).

---

<sup>33</sup> Nome pelo qual passou a ser chamado o período histórico brasileiro pós-ditadura militar, a partir da eleição, ainda indireta, do primeiro presidente civil pós 1964.

<sup>34</sup> Grifo da autora, pois mais uma vez vê-se a palavra democracia ser utilizada como grande mote para a conciliação, sem que, de fato, se perceba um avanço na participação da maioria da população nas decisões.

Outro importante componente desse período de abertura política ocorreu com a mobilização em todo o país na campanha pelo retorno das eleições diretas e democráticas em todos os níveis. Essa campanha, chamada de Diretas Já, teve forte participação popular com comícios e reuniu mais de um milhão de pessoas nas principais capitais do país. Foi também um período de greves intensas, entre as quais destacamos a dos professores que reivindicavam a valorização do magistério e a recuperação da escola pública. Em 1988, foi aprovada a nova Constituição Federal que estabeleceu o princípio da gestão democrática da escola pública, como se verá mais adiante, em detalhes.

Foi nesse contexto de forte pressão popular que ocorreu o primeiro governo civil após a militarização do Estado em 1964. Em 1985 Tancredo Neves<sup>35</sup> foi eleito pelo voto indireto do Congresso Nacional, mas acabou morrendo na véspera da posse, assumindo, então, o vice José Sarney, que atuou com forte intervenção assistencialista, com o *slogan* “Tudo pelo social”. Esta posição não condizia com o receituário neoliberal em vigor mundialmente, tampouco significou uma opção pelo investimento maciço em políticas sociais.

Já os governos seguintes (Fernando Collor de Mello<sup>36</sup> eleito em 1989 e Fernando Henrique Cardoso<sup>37</sup> em 1994) foram eleitos pelo voto direto da população e iniciaram as políticas de ajuste fiscal, seguindo o receituário do Fundo Monetário Internacional- FMI. Aplicaram a mais alta taxa de juros do mundo para atrair capitais internacionais e garantir a estabilidade monetária através de um plano econômico chamado Plano Real. Privatizaram patrimônios públicos e recorreram ao Fundo diversas vezes para garantir a estabilidade econômica e, ao invés do saneamento, ocorreu um aumento do endividamento externo e interno do país.

O governo de Fernando Collor de Mello foi acusado de corrupção e marcado por um grande movimento popular e estudantil chamado Fora Collor, que pedia o seu *impeachment*. Em 1992, o presidente foi cassado pelo Congresso Nacional e, em seu lugar, assumiu o poder

---

<sup>35</sup> Tancredo Neves era do Movimento Democrático Brasileiro –MDB que passa a se chamar PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Seu vice, José Sarney, era do Partido Democrático Social –PDS (antiga ARENA) que dava sustentação aos militares no Congresso Nacional. Mudou para o PMDB quando assumiu a presidência do país.

<sup>36</sup> Fernando Collor de Melo teve sua trajetória política construída na ARENA, mas concorreu pelo PRN- Partido da Renovação Nacional, apoiado por um conjunto de partidos conservadores.

<sup>37</sup> Fernando Henrique Cardoso era do Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB.

o vice-presidente Itamar Franco. Fernando Henrique Cardoso foi seu Ministro da Fazenda e, mais tarde, eleito presidente com a missão de retomar e intensificar esse processo de ajuste fiscal.

Entre os anos de 1980 e 1990 ocorreram discursos intensos sobre a democracia. Seu significado foi associado à ausência da ditadura e do ponto de vista político “a participação e mobilização baixaram a níveis nunca vistos em períodos institucionais” (SADER, 2003, p.139). O movimento sindical, diante da desregulamentação do trabalho produzida pelo capitalismo, passou a defender o emprego e não mais suas condições. Os movimentos sociais regrediram, com raras exceções<sup>38</sup>, em suas lutas. Embora essa situação sofresse avanços e recuos, sua existência provocou fissuras na capacidade de mobilização da sociedade diante da aplicação do receituário neoliberal no Brasil que avançou rapidamente.

Os anos de 1990 apontaram para uma crise (nascida nos anos 70) que, segundo Vera Peroni (2003), foi definida como do Estado, mas que, na verdade, tratou-se de uma crise mundial do capital.

Luiz Carlos Bresser Pereira (1998) foi um dos defensores da tese de que a crise era do Estado e assim a descreveu:

Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Neste período, e particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorrem em todo o mundo (PEREIRA, 1998, p.49).

Este autor ainda define que a crise é “uma crise fiscal do Estado, uma crise no modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise na forma burocrática de administrar o Estado” (Idem, p.51) e que a grande tarefa política dos anos de 1990 era sua reforma, através do enxugamento e da precarização das políticas sociais.

---

<sup>38</sup> Como, por exemplo, a ação do Movimento dos Sem Terra- MST que impôs constante tensionamento ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

Para David Harvey (1989) as raízes dessa crise estavam no campo econômico. O autor descreve a crise geral do capitalismo nos anos de 1970 (crise do petróleo, aumento dos custos de produção, etc) e aponta a busca de mudanças no modelo de acumulação.

Em conseqüência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta. A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos [...] (HARVEY, 1989,p.140).

Em resposta a essa crise, tentou-se a aplicação de várias alternativas de saída, tais como o Neoliberalismo, a Globalização, a Reestruturação Produtiva e a Terceira Via que, respeitadas as diferenças entre cada opção, todas visavam à adequação dos estados, à expansão do capital e à superação da crise. Este trabalho de pesquisa centrar-se-á na análise de dois processos: o Neoliberalismo e a Terceira Via por serem aqueles que pontuam mais fortemente os elementos que influenciaram a gestão do Estado e da educação.

O Neoliberalismo é um termo que possui muitos significados, desde ser uma corrente de pensamento, uma ideologia, até como define Reginaldo Moraes (2001):

Um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagandeadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) ( MORAES, 2001, p.10).

As estratégias do Neoliberalismo acentuam duas grandes exigências: “privatizar empresas estatais e serviços públicos” (Idem, p.35), transferindo para a iniciativa privada as atividades sociais como educação, saúde, previdência e “diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” (Ibidem). Vera Peroni (2005) interpreta esse movimento como uma tentativa de diminuir o tamanho do Estado, ficando mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital.

Reginaldo Moraes esclarece que a democracia é vista pelos neoliberais como responsável pela crise. Para eles, as “democracias são ingovernáveis” (MORAES, 2001, p.62) porque a necessidade de criação de políticas sociais voltadas para os pobres constitui um regime em que se gasta e se taxa cada vez mais, sem limites, estabelecendo uma crise crônica: O Estado está sempre endividado. Essas políticas também geram uma burocracia estatal poderosa e irresponsável. Para os neoliberais “é urgente barrar a vulnerabilidade do mundo político à influência perniciosa das massas pobres, incompetentes, mal sucedidas” (Idem, p.63).

Segundo eles, é preciso reduzir o universo político, “emagrecendo o Estado” e reduzindo o número de funcionários. Esta lógica de pensamento é marcada pela tensão entre liberdade individual e a democracia, mas o que importa é proteger a liberdade de mercado contra o Estado e contra a “tirania das maiorias”. A partir desta afirmação, pode-se concluir que, para o Neoliberalismo, a democracia ilimitada é incompatível com o liberalismo e que o controle sobre o Estado é fundamental para garantir os limites da democracia e os interesses da classe hegemônica.

A liberdade individual e a capacidade de reflexão política estão intimamente associadas com a propriedade privada. Ora, os novos tempos foram marcados pela chegada das massas populares à vida política por meio da organização sindical ou partidária e da conquista do sufrágio universal. Como resultado, a máquina do Estado e as decisões políticas ficaram sob o cerco das massas. A preocupação central [...] era, portanto, evitar a “politização” da vida econômica [...] limitando o acesso ao sufrágio (MORAES, 2001, p. 23).

A Terceira Via também tem como diagnóstico a crise do Estado. Vera Peroni e Theresa Adrião (2005, p.140) afirmam que “comungando do mesmo diagnóstico liberal para a crise, o formato do Estado de bem-estar-social, o novo trabalhismo inglês (*new labor*) de Tony Blair<sup>39</sup> adotou o que aqui se convencionou chamar de Terceira Via”.

Já Anthony Giddens (2001, p.36) afirma que “é uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o liberalismo”. O que diferencia a Terceira Via do Neoliberalismo são suas alternativas de superação da crise, entre elas a discussão sobre a democracia, já que a Terceira Via aponta para a incorporação da responsabilização da sociedade na resolução dos problemas sociais.

---

<sup>39</sup> Tony Blair é o primeiro ministro da Inglaterra e um dos defensores da Terceira Via, inspirado nas concepções de Anthony Giddens.

Essa reorientação traz à tona um novo paradigma que procura conciliar contraditoriamente democracia e individualismo. Para Anthony Giddens (Idem, p.83), é preciso democratizar a democracia e, para isso, “o Estado deveria expandir o papel da esfera pública” e promover formas diferenciadas de participação, mas o “contrato entre o indivíduo e o governo se transforma, uma vez que a autonomia e o desenvolvimento da pessoa - o meio de expandir a responsabilidade individual - torna-se o foco primordial”(Idem, p.138).

Para Marilena Chauí (1999, p.10), os defensores da Terceira Via buscam “abolir o conceito da luta de classe, tido como obsoleto com o fim da sociedade bipolar”. Para ela, confunde-se a geopolítica da guerra fria com a divisão de classes colocada pelo capitalismo e, “por conseguinte, como a primeira acabou, a segunda também deve ter acabado” (Ibidem).

Na prática, essa alternativa da Terceira Via redefine o papel do Estado através da manutenção de alguns elementos do Neoliberalismo, como a privatização, e incorpora a configuração de novas noções (como a descentralização do poder), a busca de maior eficiência da ação governamental através de uma reforma do Estado e a “constituição de parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade” (Idem, p.79).

A Terceira Via tem como estratégia a constituição do chamado Terceiro Setor, nem só público (do Estado), nem só privado (do mercado), mas que, pressupondo a existência de ambos, constitui-se no chamado público não-estatal, ou seja, um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público.

No Brasil, as duas opções foram aplicadas. Num primeiro momento, houve um processo avassalador de privatizações nos anos de 1990 e, no momento atual, encontram-se fortes elementos da Terceira Via. Como ambos os processos culpam o Estado pelos problemas que a sociedade enfrenta, a alternativa assumida foi a de reformar o Estado, justificando essa necessidade através de um Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado/MARE ao afirmar:

A crise do Estado definiu-se então como: 1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado,

que se reveste de várias formas: o Estado de bem estar dos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas; 3) superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (PEREIRA, 1998, p.15).

Em nome de uma maior eficiência, o MARE propôs a redefinição do papel do Estado em uma nova administração pública, com um Estado menor e mais forte, com tarefas bem definidas como suas, enquanto outras atividades são repassadas ao mercado que passa a ser visto como a melhor forma de controle da sociedade. Em nome de uma maior eficiência, prega-se a necessidade de um Estado gerencial, mais eficaz, em substituição à burocracia. Segundo a proposta de Luis Carlos Bresser Pereira (1998), os processos básicos da reforma do Estado seriam quatro:

a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho, em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização [...]; b) redução do grau de interferência do Estado [...], transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país ao invés de protetor [...]; c) aumento da governança do Estado, ou seja, a sua capacidade de tornar efetivas as decisões de governo, através do ajuste fiscal [...]; d) aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo graças às instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses [...] (PERREIRA, 1998, p.60).

Torna-se indispensável fazer algumas considerações sobre os programas de privatização, publicização e terceirização que visam reduzir o tamanho do Estado e transferir responsabilidades para a sociedade civil. Para Bresser Pereira (1998), existem três mecanismos fundamentais de controle da sociedade: o Estado, o mercado e a sociedade civil, e são eles que entram em ação nesses programas.

A privatização de forma simplificada é a transformação de uma empresa estatal em privada, é a venda do patrimônio estatal para fazer poupança e diminuir a máquina estatal, abrindo espaço ao mercado. Já foi dito que, no governo de Fernando Henrique Cardoso, esse processo foi amplamente aplicado no Brasil.

A publicização trata de “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal” (Idem, p.61). No Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1996), aparece claramente esta definição quando são distinguidos quatro setores do Estado:

NÚCLEO ESTRATÉGICO: Corresponde ao governo. [...] é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento....];

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS:** é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de fiscalizar, regulamentar, fomentar. [...];

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS:** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde [...]. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

**PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO:** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura (MARE, 1996, p.52,53).

Nesse sentido, Bresser Pereira (1998), referindo-se às atividades não exclusivas do Estado, afirma que “se o seu financiamento é uma atividade exclusiva do Estado [...], sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, são atividades competitivas” (Idem, p.66), podendo ser controladas pelo Estado e “principalmente através do controle social e da constituição de quase mercado” (Ibidem). Segundo ele, não há razão para que estas atividades sejam monopólio estatal e que não se justifica que sejam também privatizadas. E aí surgem as instituições de direito privado, voltadas para o interesse público como as Organizações Não-Governamentais/ONGs, Organizações Sociais/OS e, recentemente, a Parceria Pública Privada/PPP. É um processo que desresponsabiliza ainda mais o Estado do atendimento das questões sociais, repassando esta função para o próprio cidadão.

Outro elemento que aparece nos programas que estão redefinindo o Estado é a terceirização que trata de transferir para o setor privado serviços chamados auxiliares ou de apoio como, por exemplo, limpeza, transporte, vigilância, processamento de dados, etc., ou seja, abre para o mercado atividades que antes eram realizadas pelo Estado. Segundo a lógica da Reforma do Estado dos anos de 1990, estes serviços devem ser licitados publicamente e, a partir daí, contratados, passando a ser realizados competitivamente.

A aplicação desses princípios está em curso no Brasil, provocando um encolhimento das funções do Estado. Iniciou com o Plano de Reforma do Estado, com as Reformas Constitucionais (Emendas à Constituição Federal de 1988), com um intenso programa de privatização das estatais brasileiras no governo de Fernando Henrique Cardoso. Prosseguiu com a segunda Reforma da Previdência e outros projetos, como as Parcerias Público Privadas,

com o governo Luiz Inácio Lula da Silva<sup>40</sup>.

Assim, desde os anos de 1990, em nome da modernidade e da eficiência, vem se aplicando uma profunda reforma no Estado, redefinindo seu papel, que cada vez diminui mais, abrindo espaço ao mercado. A orientação é que a ação do Estado seja “para o cidadão usuário ou cidadão cliente” (PEREIRA, 1998, p.80), individualista, “menos protegido ou tutelado pelo Estado” (Idem, p.90).

### 2.1.1 A gestão do Estado no contexto da reforma

O diagnóstico da crise do Estado apontado pelo MARE (1996) e descrito anteriormente já indicava que um dos elementos dessa crise era a administração burocrática; era preciso buscar a sua superação com a instalação de um novo tipo de administração, a gerencial. Considera-se importante resgatar e caracterizar estas duas propostas. No próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado- PDRAE encontra-se uma síntese histórica dos modelos de administração pública.

Administração Pública Patrimonialista [...] onde o Estado funciona como uma extensão do poder do soberano [...] a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Administração Pública Burocrática- surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia da carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal [...].

Administração Pública Gerencial- emerge na segunda metade do século XX, como resposta de um lado à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior [...] A reforma do aparelho do Estado passa a ser a orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.[...] A estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;(2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados a disposição para que possa atingir os objetivos contratados; (3) para o controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados ( MARE, 1996, p. 20-23).

Esta é uma síntese simplificada desses modelos e, nesta pesquisa, optou-se por não fazer uma longa discussão sobre a constituição do modelo burocrático<sup>41</sup>, que está associado à

---

<sup>40</sup> Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores-PT. Sendo originário de um partido de esquerda, havia grande expectativa de um governo que interrompesse o curso das reformas do Estado ou que retomasse essa definição.

constituição do Estado de direito e à separação entre o poder econômico e o poder político, bem como à separação entre espaço público e espaço privado. Optou-se por trazer os elementos da crise deste modelo e da alternativa proposta de assumir um modelo gerencial, que afetaram as políticas desenvolvidas no final do século XX, destacando que ambos os modelos estavam a serviço do capitalismo.

Assim, buscou-se em David Osborne e Ted Gaebler (1994) o resgate do contexto em que surgiu este modelo, visto por eles com um sentido positivo. “Designava um método de organização racional e eficiente para substituir o exercício arbitrário do poder dos regimes totalitários”. Os autores continuam afirmando que, durante muito tempo, esse modelo funcionou e que ele “inspirava um sentimento de equidade e justiça” (Idem, p.15). Mas, segundo eles, esse modelo se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje, e o ambiente contemporâneo exige outras instituições, mais flexíveis e adaptáveis.

Fernando Abrúcio (1997) avança na exposição das origens da crise do modelo burocrático. Segundo ele, em meados da década de 1970, teve início uma grave crise econômica mundial que afetou diretamente o papel do Estado na manutenção das condições de prosperidade econômica (através da intervenção estatal na economia), o bem-estar social (através da promoção de políticas públicas na área social) e o funcionamento interno do Estado (através do modelo burocrático Weberiano<sup>42</sup>).

Para esse autor, além da crise econômica mundial, outros fatores contribuíram para a crise do modelo burocrático, tais como: a crise fiscal (ou a incapacidade de financiar o déficit); a “ingovernabilidade” (considerada como a incapacidade do governo em resolver os problemas, pois de um lado existe a pressão popular e de outro o grupo defensor do Neoliberalismo que encara qualquer política social como um privilégio inaceitável); a globalização e as inovações tecnológicas (que alteraram a lógica da produção e diminuíram o poder do Estado com a perda do controle dos fluxos financeiros e comerciais). Esta crise “afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, o governo tinha

---

<sup>41</sup> Para aprofundar este assunto, consultar a obra de Max Weber.

<sup>42</sup> Segundo Fernando Abrúcio, esta não é uma expressão com aceitação unânime, recebendo outros nomes na Inglaterra e nos EUA. Basicamente é definido como um modelo no qual a organização é guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado. Como este é um conceito bastante explorado pelos escritores nacionais, optou-se por sua utilização.

menos recursos e mais déficits. O corte de custos virou prioridade” (ABRÚCIO, 1997, p. 176).

Portanto, surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um estado com menos poder. Para enfrentar essa situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas (ABRÚCIO, 1997, p. 177).

Assim, as críticas ao modelo burocrático se proliferaram e ampliaram seus argumentos, atingindo os funcionários públicos (quadro administrativo), apontados como ineficientes. No final dos anos de 1980, consolidou-se o consenso de que era preciso a construção de um novo modelo de burocracia ou de gestão e “o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, foi o fio condutor das reformas” (Idem, p.179).

Para Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 248), o processo de transformação do Estado iniciou-se a partir do “Consenso de Washington e prolongou-se até os primeiros anos da década de 1990”<sup>43</sup>. Para ele, essa fase se caracterizou pela idéia de que o Estado é irreformável, mas que é “ineficiente e predador, por isso a única forma possível e legítima consiste em reduzi-lo ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado” (Ibidem). É o Estado mínimo proposto pelo neoliberalismo, cuja fase é “totalmente dominada pela força e pelos interesses do capitalismo global” (Idem, p.249-250). Mas, conforme este autor, as contradições do Estado fraco logo vêm à tona.

As emergências das máfias, a corrupção política generalizada e o colapso de alguns estados do chamado Terceiro Mundo vieram mostrar os dilemas do consenso do Estado fraco. É que, como a reforma do Estado tem que ser levada a cabo por ele próprio, só um Estado forte pode produzir eficazmente a sua fraqueza [...]. Em face disto, começou a ficar claro que o capitalismo global não pode dispensar a existência de Estados fortes, ainda que a força estatal tenha de ser de um tipo diferente daquele que vigorou no período do reformismo e se traduziu no Estado de bem estar e no Estado desenvolvimentista (SANTOS, 2002, p. 251).

Retomando os escritos de Fernando Abrúcio (1997, p.182), ele afirma que o processo que se estabeleceu, testou várias formas diferenciadas de teorias da administração e que elas

---

<sup>43</sup> O Consenso foi uma série de prescrições elaboradas pelos EUA e estendida para a América Latina, na década de 1980. John Williamson Senior Fellow – do Instituto de Economia Internacional – IFIS em uma Conferência sobre as práticas em desenvolvimento, em 13 de janeiro de 2004, assim definiu as principais políticas defendidas pelo Consenso de Washington: “Disciplina fiscal, Reorientação de gastos públicos, Reforma fiscal, Liberalização financeira, Câmbios competitivos e unificados, Liberalização comercial, Privatização, Desregulamentação, Assegurar as características do direito”(FELLOW, 2004, p.2).

não foram excludentes, mas foram incorporando aspectos de cada uma delas<sup>44</sup>. O autor descreve que o gerencialismo teve como principal objetivo “reduzir os custos do setor público, aumentar sua produtividade” e promover a devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade, bem como separar a administração da política. Ele descreve três modelos surgidos na Inglaterra, mas que podem servir também como modelos para a análise da realidade brasileira: o gerencialismo puro, o *consumerismo* e o *Public Service Orientation* (PSO).

O gerencialismo puro importado da administração empresarial foi o propulsor das mudanças por que passa o setor público. Prega a redução de custos do setor público e o aumento da produtividade, ou seja, da eficiência. Na prática, significou a privatização de empresas, a entrega de atividades governamentais à iniciativa privada, à descentralização administrativa. “Propunha-se o modelo gerencial como uma tecnologia neutra” (ABRÚCIO, 1997, p.184).

O *consumerismo* ou pós-gerencialismo faz algumas correções no modelo gerencial, introduzindo o conceito de qualidade total no setor público. “A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções para o clientes-consumidores” (Idem, p.186) a partir da metade da década de 1980. Essa estratégia baseava-se na adoção de algumas medidas: a primeira delas refere-se à descentralização, ou seja, colocar o serviço público para mais perto do consumidor para facilitar a fiscalização e para que haja opções de escolha dos equipamentos. A segunda medida está relacionada a esta primeira e refere-se à lógica da competitividade para o aumento da qualidade dos serviços (alternativa de escolha). A terceira medida é a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Assim ele descreve as dimensões deste modelo:

- Extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal.
- Extensão das relações contratuais ao próprio setor público, envolvendo descentralização, delegação de autoridade [...].
- Estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores/clientes (ABRÚCIO, 1997, p.187).

---

<sup>44</sup> Para efeito de compreensão e de compatibilização com o discurso do MARE, utilizar-se-á a expressão gerencialismo ou administração pública gerencial.

Assim, a segunda fase desse processo de conformação de um novo modelo de gestão ocorreu propondo a reforma do Estado e a ampliação do papel do chamado Terceiro Setor. Boaventura de Souza Santos (2002, p.250) define o Terceiro Setor como uma designação que dá conta de um vasto conjunto de organizações sociais “que não são nem estatais, nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.

Existe uma diversidade de definições sobre o Terceiro Setor, o que impôs a necessidade de buscar contribuições de outros autores. Vera Peroni (2005, p.142), destacando a imprecisão do termo, afirma que a definição pode ser realizada por exclusão, ou seja, que “o Terceiro Setor refere-se a esferas da sociedade que não se encontram no mercado e tampouco no Estado”.

Carlos Montañó (2002, p.182) também arrolou referências ao conceito, entre as quais aparecem as organizações não lucrativas e não governamentais, as instituições de caridade, as atividades filantrópicas, as ações solidárias e voluntárias, etc. Todas elas abarcam “organizações ou ações da sociedade civil não estatais e não mercantis” e ele alerta para este reducionismo. Para ele, o que está em jogo “não é o âmbito das organizações, mas a modalidade, os fundamentos e as responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para a questão social” (Idem, p.185).

O autor ainda destaca que o fenômeno que ocorre é a “re-instrumentalização da sociedade pelo capital” (Idem, p.232), incidindo em três dimensões: a re-instrumentalização do Estado através da clássica reforma do Estado, a re-instrumentalização das relações de produção, mediante a terceirização, a flexibilização das leis trabalhistas e da precarização do vínculo empregatício e a re-instrumentalização da sociedade civil através do Terceiro Setor que, segundo ele, desarticula as lutas sociais, transformando a luta em interação e busca do consenso. Sua função é de minimizar os impactos das perdas de direitos universais, trocando os serviços públicos por ações voluntárias e não-governamentais. Neste sentido, passa a existir a necessidade de induzir a imagem de “construção e ampliação da cidadania e da democracia, porém retirando as reais condições para sua efetiva concretização” (Idem, p.240).

Esta nova forma de tratar a questão social através do público não-estatal coloca outra preocupação. O Terceiro Setor, em geral, não tem condições de autofinanciamento, necessitando de transferências de fundos públicos para o setor privado (ADRIÃO;PERONI, 2005). Carlos Montaña (2002, p.241) diz que esta transferência é chamada de parceria do Estado com a sociedade, um financiamento da participação, mas que, desta forma, cria através do “Terceiro Setor uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial”.

A terceira corrente, a *Public Service Orientation* (PSO) é mais recente, e seus conceitos possuem alguma aproximação com os da gestão democrática, embora tenha surgido como proposta para aperfeiçoar os princípios do gerencialismo. Os conceitos de democracia, participação e equidade são retomados, assim como o da descentralização. Este, porém, aparece como uma virtude política, onde o governo local é mais do que um meio de prover serviços e resolver problemas, mas, retomando o conceito de cidadão, é a possibilidade de capacitá-los para a tomada de decisões que afetam a sua vida e da comunidade.

O termo cidadão assume uma conotação política em substituição ao referencial individualista do consumidor ou cliente, dando maior importância à participação política, segundo a esfera pública que é vista “como local de aprendizagem social” (ABRUCIO, 1997, p. 191). A esfera pública é entendida como o local onde se aprende com o debate público e se evita o clientelismo através da transparência.

Outro elemento do PSO é que este prega a possibilidade de cooperação entre as agências, ao invés da concorrência proposta pelo gerencialismo puro e pelo *consumerismo*. A cooperação, como forma de obter melhores resultados no serviço público, seria a estratégia para garantir a equidade. Mas para que todos esses princípios sejam aceitos, é preciso que o processo de aprendizagem social consiga criar uma “cultura cívica” (Ibidem) que congregue a todos: funcionários e população. Fernando Abrúcio (1997) conclui que esta relação é mais fácil em nível local do que em nível macro (nacional), cujas estruturas são mais complexas.

Ao se descrever estes modelos apresentados por Fernando Abrúcio, percebe-se que não existe no Brasil um exemplo único, mas um conjunto de combinações entre eles, o que reforça a idéia (com a qual se trabalha) de que as concepções de gestão estão em disputa e influenciam a conjuntura das discussões sobre a democracia educacional que está sendo construída.

### **2.1.2 As discussões sobre democracia educacional brasileira nos anos 1980.**

A década de 1980 é chamada por alguns economistas de a “década perdida” devido aos baixos índices de crescimento e produtividade, mas esta é uma posição contestada por outros que afirmam que ela pode ser considerada uma “década de espaços conquistados” (MORAES, 2001, p.65). Levando-se em consideração esta divergência de opiniões, pode-se considerar que foi uma década de grandes contradições. No Brasil, essas contradições se acentuaram pela correlação de forças em curso.

A crise do Estado Militar se acentuou, forçando uma rearticulação das forças dominantes, com apoio de parcela da sociedade civil que negociou a transição. Para José Wellington Germano (1994, p.214), o militarismo foi revertido, mas “[...] a abertura não foi desencadeada com o propósito de construir a democracia[...]. Os militares, em síntese, objetivavam manter a estrutura do poder mediante uma transição do autoritarismo militar para o autoritarismo civil”.

E também as forças sociais, contrárias às “tramas privatizantes” (Idem, p.195) dos governos militares se rearticularam, revitalizando-se em torno da luta pela democratização. Desde a década anterior, começava a se rearticular a oposição ao regime em segmentos sociais, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), as organizações de trabalhadores no Ensino Superior e da educação básica, o movimento sindical, especialmente no ABC Paulista, etc. Estouraram greves por todo o país.

Evaldo Vieira (1992, p.15), como se resgatou anteriormente, afirma que a “política social relaciona-se com a evolução do capitalismo”. Nesse sentido, no Brasil, a década de 1980 foi marcada pela rearticulação das forças produtivas, mas como uma continuidade do regime militar, pois a chamada “Nova República” levou ao poder o presidente José Sarney pelo voto indireto, sendo ele um político ligado à ditadura. A manobra tirou de cena representantes diretos do Estado Militar (os generais) e colocou em cena um representante menos evidente, estabelecendo aí um forte elemento na luta pela legitimidade do governo que estava em crise. Era preciso obter o consenso de amplas parcelas da população que, nesse momento, se levantavam em campanha contra o Regime, como, por exemplo, a já citada campanha pelas eleições diretas no país.

A luta pela democratização da educação articulou-se com o surgimento do Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte – FNDEP – em 1986, durante processo da Assembléia Constituinte que alteraria a legislação federal do país. Esse fórum teve um papel de destaque nesse período por agregar e organizar o movimento pela educação em todo o país, com a organização dos Fóruns Estaduais, dando um corpo homogêneo e fortemente enraizado ao embate que se estabeleceu. Via-se a oportunidade de buscar legitimar e institucionalizar experiências participativas (PARO, 2002; MENDONÇA, 2000) baseadas na defesa da eleição dos dirigentes das escolas, da participação da comunidade escolar nas decisões das unidades de ensino, do financiamento público para a escola pública, ou seja, na autonomia administrativa, pedagógica e financeira, com a ampliação da participação nas instâncias decisórias. Assim, a discussão sobre educação consolidou o conceito de gestão democrática, contrariando o princípio de gestão empresarial tão em voga naquele momento histórico do capitalismo.

A gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, de maneira especial aos princípios da chamada gerência científica para os quais as organizações educacionais devem se pautar pela lógica gerencial da fábrica capitalista (PARO, 2002, p.3).

A luta estabelecia-se no âmbito das unidades escolares e do sistema.

Desde o início da década de 80, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, onde havia concursos públicos que prescindiam da opinião dos usuários e funcionários para a escolha do diretor de escola; ou, ainda, como maneira de superar o modelo de organização e gerência de trabalho presentes nas escolas, os quais se pautavam na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas (ADRIÃO, 2001, p.50).

Na Constituição Federal de 1988, consagrou-se a educação como direito (artigo 6º) e a gestão democrática no ensino público como princípio (artigo 206), após longos e controversos debates sobre o significado e abrangência desse pressuposto. Esse fato inédito da incorporação do princípio da gestão na Constituição marcou um avanço na legislação brasileira, mas, por outro lado, não garantiu a efetivação do processo democrático, pois ele só acontece, na prática, fruto do tensionamento nos espaços institucionais mais cotidianos, como é a escola.

A partir da Constituição, como um efeito cascata, os estados brasileiros passaram a elaborar suas constituições incluindo a obrigatoriedade das eleições como critério de escolha dos diretores de escola. Mas, nos anos de 1990, assiste-se, com vários governadores, a uma regressão nesse processo. Numa reação conservadora, apelaram para ações diretas de inconstitucionalidade, como forma de questionar na justiça a gestão democrática. Podem-se citar os casos de liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal aos estados de Rondônia (01/03/1991), Santa Catarina (05/09/91), Rio Grande do Sul (25/09/91)<sup>45</sup> e Paraná (07/02/91), segundo dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (MOSNA, 2001).

Nos dias de hoje, alguns estados ainda não garantem a eleição para diretores, mantendo sua indicação pessoal e clientelista, como, por exemplo, o estado de Espírito Santo (MOSNA, 2001, p.57). Outros estados, como São Paulo, realizam concurso público como método para escolha do diretor, ou seja, após ingresso no cargo, o mesmo permanece na função por toda sua carreira, podendo exercer seu mandato da forma que lhe interessar, com pouco ou nenhum compromisso com a comunidade escolar onde atua.

Outros estados, como o Distrito Federal, segundo Erasto Mendonça (2005), estabelecem regras que dificultam tanto a realização das eleições, que parece ser mais fácil para a comunidade, quanto à indicação por parte do governo, o que por lei é uma prerrogativa possível<sup>46</sup>. A gestão democrática, assim, transforma-se numa caricatura. Apesar de mecanismos legais para a realização de eleições diretas para diretores de escola, na prática, muitos estados não a realizam, “com a clara intenção de proteger seus interesses políticos partidários, identificados com práticas clientelistas” (PARO, 2001, p.64).

Nos municípios também se encontram processos variados para escolha dos diretores das escolas públicas. Como entes federados, muitos legislaram sobre a eleição e a realizam; em outros, porém, persiste a indicação de diretores pelos secretários municipais de educação, corroborando o clientelismo político.

---

<sup>45</sup> Acontecida durante o governo de Alceu Collares, a referida liminar foi desconsiderada no governo seguinte que restabeleceu a lei para eleição de diretores.

<sup>46</sup> Segundo Erasto Mendonça (2005), existe a exigência de, no mínimo, quatro candidatos por unidade de ensino, que devem passar por prova anterior à eleição, para que o pleito possa ocorrer.

Importante retomar que, no final dos anos de 1980, o Brasil estava vivendo a escolha do primeiro governo eleito diretamente, após longo período sem eleições democráticas e que esse fato, contraditoriamente, contribuiu para diminuir a pressão dos movimentos sociais organizados sobre os governantes<sup>47</sup>, diante da expectativa de um governo democrático.

### **2.2.3 As discussões sobre democracia educacional brasileira a partir dos anos de 1990.**

Nos anos de 1990, as bandeiras de luta pela democratização da educação consolidaram-se como conquistas da legislação. Um disputado processo ocorreu entre membros da sociedade civil e política para que isso se efetivasse. Ainda, no final dos anos de 1980, teve início o processo de discussão na Câmara dos Deputados da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Num primeiro momento, conforme aponta Vera Peroni (2003, p.87) “o executivo federal tinha alguma interlocução com os setores organizados da educação, por meio das associações científicas e sindicais [...]” e o primeiro projeto de lei, apresentado à Câmara dos Deputados (PLC 1.258/88) pelo deputado Octávio Elisio, contemplava as principais reivindicações da sociedade civil.

Ao longo do processo de tramitação, o projeto original foi sendo modificado pela apresentação de emendas e substitutivos<sup>48</sup> (Jorge Hage/1989; Cid Saboya/1994; Darcy Ribeiro/1993/1995) (PERONI, 2003) ou pela troca de relatores do projeto e por alterações na correlação de forças do período.

As eleições de 1990 recompuseram o Congresso Nacional, renovando muitos de seus membros. “O campo progressista perdeu muito na correlação de forças dessa nova composição do Congresso” (Idem, p.81) e, apesar de todo processo de pressão exercido pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação, as diversas manobras regimentais e emendas apresentadas pelo novo Congresso foram desfavoráveis ao debate que a sociedade civil tinha estabelecido.

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, mudou a correlação de forças no Congresso quanto à aprovação da LDB: [...] o governo passou a editar medidas provisórias para implementar sua política educacional, o

---

<sup>47</sup> Observa-se um declínio mundial das organizações sindicais e populares, frutos da grave crise capitalista e da queda dos países socialistas.

<sup>48</sup> Para maiores detalhes, ver Vera Peroni (2003), Dermeval Saviani (1997).

que é um indicador de que ele não apoiava o projeto de LDB da Câmara (PERONI, 2003, p.85).

Após longo e disputado processo, em 1996 foi aprovado no Senado o projeto do senador Darcy Ribeiro, com vários substitutivos, que, retornando à Câmara, passou pela sua aprovação. O presidente Fernando Henrique Cardoso promulgou a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394. Mas este projeto aprovado “foi considerado como uma interferência no processo democrático e foi visto como ilegítimo por amplos setores educacionais, que o contestaram” (PERONI, 2003, p. 86), pois não viam nele contemplados suas reivindicações.

Outro elemento importante dos anos de 1990 ressaltado por Vera Peroni (2003) diz respeito aos interlocutores do governo federal. Se num primeiro momento havia alguma interlocução com os setores organizados da educação que tinham projetos para o debate com o Executivo, “a partir de 1995 este diálogo foi encerrado, e o governo federal passou a dar prioridade a outros interlocutores para a elaboração de suas políticas, entre eles o Instituto Herbert Levy que, no caso, era o representante do capital” (PERONI, p.87). Este novo interlocutor fez inúmeras propostas ao executivo, entre as quais se pode destacar a avaliação institucional para o controle de qualidade.

Outra influência sobre a política educacional neste período pode ser detectada através da ação dos organismos internacionais. Em março de 1990, o Brasil participou da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia, patrocinada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/ Unesco, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância/Unicef e pelo Banco Mundial. Neste encontro os países participantes aprovaram a Declaração Mundial de Educação Para Todos.

Para atingir as metas estabelecidas em Jomtien, desencadeou-se no país a elaboração do Plano Decenal de Educação (1993-2003)<sup>49</sup>. Esse processo iniciou com a participação de várias entidades entre as quais o Conselho Nacional de Secretários de Educação/Consed, a União dos Dirigentes Municipais/Undime e a Confederação dos Trabalhadores em Educação/CNTE. Do debate dessas entidades com o Ministério da Educação/MEC, teve

---

<sup>49</sup> Pretende-se, no momento seguinte da pesquisa, analisar como aparece a gestão no plano Decenal e no Plano Nacional de Educação.

início a elaboração de um documento que chegou a ser discutido nos estados e municípios, mas que foi sendo relegado em função da influência de outros interlocutores.

Durante o governo de Itamar Franco, o processo desenvolvido levou o Brasil a promover a Conferência Nacional e Internacional de Educação para Todos em 1994 que, “apesar de ter sido organizada por várias entidades, teve como orientação predominante a da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe/CEPAL que influenciou muito a política educacional brasileira no início dos anos 1990” (PERONI, 2003, p. 96)<sup>50</sup> e que defendia a priorização da educação básica.

Segundo Vera Peroni (2003), além da influência da CEPAL, o Brasil também sofreu influência de outro organismo internacional: o Banco Mundial. Este, ao contrário das idéias cepalinas, era defensor de uma postura claramente economicista que vinculava educação e produtividade. O Banco fez críticas ao modelo brasileiro educacional e defendeu a descentralização financeira nos moldes propostos pela Reforma do Estado, que propunha o repasse da responsabilidade administrativa e financeira para as escolas, ou seja, o Estado repassar para a sociedade o financiamento das políticas sociais.

Mas, retomando o tema da mudança dos interlocutores do governo federal e o recuo do diálogo com a sociedade civil, os setores representativos do setor educacional reagiram diante das propostas da gestão de Fernando Henrique Cardoso “elaborando um Plano Nacional de Educação em contraponto ao Plano Decenal proposto pelo governo. Este plano foi construído em dois Congressos Nacionais de Educação/CONED, realizados em Belo Horizonte em 1996 e 1997” (PERONI, 2003, p.92), e seu processo de elaboração voltou a reaglutinar as forças sobre o debate educacional no campo popular.

Todos esses processos manifestavam-se em defesa da educação, mas, na prática, traduziram uma alteração no discurso e no conteúdo das políticas educacionais. Se nos anos de 1980 as propostas de alteração de gestão da escola pública apoiavam-se na defesa da eleição de diretores, na participação da comunidade escolar nas decisões da escola (autonomia administrativa-pedagógica) e na autonomia financeira, nos anos de 1990 esse discurso é alterado ou ressignificado. Fala-se numa reestruturação das escolas associada a uma

---

<sup>50</sup> Cepal- Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe.

“responsabilização das escolas frente ao fracasso do sistema educacional público” (ADRIÃO, 2001, p.56). Os índices de evasão e retenção são usados para justificar o fracasso e propor uma nova escola mais eficiente e produtiva, nos moldes da proposta de reforma do Estado. O discurso dos reformadores era de que “a etapa da expansão do ensino obrigatório estava concluída, sendo então possível preocupar-se com a qualidade deste nível de ensino” (Idem, p.59).

Nessa escola, o elemento “autonomia” passou a ser fundamental. Responsabilizada pelas mazelas, a escola passou a assumir o encargo de resolvê-las ao mesmo tempo em que os resultados passaram a ser controlados externamente através de mecanismos como as provas nacionais organizadas pelo MEC. Portanto, ao se falar de autonomia, é preciso caracterizá-la com relatividade, pois ela está sujeita ao controle de qualidade externa às políticas governamentais adotadas, muitas sob a forma de decretos leis e sob a legislação em vigor.

A reforma do Estado propõe o Estado mínimo para ser eficiente, e as estruturas de educação também passam a ser simplificadas: corte de custos, de serviços oferecidos, de estruturas administrativas e a adoção de um currículo nacional padronizado<sup>51</sup>, com o mínimo a ser oferecido, que unificaria a educação no país. Ou seja, um novo padrão de gestão escolar está se configurando, no qual se destaca a existência da “descentralização por parte dos recursos existentes e maior autonomia para gerenciá-los e a centralização dos resultados” (ADRIÃO, 2001, p.65).

A idéia que se tem de participação na educação também é ressignificada pelos discursos dos organismos internacionais apoiado pelos meios de comunicação e absorvidos pelo próprio Ministério de Educação. Os discursos emancipatórios de ampliação da participação nas instâncias de decisão foram substituídos por discursos de participação de agentes externos na gestão da escola: Amigos da Escola, Cidadão Legal, parcerias com empresas privadas para financiar projetos e manutenção da própria escola.

A educação passa a ser encarada como uma mercadoria, oferecida ao cidadão cliente. Este, por sua vez, é convencido a abrir mão de disputar uma política pública para solidarizar-

---

<sup>51</sup> Referência aos Parâmetros Curriculares Nacionais/PCNs elaborados a partir de 1995, por uma equipe contratada pelo MEC, para tal finalidade. A equipe era composta por professores, especialistas e consultores nacionais e internacionais. Para ver o processo de sua elaboração, consultar Vera Peroni (2003).

se com a questão da educação e contribuir, fazer a sua parte “com o que se tem” para tornar a escola eficaz. Distancia-se cada vez mais da possibilidade de vigiar de perto as políticas governamentais e a existência de recursos para este investimento. Esse tipo de política, a exemplo do que já foi dito neste capítulo, busca eliminar as divergências e os conflitos de classe.

Nota-se que coexistem forças sociais organizadas que lutaram e lutam pela democratização das relações de ensino e forças que vêem no democratismo a possibilidade de uma nova estrutura de controle. O Estado, através dos discursos e ações das suas secretarias de governo, passou a estimular as pessoas a participarem de políticas públicas, descentralizando a responsabilidade da aplicação e fiscalização ao mesmo tempo em que diminui recursos e faz controle de qualidade de forma centralizada. Nesse contexto, o que ocorreu foi uma apropriação do discurso da gestão democrática (da autonomia, descentralização e participação) com objetivos e fins diferentes das antigas reivindicações da sociedade.

Permitir que a sociedade possa exercer seu direito à informação e à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se comprometa com a solidificação da democracia. Mas o tipo de participação da qual se fala é um processo que está em disputa e em construção num Estado que também passa por modificações em sua gestão, a partir da Reforma. Porém, toda essa discussão sobre a gestão do Estado se desdobra na gestão da educação, tanto nos princípios e orientações gerais, quanto na possibilidade de aplicação de mecanismos de ação na democratização do ensino e da escola, o que será discutido no capítulo seguinte.

### 3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Uma vez analisado o contexto do Estado brasileiro onde se constituíram as transformações ocorridas na gestão, este capítulo pretende observar os desdobramentos na educação. Na primeira sessão, resgatar-se-á as discussões sobre política pública da educação para caracterizar a partir do que está observando a materialização da política de Conselhos Escolares, utilizando autores como Janete Azevedo (1997), Pierre Muller e Yves Surel (2002) e Luiza Cortesão, Antônio Magalhães e Stephen Stoer (2001).

Na segunda sessão, o trabalho focaliza as discussões para a elaboração de políticas que se adaptem a este novo modelo gerencial do Estado brasileiro. São abordados alguns autores que tratam da gestão da educação em disputa, bem como da democratização do ensino e da escola, vista como a instância micro onde se concretizam as políticas.

Uma terceira sessão trata do reordenamento legal e institucional da educação em bases democráticas, especialmente a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, bem como o estabelecimento de um conceito de gestão democrática.

A idéia de educação como bem público é tardia no Brasil. A conquista da escola pública de acesso universal ocorreu apenas em meados do século XX.

Por isso, não se pode afirmar que a democratização da educação no Brasil é um velho problema ou que o ensino público esteve sempre na agenda das preocupações populares. A cultura política, autoritária e patrimonialista que predominou no Brasil deixou marcas profundas na forma como as políticas públicas sociais se implantaram ao longo de sua história, conduzidas por um estado tutelador[...] (MENDONÇA, 2005, p.1).

Segundo o autor, a luta social e política de setores organizados da sociedade brasileira, em especial dos educadores, em torno da democratização da educação forjaram uma nova compreensão para a administração escolar, especialmente para a gestão democrática, envolvendo seu conteúdo com a significação das lutas pela sua constituição.

Na quarta e quinta sessões deste capítulo são expostas as contradições e avanços que necessitam ser refletidos sobre a gestão democrática no país, bem como da instituição do

instrumento do Conselho Escolar. Esta é uma “construção recente”<sup>52</sup> (surgida nas décadas de 1980 e 1990), pressupondo organização da sociedade e, que, entre outras questões, convive com uma tradição patrimonialista de um Estado tutelador: o Estado é forte, e a sociedade deve ser fraca para ser controlada.

### 3.1 ELEMENTOS PARA PENSAR A POLÍTICA PÚBLICA

Uma das demandas deste trabalho, que trata da política de Conselhos Escolares, foi a de definir o que é uma política pública, já que o caráter polissêmico do termo ‘política’ leva a várias interpretações, não necessariamente excludentes umas das outras.

Com efeito, este termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...); a terceira acepção, enfim, designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos (MULLER e SUREL, 2002, p.11).

Luiza Cortesão, Antônio Magalhães e Stephen Stoer (2001) também utilizam esse recurso lingüístico que distingue a concepção ampla de política (*politics*) como a concepção orientadora da mudança social a ser implementada e a política concreta que a materializam (as *policies*). Estes níveis de análise – a decisão e o processo político – muitas vezes são separados, centrando o olhar apenas sobre o possível e o impossível da decisão, como algo meramente técnico. Concorde-se com estes autores, quando os mesmos contestam essa perspectiva. Muito embora não se almeje a ligação direta entre o quadro amplo da política e as políticas concretas haja vista a dificuldade de fazê-lo, o levantamento de todas as variáveis observáveis pode constituir um quadro mais completo da análise do real.

Também se recorreu à Janete Azevedo (1997) para destacar que a análise de uma política pública como a educação requer sua diluição na inserção mais ampla da sociedade:

Outra importante dimensão que se deve considerar nas análises é que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso

---

<sup>52</sup> Conforme Erasto Mendonça (2000) e Flávia Obino (2003).

guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria (AZEVEDO, 1997, p.5).

A autora destaca que as políticas públicas dão visibilidade e materialidade ao Estado, sendo definidas como “o Estado em ação” (Idem, p.60), mas chama a atenção para o fato de que não se pode esquecer que o espaço da escola e da sala de aula é onde se concretizam as definições sobre a política que as sociedades estabelecem. “O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação” (Idem, p.59).

Retomando Pierre Muller e Yves Surel (2002, p.14), “uma política pública é formada de medidas concretas que constituem a substância concreta ‘visível’ da política”, sendo esta substância constituída de recursos financeiros (aporte de recursos financeiros), intelectuais (entendido como a capacidade para a mobilização e a disputa por esta decisão), reguladores (a legislação que dará suporte a novas decisões) e materiais. Considerando estes elementos, pode-se referir que a política pública não serve para resolver um problema, mas que ela se constitui num espaço onde se implementam estratégias e conflitos, onde se testam as soluções.

Fazer uma política pública não é, pois, resolver um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições socio-políticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado (Idem, p.29).

Nesta perspectiva, não se pode desconsiderar, na análise de uma política pública, a disputa dos grupos que lutam para que suas demandas sejam atendidas. A constituição da hegemonia da solução para um problema ou a elaboração de uma nova estratégia pode ser elaborada para atender uma pressão imediata ou pensada numa perspectiva mais abrangente.

Assim, uma decisão pode situar-se na lógica de atender ao sistema ou ao funcionalismo, ou pode considerar o contexto estabelecendo estratégias imediatas ou de longo prazo, preocupando-se com a origem do problema. Qualquer uma dessas possibilidades estabelece tipos diferentes de tomada de decisão que podem aparecer não de forma isolada, mas combinadas. Porém, a intensidade das características de cada uma dessas formas de decisão pode estabelecer maior controle ou emancipação das deliberações por parte da sociedade abarcada pela política.

Pensar as mudanças que uma política pública possa expressar exige que se busque compreender a ação do Estado. Nesta perspectiva, o desafio para o trabalho do pesquisador que estuda uma política pública requer a reconstrução das lógicas em ação, em disputa no processo de decisão, buscando explicitar como tem sido efetuada a escolha ou as escolhas.

Ao fazer análise desta política pública dos Conselhos Escolares, estudou-se a ação pública em seu conjunto, enquanto fenômeno social que apareceu, tornou-se agenda (sentido) e teve uma resolução atribuída pelo Estado, não de acordo com uma lógica natural, mas compondo um intrincado sistema de relações que envolveram numerosos sujeitos. E ao pensar nos sujeitos desta política, concorda-se com Vitor Paro (2001) quando este afirma que “a adoção de uma concepção de ser humano como sujeito histórico exige que se considere o fato de que as relações entre cidadania, democracia e educação se dão em tal reciprocidade e imbricação que cada um dos termos contém os demais” (PARO 2001, p.9).

Essa tríade de conceitos (cidadania-democracia-educação) foi constituída por sujeitos históricos que, organizados em sociedade, foram, nos diversos tempos e espaços, significando e ressignificando essa relação. Esses conceitos também estão na base das discussões de todo e qualquer projeto de educação, sendo usado por liberais que desejam a transformação da sociedade e por aqueles que querem conservar o *status quo*.

No contexto de disputa de concepções, são elaboradas as regras para o ordenamento da sociedade que, muito embora sejam vitais, não são suficientes para garantir a democracia e a mediação de uma vida social baseada em princípios de liberdade e cidadania plena, entendida segundo as considerações utilizadas por Pablo Gentili (2000) ao afirmar que

[...] pensada com prática desejável, como aspiração radical de uma vida emancipatória, a cidadania se constrói socialmente como um espaço de valores, de ações e de instituições comuns que integram os indivíduos, permitindo seu mútuo reconhecimento como membros de uma comunidade. A cidadania é, desta forma, o exercício de uma prática indefectivelmente política e fundamentada em valores como a liberdade, a autonomia, o respeito à diferença e às identidades, a solidariedade, a tolerância e a desobediência a poderes autoritários (GENTILI, 2000, p.147).

Assim, para implementar a política de gestão democrática presente em praticamente todos os discursos da reforma educacional, é preciso prever mecanismos que incentivem a

participação de todos, redefinindo o papel da sociedade civil e do próprio Estado. A gestão não pode resumir-se na posição do funcionalismo público<sup>53</sup>, tampouco se caracterizar pela descentralização financeira enquanto transferência do financiamento da educação do Estado para a comunidade local. Mas antes deste debate sobre a constituição da política pública para a educação que assumiu o discurso da gestão e da democracia nos anos de 1980 e 1990, considerou-se necessário discutir um pouco as concepções de gestão da educação no Brasil.

### 3.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Na literatura educacional, o tema da gestão aparece freqüentemente associado ao campo da administração (WERLE, 2003; MENDONÇA, 2000; ADRIÃO, 2001). Thereza Adrião afirma que há “semelhança das produções na área da administração empresarial, hoje denominada gestão empresarial; os textos, inclusive a legislação educacional, passam a utilizar a palavra gestão como sinônimo de administração” (ADRIÃO, 2001, p.11).

A gestão educacional abrange não só os procedimentos e mecanismos instituídos, como também as interações cotidianas que compõem a comunidade escolar. Mas este conceito ainda está se consolidando e tem sido freqüente sua citação em documentos oficiais de governo, de organismos internacionais e nas pesquisas acadêmicas, impondo-se como uma das facetas das alterações do capitalismo a partir da última década do século XX e início do século atual. Como “parte integrante do ideário reformador da gestão da educação ou do ensino na década de 1990, é o discurso que defende o uso e a divulgação de experiências inovadoras na gestão da educação e da escola” (ADRIÃO, 2001, p.13), referindo-se tanto às propostas e elaborações na própria escola, quanto às de um sistema.

Essa nova conceituação da gestão defendida pelos reformadores se fortalece na crítica à centralização estatal e no descontentamento gerado por ela quanto à perspectiva de abranger melhorias significativas para a escola. Deve-se retomar a idéia de que, nos anos de 1980, a discussão da escola pública de qualidade para todos tomava força, principalmente entre os educadores, e que esse processo estava muito influenciado pela redemocratização da

---

<sup>53</sup> Muito embora seja preciso entender, como afirma PARO (1997), “por exemplo, que ao exercer suas funções na escola, o professor como qualquer outro trabalhador, está procurando, em primeiro lugar e acima de tudo, ganhar seu sustento e o de sua família” e é também partícipe do processo educacional, devendo posicionar-se.

sociedade. A defesa da idéia de gestão democrática da escola foi impulsionada, como pressuposto para a sua qualificação, pelos movimentos e associações de educadores.

Beno Sander (1981) resgatou quatro enfoques não excludentes um do outro que influenciaram a evolução histórica da área da administração educacional no Brasil: a teoria jurídica, a organizacional, a comportamental e a sociológica. De forma sintética, apresentam-se estes enfoques, utilizando-se também dos comentários de Erasto Mendonça e Thereza Adrião.

O enfoque jurídico foi herdado da tradição européia, tendo um caráter legalista e normativo, e seu alcance se estendeu até os anos de 1930. Foi o período sob influência do positivismo<sup>54</sup> que se caracterizou pelo forte centralismo administrativo, a rigidez de papéis nos sistemas de ensino e a compreensão de que a educação era uma prática neutra. Já o enfoque organizacional “se estendeu até a década de 1960, materializou-se na administração pública, particularmente na administração da educação, na forma tecnicista” (MENDONÇA, 2000, p.91).

Thereza Adrião (2001) complementa que este pressuposto, baseando-se na existência da especialização, ou seja, na separação entre planejamento e organização do trabalho, entre seu controle e execução e na rígida estrutura hierárquica e subordinação aos órgãos superiores. A autora aponta que essa abordagem clássica apresenta semelhanças com o modelo burocrático weberiano.

Esta corrente, baseada nos postulados de Frederick Taylor e Henri Fayol, inovou a organização e controle do trabalho, no campo da administração capitalista, por meio da implantação de uma racionalidade baseada no controle externo dos tempos e movimentos dos trabalhadores, na divisão técnica e prescritiva do trabalho e na construção de referenciais “científicos” para a administração (ADRIÃO, 2001, p.47).

A adoção desta prática tecnicista apontou para um afastamento do caráter político da prática social o que é uma contradição, já que é uma política organizada sob influência do capitalismo, ou seja, advém de meio social onde se aprofunda cada vez mais a desigualdade.

---

<sup>54</sup> O positivismo foi uma corrente do pensamento surgida na França no século XIX, cujo fundador foi Augusto Comte; entre suas principais idéias estava a valorização das ciências, considerada a forma por excelência do conhecimento, capaz de superar os mitos e a metafísica.

Sobre os dois últimos enfoques Erasto Mendonça (2000, p.91) comenta que o enfoque comportamental surge como reação às práticas de administração clássica tecnicista e que se baseia principalmente na psicologia com estímulo ao treinamento de liderança, e que o enfoque sociológico passa a considerar o “contexto social, político e econômico onde é exercida a atividade administrativa”. Quando a crítica ao tecnicismo ganha força, as teorias da administração passam a defender os processos de modernização e de democratização das relações educacionais.

Deste modo, do ponto de vista da evolução do campo da administração escolar no Brasil, pode-se afirmar que a gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos. Em particular, a luta pela gestão democrática da educação marcou um combate às teorias e aos procedimentos administrativos que, no campo escolar, propugnam pela aplicação dos princípios de gerência científica – advinda da divisão pormenorizada do trabalho – para os quais a escola e os sistemas educacionais não ficam de fora da lógica gerencial da fábrica capitalista (MENDONÇA, p.92 e 93).

Assim, na década de 1970 e 1980, a bandeira da gestão democrática da educação apresentou-se como um campo importante na luta contra o autoritarismo. Mas, nos anos de 1990, diante da reforma do Estado e do crescimento do Terceiro Setor, a relação público-privada tomou importância maior no debate da administração, com contornos gerenciais. Pregou-se uma reestruturação institucional das unidades escolares e dos sistemas. Thereza Adrião (2001, p.57) descreve que o discurso usado para aplicar essas mudanças era de que um mínimo quantitativo de atendimento da demanda fora alcançado e de que agora se poderia atuar na construção da qualidade. Assim, foi proposta “a adoção de mecanismos mais flexíveis de gestão voltados para a produtividade do ensino, nos quais a autonomia da escola soa como um dos instrumentos essenciais”. Deste modo, o novo padrão de gestão escolar se configura propondo a descentralização de parte dos recursos existentes, pressupondo autonomia para gerenciá-los, mas com o controle de resultados centralizado.

Nesse contexto, aconteceu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – através da Emenda Constitucional nº 14/96. O referido Fundo, de natureza contábil, é constituído de 15% de recursos dos principais impostos e transferências e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços/ICMS estadual (PERONI, 2003). Para a sua constituição, o diagnóstico se baseou na lógica de que não se gasta pouco, e que os recursos são mal

distribuídos. Assim, o FUNDEF deveria centralizar recursos e redistribuí-los a cada estado e seus municípios, garantindo um mínimo a todos. Essa distribuição foi importante, porém, ao propor que os gastos não aumentassem, a União fragilizava sua responsabilidade para com o financiamento do ensino fundamental com um discurso de qualificação do ensino, sem, no entanto, haver aumento de investimentos.

A bandeira da autonomia financeira e administrativa, defendida pelo movimento educacional organizado inicialmente entendida como garantia de financiamento e organização do ensino nas escolas, estabeleceu-se na prática com outras características. A responsabilidade por administrar recursos já definidos e insuficientes ficou a cargo da escola, e esta passou a ser totalmente responsabilizada pelo sucesso ou não da educação. Para controlar os resultados, são aplicados instrumentos de medida de desempenho, entre os quais se podem citar os testes como o Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB e o Exame Nacional do Ensino Médio/ENEM.

Segundo Vera Peroni (2003, p.214), a preocupação com a avaliação educacional no Brasil é estimulada pelas agências internacionais, como o Banco Mundial. No início dos anos de 1990, o processo estreou e logo foi terceirizado. Foram contratadas a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio para a elaboração das avaliações e, conforme a autora, estas Fundações passam a decidir o que será avaliado e o modo como será avaliada a política educacional, “o que é complicado, pois quem avalia, na realidade, acaba determinando as políticas ou pelo menos tendo grande influência sobre o processo”. Theresa Adrião (2001) prossegue nesta linha e aponta que este sistema nacional de avaliação interfere nas relações escolares.

Com eles, o desempenho da escola e do trabalho docente são monitorados e avaliados em função de padrões generalizados e pré- definidos para o produto do trabalho escolar: quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolarização ( ADRIÃO, 2001, p.70).

Outro elemento, também relacionado à avaliação, constitui-se neste período: os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) já referenciados no capítulo 2. O processo de elaboração do currículo nacional orientador também foi terceirizado e novamente levado em conta as orientações dos Organismos Internacionais (PERONI, 2003).

Neste complexo processo da nova gestão da educação que se apresenta, descentralizando os recursos, redistribuindo-os, mas, ao mesmo tempo, com um controle de resultados centralizado através da avaliação e de um currículo nacional, insere-se a discussão sobre a democratização do ensino e da escola. Optou-se por tratar este debate de forma conjunta para facilitar o resgate de alguns princípios importantes, considerando que ambos fazem parte de um mesmo processo que se inter-relaciona.

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”; significa também, e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializando-as” por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elementos de coordenação e de ordem intelectual e moral (GRAMSCI, 1986, p.13).

Ele prossegue, pautando que a práxis se dá rompendo o senso comum, buscando “inovar e tornar crítica uma atividade já existente” (Idem, p.18), ou seja, para ele é preciso que o movimento para a criação de uma nova cultura que substitua o senso comum deve elevar intelectualmente as camadas populares, pois “conhecimento é poder” (Idem, p.40) e este é o grande desafio da cultura moderna.

Mas, Paulo Freire nos alerta sobre um aspecto importante desta ação educativa:

### **3.2.1 A democratização do ensino e da escola**

A democratização do ensino e da escola faz parte de um processo indissociável que está em curso no país. A primeira está associada diretamente ao trabalho pedagógico desenvolvido na escola. Paulo Freire concebeu a gestão democrática do trabalho pedagógico a partir da idéia de que “não se democratiza a escola sozinho, a partir do gabinete do secretário” (FREIRE, 1991, p.43). Ele concebe a participação e o trabalho coletivo como condições necessárias para a construção do comprometimento de todos com o processo da transformação do cotidiano da escola, tendo em vista um processo emancipatório de educação<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> É o que Freire chama de possível caminho para a reinvenção da escola.

Esse posicionamento sobre a construção da democratização do ensino, para Ana Freitas (2001), baseia-se em posições<sup>56</sup> que garantam a democratização do acesso, a democratização do conhecimento e a democratização das relações na escola.

A democratização do acesso e do conhecimento, enquanto entrada, permanência e sucesso na escola se relacionam à democratização das relações que se estabelecem dentro dela. Vitor Paro (1997) afirma que pouco se avançou para a mudança das relações dentro da escola e que elas ainda permanecem essencialmente verticais, de cima para baixo, com estrutura hierarquizada onde figuram a direção, os professores, os alunos, os pais, mais ou menos nessa ordem. Para ele, parece existir certa crença na incapacidade de organização coletiva para a construção de alternativas baseadas na visão de que as classes populares não entendem de educação (isso seria competência para os especialistas), e que todo processo de construção coletiva é muito difícil e pressupõe disputa, apresentada como um ponto negativo que transforma o debate numa mera rixa de interesses pessoais. Esses argumentos ainda são utilizados para justificar a não realização de relações mais qualificadas de participação coletiva na construção de propostas pedagógicas e parecem negar que o debate entre as divergentes posições poderia produzir um projeto mais qualificado de escola.

A democracia caminha na direção oposta da tradição autoritária. “Como sabemos, os determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais é que agem em favor desta tendência, tornando muito difícil toda ação em sentido contrário” (PARO, 1997, p.19). Entretanto, é preciso aproveitar as contradições existentes na realidade social e usá-las como ponto de partida para a construção de novas relações. “Sem a transformação na prática das pessoas não há sociedade que se transforme de maneira consistente e duradoura” (Ibidem). É na prática do cotidiano escolar que se enfrentam as relações autoritárias, para que provoquem uma mudança de mentalidade na construção de uma nova cultura de democracia.

Antônio Gramsci (1986) trabalhou o significado da criação de uma nova cultura, afirmando que

---

<sup>56</sup> Este tripé defendido pela autora abre um leque controverso de discussão entre vários autores. Também aparece no Plano de Governo da Administração Popular de Porto Alegre e é amplamente defendido em documentos e publicações da Secretaria Municipal de Educação, sendo estas concepções referendadas nos Congressos Municipais de Educação.

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente na construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história (FREIRE, 1991, p.16).

Essa afirmação traz outro aspecto relacionado ao tipo de participação que se concebe na construção da proposta pedagógica da escola pública. Na prática, esta participação tem ficado restrita à execução de alguma decisão tomada pela direção ou apenas pelos funcionários da escola e não por sua definição pelo conjunto da comunidade escolar. Há um trabalho teórico e prático que precisa ser realizado nas escolas, tanto no sentido da democratização do trabalho pedagógico quanto o apontado acima, como nas relações que a escola estabelece com sua comunidade.

Alguns dos autores que escrevem sobre a democratização da educação e da escola, entre eles Victor Paro (1996, 2001), Dalila Oliveira, Rosar Andrade, Maria de Fátima Felix (2002), Thereza Adrião (2002) e Erasto Mendonça (2000), afirmam que a democratização da gestão escolar no Brasil está inserida no contexto geral da democratização política do país, a partir da década de 1980.

O contexto brasileiro do final do século, como já tratado no capítulo 2, é de crise de ordem política e de ordem do ajuste às transformações do capital. A crise política trata da questão da legitimidade dos governos militares no país e da necessidade de recompor as relações com a sociedade, mantendo o grupo hegemônico no poder ao mesmo tempo em que adota discursos de democratização, de retomada de eleições diretas, de substituição de gerais por civis na presidência do país. As pressões populares levam à abertura política<sup>57</sup>, como forma de re-arranjar as forças, sem profundas alterações na sociedade e na economia.

O ajuste às transformações do capital implicou na adoção de inúmeras alternativas para reformar a estrutura do Estado sem, no entanto, alterar significativamente a correlação de forças (CHAUI, 1999; PERONI, 2003). A adoção do neoliberalismo e da globalização e, mais recentemente, a absorção de práticas do Terceiro Setor contribuem na proposição da alteração cada vez maior do papel do Estado, devendo este passar a ser mínimo, enquanto regulador econômico e social, e máximo para garantir a propriedade do capital. Tais alternativas foram

---

<sup>57</sup> Denominação do processo de transição da ditadura militar, instituída em 1964, para a redemocratização do país através do retorno de eleições diretas para governador e presidente, anistia geral, ampla e irrestrita aos políticos cassados, reorganização partidária.

implantadas a partir da proposta de Reforma do Estado que, em nome de uma maior eficiência, prega a necessidade de um Estado gerencial, utilizando também o argumento da modernidade. A orientação é que a ação do Estado seja “para o cidadão usuário ou cidadão cliente” (MARE, 1996, p.80), individualista, “menos protegido ou tutelado pelo Estado” (Idem, p.90)<sup>58</sup>. Na prática tem-se a descentralização do financiamento e da gestão, ao mesmo tempo em que o Estado passa a ser fiscalizador dos resultados desta descentralização.

Todas essas transformações chegam ao ensino e se traduzem em amplas reformas que, segundo Nora Krawczik (2002, p.63 e 64), utilizam o fetiche da modernidade e da democracia para implantar um modelo de organização e gestão centrado em três dimensões: “descentralização entre as diferentes instâncias de governo” (para diminuir gastos e aproximar o problema, da gestão, gastando de forma mais eficiente), “descentralização para a escola” (com um discurso sedutor de autonomia ainda que essa liberdade se traduza por uma ausência de ação governamental e por uma descentralização de responsabilidades) e “descentralização para o mercado” (onde os direitos individuais do consumidor passam a prevalecer sobre os direitos sociais de educação do cidadão).

Neste contexto, José Willington Germano (1994) descreve que a correlação de forças desse período histórico pode ser traduzida pelo embate entre os governantes e a sociedade civil organizada, que defendia propostas de alteração da gestão da escola pública com autonomia administrativa, pedagógica e financeira e com a ampliação da participação de toda a comunidade escolar nas instâncias de decisão.

A conquista da eleição de diretores significou um passo importante na consolidação da gestão democrática. No entanto, é preciso pontuar que a eleição de diretores não se torna uma garantia de democracia, pois “como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade [...]” (PARO, 2001, p.67). Mas, esse ar de liberdade e de participação na escolha estimula outras possibilidades de participação, como nos Conselhos Escolares, colegiado que, junto com a eleição de diretores, surgiu como instrumento para o controle social sobre a escola e, por consequência, na política pública da educação. Este colegiado prevê a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, pais, professores, funcionários e alunos, bem

---

<sup>58</sup> Conforme trabalhado no capítulo 2.

como a própria direção, com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das ações da escola.

Assim, é pertinente uma maior elaboração sobre os avanços e contradições do reordenamento legal e institucional da educação em bases democráticas, especialmente o que trata de gestão democrática e dos Conselhos Escolares.

### 3.3 OS AVANÇOS E RECUOS DA LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PAÍS

Nos últimos anos, pôde-se perceber a ampliação da oferta de vagas, especialmente no ensino fundamental. Muito embora alguns autores considerem esse acesso um passo importante na qualificação daqueles que não tinham acesso, essa expansão provocou amplos debates e mobilizações sobre a qualidade da oferta de ensino e sobre a gestão.

O processo que envolveu setores da sociedade organizada na luta pela qualidade do ensino público veio, logo a seguir, acompanhado de intensos movimentos pela participação nos processos de gestão, compreendendo que as alterações nas estruturas de poder no interior das escolas e dos sistemas de ensino poderiam constituir-se instrumento de conquista dessa qualidade (MENDONÇA, 2005, p.2).

Erasto Mendonça (2000), entre outros, descreve que a Assembléia Constituinte de 1988 trabalhou com um método de distribuir os parlamentares em comissões temáticas que se subdividiram em subcomissões. A subcomissão de Educação, Cultura e Esportes previa audiências com entidades representativas, e foi nesse contexto que surgiu o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, congregando as seguintes entidades: ANDE (Associação Nacional de Educação), ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), ANPAE (Associação dos Profissionais de Administração da Educação), ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), CPB (Confederação dos Professores do Brasil), CEDES (Centro de Estudos, Educação e Sociedade), CGT (Central Geral dos Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), FENOE (Federação Nacional de Orientadores

Educacionais). O Fórum, apesar da pluralidade de posições, apresentou emendas populares no processo constituinte, defendendo a democratização do acesso e da gestão do ensino, mas não conseguiu pressionar para que estes princípios valessem para todas as redes e não só para as escolas públicas.

A incorporação do princípio da gestão democrática na Constituição marcou um avanço na legislação brasileira, porém ela não garantia “a eleição direta para diretores, e os Conselhos Escolares não eram canais obrigatórios de gestão democrática” (BATISTA, 2002, p. 10). As escolas que implementaram, inicialmente, algum tipo de gestão colegiada o fizeram apenas com funções consultivas e não deliberativas das questões do ensino na escola. Como também já foi dito, muitas constituições estaduais também incorporaram esses princípios em suas constituições, mas, em muitos estados, esse processo foi apenas temporário, sofrendo alterações na década de 1990, quando houve questionamento por parte dos governadores sobre a constitucionalidade deste princípio e a suspensão especialmente da eleição de diretores. Contraditoriamente, houve regulamentação dos Conselhos Escolares nesse período dos anos de 1990.

Por outro lado, a legislação em si não garantiu nenhum processo democrático, pois ele só acontece na prática, além de as propostas não incorporarem a participação de amplos segmentos da sociedade (da escola). Adotou-se o discurso retórico como a grande inovação, pois o conceito de participação pode ter vários significados: pode significar apenas a consulta, pode significar participar apenas de algum momento, pode referir-se a “cada um do seu modo”, sem possibilidades iguais para todos, enfim, pode produzir novas relações de poder entre os participantes.

Antônio Lisboa de Souza (2002, p.90) afirma que a ênfase na democratização educacional defendida na década de 1980 se “expressou na década de 90, nos Planos Nacionais” e na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN, aprovada em 1996. Após muita pressão das associações que reivindicavam a gestão democrática das escolas, o Conselho Escolar foi instituído como instrumento desse processo. “Desse modo, a estrutura da escola pública, historicamente autocrática e resistente a uma gestão mais democrática, se vê obrigada a conviver com um Conselho Escolar de escola deliberativo” (BATISTA, 2002, p.11), surgindo daí muitas contradições e resistências ao processo de democratização.

Sobre o texto aprovado da LDBEN, em 1996, merecem destaque três artigos que tratam da gestão democrática: os artigos 3º, 12º e 14º. O artigo terceiro diz:

Artigo 3º- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII- gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

[...]

Erasto Mendonça (2000, p.125) reflete que esta redação “amplia o ordenamento constitucional compreendendo, na gestão democrática, todos os mecanismos criados pela própria lei e pela legislação que vier a ser elaborada pelos diferentes sistemas de ensino”, abrindo um importante caminho para a incorporação de avanços.

Encontra-se outra referência sobre a gestão democrática no artigo décimo quarto:

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

I-participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II-participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. [...]

No inciso primeiro, ocorre uma repetição da função docente presente no artigo 13º, mas o inciso segundo representa um avanço na legislação quando cita a figura do Conselho Escolar e a garantia de participação da comunidade. Mas a legislação não avança enquanto definidor do caráter dessa participação e não fica clara a função deste Conselho Escolar, principalmente se haverá função deliberativa. Essa função só foi definida mais tarde nas legislações estaduais e municipais.

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da gestão democrática do ensino básico, a LDB, além de furtrar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (PARO, 2001, p.55).

Outra referência aparece no artigo décimo segundo:

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

[...]

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

VII-informar aos pais e responsáveis sobre a freqüência e do rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Estes incisos estabelecem o dever da escola de considerar a família e a comunidade, dando um importante passo na gestão democrática, apesar de que só informar aos pais não seja o ideal para uma gestão que pretenda incluir em seu processo os seus beneficiários.

Cada vez mais se afirma a participação da comunidade (especialmente os pais), não apenas como um direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, mas que supõe seu enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão que se dá no todo da sociedade (PARO, 2001, p.59).

Essa é uma das grandes contradições desta legislação: abriu espaço à participação numa sociedade cuja cultura é de autoritarismo. A questão que se coloca é como superar essa contradição e criar novas relações. Já foi apontado no item 3.2.1 algumas considerações a respeito da necessidade do processo de democratização da escola estar conectado à democratização das relações pedagógicas e institucionais e à superação das estruturas verticais nas relações dentro da escola e desta com a comunidade.

O processo brasileiro de gestão democrática, forjado na luta, subverteu o conceito de gestão, como sendo apenas execução e criou possibilidades de interferência, elaboração e avaliação das políticas. O surgimento dos Conselhos Escolares provocou “muitas esperanças de instalação de uma verdadeira democratização das relações no interior da escola pública” (PARO, 2001, p.79). Muito embora essa democratização da escola precise avançar muito, é incontestável que a criação de Conselho Escolar tenha contribuído para estimular a participação efetiva da comunidade do entorno da escola, ou seja, o destino sendo decidido pelos seus beneficiários.

A LDBEN trouxe como grande inovação a partilha do poder no processo de tomada de decisões na unidade de ensino, e isso não é menor na transformação da estrutura até então

existente, mas, por outro lado, essa partilha de poder sofrerá as limitações de um processo não concluído e cheio de contradições do próprio processo histórico.

### 3.4 OS AVANÇOS E CONTRADIÇÕES DA PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A possibilidade de participação dos segmentos da comunidade escolar na definição de políticas para a educação sempre foi bandeira de lutas dos educadores progressistas no país. A legalidade constitucional criou um espaço importante nesse processo. Lucia Bruno (2002) diz a respeito disso que

É na auto-organização dos envolvidos no processo de educação das novas gerações da classe trabalhadora, pais, alunos e professores que, criando seus próprios espaços públicos onde os interesses são debatidos naquilo que têm de comum e na diversidade em que se apresentam, que se poderá chegar à formulação de alternativas reais às hierarquias de comando de poder que nos é imposto, esteja este configurado na sua forma convencional ou em rede [...]. É essa a única possibilidade de fazer política, inclusive a educacional. Participação e gestão democrática da educação não podem ser entendidas como elementos de mais uma técnica de gestão de trabalho alheio, tal como pode se desprender dos documentos oficiais do governo e das práticas em curso[...] (BRUNO, 2002, p.38) .

A democratização escolar deve pressupor uma participação popular mais direta e crescente nos processos decisórios das instituições escolares, cuja ação poderá diminuir ou até erradicar práticas paternalistas e clientelistas na gestão da educação. Mas, na prática, a separação entre o “legal e o real” (SOUZA, 2002; MENDONÇA, 2000) enquanto o instrumento burocrático do Estado, que foi construído e o que é concretamente praticado, é fruto de uma correlação de forças, de um movimento de pressão e tensionamento que se altera historicamente e que sofre influência das políticas nacionais e internacionais dos novos elementos agregados ao modelo gerencial de Estado, redesenhado a partir da Reforma. Assim, esta pesquisa busca compreender como a política pública da gestão democrática se efetivou a partir da implantação dos Conselhos Escolares nas escolas e como esses novos elementos foram sendo incorporados nesse processo.

Para facilitar a discussão, de maneira geral, a temática da gestão democrática está associada a três aspectos que podem ser assim definidos: a) descentralização da educação, b) autonomia administrativo-pedagógica e financeira das unidades de ensino e c) participação da comunidade na escola.

### 3.4.1 Descentralização da educação

O significado da palavra descentralização está ligado à transferência de poder e de tarefas do centro para a periferia. Quando associada à gestão democrática da educação, pode agregar varias óticas: 1<sup>a</sup>) a de se referir à relação de uma esfera de governo para outra; 2<sup>a</sup>) das relações dentro de uma mesma esfera de governo (de um órgão para outro, observando as hierarquias de poder); 3<sup>a</sup>) referir-se às relações do governo com a sociedade civil. As considerações a serem realizadas nesta seção se preocuparão mais com a primeira possibilidade.

A descentralização enquanto transferência de encargos ou recursos de uma esfera de governo para outra, foi afirmada pela Constituição Federal que definiu as atribuições de cada ente federado (União, estados e municípios) e sua autonomia, conforme seu artigo 18<sup>59</sup>. Vera Peroni (2003) analisa que o município assumiu o *status* de ente federativo, arcando com responsabilidades e maiores encargos ao mesmo tempo em que aprofundava sua crise fiscal que comprometia as finanças públicas. Entre os encargos assumidos está a municipalização da saúde e da educação, esta última introduzida pela LDBEN e reforçada pela proposta do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – o FUNDEF. A autora também alerta que a crise fiscal aliada às práticas históricas do clientelismo emperrou os avanços da municipalização e da adoção das estratégias da Reforma do Estado.

As medidas adotadas através de legislação apontam para uma extrema centralização das políticas como a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais e do próprio FUNDEF que ao mesmo tempo se propõe descentralizador. Assim escreve Vera Peroni:

[...] Com o FUNDEF, o governo federal propõe uma descentralização de responsabilidades e não de recursos; pois, com a emenda constitucional que propôs o FUNDEF, esse governo diminuiu sua contribuição financeira para com o ensino fundamental, tendo-se como referência aquela prevista na Constituição antes da emenda (PERONI, 2003, p.180).

A autora se refere ao estabelecido para o poder público que deveria destinar metade dos recursos vinculados à educação para a alfabetização e ensino fundamental. A interpretação corrente era de que todas as esferas de governo (União, estados e municípios)

---

<sup>59</sup> Artigo 18- “A organização político - administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

deveriam cumprir esta determinação, mas a União de fato nunca a cumpriu. Com a Emenda 14 ficou estabelecido que estados e municípios devessem gastar 60% da receita vinculada no ensino fundamental e a União deveria gastar o equivalente a 30% da sua receita na alfabetização e ensino fundamental, ou seja, diminuiu a responsabilidade da União e se promoveu maior responsabilização de estados e municípios.

Com esta política se centralizou a decisão de investir mais no ensino fundamental em detrimento da discussão de educação básica que inclui a educação infantil e média, limitando a possibilidade de estados e municípios de fazê-lo na prática. Vera Peroni (2003,p,180) afirma “ verificamos que o governo centraliza as decisões de política e gestão no que se refere ao financiamento da educação, pois estabelece que não cabe mais aos municípios decidir sobre onde aplicar grande parte de seus recursos”.

Para Vera Peroni a descentralização ocorre apenas no sentido de responsabilizar os municípios pela matrícula do ensino fundamental e acrescenta: “Observamos aqui, mais uma vez a tensão centralização-descentralização, no momento em que a definição de gestão de recursos é mais centralizada que a proposta da emenda”(Ibidem).

A aplicação do conceito de descentralização não pode ser desvinculada da prática dos projetos políticos de sociedade e de educação propostos por cada esfera de governo, com maior ou menor participação da população e o controle social mais ou menos intenso.

### **3.4.2 Autonomia administrativa, pedagógica e financeira das unidades de ensino**

O discurso da autonomia e liberdade das escolas é uma proposta extremamente sedutora para os diferentes atores educativos. Desde os anos de 1970, era bandeira de luta do campo progressista de educação. Com as recentes transformações exigidas pelo capitalismo, ela é incorporada ao discurso e ressignificada sob a ótica do Estado gerencial e sob a perspectiva de esvaziamento do conteúdo social e de luta que possuía.

Dalila Oliveira (2002, p.130) observa que as reformas educacionais dos anos de 1990 trouxeram a marca da descentralização que resultou em maior autonomia das escolas, porém teve como contrapartida uma “sobrecarga de trabalho administrativo, sem a real

correspondência em termos de condições de infra-estrutura nos estabelecimentos de ensino”. Ou seja, foi descentralizada a responsabilidade sem a real correspondência do financiamento local. O interesse da reforma era diminuir gastos e deslocar a responsabilidade para longe do poder central.

A condição real para a realização da autonomia é o financiamento. Sem recursos, a política neoliberal exime o Estado e passa aos usuários essa responsabilidade. As escolas passaram a receber dinheiro a partir de 1995, com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE<sup>60</sup> que distribui recursos do salário educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, em função da matrícula informada no ano anterior (PERONI, 2005). As direções, juntamente com os Conselhos Escolares e os Círculos de Pais e Mestres-CPMs, passaram a gerenciar e prestar contas desses recursos.

A escola, diante da responsabilidade de gerenciar recursos insuficientes, assumiu também a responsabilidade de buscar alternativas entre as quais a realização de festas, bingos, rifas e outros para angariar recursos extras para manutenção dos espaços escolares. O que era uma prática já existente e realizada pelos Círculos de Pais e Mestres/CPMs, agora é instituída de forma mais sistemática e regulamentada já que todas as escolas terão uma Unidade Executora/UEX, com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica/CNPJ, com a finalidade de receber e administrar recursos transferidos dos órgãos públicos, privados e provenientes de promoções de campanhas escolares. Vera Peroni e Theresa Adrião (2005, p.150) enfatizam a constituição da UEX como sendo uma instituição de caráter privado dentro da escola pública que poderá trazer mudanças na prática da gestão da educação. Também chamam a atenção para “a similaridade que guardam com a perspectiva de publicização exigida pela configuração do que denominamos de público-não estatal”.

Outra prática que se consolida nesta lógica, agora institucionalizada e legalizada, é a busca de parcerias com empresas privadas para a realização de projetos, viabilização de estágios e até para manutenção dos espaços escolares; não se pode deixar de destacar a abertura para a propaganda dessas empresas junto às escolas e a vinculação de propostas pedagógicas completamente voltadas aos seus interesses.

---

<sup>60</sup> Ver sobre o assunto a pesquisa realizada e recentemente publicada pelo INEP sob a coordenação das professoras Vera Peroni e Theresa Adrião: *Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?* (2007).

Também neste contexto da busca de alternativas, ocorre a incorporação de projetos como, por exemplo, “Amigos da escola”, “Cidadão Legal”, “Todos pela escola” (ADRIÃO, 2001, p.75); seguindo a lógica internacional do capitalismo e da Terceira Via, esses projetos repassam o serviço público para a esfera da solidariedade e do voluntarismo, desresponsabilizando o Estado de sua obrigação. Erasto Mendonça (2000, p.352) expressa que esse modelo de descentralização, “na verdade, configura-se como uma estratégia de diminuição gradativa do papel do Estado na manutenção de direitos sociais, subordina as políticas educacionais à lógica do mercado”.

Ressalta-se que a gestão da escola passa por uma ressignificação com a incorporação de novos métodos ligados ao próprio processo do capitalismo mundial que deixará profundas marcas e agirá diretamente sobre a possibilidade de ação e de participação das pessoas usuárias da escola e da qualidade desta participação.

Outra questão da autonomia administrativa financeira aponta para seus limites na ação do Estado que imprime as diretrizes gerais sobre as quais as unidades escolares vão se adaptar segundo suas peculiaridades. Em outras palavras, a centralização das diretrizes vai limitar as ações que, na prática, serão estabelecidas na base, e é ela que será responsabilizada pelo eventual fracasso. Isto também se reflete na autonomia pedagógica. Para Vitor Paro (2001),

Não se pode ignorar que a autonomia da escola para decidir sobre o pedagógico encontra seus limites na própria prerrogativa e dever do Estado de legislar sobre o assunto. Como fenômeno social, a educação do indivíduo não é assunto que toca somente a seus interesses individuais, mas ao de toda a sociedade. Por isso, é justo que a escolha do que são os mínimos necessários para a sua formação como cidadão não se restrinja ao âmbito individual ou local, mas seja determinado também no âmbito da organização social mais ampla (PARO 2001, p.114).

Ainda sobre a autonomia pedagógica, encontra-se um aspecto positivo na possibilidade de os educadores optarem por diferentes métodos de trabalho, hoje cada vez mais almejados para a obtenção do sucesso e que já vêm sendo constituídos em parceria com os alunos e às vezes até com a comunidade. Essa preocupação com o método está também relacionada à preocupação com qual conhecimento trabalhar.

Vitor Paro (2001) destaca que a contradição sobre qual escolha realizar, mais autônoma ou mais tutelada, não pode deixar de levar em consideração o acúmulo realizado sobre experiências e métodos que o progresso histórico construiu, partindo sempre da estaca zero. Há que se debruçar sobre o tempo histórico das sociedades e dos interesses dos sujeitos envolvidos com a escola.

Nesse sentido, é bastante significativo o aspecto da participação coletiva na construção de projetos pedagógicos nas escolas. Erasto Mendonça (2000, p.381) afirma que “a capacidade de elaboração e execução participativa de um projeto pedagógico relevante para a comunidade é, a meu ver, uma das principais expressões da autonomia da escola”. Mas este tema da participação da comunidade necessita ser um pouco mais aprofundado.

### **3.4.3 Participação da comunidade na escola**

É fato a fragilidade das sociedades que fundamentam a democracia apenas na participação política de eleições de seus representantes, cuja população fica longos períodos privada de qualquer participação no processo decisório.

Uma efetiva democracia social exige o permanente controle democrático do Estado, de modo a levá-lo a agir sempre em benefício dos interesses do cidadão. Esse controle precisa ser exercido em todas as instâncias, em especial naquelas mais próximas à população, onde se concretizam os serviços que o Estado tem o dever de prestar, como é o caso da escola pública (PARO, 2001, p.101e 102).

A gestão democrática através dos instrumentos da eleição de diretores e constituição de Conselhos Escolares abriu a possibilidade de participação e controle efetivo da comunidade sobre a escola que, constituindo-se como uma verdadeira democracia, deveria considerar o cidadão não apenas como “titular de direito”, mas também como “criador de novos direitos” (Idem, p.40), o que exige que a educação para a democracia seja condição *sine qua non* para a qualidade da educação.

A tradição autoritária do Estado brasileiro e a pouca probabilidade deste em realizar a democratização da sociedade e da educação sem o embate da sociedade civil já foram referenciadas. Porém, faz-se necessário examinar as potencialidades e obstáculos da participação da comunidade escolar na gestão, a partir do que Vitor Paro (1997) chama de condicionantes da participação.

O autor aponta quatro condicionantes da participação, internos da escola: 1º) *Os condicionantes materiais* (relativo às práticas e relações no interior da escola, que vão desde as condições materiais de trabalho, os salários, os espaços adequados para realização de encontros, a adoção dos instrumentos de participação, etc. que poderão dificultar a participação ou constituir-se num desafio para a sua superação); 2º) *Os condicionantes institucionais* (relativo à estrutura hierarquizada da distribuição da autoridade, das relações verticais e em contradição à existência de mecanismos inovadores de participação como os colegiados – Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres. O que se constituir destas contradições promoverá maior ou menor democratização das relações dentro da escola); 3º) *Os condicionantes político-sociais* (diz respeito às identidades dentro da escola de todos os segmentos e do interesse dos grupos, em geral conflituosos e contraditórios que não podem ser ignorados ou maximizados, mas reconhecidos para que suas implicações sejam levadas em conta na construção de relações mais democráticas; 4º) *Condicionantes ideológicos* (relativos às concepções e crenças sedimentadas historicamente em cada pessoa. Levar em conta como pensam e agem as pessoas pode facilitar o estímulo à sua participação ou não).

O autor também elenca diversos determinantes da participação presentes na comunidade entre os quais se destacam dois: os condicionantes econômico-sociais e os condicionantes culturais. As condições econômico-sociais tratam diretamente das condições objetivas de vida da população e da possibilidade de participação ou não diante das condições de disponibilidade de tempo, de disposição, de condições materiais de sobrevivência (desemprego, baixos salários, horário de trabalho). Esse é um condicionante que escapa à solução no interior da escola e é um elemento que precisa ser construído pela pressão da sociedade, pois é dada constitucionalmente a possibilidade de participação, mas não existem possibilidades reais de se fazer presente.

Quanto aos condicionantes culturais podem-se elencar vários elementos: O primeiro diz respeito à tradição patrimonialista e tuteladora que não esperava e estimulava a participação das pessoas que agora são chamadas a contribuir, ou seja, não havia cultura de participação e democracia; ela precisa ser estimulada e realizada, subvertendo a natural exclusão que existia.

O segundo é o senso comum que trabalha a naturalização da não-participação, tratando-o apenas como comodismo próprio da nossa cultura. A fala corrente da falta de interesse dos pais pela educação dos filhos é usada para justificar o não-envolvimento deste segmento da comunidade escolar nas discussões e decisões na escola. Ora, é fato que este segmento tem fraca participação, mas dizê-lo que é apenas por desinteresse ou comodismo é simplificar e ignorar todos os demais condicionantes.

Outro elemento apontado como condicionante cultural e ideológico diz respeito ao mérito pedagógico assumido pelos professores. Erasto Mendonça (2000) discorre sobre a primazia docente e sobre o argumento da competência para discutir as questões pedagógicas da escola; alerta para a contradição de que, ao mesmo tempo, há um constrangimento de que as questões que acontecem na escola devam ser vistas por entendidos, por técnicos e não por leigos, e ao pai ou à mãe é cobrado o dever de acompanhar o desempenho do filho e auxiliá-lo em suas dificuldades. O autor coloca que “a organização docente, em seu aspecto sindical também contribui para a supremacia deste segmento sobre os demais grupos da comunidade” (MENDONÇA, 2000, p.139).

Todos esses condicionantes, entre outros não referidos, impõem limites à participação. Reconhecê-los é o primeiro passo para a construir a possibilidade de inclusão e da reversão da fraca participação. É neste contexto que ocorre a constituição do instrumento do Conselho Escolar como elemento mobilizador da gestão democrática e da participação da sociedade na definição dos rumos educacionais. É um processo recente, incompleto, que só se consolida na reflexão da natureza pública da escola: seu destino deve ser decidido pelos seus usuários.

[...] o Conselho Escolar é o órgão instituído como instrumento da gestão democrática (lei federal nº 9394/96) que tem validade em todo o território nacional.[...] O Conselho Escolar, nesta perspectiva, pode ser considerado, na atualidade, como espaço político-institucional que traz à tona as relações de poder no âmbito da unidade de ensino ( BATISTA, 2002.p.124).

Sobre a institucionalização deste colegiado nas unidades de ensino, é preciso considerar o temor que ele trouxe sobre a possibilidade de intromissão dos pais, professores, alunos e funcionários na direção da escola. Havia enorme preocupação sobre a perda de poder e autoridade. Sobre isso, Vitor Paro ( 2001) afirma que

Esse temor não se realizou, e muitos diretores perceberam que não poderiam perder o que nunca tiveram: o poder de dirigir, com a autonomia que desejariam, a

unidade escolar. Alguns diretores até que gostariam de ver um pouco dividida a enorme responsabilidade que têm diante do Estado e da sociedade. Mas, eles precisam aprender que, para dividir a responsabilidade, é preciso dividir também a grande autoridade que detêm na escola (PARO, 2001, p.79 e 80).

Mas, para ocorrer divisão de autoridade, é preciso a organização de instâncias de discussão que não se restrinjam a uma reunião formal de aprovação de propostas, mas que verdadeiramente qualifiquem a discussão<sup>61</sup> para a tomada de decisão. É preciso a constituição de uma nova ética que supere a tradição burocrática e que encare todos os condicionantes que dificultam essa participação. É preciso que a democratização da escola e, em especial dos seus processos decisórios, não ocorra “apenas pelo aumento da participação daqueles que já são atuantes por força de seus deveres profissionais, mas pela inclusão dos que ainda são postos de lado em função dos mais variados argumentos” (MENDONÇA, 2000, p.133).

#### **3.4.4 Os Conselhos Escolares**

Ao longo deste capítulo, tratou-se de elementos que dizem respeito à gestão democrática, do qual os Conselhos Escolares fazem parte. Entende-se necessário resgatar algumas considerações específicas sobre os colegiados, utilizando referências nacionais e estaduais sobre o tema.

Entre os escritores nacionais que abordam os Conselhos Escolares está Erasto Mendonça que, em sua obra a “Regra e o Jogo” (2000), apresenta um estudo sobre a legislação, programas e projetos desenvolvidos nos estados e capitais do país sobre a gestão democrática. Entre os elementos que analisa estão a criação e o funcionamento dos colegiados. Nesta obra, Mendonça procurou trabalhar o sistema normativo institucional, a *regra*, e o conjunto de circunstâncias histórico-político-sociais, o *jogo*, que caracterizam a ação política dos envolvidos com a gestão democrática.

Concorda-se com o autor quando este afirma que o tema dos Conselhos Escolares não teve a mesma relevância e o mesmo espaço que a eleição de diretores teve nas discussões iniciais sobre gestão democrática. Este espaço foi ampliando-se na medida em que alguns governantes foram incluindo a constituição de órgãos colegiados nas escolas e combinando estes com a eleição de diretores.

---

<sup>61</sup> Não se pode simplesmente abrir canais de discussão sem que todos sejam preparados e apropriados das questões.

Pelo estudo realizado por Erasto Mendonça, a maioria dos estados e capitais possuem algum tipo de colegiado funcionando junto às unidades de ensino. Na revisão elaborada sobre os colegiados, ele resgata os coletivos como sendo aqueles que, em sua elaboração, são aglutinadores da ação conjunta e co-responsáveis; “mesmo tendo como base de sua formação a representação de diferentes segmentos com interesses diversificados, buscam em seu funcionamento o bem comum e não vantagens e benefícios para facções da comunidade escola” (MENDONÇA, 2000, p.267). Porém, o autor não nega que as deliberações muitas vezes não são acatadas e que os interesses nem sempre se harmonizam. Outra abordagem concebe o colegiado como mecanismo de divisão de poderes, capaz de desconcentrar ou amenizar a autoridade do diretor.

O autor também contribui, resgatando as experiências de colegiados escolares anteriores à legislação federal de 1988. Entre eles, a experiência do estado de Minas Gerais, em 1977 e 1978, cujo caráter era eminentemente administrativo: a primeira referência menciona que o coletivo na escola era composto pelo diretor, professores e especialistas, excluindo os demais segmentos e que deliberava basicamente sobre os módulos de trabalho; a segunda alusão refere-se à constituição de um colegiado nas delegacias regionais de ensino para sugerir normas ao sistema. Outra experiência ocorreu no estado de São Paulo em 1978 com a instalação de Conselhos Escolares com função consultiva que incluiu representantes da associação de pais e de alunos embora não de forma proporcional entre os segmentos. No Distrito Federal, a instância colegiada de escola está ligada às escolas particulares e foi criada em 1978 com a finalidade de manifestar-se sobre o aumento de custos e englobava todos os segmentos.

Em 1985, o município de Porto Alegre também instituiu o colegiado em suas escolas. O mesmo tinha representação de pais, funcionários e alunos e de todos os professores em exercício na escola com a finalidade de discutir as mudanças curriculares e promover a eleição de diretores. Apesar de ser considerado um grande avanço, esse colegiado que precedeu os Conselhos Escolares tinha o predomínio dos professores e, na avaliação de Rosa Mosna (2006), esse segmento tentou preservar o poder na discussão e implementação da nova lei, o que se verá mais detalhadamente no capítulo seguinte.

Após a Constituição Federal de 1988, os colegiados foram paulatinamente constituídos em quase todos os estados da federação, em geral tomando a forma dos Conselhos Escolares,

com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar (pais, professores, alunos e funcionários), ainda que não de forma paritária. Porém, o caráter desses Conselhos Escolares variou de sistema para sistema de ensino. Em alguns estados e municípios têm caráter consultivo e, em outros, deliberativo. O leque de atribuições também é variado e amplo, indo desde a possibilidade de normatizar a unidade através do planejamento e organização da escola, de deliberação da aplicação de recursos, bem como da sua fiscalização, de ser gerenciador de recursos humanos, de apresentar-se como instância recursal, de promover processos participativos, entre outras funções que assumem (MENDONÇA, 2000).

Outro autor que contribui muito com o debate sobre os Conselhos Escolares e que já vem sendo citado nesta dissertação é Vitor Paro. O autor destaca-se por analisar os condicionantes que dificultam a participação dos diversos segmentos e que trazem problemas aos Conselhos Escolares. Grande parte dessas dificuldades o autor as reconhece como sendo anteriores à sua criação e afirma que, em seus estudos, as experiências com melhor resultado têm evidenciado que “nas escolas, cuja direção adota e procura implantar, entre funcionários e professores, uma atitude de abertura, respeito aos usuários e de participação dos pais como sujeitos, que o Conselho Escolar tem logrado funcionar de forma mais efetiva (PARO, 2001, p.82).

Mas, entre tantas análises, o autor fez um balanço sintético das duas décadas de funcionamento dos Conselhos Escolares:

a) não obstante não se tenha implantado a democracia ideal, a democracia foi exercida no lócus onde ela deve realizar-se, ou seja, na prática cotidiana; b) apesar dos temores e vaticínios dos mais conservadores de que a escola, com os Conselhos Escolares, poderia se transformar numa bagunça, percebeu-se que é possível conviver de modo civilizado com outros sujeitos, tocando nos problemas de direção e funcionamento da escola (PARO, 2001, p.80).

Esse balanço positivo, porém, não encobre as inúmeras dificuldades que o Conselho Escolar encontra para constituir-se enquanto parte do processo de gestão democrática. O autor aponta que o maior problema existente é de que ele em geral é “tomado como medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola” (PARO, 2001, p.80). Para ele, a única forma de reverter o caráter burocrático do Conselho Escolar e superar a fraca participação de alguns segmentos é criar uma “nova ética que desautorize a atual

configuração autoritária da escola” (Ibidem) e que se adote uma concepção de homem como ser histórico, “auto-criador de sua humanidade”. Na prática, ele propõe a definição mais clara das funções do Conselho Escolar, dotando-o de funções diretivas, que não se choquem com as funções do diretor. Segundo Vitor Paro, isso reduziria a vulnerabilidade da tomada de decisões, pois a entidade coletiva, órgão máximo de decisão, teria maior força política, posto que representa todos os setores da escola; mas ele reconhece os limites de tal atuação pela lenta mobilização e discussão de cada segmento para a tomada de decisões em Conselho Escolar, porque algumas exigem rápido encaminhamento.

No estado do Rio Grande do Sul, a professora Flávia Obino Correa Werle tem se dedicado a pesquisar o tema dos Conselhos Escolares, apontando-o como um desafio em construção. A autora retoma alguns elementos apontados por Vitor Paro sobre a análise da participação dos membros do Conselho Escolar quando estuda o caso de escolas estaduais do Rio Grande do Sul, analisando as falas como “principal recurso utilizado para ocupar o espaço de poder que se constrói, durante as reuniões dos Conselhos Escolares” (WERLE, 2003, p.11). Em especial, examina os representantes do segmento alunos, buscando compreender como se dá sua escolha para compor o Conselho Escolar, como se dá a participação destes alunos, quais as dificuldades desta participação, quais seus limites.

Assim, identifica diversos níveis de participação, iniciando pela participação nas reuniões, que podem, numa das hipóteses, ocorrer apenas para legitimar as decisões encaminhadas por outros. Quando ocorre a participação em atividades delegadas “pode-se afirmar que há um nível de ativação de participação política” (WERLE, 2003, p.22). Num outro nível, haveria de fato “incremento da participação com a possibilidade da pessoa contribuir, direta ou indiretamente, para a decisão política” (Ibidem).

Esses níveis de participação, no plano real da ação dos Conselhos Escolares, geram tensão que fica explícita no momento da tomada de decisões. De um lado, ainda segundo Flavia Obino Werle (2003), existem forças que tendem a encaminhar a rápida tomada de decisões, sem participação integral do grupo, em que se identifica a figura do diretor e de alguns professores; de outro, segmentos que exigem maior espaço para discussão, onde os segmentos de pais e alunos estão presentes juntamente com alguns professores.

Para ela, o espaço dos Conselhos Escolares constitui-se num local de fazer democracia, não apenas como formalidade legal, mas como algo que está sendo construído como prática pela comunidade. Apresenta-se como possibilidade de constituir uma *comunidade cívica*, compreendida como conceito que designa “todos os espaços nos quais é possível aprender e praticar a democracia, nos quais é dada a todos a possibilidade de construir e desenvolver seu conceito de participação e democracia, de forma prática e operativa” (WERLE, 2003, p.24).

A autora ainda pontua que o “Conselho Escolar é, talvez, uma possibilidade de gestão, articulada entre o público e o privado do conjunto de assuntos da escola, dos recursos financeiros e de aspectos pedagógicos e administrativos” (Idem, p.64). Apesar de não aprofundar esta afirmativa, nesse trabalho ela sugere a discussão sobre a ampliação da participação para segmentos da comunidade local ou externa, que não formalmente designados já participam através dos representantes do Conselho Escolar, pois estes estão ligados a igrejas, entidades de classe, associações de bairro, etc. Também sugere que, na forma em que estão estruturados atualmente, os Conselhos Escolares “atuam ambigualmente como uma estrutura de órgão público e como um tipo de organização do Terceiro Setor” (Idem, p. 65), entendidos como a participação de cidadãos, de modo espontâneo e voluntário, em ações que visem ao bem comum. Estes elementos, como já foi dito, foram apresentados, mas não discutidos e, retomados ao longo deste trabalho, trouxeram alguns subsídios para o debate.

Outro trabalho encontrado foi a dissertação de mestrado de Bereniz Rosa dos Santos<sup>62</sup> que, orientada por Flavia Obino Werle, analisou a constituição de Conselhos Escolares em escolas do litoral norte do Rio Grande do Sul. O trabalho procurou descrever as estratégias de ação dos Conselhos Escolares e avaliar o quanto elas poderiam promover a participação de todos os envolvidos no seu desenvolvimento e na sua democratização.

Existem muitos escritos que tratam da gestão democrática em Porto Alegre, mas interessa, neste trabalho, os Conselhos Escolares. Assim, não se pode deixar de mencionar a pesquisa de Neusa Chaves Batista (2002) que contribuiu com um estudo sobre a realidade de duas escolas da rede municipal de ensino de Porto Alegre, procurando ver a organização

---

<sup>62</sup> Dissertação defendida em 2003, na Unisinos, São Leopoldo, com o título: Democracia, participação e autonomia: constituição e ação dos Conselhos Escolares.

desses Conselhos Escolares, sua ação prática e propondo a investigação sobre a dificuldade de implantação efetiva dos mesmos, diante de uma tradição patrimonialista da sociedade. Sua hipótese de trabalho era de que o modelo da administração pública municipal possibilitava “uma política educacional para a rede municipal de ensino público que rompesse com o padrão patrimonialista de gestão da unidade escolar” (BATISTA, 2002, p.16).

Em sua pesquisa, constatou que ainda persistem inúmeras dificuldades quanto à participação dos segmentos e à superação de relações patrimonialistas, muito embora tenha encontrado ações realizadas pelos Conselhos Escolares que apontavam a potencialidade de uma nova cultura.

É preciso ainda lembrar que a gestão democrática é por si só, um avanço no processo histórico de democratização da escola pública e, como tal, é ainda muito recente. As escolas públicas, ainda arraigadas com os traços de origem patrimonialistas, passam a ter que conviver com um Conselho Escolar que traz para dentro da gestão da escola vozes diferentes e discordantes, assustando a direção e professores habituados que estavam a serem as únicas vozes na discussão dos assuntos escolares. Neste sentido, a primeira reação a um processo de mudança é o medo e o apego às práticas tradicionais de gestão. No entanto, é natural que, à medida que cada agente da escola se lance neste processo de mudança, venha a percebê-lo como necessário para a renovação das práticas escolares (BATISTA, 2002.p.180).

A autora conclui que o governo local estimula um modelo de gestão que instiga a gestão democrática, mas que as escolas “apresentam avanços e recuos em relação à partilha de poder” (BATISTA, 2002, p.177). Destaca ainda que existe um grande potencial nesta ação dos Conselhos Escolares e reconhece que os quatorze anos de gestão democrática analisados “avançaram bastante, se levarmos em conta os 500 anos de gestão patrimonialista do Estado” (Ibidem).

Outro subsídio para pensar os Conselhos Escolares foi pautado pelo governo federal em 2004, quando lançou, por meio da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Esse programa se propõe a atuar em regime de colaboração com os sistemas de ensino público para promover a implantação de Conselhos Escolares e o seu fortalecimento onde eles já existirem (BRASIL, 2004), através da capacitação de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e dos Conselheiros.

O Programa constituiu um Grupo de Trabalho para discutir e propor medidas à sua implementação, com a participação dos seguintes organismos nacionais e internacionais:

Conselho Escolar Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (BRASIL, 2004, p,7,8).

O material institucional do Programa é composto de cinco cadernos instrucionais que se apresentam como contribuições ao debate sobre gestão democrática para as secretarias e para os próprios conselheiros, tendo como foco o papel do Conselho Escolar. No início de 2006, iniciou-se uma campanha na mídia (televisão) sobre a importância de se constituírem Conselhos Escolares em todas as escolas do país.

Conforme o caderno número 1, o Programa visa fortalecer os Conselhos Escolares como um impulso à democratização da educação e da gestão da escola. “Certamente esse tipo de programa não pode substituir políticas públicas de maior amplitude e alcance, mas ele poderá plantar sementes que alimentarão uma nova prática escolar” (BRASIL, Caderno 1, p.29). Os cadernos trazem o debate sobre as funções do Conselho Escolar com ênfase à contribuição para a organização do currículo e avaliação do trabalho escolar. Ao citar considerações realizadas pela UNICEF, definem a ampliação do papel dos Conselhos Escolares e sua relevância:

Segundo a Unicef/Undime-RN( Natal, 2003:11), o Conselho Escolar pode desempenhar um papel relevante na busca de melhoria de resultados da aprendizagem dos alunos no âmbito da escola, evitando, dessa forma, a permanência do quadro atual de abandono. Outro aspecto relevante refere-se à possibilidade de esse Conselho Escolar fomentar a elaboração do projeto político pedagógico nas escolas, buscando criar mecanismos pedagógicos para melhorar a prática docente (BRASIL, Caderno 1, p. 36).

Na definição do Ministério da Educação, trata-se de refletir sobre a qualidade social do trabalho que a escola realiza, bem como constituí-la num lugar privilegiado para o exercício da democracia participativa. Também se propõe a fomentar a proposta do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, que indicava universalizar em dois anos a instituição de Conselhos Escolares ou órgãos equivalentes.

Já foi dito que os Conselhos Escolares são fruto da mobilização da sociedade pela sua democratização. Após a sua conformação legal no final dos anos de 1980 e nos anos de 1990, esta é a primeira vez que o governo federal trata de estimular o debate na sociedade sobre os Conselhos Escolares.

Diante do exposto nesta sessão, abrem-se possibilidades ainda não exploradas pelos estudos já realizados e outras questões que precisam ser retomadas, pois o Conselho Escolar, como parte integrante do processo de gestão democrática das escolas, é dinâmico, varia de escola para escola e se constitui no tempo, sofrendo influência de inúmeras e mutáveis variáveis histórico-político-sociais.

Não foi encontrado nenhum estudo que se dedicasse a realizar, ao mesmo tempo, uma análise dos processos estabelecidos em escolas estaduais e em escolas municipais no Rio Grande do Sul. Assim, nos próximos capítulos, este estudo dedica-se ao processo de gestão democrática que se configurou no estado do Rio Grande do Sul e na cidade de Porto Alegre a partir dos quais se apresenta a análise empírica do estudo de caso sobre Conselhos Escolares de escolas estaduais e municipais em Porto Alegre. Consideram-se as questões de conformação legal e de implantação e implementação dos Conselhos Escolares nas duas redes, observando, neste processo, as variáveis histórico-político-sociais, com ênfase nas propostas de reforma do Estado e nas disputas de concepção de gestão.

## **4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO RIO GRANDE DO SUL E A EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES**

Como se viu nos primeiros capítulos deste trabalho, a concepção de democracia e participação e sua aplicação em políticas públicas constituíram-se com diferentes nuances ao longo da história e dos interesses em disputa. Como este estudo trata da realidade de escolas estaduais e de escolas municipais de Porto Alegre, faz-se necessário o olhar sobre o contexto histórico e político onde se concretizaram os princípios da gestão democrática e da política de Conselhos Escolares em cada um destes entes federados (estado e município). A ênfase recairá sobre os anos de 1990, quando da elaboração da lei de gestão democrática em cada um destes sistemas. Este capítulo pretende debruçar-se sobre este resgate no Rio Grande do Sul, sem pretensões de esgotar as questões do período, mas propondo delinear as principais forças em disputa e em debate.

A primeira sessão é dedicada ao resgate do contexto do Rio Grande do Sul e suas particularidades históricas e políticas, ações e contradições entre governos sob orientação liberal e governos com orientação mais voltada à democracia coletiva e ao controle social.

A segunda sessão trata da constituição e análise da legislação elaborada nos anos de 1990, a partir da correlação de forças do período, observados seus avanços e contradições. Também se destaca o último projeto implantado no Rio Grande do Sul que, em sua essência, propõe alterar a gestão democrática no estado.

A última sessão dedica-se a traçar o perfil das escolas estaduais pesquisadas e a constituição do Conselho Escolar em cada uma delas, trazendo os elementos da pesquisa de campo sobre sua implementação, seus avanços e dificuldades, bem como a relação deste com o Círculo de Pais e Mestres, procurando dialogar com autores que tratam do tema dos Conselhos Escolares.

### **4.1 O CONTEXTO DO RIO GRANDE DO SUL NOS ANOS DE 1980 A 2006**

Durante o longo período militar no país, os governadores eram indicados pelo governo central e referendados pela Assembléia Legislativa do Estado, sendo que o último indicado

para o Rio Grande do Sul foi Augusto Amaral de Souza, da ARENA<sup>63</sup>, para o período de 1979 a 1982 (FLORES, 1986).

Com a redemocratização do país e a reorganização partidária, concorrem às eleições de 1982: Jair Soares (PDS), Pedro Simom (PMDB), Alceu Collares (PDT) e Olívio Dutra (PT). Venceu Jair Soares para o mandato 1983/1987. O quadro nº 1 ilustra os mandatos a governador, conquistados por eleição e os respectivos Secretários Estaduais de Educação nomeados para o período e, portanto, sujeitos do processo de democratização da educação do período destacado por esta pesquisa.

**QUADRO Nº 1 - Governadores e Secretários de Educação do estado do Rio Grande do Sul (1983 a 2006)**

Período do mandato	Governadores	Secretários de Educação
15.03.1983 a 14.03.1987	Jair de Oliveira Soares (PDS) Cláudio Enio Strassburger – Vice (PDS)	João Pradel de Azevedo Francisco de Paula Salzano Vieira da Cunha Plácido Stafen
15.03.1987 a 01.04.1990	Pedro Jorge Simon (PMDB) - Desistiu do cargo para candidatar-se a Senador da República Sinval Sebastião Duarte Guazzelli - Vice (PMDB)	Bernardo Olavo de Souza Rui Carlos Ostermam Iara Wortman
02.04.1990 a 15.03.1991	Sinval Sebastião Duarte Guazzelli (PMDB)	Iara Wortman
15.03.1991 a 31.12.1994	Alceu de Deus Collares (PDT) João Gilberto Lucas Coelho- Vice (PSDB)	Neusa Canabarro
01.01.1995 a 31.12.1998	Antônio Brito Filho (PMDB) Vicente Bogo –Vice (PSDB)	Iara Wortman Maria Beatriz Gomes
01.01.1999 a 31.12.2002	Olívio Dutra (PT) Miguel Rossetto – Vice (PT)	Lucia Camini
01.01.2003 a 31.12.2006	Germano Rigotto (PMDB) Antônio Hohlfeldt- Vice (PSDB-PMDB)	José Fortunati Nelsi Muller

Quadro elaborado por Joseane Carolina Soares Ramos em 2005, com acréscimo do último mandato e dos secretários elaborado por Liane Bernardi Helo

<sup>63</sup> A ARENA (Aliança Renovadora Nacional) era o partido que apoiava os militares e MDB (Movimento Democrático Brasileiro) era a oposição consentida. Esses eram os dois partidos existentes durante a ditadura. Com a redemocratização, houve uma reorganização partidária, e a ARENA transformou-se em PDS (Partido Democrático Social). O MDB passou a se chamar PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Ainda aparecem nesta reorganização o PDT (Partido Democrático Trabalhista) de inspiração Varguista e o PT (Partido dos Trabalhadores) nascido no movimento operário em São Paulo.

Também considerou-se pertinente destacar para este estudo os representantes dos trabalhadores em educação no estado, enquanto sujeitos do processo de luta pela democratização da educação. Criado em 1946, o CPERS/Sindicato nos anos de 1980 a 1990 apontava entre suas bandeiras de luta a democratização da gestão, defendendo a participação da comunidade escolar na administração das escolas, através da eleição de diretores e da constituição de Conselhos Escolares.

Atualmente o sindicato é composto por quinze diretores. Este número variou um pouco desde a sua criação, mas o que sempre se manteve foi a organização nominada de presidente e vice. O quadro nº 2 resume os dirigentes do período de 1981 até 2008<sup>64</sup>, período em que a luta pela redemocratização do país e da educação foi intensificada pelo sindicato.

#### **QUADRO Nº 2 -Dirigentes dos CPERS Sindicato no período de 1981 a 2006**

Período	Presidente	1º Vice – presidente
1981 a 1984	Zilah Mattos Totta	Oswaldo Mazzola Rodrigues
1984 a 1987	Paulo Egon Wiederkehr	Delmar Stefen
1987 a 1990	Delmar Stefen	Marli Amado de Araújo
1990 a 1993	Maria Augusta Feldemam	Marisa Vasques de Abreu
1993 a 1996	Paulo Egon Wiederkehr	Francisco Rodrigues
1996 a 1999	Lucia Camini	Márcia Alcalay Dorneles
1999 a 2002	Juçara Dutra Vieira	Neiva Inês Lazzarotto
2002 a 2005	Juçara Dutra Vieira	Neida Porfírio de Oliveira
2005 a 2008	Simone Goldschmidt	Rejane de Oliveira

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo<sup>65</sup>.  
Fonte: CPERS Sindicato.

<sup>64</sup> Os diretores deste período, ao serem contatados para a pesquisa, indicaram outros diretores da época (Rosa Mosna- e Nei Alves de Sena) não nomeados neste quadro, mas envolvidos no processo de discussão da constituição dos Conselhos Escolares. As entrevistas que ambos concederam serão abordadas ao longo deste capítulo.

<sup>65</sup> Em 1999, Lúcia Camini assume como Secretária Estadual de Educação, deixando a presidência do CPERS Sindicato, que é assumido pela primeira vice-presidente. Outros três integrantes da direção também se afastam para ocupar cargos no governo. Esta pesquisadora é uma das trabalhadoras em educação que assume interinamente, durante 8 meses a direção do sindicato. Também se destaca que Jussara Dutra Vieira assumiu durante seu mandato no sindicato a direção da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação- CNTE.

Outro destaque é a atuação embrionária de organização e participação da comunidade na escola através do CPM- Círculo de Pais e Mestres que surgiu no Rio Grande do Sul em 1934<sup>66</sup>. Diferente dos Conselhos Escolares que são formados por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, no CPM participam pais e professores. Segundo informações dadas pelo secretário Geral da ACPM Federação Renato Raul Moreira<sup>67</sup> “a entidade historicamente assumiu a função de auxiliar financeiramente a escola pública, através de um caixa escolar gerenciado pela associação, que servia para manutenção, reparos e novos investimentos em infra-estrutura. Durante muitos anos, o Círculo cobrava taxas dos alunos, o que foi proibido no final dos anos de 1980” (MOREIRA, 2006).

Em 1984, sentindo necessidade de maior articulação entre os diversos CPMs espalhados pelo Rio Grande do Sul, surgiu, a partir de um movimento em Porto Alegre, a ACPM- Associação dos Círculos de Pais e Mestres. Em 1985, durante a greve geral do magistério, que o CPM apoiava, aproveitando a intensa mobilização em todo o estado, a entidade foi transformada em Associação dos Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul-ACPM RS, com direção estadual. Em 1991, com a reforma estatutária, passou à denominação de Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul - ACPM Federação.

Apesar de ter surgido da mobilização de pais e mestres , em 10 de setembro de 1973, o decreto estadual nº 22.626 estabeleceu um estatuto padrão do CPM para as escolas estaduais, obrigatório para o seu reconhecimento frente à Secretaria de Educação. Também destaca-se que, até o governo de Pedro Simon, a ACPM congregava escolas públicas estaduais e particulares e que atualmente abrange apenas as escolas públicas, pois as escolas particulares fundaram sua própria federação – a FEDERAPARS – Federação das Associações de Pais das Escolas Particulares do RS.

Os dirigentes estaduais da ACPM-RS, depois transformada em ACPM Federação, podem ser vistos no quadro abaixo:

### **QUADRO Nº 3 -Presidentes da ACPM no período de 1984 a 2006**

---

<sup>66</sup> O primeiro CPM foi fundado no Instituto Osvaldo Aranha, em Alegrete.

<sup>67</sup> Entrevista concedida pelo Secretário Geral da ACPM –Federação, Renato Raul Moreira, em 19 de dezembro de 2006.

Período	Presidente
1984 A 1987	Jocelin Azambuja
1987 a 1989	Jocelin Azambuja
1989 a 1991	Antônio Carlos Fallavena
1991 a 1993	Antônio Carlos Fallavena
1993 a 1997	Antônio Carlos Fallavena
1997 a 1999	Raul Gomes de Oliveira Filho
1999 a 2002	Raul Gomes de Oliveira Filho
2002 a 2005	Indiara Souza
2005 a 2008	Robinson Giúdice Minuzzi

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo  
Fonte: ACPM Federação

Conforme documento impresso pela Federação, a entidade tem a finalidade de “representar, reivindicar e orientar as entidades associadas. Promover a escola, a família, a educação e a participação da comunidade no processo educacional” (ACPM-Federação, 2006, p.1). Entre as atividades realizadas pela entidade, destacam-se os cursos de formação e atualização para diretorias dos CPMs e auxílio quanto às orientações contábeis e jurídicas.

Ao destacar as questões que atualmente preocupam a entidade, o Secretário Geral da ACPM Federação afirma que “o grande problema é que as diretorias desconhecem as normas e legislação e chegam muitas denúncias sobre as direções. Estamos preocupados com o funcionamento da escola. A eleição de diretores está dando mau exemplo com a compra de votos, distribuição de benesses aos colegas para se elegerem” (MOREIRA, 2006).

Ao se referir às funções do CPM na escola, afirma que o mesmo “continua sendo visto como fonte de recurso, não é cooperador, associativo. Quando surgiu queria unir pais e professores em torno das questões da escola, mas pouco avançou para além da questão financeira” (MOREIRA, 2006).

O CPM instituído em cada escola é personalidade jurídica e recebe repasse de recursos federais, como os do Programa Dinheiro Direto na Escola. Existem aproximadamente 8.000 entidades organizadas em escolas estaduais e municipais no estado segundo os dados divulgados pelo Secretário Geral.

Tendo destacado alguns dos sujeitos do período definido para este estudo<sup>68</sup>, observa-se que, a partir dos anos de 1980, inicia-se um processo de retomada da democracia com a abertura política e anistia (momento batizado de Nova República) que coincide com o agravamento da crise do capitalismo e, por conseguinte, o agravamento da crise econômica do país e do estado. Pedro Simon elegeu-se governador para o período de 1987 a 1991. Seu governo ocorreu em meio ao intenso debate para a elaboração da Constituição Federal e Estadual, esta última promulgada em 1989.

Este governo também foi marcado pela mais longa greve do Magistério que reivindicava reposição salarial e uma extensa pauta que incluía a democratização da gestão escolar e a valorização dos professores. O mandato de Pedro Simom foi completado por Sinval Guazzelli, em 1991, período em que foi regulamentada a legislação sobre Conselhos Escolares no estado, matéria esta tratada pela Constituição Estadual.

#### 4.2 A CONSTITUINTE ESTADUAL E O FÓRUM GAÚCHO EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA

Logo após a elaboração e promulgação da Constituição Federal em 1988, teve início o processo de elaboração das Constituições Estaduais. Embalados pela criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, com forte atuação na constituinte federal, as associações educacionais e a sociedade civil organizada do RS criaram o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública que congregava as seguintes entidades: ACPM/RS (Associação dos Círculos de Pais e Mestres do RS), ADERGS (Associação dos Administradores Educacionais do RS), AOERGS (Associação dos Orientadores Educacionais do RS), ADUFRGS (Associação dos Docentes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul), AFPERS (Associação dos Funcionários Públicos Estaduais do RS), AIERGS (Associação dos Inspectores de Educação do RS), ANPAE (Associação dos Profissionais de Administração da Educação), ANPED (Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação), APEF/RS (Associação dos Professores de Educação Física/ RS), APMPA (Associação dos Professores do Município de Porto Alegre, hoje ATEMPA), ASSERGS (Associação de

---

<sup>68</sup> Outros sujeitos, partícipes do processo de constituição e implementação da lei de gestão democrática no Rio Grande do Sul, serão destacados ao longo do texto.

Supervisores de Educação do RS), CEDES (Centro de Estudos, Educação e Sociedade), CONSEME (Conselho de Secretários Municipais de Educação), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), CPERS/ SINDICATO (Sindicato dos Trabalhadores em Educação do RS), CUT (Central Única dos Trabalhadores), FETAG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Gaúcha), FETEE/SUL (Federação dos Trabalhadores dos Estabelecimentos de Ensino do Sul), FRACAB (Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre), MDJH/RS (Movimento Defesa dos Direitos Humanos e Justiça RS), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SE (Secretaria de Educação do estado do RS), SECERS (Secretaria da Cultura do Estado do RS), SINPRO (Sindicato dos Profissionais da Educação Privada), UEE/ RS (União Estadual dos Estudantes do RS), UGES (União Gaúcha de Estudantes Secundaristas), UMESPA (União Municipal de Estudantes de Porto Alegre)<sup>69</sup>.

Observa-se que grande parte dessas associações e instituições eram representantes do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre que já participavam no âmbito nacional do Fórum e que, portanto, já tinham um acúmulo das discussões e propostas para oferecer à constituinte gaúcha. Segundo a professora Maria Beatriz Moreira Luce (2006), “na verdade as pautas nacionais foram recolocadas na discussão estadual e havia acúmulo e consenso das entidades sobre um grande número de questões”.

O processo constituinte gaúcho funcionou da mesma maneira que o Federal: comissões temáticas divididas em subcomissões, que aceitavam emendas populares apresentadas por, no mínimo, três instituições em conjunto. A professora Maria Beatriz Moreira Luce relata que o “Fórum Gaúcho funcionava, reunindo-se todas as semanas para a preparação de emendas que seriam apresentadas à subcomissão”. Segundo ela, “este processo era qualificado pela formação de grupos de estudos de política educacional que algumas entidades como o CPERS e a ADURGS organizaram” (LUCE, 2006).

Outro elemento destacado pela professora é a relação com um parceiro estadual muito importante que foi a Associação dos Círculos de Pais e Mestres do RS- ACPM/ RS, que hoje se chama ACPM Federação. Essa associação que foi embrionária na organização dos segmentos de pais e professores na escola participou ativamente da Constituinte estadual e das discussões sobre a lei de gestão democrática.

---

<sup>69</sup> Segundo dados do jornal do Cpers/Sindicato, Magister, agosto de 1991, confirmados por Maria Beatriz Moreira Luce, em entrevista concedida em 17/01/2006.

Sobre a correlação de forças que existia na Assembléia Legislativa, a referida professora descreve que o momento da Constituinte Estadual foi um período excepcional nas relações do movimento com os parlamentares: “A esquerda era majoritária e bem definida. Nela estavam PMDB, PDT; o PT recém iniciava e tinha pouca expressão.[...] De um lado, o PDS (a ARENA x o MDB, ainda tão vivos naquele tempo) e, de outro, a oposição unificada pela democratização da sociedade e pela reestruturação partidária. Este grupo majoritário tinha um diálogo muito forte com o Fórum” (LUCÉ,2006).

Também relata que, após a elaboração das emendas, as entidades passavam a negociar com os parlamentares, dialogando com todas as bancadas e fazendo por vezes um convencimento individual. Esse rico processo de diálogo com a sociedade civil organizada produziu avanços na legislação.

#### 4.3 A LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, aprovada em 1989, significou um avanço no reordenamento legal em relação ao período militar. No campo da educação, reafirmaram-se os princípios da gestão democrática, repetindo o texto da Constituição Federal, o que também ocorre com relação ao tema da organização dos segmentos da comunidade escolar:

Art. 197- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...] VI- gestão democrática do ensino público;

[...]

Art. 212- É assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se, em todos os estabelecimentos de ensino, através de associações, grêmios e outras formas.

Além dos Círculos de Pais e Mestres já existentes, pautava-se a possibilidade de outras formas de organização dos segmentos entre os quais destacamos os Grêmios Estudantis. Segundo dados fornecidos pelo presidente<sup>70</sup> da União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas – UGES<sup>71</sup>, “atualmente existem 50 Associações Municipais de Estudantes Secundaristas organizadas no estado e cerca de 300 grêmios estudantis legalizados e em funcionamento.

---

<sup>70</sup> Informações concedidas por Erico Michel, presidente da UGES, em 14 de dezembro de 2006.

<sup>71</sup> A UGES foi fundada em 23 de novembro de 1943.

[...] Ainda há espaço para ampliar a organização dos estudantes” (MICHEL, 2006). O líder estudantil reconhece que o número pode ser até maior, pois podem estar organizados ou em processo de organização de forma isolada em municípios que ainda não possuam associação municipal.

Quanto aos Conselhos Escolares, ficou assegurada a sua constituição, mas não avançou na questão da sua regulamentação, o que ocorreria só mais tarde, em 1991, com alterações em 1995, como veremos adiante. A Constituição Estadual ficou com a seguinte redação:

Art. 213- As escolas públicas estaduais contarão com Conselhos Escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, na forma da lei.

§ 1º Os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal pela comunidade escolar, na forma da lei.

A gestão democrática definida pela constituição é consensuada em torno do tema da eleição de diretores, mas ela ocorreu sob a forma de lista tríplice (amparada na Lei 8.025 de 14 de novembro de 1985) e não sob a forma direta e uninominal indicada pela Constituição Estadual. A eleição direta foi prevista a partir da Lei 9.233 de 13 de fevereiro de 1991<sup>72</sup>.

Na opinião de Maria Beatriz Moreira Luce, “O cenário estadual foi mais tranquilo que o cenário nacional. Aqui já tínhamos eleição para diretores [...]. Reafirmar isso era consenso. Por conta da democratização das eleições políticas e da sociedade, havia essa idéia de garantir o que já acontecia: as eleições. Tinham um significado semelhante ao da sociedade, era quase sinônimo de democratização da educação. Não se avançou muito mais. Pouco se falou de Conselho Escolar. Só se garantiu a existência, mas não se falou na regulamentação. Ela vem mais tarde com a lei de gestão democrática (LUCE, 2006).

Em 1990<sup>73</sup> foi instalada uma Comissão Mista no RS para elaborar um anteprojeto de Lei que regulamentasse o que as Constituições Federal e Estadual apontaram como princípios para a administração colegiada das escolas públicas. A Comissão incluía a “Secretaria Estadual de Educação, Associação dos Círculos de Pais e Mestres (ACPM), União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas (UGES) e ADERGS [...] (WERLE, 2003, p.9)”. Eram os

---

<sup>72</sup> Após a aprovação desta lei, outras foram elaboradas sobre eleição de diretores, e em todas foi mantida a eleição direta e uninominal: Lei 9263-91, Lei 11.304-99, Lei 11195-01.

<sup>73</sup> Quando a Secretária de Educação era Iara Wortman, ligada aos quadros da ADERGS.

integrantes do Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública cujos interlocutores haviam acumulado forças e conhecimento no debate com a sociedade desde a Constituinte.

Nesse contexto foi criada a lei nº 9.232 de 13 de fevereiro de 1991, com alterações em 05 de junho de 1991, pela Lei nº 9.262, que dispuseram sobre os Conselhos Escolares: suas funções, constituição, atribuições, composição e processo eleitoral.

Com Funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora em questões administrativo-pedagógicas e financeiras, a lei estabelece as seguintes atribuições do Conselho Escolar:

Art. 2º- Os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, constituindo-se no órgão máximo de discussão ao nível de escola.

[...]

Art. 3º- Dentre as atribuições do Conselho Escolar, a serem definidas no respectivo regimento de cada unidade escolar, incluem-se as de:

I - elaborar seu regimento;

II – adendar, modificar e aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da escola sobre a programação e aplicação dos recursos à manutenção e conservação da escola;

III-criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo- pedagógico da unidade escolar;

IV – escolher, no prazo de 10 (dez) dias, um dos três indicados pelo diretor da escola para ser o vice-diretor, em caso de vacância;

V - divulgar, periódica e sistematicamente informações referentes ao uso dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados;

VI-coordenar em conjunto com a direção da escola, o processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar;

VII - convocar assembléias gerais dos segmentos da comunidade escolar;

VIII - encaminhar, quando for o caso, à autoridade competente, proposta de instauração de sindicância para os fins de destituição de Diretor da escola, em decisão tomada pela maioria absoluta de seus membros e com razões fundamentadas e registradas formalmente;

IX - recorrer a instâncias superiores sobre questões que não se julgar apto a decidir, e não previstas no regimento escolar;

Os CPMs, como associações embrionárias da participação na escola, envolviam dois segmentos, pais e professores, cujos objetivos estavam mais voltados para as questões financeiras e de manutenção da escola. A proposta do Conselho Escolar é de ampliação da participação da comunidade escolar (e incluía além dos segmentos de pais e professores, os segmentos dos funcionários e alunos).

Outro aspecto a considerar refere-se ao fato de o Conselho Escolar ser responsável pela elaboração (ou modificação) e aprovação do plano de aplicação de recursos da escola, o que inclui todos os recursos públicos destinados a ela. O CPM já assumia a função financeira

da escola, mas não com essa condição de aprovar ou rejeitar as contas e de responder legalmente<sup>74</sup>, junto com a direção, por elas.

Como órgão máximo dentro da escola, a existência do Conselho Escolar prevê a partilha de poder do diretor com os demais representantes da comunidade escolar. Essa partilha de poder entendida como apenas consulta ao Conselho Escolar ou como decisão sobre temas e recursos ou, ainda, como função de fiscalizar ações e aplicação de recursos. Ou seja, o Conselho Escolar se constituía também como um avaliador das ações da direção.

Na prática, essa partilha de poder não ocorreu de forma tranqüila. A estrutura formal e burocrática de organização do poder e da autoridade na escola pública sempre dificultou o estabelecimento de relações democráticas que estimulassem a partilha de poder nas decisões com a participação de toda a comunidade escolar. O autoritarismo se manifestava principalmente no aspecto institucional, organizado “com relações verticais de mando e submissão em detrimento das relações horizontais de cooperação e solidariedade entre as pessoas” (PARO, 1997, p.22). As direções de escola organizadas de forma centralizadora exerceram um poder local muito forte, sendo reconhecidas como autoridade e, conseqüentemente, ao ser pautada a divisão deste poder, houve resistência.

Outro elemento a se destacar é a possibilidade de criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo- pedagógico ou na alteração do regimento da unidade escolar que, associado à possibilidade de convocar assembléias gerais dos segmentos da comunidade escolar, abre espaço para chamar o conjunto desta comunidade para debater as questões da escola e já garante um destes mecanismos de participação definida como Assembléia ( por segmentos ou gerais).

Desde as primeiras leis, já havia um quadro com o número de representantes de cada segmento no Conselho Escolar, levando em consideração o número de alunos matriculados nas escolas. Esse quadro permaneceu o mesmo em todas as demais leis elaboradas sobre a gestão democrática.

---

<sup>74</sup> As prestações de contas estão sujeitas à averiguação do Tribunal de Contas do Estado.

**QUADRO Nº 4- Número de representantes do Conselho Escolar- Escolas de Educação Infantil , Ensino Fundamental e Médio**

Nº de alunos matriculados	Número de representantes do Conselho Escolar					
	Membros do Magistério	Pais ou responsáveis	Alunos	Servidores	Direção	<b>TOTAL</b>
Até 100	01	01	01	01	01	<b>05</b>
De 101 a 500	02	02	01	01	01	<b>07</b>
De 501- 1000	04	03	02	01	01	<b>11</b>
De 1001- 2000	05	04	03	02	01	<b>15</b>
De 2001- 3000	07	05	04	02	01	<b>19</b>
Acima de 3000	08	06	04	02	01	<b>21</b>

Fonte: Anexo I da Lei nº 9.232, de 13 de fevereiro de 1991 e da lei nº 10.576 de 14 de dezembro de 1995.

Em 1995, novamente foi instalada uma comissão paritária entre Secretaria de Educação, ACPM e CPERS Sindicato com o objetivo de discutir a lei de eleição de diretores. Os trabalhos foram desenvolvidos em clima de entendimento entre os membros do grupo de trabalho, mas o projeto apresentado à Assembléia Legislativa apresentou vários pontos não discutidos na comissão.

Com maioria na Assembléia, o governo de Antonio Britto, promoveu alteração da lei dos Conselhos Escolares, através da Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Além de tratar dos Conselhos Escolares, passou à denominação de gestão democrática, incluindo a discussão sobre eleição de diretores, autonomia pedagógica e financeira, bem como o aperfeiçoamento profissional, a avaliação externa e o regime de colaboração com os municípios. Seguindo a lógica do projeto em curso em âmbito nacional, o projeto estadual estabelece “o controle na dimensão pedagógica, a autonomia para gerar e gerenciar recursos, passando gradativamente as responsabilidades de sustentação do estado para as comunidades usuárias” (AZEVEDO, 2000, p.50) com o repasse de recursos. Os primeiros artigos desta legislação exemplificam a mudança na concepção de gestão quando afirmam que, entre os preceitos da gestão democrática, fixados pelo artigo primeiro e terceiro, estão:

Art. 1º

I- autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;

[...]

V- garantia da descentralização do processo educacional

[...]

VII- eficiência no uso dos recursos.

Art.3º- Todo estabelecimento de ensino está sujeito à supervisão do Governador e do Secretário de Estado da Educação, na forma prevista para as entidades da Administração Indireta.

Ao se observar atentamente a legislação, percebe-se que o discurso do gerencialismo baseado na eficiência da gestão, com a centralização do controle dos resultados é assumido pelo governo propositor e que os postulados democráticos da autonomia tiveram o seu conteúdo alterado, envolvendo a participação da comunidade na sustentação financeira das escolas.

Outro elemento é a indicação de um gerente de finanças, com a função de gerenciar os recursos da escola. Chamados de *gerentões*, constituíam-se como apoio para a autonomia financeira, funcionando na prática como auxiliares do diretor<sup>75</sup>. Foram nomeados apenas para as escolas de grande porte.

Pela nova legislação (Lei nº 10.576), a unidade escolar também poderá gerar recursos próprios no âmbito do estabelecimento de ensino:

Artigo 65- A autonomia da gestão financeira dos estabelecimentos de ensino objetiva o seu funcionamento normal e a melhoria no padrão de qualidade e será assegurada:

[...]

Inciso III - pela geração de recursos no âmbito dos respectivos estabelecimentos de ensino, inclusive a decorrente de atividades previstas na Lei nº 10.310, de 7 de setembro de 1994 e doações da comunidade.

Artigo 66- Fica instituído, na forma desta lei, o suprimento de recursos às escolas da rede pública estadual de ensino para custear as suas despesas.

[...]

Parágrafo 2º- Aos recursos referidos no caput deste artigo serão agregados os oriundos de atividades desenvolvidas no âmbito de cada estabelecimento de ensino, nos termos da lei, os prêmios decorrentes da realização de metas fixadas em programa de gestão, bem como doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas.

Parágrafo 3º - Os recursos adicionais próprios da escola, referidos no parágrafo anterior, serão escriturados como receita do Estado e integrarão a prestação de contas. (grifo nosso)

Pelo texto destacado, percebe-se que as escolas podem captar recursos através de festas, brechós, ação entre amigos<sup>76</sup> ou doações e que o tratamento dado a este permite que as unidades lancem na conta da autonomia financeira, numa rubrica de recursos próprios, prestando contas da mesma forma e em conjunto com os públicos.

---

<sup>75</sup> Sem esta figura de apoio para a escola, todo o processo burocrático de administração recai sobre o diretor que se afasta do pedagógico para dar conta desta atribuição.

<sup>76</sup> Práticas já utilizadas pelas escolas.

Neste ponto, tem-se uma contradição, pois há uma apropriação do discurso democrático de repasse de verbas para manutenção e autonomia da escola (reafirmando o papel do Estado como responsável pelo direito à educação) ao mesmo tempo em que habilita a escola para gerir recursos próprios e realizar parcerias com a iniciativa privada, assumindo as recomendações neoliberais.

Esse método de arrecadar recursos para auxiliar financeiramente a escola pública, historicamente foi assumido pelos CPMs, através da manutenção de um caixa escolar. Durante muitos anos, o Círculo cobrava taxas dos alunos (para efetivação de matrícula e expedição de documentos). O acordo da Greve de 1985 estabeleceu a conquista de 35% dos recursos arrecadados para educação, dos quais 10% seriam destinados para autonomia financeira das escolas. A partir daí, a contribuição passou a ser espontânea e, com o passar do tempo, foi atenuando a prática de pagamento da taxa e fortalecendo a consciência de que o cidadão não precisa pagar duas vezes (impostos + taxas). Segundo o diretor do CPERS Sindicato, Nei Alves de Sena (2006), “No final dos anos de 1980 essa cobrança foi proibida pelo governo do estado”. A lei nº 10.576/95 não retoma a cobrança de taxas, mas indica a possibilidade de captação de recursos próprios através de doações, parcerias e festas, para suprir necessidades básicas e emergenciais da escola.

Quanto ao Conselho Escolar, a nova Lei propõe a manutenção da maioria das atribuições, com algumas alterações que absorvem o impacto das demais alterações da legislação referentes à responsabilidade financeira das unidades relacionando aos resultados de desempenho obtidos pela escola:

Artigo 42- São atribuições do Conselho Escolar, dentre outras:

[...]

VI- divulgar trimestralmente, informações referentes à aplicação dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados.

[...]

XI- analisar os resultados da avaliação interna e externa da escola, propondo alternativas para melhoria de seu desempenho.

Esta legislação também incorpora outras propostas de descentralização na execução e centralização no controle ao propor nas disposições transitórias a instituição de um prêmio de qualidade para as escolas que apresentassem os melhores resultados estabelecidos:

Art.97- Cabe ao poder público incentivar as escolas e os respectivos servidores, que apresentarem resultados concretos de melhoria de desempenho, a alocar recursos para divulgar e estimular projetos inovadores.

[...]

Parágrafo 3 º- Fica instituído o prêmio anual de qualidade escolar, correspondente ao valor de duas remunerações mensais, a serem concedidos aos servidores lotados no estabelecimento de ensino habilitado durante o período que serviu de base a avaliação, enquanto, este assim permaneça.

Outro componente instituído foi a avaliação externa<sup>77</sup>, baseada no padrão referencial de currículo (Art. 78 e 79) e coordenada pela Secretaria de Educação.

Artigo 78- Todos os estabelecimentos de ensino da rede pública serão anualmente avaliados, através de um “Sistema de Avaliação da Escola”, coordenado e executado pela Secretaria de Educação.

Estes novos princípios incorporados afastam a gestão da escola dos avanços da pedagogia progressista e institui-se o método do prêmio e castigo, em que o importante é incorporar habilidades para adaptar-se à competitividade do mercado. Com o passar do tempo, estabelece-se um ranking das melhores escolas que passarão a captar mais recursos, enquanto as escolas mais pobres ficam cada vez com menos. Desconsidera-se o princípio da equidade, estimulador da democracia e do exercício da cidadania.

O governador Antonio Britto apontou como autonomia a responsabilidade da escola pela resolução dos problemas locais e pela eficiência na gestão dos recursos públicos ou advindos da arrecadação própria. Ou seja, a descentralização transfere para o local a administração, desresponsabilizando cada vez mais o Estado, mas, ao mesmo tempo, centraliza a avaliação dos resultados, mantendo o controle sobre este espaço e podendo ajustá-lo as exigências do mercado.

Outro elemento da lei de gestão democrática trata da eleição de diretores que tem a sua participação restringida pela obrigatoriedade de realizar um curso preparatório para ser candidato (Artigo 19º), a partir do qual seria predeterminado quem estaria apto a ser escolhido pela comunidade. A lei também refere que a indicação do vice-diretor será feita pelo diretor e não por escolha da comunidade escolar.

---

<sup>77</sup> Que não se concretizou na época.

Em 1999, é eleito o Governador Olívio Dutra, do PT, cuja proposta era implementar uma política na qual a premissa fundamental “diz respeito à democracia direta, nas suas várias formas, não excluindo a democracia representativa, pelo contrário, funcionando como complemento, agindo como um corretivo aos vícios e às mazelas da nossa cultura política” (CAMINI, 2005, p.36). A estratégia de transformação da sociedade passa por fases de acumulação de forças dos setores populares através do Orçamento Participativo e da criação de um grande número de Conselhos com a participação da sociedade civil organizada, que foi estimulada a debater temas sociais em congressos, encontros, fóruns e audiências públicas.

O que se pode deduzir dessa prática de operar políticas públicas através da participação direta é que a mesma possibilita aos sujeitos a apropriação dos mecanismos de funcionamento do Estado, e isso pode gerar uma nova forma de administrá-lo que não passa pelos canais clientelistas (tradicionalistas) (CAMINI, 2005, p.116).

Este é um fator que redefine a correlação de forças em disputa, pois, na medida em que o projeto propunha a inversão de prioridades, isso pressupõe o enfrentamento de conflito entre aqueles que detêm o poder econômico e aqueles que detêm o poder político.

A opção pela participação direta na construção das políticas no Governo Democrático e Popular deparou-se com interesses arraigados na sociedade, representados por uma oposição sistemática desenvolvida pelos partidos de oposição na Assembleia Legislativa, nas regiões (lideranças políticas dos partidos de oposição), em setores da grande mídia, nas organizações patronais, como a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), a Federação das Indústrias (FIERGS), e em algumas prefeituras (CAMINI, 2005, p.110).

Mas, apesar da adversidade de posições na educação, como desdobramento da ação proposta para o Estado, é lançada em 1999 a Constituinte Escolar, com a participação dos segmentos de pais, alunos, professores e funcionários das escolas, bem como de instituições do poder público, universidades e movimentos sociais, para a definição das políticas educacionais. O processo envolveu a realização de reuniões, plenárias, seminários, pré-conferências e a realização de uma conferência estadual realizada em agosto de 2000 em que foram aprovados os princípios e diretrizes para a educação pública estadual. Este processo apresentou cinco momentos distintos, mas articulados: 1º momento: sensibilização para desencadear o processo; 2º momento: estudos das realidades locais e regionais, que culminaram com o levantamento de temáticas para estudo<sup>78</sup>; 3º momento: aprofundamento teórico sobre as temáticas levantadas no período anterior; 4º momento: as pré-conferências

---

<sup>78</sup> Foram levantados 25 temáticas para discussão na Constituinte.

municipais ou micro-regionais que elaboraram princípios e diretrizes para o texto base da conferência estadual; 5º momento: reconstrução dos projetos político-pedagógicos, dos regimentos escolares, de estudo e de curso da rede estadual (SE, 2002).

A maior parte do tempo, o trabalho se desenvolveu dentro das escolas, propiciando o envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar. A Secretaria de Educação aponta números superiores a 60.000 participantes nas pré-conferências e conferência estadual. Mas um fato controverso marcou este processo: o CPERS Sindicato, um dos aliados e grande defensor da construção democrática e coletiva das políticas públicas retirou-se formalmente do processo, após decisão em assembléia geral da categoria. Os trabalhadores em educação buscavam com isso pressionar o governo a apresentar proposta de ampla recuperação salarial e condicionaram a apresentação dessa proposta à participação da categoria na Constituinte Escolar. Este acontecimento causou desmobilização dos segmentos de professores e funcionários para o debate, embora, na prática, muitos tenham desconsiderado essa decisão e, por princípio, acompanharam o processo. Mas o fato é que o governo perdeu um grande aliado na implantação deste projeto<sup>79</sup>.

A partir de 1999, organizou-se uma nova comissão mista paritária entre governo e entidades<sup>80</sup>, para rever a lei de gestão democrática. Os trabalhos se estenderam até 2001 e, no primeiro ano, conforme as atas das reuniões, o tema polêmico foi a retomada da eleição de diretores com a preocupação de garantir um processo legítimo diante dos pedidos de inconstitucionalidade já mencionados. Através da leitura das atas foi possível verificar que a comissão analisou e propôs alterações sobre a integralidade da Lei de Gestão Democrática em vigência.

Também havia a preocupação em conhecer e discutir a Lei nº 11.304/99, de autoria da Deputada Maria Augusta Feldman (Partido Socialista Brasileiro) que alterava a eleição de diretores e, entre outras coisas, propunha o fim do curso de qualificação para o candidato. A tônica foi a discussão sobre qual lei vigoraria no processo eleitoral do corrente ano: a que estava em vigor ou a que estava em discussão e aperfeiçoamento. Houve entendimento de que

---

<sup>79</sup> Ver as dissertações de Joseane Carolina Ramos do Amaral (2006) e Lucia Camini (2005).

<sup>80</sup> Pelas atas, verificou-se a participação de representantes das secretarias de governo, do CPERS/Sindicato, da ACPM e da UGES.

não haveria tempo hábil para tramitar na Assembléia Legislativa as alterações que a comissão preparava.

Neste período, o processo da Constituinte Escolar reforçava a idéia de fortalecer os Conselhos Escolares em todo o Rio Grande do Sul, mas as discussões sobre eles, na Comissão Paritária em 2000, ficaram em torno de o mesmo passar a ser ordenador de despesa (Ata nº 7, 8 e 12/2000), constituindo-se numa Unidade Executora-UEX, ou seja, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, a fim de receber os recursos financeiros advindos do governo federal. Segundo Joseane Carolina Soares Ramos do Amaral (2006), a ACPM e o CPERS acabaram discordando sobre o tema:

A ACPM acreditava que as finalidades do Conselho Escolar – C.E e do Círculo de Pais e Mestres – CPM eram diferentes, onde o C.E cuidava das questões pedagógicas e da fiscalização de recursos, todos envolvendo a escola, o CPM, por sua vez, integravam a família à escola e a escola à comunidade, fazendo o papel de controlador social (AMARAL, 2006, p.88).

A pesquisadora conclui que o posicionamento demonstrava certo receio da ACPM em relação à perda de poder no interior da escola. Já o CPERS via a possibilidade de reforçar o papel político e fiscalizador dos Conselhos Escolares, mas questionava sobre o caráter da UEX ser um mecanismo da política de privatização da escola e acabou, por isso, posicionando-se contrário a esta proposta. Esse repúdio de integrantes da comissão “acabou por fortalecer os Círculos de Pais e Mestres dentro das escolas estaduais” (Ibidem) que assumiram a condição de Unidade Executora para receber os recursos federais.

Outro elemento que entrou em discussão foi a proposta da ACPM e UGES de que o presidente do CPM e do Grêmio estudantil fizessem parte da composição do Conselho Escolar em cada escola (Ata nº11/2000). Não houve consenso sobre a proposta, sob alegação de que a mesma já previa a escolha dos representantes dos segmentos por eleição e não deveria privilegiar nenhum segmento sem passar por esse processo democrático.

De qualquer forma, os trabalhos da comissão embasaram um novo projeto de lei que foi enviado para a Assembléia Legislativa onde o governo não tinha maioria e ocorreu muita disputa por parte dos aliados e da oposição. O projeto de Lei enviado foi retirado pelas dificuldades de negociação e depois foi reenviado novamente.

Durante a tramitação “a presidente da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, Iara Wortmann, apresentou um substitutivo que alterava significativamente o projeto inicial” (AMARAL, 2006, p.88). Este substitutivo desconsiderava todo o processo de discussão sobre gestão democrática elaborado pela comissão paritária. Em disputa estava a criação da Unidade Executora controlada pelo Conselho Escolar. Após inúmeros recursos por parte de aliados e da oposição, a nova lei foi aprovada na Assembléia e vetada pelo governo a pedido da Assembléia Geral de Professores<sup>81</sup>, realizada pelo CPERS/ Sindicato. Mas o veto do governador foi rejeitado pela Assembléia Legislativa e, assim, em dezembro de 2001, foi promulgada a Lei 11.695 que dispõe sobre gestão democrática, alterando a lei 10.576/95.

Não se fará uma análise completa das principais questões da lei de gestão democrática, mas apenas daquelas referentes aos Conselhos Escolares. No artigo 40 da Lei nº 11.695 (o primeiro que trata dos Conselhos Escolares), ficou estabelecido que a forma de escolha dos representantes dos segmentos para compor o Conselho Escolar dar-se-ia por eleição. Essa é uma definição importante para a qualificação do processo de escolha. Até então, na prática, esse processo não estava muito claro, apesar de o artigo 47 da lei anterior definir que a escolha dos representantes se daria por votação uninominal ou por chapa. Relatos<sup>82</sup> dão conta de que a definição dos representantes ocorria por convite ou indicação das direções, mesmo quando se seguia de uma eleição oficial ou de aprovação em Assembléia Geral.

Outra modificação apareceu no artigo 59 da Lei que estabeleceu que fossem permitidas “reconduções” ao mandato dos membros do Conselho Escolar, substituindo a redação anterior que permitia apenas uma recondução. Foi vencida a posição que defendia a renovação dos membros como forma de qualificação e comprometimento de toda a comunidade no processo, além de não permitir a perpetuação de algumas pessoas nesse espaço de poder.

Em outro artigo acrescentou-se a seguinte atribuição para o Conselho Escolar:

Artigo 42  
[...]

---

<sup>81</sup> A Assembléia Geral do CPERS/Sindicato é a instância máxima de deliberação da categoria.

<sup>82</sup> Que são reforçados pela experiência da pesquisadora em escolas nos anos de 1980 e 1990. Na prática, muitos diretores procuraram construir a composição do Conselho, buscando respaldo para sua administração e tentando neutralizar possíveis oposições.

XIII- apoiar a criação e o fortalecimento de entidades representativas dos segmentos da comunidade escolar.

Esta atribuição recolocou na pauta de discussão a organização dos segmentos e qualificação da relação representante – representado e desafiou o Conselho Escolar a construir relações mais consistentes e preparadas para a participação dentro da escola

Porém, as alterações não trouxeram grandes mudanças na formatação que já existia dos Conselhos Escolares. Manteve-se a estrutura e organização, pautadas pela Lei anterior, a nº 10.576/95. O que pode ser considerado um avanço em relação ao processo anterior foi que sua implantação tornou-se agenda prioritária. Em muitas escolas onde não havia Conselhos Escolares organizados, a própria Secretaria de Educação tratou de promover o processo ou apoiar a iniciativa das escolas. Também o processo Constituinte Escolar contribuiu para promover o fortalecimento do Conselho Escolar e o papel dos conselheiros na discussão das políticas de educação e na mobilização de toda a comunidade escolar para participar deste movimento.

Para a gestão estadual seguinte (2003 a 2006), venceu as eleições o governador Germano Rigotto, do PMDB, que interrompeu o processo de ampla participação da população na discussão e formulação de políticas. No segundo semestre de 2005, houve uma retomada das orientações aplicadas no governo Antônio Britto que se balizava pelas concepções vigentes a partir da Reforma Administrativa do Estado e que propunha a avaliação e a instituição de prêmios de qualidade. O governador promulgou a Lei nº 12.237, de 13 de janeiro de 2005, que trata da política de produtividade, qualidade e racionalização dos recursos materiais e humanos do Estado.

Estimulados por esta concepção e por esta legislação, o governo formulou o projeto chamado Contrato de Gestão. O referido Contrato foi assinado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Educação, propondo objetivos gerenciais à Secretaria através de metas a serem atingidas e de prêmios a serem distribuídos a partir da avaliação dessas metas. Na cláusula terceira do contrato que trata dos objetivos gerenciais, está descrito:

São objetivos gerenciais a serem alcançados com a execução deste contrato:

- a) Alcançar as metas e resultados acordados nos subcontratos de gestão, com base em indicadores específicos e quantificados, dentro dos limites temporais fixados pelo prazo de vigência deste Contrato.
- b) Melhorar a qualidade do ensino com base em avaliações externas e em pesquisas de opinião junto a comunidade escolar.
- c) Desenvolver, num prazo de 90 dias, a contar da data da assinatura deste contrato, a otimização na alocação de recursos humanos na utilização de prédios.
- d) Buscar permanente racionalização das despesas.
- e) Servir de base aos subcontratos que vierem a ser firmados pela SE e suas unidades administrativas.
- f) Implantar sistema informatizado de gestão por indicadores que permita o acompanhamento e avaliação permanente do desempenho da rede pública estadual de ensino.

Na prática, a Secretaria assinou com as Coordenadorias de Educação e com diretores de escola um Subcontrato de Gestão, e estes, a partir daí, passaram a cumprir as metas estabelecidas (melhorar os índices de evasão, repetência e “produtividade da escola”) com os recursos de que dispunham. Se atingirem a intenção, estarão concorrendo a uma premiação em dinheiro, se não, as escolas poderão ser punidas com a destituição da direção, o afastamento de funcionários e professores (mesmo os estáveis na carreira).

Na avaliação realizada pela Assessoria Jurídica do CPERS Sindicato em outubro de 2005, Jorge Buchabqui afirma que a proposta está fundada em conceitos empresariais e privatistas<sup>83</sup> quando quantifica a produtividade e institui prêmios em dinheiro.

Há muito, a ciência política e o direito identificam que os publicistas entendem a atividade desenvolvida no serviço público como um “ônus” atribuído a seus agentes em função de disposição de lei, no qual os interesses individuais e privados se submetem ao disposto na norma que expressa a vontade do povo, com o indicativo do interesse público a ser alcançado. Por outro lado, os privatistas propugnam pelo gerencialismo, no qual o atingimento de metas livremente contratadas entre as partes, mediante contrapartidas financeiras, produzirá o melhor resultado possível para atender o cliente/cidadão. É por isso que não podemos deixar de caracterizar como privatista a própria essência dos contratos firmados (BUCHABQUI, 2005, p.4).

Outro ponto ressaltado por esta avaliação dá conta do papel do Conselho Escolar diante do contrato de gestão. Pela legislação em vigor (Lei 10.576/95) que trata da gestão da escola, a adesão ao subcontrato dependeria de consulta à comunidade escolar ou ao Conselho Escolar, que teria competência em deliberar. Porém, isto não aconteceu. Os Conselhos Escolares foram desconsiderados e, segundo o relato do atual diretor do CPERS Sindicato, Nei Alves de Sena, “Agora nós temos o contrato de gestão que está sendo implantado e

---

<sup>83</sup> Ver também a cartilha elaborada pelo Cpers/Sindicato, “De Hayek a Rigotto, entenda como o contrato de gestão vai afetar sua vida”, 2005.

sobre este contrato nós tivemos uma disputa com os diretores de escola, fomos esclarecer[...]. Estamos vendo que nós conseguimos sustar, fazer com que o governo desse uma recuada e não continuasse o processo de implantação. Os diretores de escola estavam simplesmente assinando o contrato, sem ler e entender que estariam sendo punidos porque esse contrato de gestão implica no fim da eleição de diretores. Para o estado, não tem punição, mas para aquele que assina o subcontrato de gestão, ele poderá ser punido se não cumprir as metas; significa que o governo pode tirar o diretor do cargo, isto seria a perda da eleição, um retrocesso o governo se dar ao direito de colocar novamente o interventor, como no governo Collares. Por outro lado, com relação ao CE, ele vai atacar a autonomia da escola, que foi outra conquista que nós tivemos, que ficará em jogo, porque desconsidera o CE. Na verdade o diretor tem que levar esse contrato de gestão para uma discussão com o CE e com a comunidade, o que não aconteceu (SENA,2006).

O diretor relata que, por conta do debate com a categoria, o processo só foi implantado em dois municípios que assinaram os subcontratos (São Luiz Gonzaga e Soledade)<sup>84</sup>. Para o representante da categoria dos trabalhadores em educação, “este é um momento muito difícil em que é preciso reunir forças para rediscutir que o Estado minimamente garanta os preceitos constitucionais” (SENA, 2006).

O CPERS Sindicato posicionou-se em defesa da participação da comunidade escolar na construção da escola democrática. Porém, sua atuação na construção da gestão democrática concentrou-se na elaboração do processo e na sua reafirmação enquanto pauta. Os sindicalistas Rosa Mosna e Nei Alves de Sena (2006), ao serem questionados sobre o movimento do sindicato no fortalecimento e implementação desta conquista, afirmaram que o sindicato investiu pouco na formação de conselheiros e no acompanhamento da implantação dos Conselhos Escolares. O período de refluxo financeiro da categoria desmobilizou muitos trabalhadores em educação da discussão de pontos que aparentemente estavam conquistados pela legislação. A entidade não aprofundou a questão do processo de democratização da escola pública e o papel fundamental da eleição de diretores de escola e do papel que têm os CE tanto para o avanço da questão da educação pública, quanto na questão da democratização da sociedade e redemocratização do próprio estado que atenda às necessidades básicas da população [...]. Precisamos retomar imediatamente essa discussão com as escolas (SENA, 2006).

---

<sup>84</sup> O projeto do governo pretende expandir para toda a rede estadual essa proposta.

Neste aspecto, a ex- diretora do CPERS /Sindicato Rosa Mosna concorda e acrescenta que o processo de gestão democrática e de constituição dos Conselhos Escolares queria contribuir para a redemocratização do país e romper com a marca autoritária que temos na política e que ainda não conseguimos fazê-lo porque [...] no país, com uma marca autoritária como nós temos, a gente não consegue romper simplesmente por passe de mágica. Então, os CE além de auxiliarem na gestão da escola, tinham um significado maior, um significado pedagógico, justamente de a gente fomentar a participação popular. É através das comunidades, sendo informadas, um aspecto importante: informadas tanto das questões financeiras, como as questões pedagógicas. No momento em que as escolas tiverem conhecimento de todas essas questões financeiras, pedagógicas, administrativas a respeito da questão da educação, é que a gente vai conseguir fazer com que as comunidades deixem de ter uma visão paternalista e patrimonialista e busquem a cidadania, exercendo-a por completo. Então, na nossa visão, o CE ultrapassava a ação pura e simplesmente dos muros da escola. Víamos que era possível contribuir neste processo de democratização do Estado, ou seja, uma criança que tiver a oportunidade de participar dos desígnios da escola, essas crianças que hoje participam do CE, mesmo que seja de forma meio insipiente, elas vão ter muito mais condições de exercer a sua cidadania do que as pessoas que não tiveram essa condição (MOSNA, 2006).

Mas os contratos de gestão implantados pelo governo estadual trouxeram novamente à tona a discussão sobre a gestão democrática e suas fragilidades. A proposta dos contratos e subcontratos apontam para um retrocesso na consolidação da eleição de diretores e na atuação dos Conselhos Escolares quando desconsidera estas instâncias e propõe alterações, como a punição por afastamento de diretores eleitos por não atingirem as metas contratuais.

O Diretor do CPERS /Sindicato Nei Alves de Sena (2006) realizou uma avaliação de que “ o contrato de gestão vai acabar com a eleição de diretores e com o Conselho Escolar. É o fim da autonomia e da democracia que nós sempre defendemos”. Para ele é preciso que todos os servidores, reunidos no Fórum de Servidores do Estado, defendam o serviço público e que discutam com os cidadãos o funcionamento do Estado. “Só assim será possível manter e consolidar conquistas como estas, que pensávamos estar garantidas” (MOSNA, 2006).

Apesar deste recente elemento no cenário estadual ainda em processo de implantação e avaliação por parte da sociedade e do governo, o que ainda está em vigor é a Lei 11.695 promulgada em 2001 que trata da gestão democrática e sobre os Conselhos Escolares. É

indiscutível que essa legislação constituiu-se num avanço na democratização das relações possíveis nas escolas públicas do Rio Grande do Sul. A seguir trataremos de como essa legislação foi implementada na ponta do sistema, como lócus de vivência nas duas escolas estaduais pesquisadas.

#### 4.4 ESCOLAS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL:

A rede estadual de educação é coordenada pela Secretaria Estadual de Educação, cujo organograma conta com 30 Coordenadorias Regionais de Educação, distribuídas pelo estado. A Coordenadoria responsável pela região de Porto Alegre é a 1ª CRE, também conhecida como Divisão Porto Alegre –DPA.

Segundo dados do censo escolar 2004<sup>85</sup>, a rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul possui 3002 escolas, sendo 2.841 as que ofertam ensino fundamental. Em Porto Alegre estão localizadas 260 unidades escolares, da rede pública estadual. Em todo o Rio Grande do Sul existem 70.001 professores em atividade nas escolas estaduais, sendo que em Porto Alegre atuam 8.874 professores dos quais 5.295 trabalham no ensino fundamental. A matrícula inicial no ensino fundamental no estado é de 804.141 alunos, sendo que, em Porto Alegre, são 118.206 matrículas no ensino fundamental.

Foram pesquisadas duas escolas estaduais localizadas nos Bairros Partenon e São José, ambos da região Partenon da cidade de Porto Alegre. Porém, antes da pesquisa ser autorizada nestas escolas, encontrou-se alguma resistência em outras escolas que se negaram a participar deste estudo.

A pesquisa iniciada em 2005 teve duas desistências de escolas estaduais em participarem do projeto. Inicialmente uma escola estadual de tamanho grande no bairro São José havia autorizado o trabalho e recuou da sua decisão, alegando dificuldade de tempo para atender à pesquisadora, muito embora fosse proposto uma total flexibilização de horários. As conversas com a equipe diretiva explicitaram um total desinteresse em discutir a organização do colegiado na escola e a visão de que ele existia apenas para contemplar a exigência da Lei. “No meu Conselho Escolar, a minha presidente faz o que eu quero” foram as palavras textuais

---

<sup>85</sup> Dados do censo escolar 2004, retirados do site [www.educacao.rs.gov.br](http://www.educacao.rs.gov.br), consultado em 24 de setembro de 2006.

da diretora para justificar sua atitude de controle sobre o Conselho Escolar. Para ela haveria dificuldades em dispor dos livros de atas do Conselho Escolar a uma estranha que nada tinha a ver com a escola. “Foi no governo Olívio que nos impuseram esse Conselho Escolar e nós fizemos; eu escolhi as pessoas e fiz uma eleição para não me incomodar”, acrescentou a diretora. Seu relato exemplifica o desconhecimento do movimento pela construção da gestão democrática no estado e caracteriza a manutenção de relações autoritárias com os segmentos, o que se acreditava estar em extinção.

Essa desistência forçou a procura de outra escola grande na região do Partenon, que acolheu o projeto de pesquisa, autorizando-o. Mas, em 2006, a rede estadual iniciou o ano letivo com uma greve do magistério, que teve seu término em maio. A escola que havia aceitado a pesquisa no final de 2005 fez greve parcial, ou seja, alguns professores aderiram ao movimento, enquanto outros trabalharam normalmente. Ao procurarmos o Conselho Escolar, o mesmo solicitou que a pesquisa iniciasse somente ao final da greve e retorno de todos os professores. Conforme o combinado, após o encerramento da greve, foram procurados a direção e o Conselho Escolar que informaram a decisão de que a escola não participaria mais do trabalho, por decisão do Conselho Escolar, alegando situação difícil na escola após a greve, com divergências entre eles, membros do Conselho Escolar e Direção, que não gostariam de explicitar diante de um pesquisador.

As duas escolas desistentes não se convenceram do caráter público do Conselho Escolar e da escola, parecendo tratá-lo como propriedade particular. Na segunda escola, a professora presidente do Conselho Escolar afirmou categoricamente que no momento não discutiria os problemas do “seu mandato” diante de uma estranha e que não teria tempo disponível (nem a perder) para “conversar” sobre o que estava fazendo.

As referidas relações autoritárias que permanecem na escola e já mencionadas neste trabalho ficaram evidentes neste processo de busca de espaço para a pesquisa de campo. Uma das escolas foi categórica ao afirmar que só implantou o Conselho Escolar porque se sentiu obrigada a fazê-lo. Não reconhece a gestão democrática como avanço para a escola, mas apenas uma obrigação que cumpre de maneira burocrática. Os livros de atas do Conselho Escolar estavam em poder da direção, demonstrando o controle de uma pessoa sobre os demais membros do colegiado.

Diante deste quadro, uma terceira escola estadual de tamanho grande foi procurada e aceitou participar da pesquisa, ficando finalmente definido o campo de pesquisa.

#### **4.4.1A Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo e a implantação do Conselho Escolar**

A Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo localiza-se no bairro Partenon. Foi fundada em 1962 e, dois anos após, constituiu o primeiro Círculo de Pais e Mestres, como forma de participação da comunidade através dos pais. A unidade foi sendo ampliada nos anos seguintes e chegou ao final dos anos de 1970, com mais de 1.000 alunos.

Segundo dados colhidos em agosto de 2006 junto à direção e confirmados pela secretária, a escola diminuiu o número de matrículas e atualmente possui 498 alunos, 33 professores e 6 funcionários, sendo que destes, 4 são contratados. A escola apresenta a seguinte estrutura: uma biblioteca, treze salas de aula, uma sala de vídeo, um laboratório de ciências, um refeitório para alunos, uma quadra de esportes, uma pracinha infantil e pátio interno para a recreação e um pequeno jardim localizado na parte da frente do prédio.

A escola participou em 2005 do Projeto Escola Aberta organizado pela Secretaria Estadual de Educação em parceria com a UNESCO. Este projeto contemplava a realização de atividades esportivas e oficinas para a comunidade nos finais de semana. As atividades eram realizadas por oficinairos contratados ou voluntários. O Conselho Escolar, ao final daquele ano, decidiu abandonar o projeto, pois os recursos prometidos para o pagamento de material utilizado e dos oficinairos não foram repassados, gerando dificuldades financeiras e de relacionamento com as pessoas que trabalharam no projeto. Além disso, não houve investimento para manutenção da escola e para as demandas que um afluxo tão grande de pessoas gerou.

Sobre este assunto, a Diretora da escola<sup>86</sup> afirmou que o projeto foi definido pela Secretaria sem consultar a escola. “Poderia ter sido uma grande idéia, mas faltaram recursos e houve muita depredação da escola. Nossa escola nunca se fechou à comunidade, continuamos sempre recebendo bem as pessoas e emprestando seus espaços para a

---

<sup>86</sup> Passar-se-á a citar os diretores e conselheiros entrevistados nas escolas estaduais e municipais, sendo que todos autorizaram a sua identificação.

realização de atividades como reuniões e festas, pois a comunidade não possui espaço público para estes fins, além da escola”(CARVALHO, 2006).

Esta escola é considerada de tamanho pequeno pela Secretaria Estadual de Educação e funciona através da proposta de seriação que contempla oito anos de escolaridade ofertada para o ensino fundamental. Iniciou suas atividades com diretores indicados e a eleição para diretores seguiu o curso da legislação estadual, ocorrendo por lista tríplice a partir de 1985. Atualmente a direção é eleita pelo voto universal<sup>87</sup> de toda a comunidade escolar, bem como também são eleitos os representantes do Conselho Escolar. No segundo semestre de 2006, um novo processo eleitoral estava em curso para ambos os procedimentos.

O Conselho Escolar foi instituído em 1998, tendo em média sete representantes titulares e sete suplentes eleitos, mais a participação da diretora como membro nato. O Conselho Escolar, no primeiro semestre de 2006, contava com dois membros titulares e dois suplentes do segmento professores, um representante do segmento funcionários e dois representantes do segmento pais e não possuía representantes do segmento alunos, pois os dois conselheiros concluíram o ensino fundamental em 2005 e não houve recomposição deste segmento até a eleição geral para um novo Conselho Escolar que aconteceu no mês de agosto.

Quando os conselheiros foram questionados sobre a não existência de alunos no Conselho Escolar, o segmento funcionários afirmou desconhecer a situação, e os demais declararam sobre a dificuldade de mantê-los participando e que, como as eleições estavam próximas, não havia necessidade de fazer duas eleições.

A eleição recompôs todo o colegiado, ficando constituído de dois representantes do segmento pais, dois representantes do segmento alunos, um representante do segmento funcionários e dois representantes do segmento professores como titulares e o mesmo número de representantes por segmento como suplentes, ou seja, a representação seria paritária, não fosse o caso do segmento dos funcionários que possui poucos integrantes do quadro de carreira e muitos contratados que, pela legislação, ficam fora do processo eleitoral.

---

<sup>87</sup> Um aspecto importante da eleição de diretores através do voto universal é que os pais e alunos se constituem no maior número e, portanto, têm o poder de definir a eleição em oposição a outros momentos em que a eleição, sendo paritária, dava maior peso ao voto dos professores e funcionários.

Antes de o Conselho Escolar ser implantado, a escola possuía Circulo de Pais e Mestres que permaneceu mesmo após a implantação do Conselho Escolar e conta atualmente com quatro pais e dois professores integrando este colegiado. Em algumas atas estão registrados encontros entre os membros do CPM e os do Conselho Escolar o que vem ocorrendo formalmente pouco nos últimos dois anos. Não há registros de disputas ou estranhamentos entre os membros dos dois colegiados, mas, segundo relato da presidente do Conselho Escolar, “o CPM não age sem consultar o Conselho Escolar e o Conselho Escolar não age sem consultar o CPM” (RAMBOR, 2005), referindo-se muito mais à troca de idéias entre presidentes.

Atualmente, pela legislação estadual, o CPM é o órgão que assume figura jurídica de caráter privado de Unidade Executora, com CNPJ próprio para o recebimento dos recursos federais provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE e do Programa de Merenda Escolar. O CPM costuma sugerir ao Conselho Escolar e a direção como administrar esses recursos: o que pode prioritariamente ser realizado. Observe o Gráfico financeiro desta escola<sup>88</sup>, segundo os recursos gerenciados pelo CPM ou pelo Conselho Escolar em Reais.

**GRÁFICO Nº. 1 - Resumo dos recursos financeiros da Escola Estadual de Ensino Fundamental Pe. Balduino Rambo- 2006.**

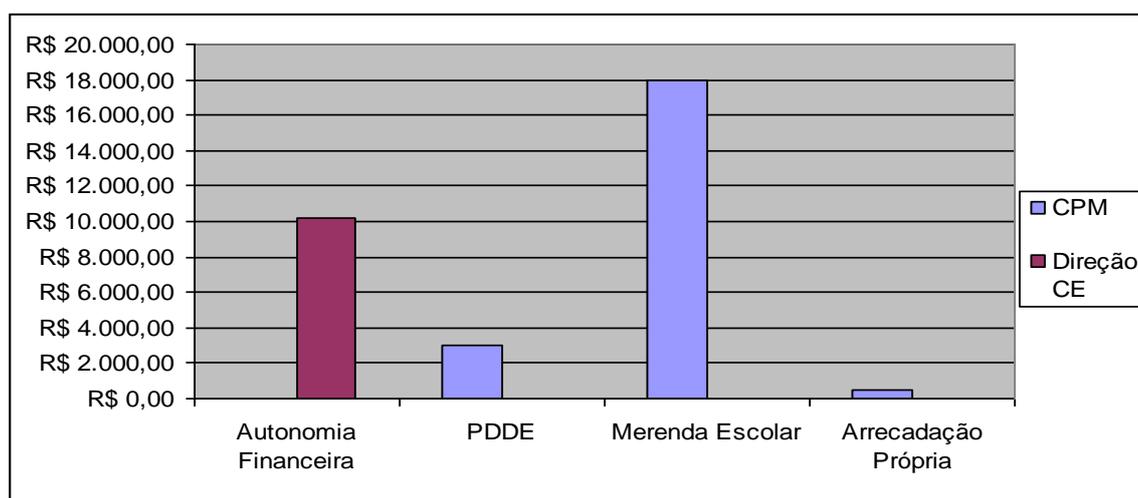


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo, segundo informações da direção da escola.

O recurso da autonomia financeira repassado pelo governo estadual totaliza R\$10.200,00 distribuídos em três quadrimestres, representando 32,18% do total de recursos

<sup>88</sup> Nos gráficos financeiros das escolas estaduais pesquisadas foram contabilizados os recursos do programa de Merenda Escolar, pois as escolas recebem este recurso em dinheiro na conta da Unidade Executora do CPM.

da escola. A diretora relatou que enfrenta dificuldades em administrar a escola por causa dos atrasos nos repasses do recurso, sendo que a segunda parcela de 2006 foi paga apenas em setembro (CARVALHO, 2006).

Já os recursos repassados pelo governo federal através do programa de merenda escolar (R\$18.000,00) e Programa Dinheiro Direto na Escola (R\$ 3.000,00) significam 56,78% e 9,47%, respectivamente. Esses recursos de programas federais correspondem a 66,25% do total de recursos e são repassados a Unidade Executora- UEx que, no caso das escolas estaduais, é o CPM. Apenas 1,74 % dos recursos são oriundos de arrecadação própria.

Nota-se que o volume de recursos repassados para a Unidade Executora do CPM é maior que o volume de recursos da autonomia financeira, que vai para uma conta aberta em nome da escola e é administrada pela Direção com o apoio do Conselho Escolar. A escolha do CPM como Unidade Executora, como vimos, foi definida pela legislação estadual e não por discussão da escola e de certa forma fortaleceu este colegiado.

Apesar dessa separação das contas, todos os recursos passam por um planejamento elaborado a partir das prioridades elencadas pelos dois colegiados e pelas necessidades apontadas pela direção da escola. A prestação de contas de todos os recursos é apreciada pelos dois colegiados e assinada pelo Conselho Escolar.

Quanto à arrecadação própria da escola, realizada através de chás e festa junina, que corresponde a 1,57% dos recursos totais da escola, fica em conta separada, controlada pelo CPM<sup>89</sup>. Este recurso é utilizado para cobrir situações emergenciais, como um serviço de capina, de chaveiro ou outra finalidade estipulada antes do evento, como a compra de um equipamento. A representante dos funcionários conta que “ uma vez por ano, fazemos uma festa para arrecadar fundos: é a festa junina. Essa festa já tem finalidade: é um extra para comprar equipamentos ou consertar coisas; já combinamos antes a finalidade, e todos ajudam”( FRIEDRICH, 2006).

Segundo a diretora da escola, “presta-se conta deste dinheiro como se faz com os repasses públicos, com notas dos gastos efetuados. Às vezes é lançado na conta da

---

<sup>89</sup> Os CPMs cobravam taxas de colaboração das famílias até o final dos anos de 1980 e, atualmente, pela legislação, as escolas estaduais são incentivadas e autorizadas a arrecadarem recursos próprios que podem ser lançados na conta da escola, como já foi dito no capítulo 3.

autonomia como ‘doação do CPM’ para complementar algum recurso”(CARVALHO, 2006). Neste caso, o recurso passa a ser público e presta-se contas dele da mesma forma que se faz com o montante de recursos repassados pelo governo estadual.

Os Conselhos Escolares representam a possibilidade de se constituírem como um espaço de autonomia e participação. A bandeira da autonomia financeira defendida pelo movimento educacional tinha o sentido de buscar garantia de financiamento como condição real para sua realização. No entanto, a escola passou a administrar recursos insuficientes a partir da lógica da Reforma do Estado, onde a descentralização e a autonomia ocorrem, porém sem o financiamento totalmente assegurado. A responsabilidade passou a ser transferida, em parte, para a escola que buscou algumas alternativas de financiamento.

No entanto, ao descrever a função do colegiado na escola, a presidente do CPM, além de reafirmar essas funções, destaca: Olha! Eu no começo fazia de tudo um pouco: ajudo na entrada, na organização, na arrecadação de roupas para os necessitados, calçados, alimentos. A gente faz uma chamada para aqueles que podem doar um quilo de alimento não perecível e a gente organiza cestas. A diretora nos diz quem são as pessoas mais necessitadas para ganhar aquelas cestas. Além disso, recebemos recursos que ajudamos a decidir o que fazer. E batalhamos muito por uma reforma na escola. Fizemos eventos para arrecadar recursos (DUARTE, 2006).

Constatou-se que, além da função original de cuidar de recursos e manutenção da escola, este CPM assumiu uma função assistencialista, diante da necessidade das famílias, no que tem o apoio da mãe representante do Conselho Escolar que descreve sua função principal como sendo a de envolver-se com os carentes: “Faço arrecadação de roupas, de tênis para quem não tem. Me comprometo com as crianças” ( DIAS, 2006).

Percebeu-se, no contato com os demais conselheiros, que esta é uma função assumida apenas pelas mães dos dois colegiados e não por todos os demais membros. As duas se consideram “amigas da escola”<sup>90</sup> numa alusão ao projeto divulgado pela Rede Globo de televisão que estimula o voluntariado na escola para auxiliar nas questões locais .

---

<sup>90</sup> Segundo o site <http://amigosdaescola.globo.com>, o projeto Amigos da Escola foi criado pela Rede Globo (TV Globo e emissoras afiliadas) e segundo o site “tem o objetivo de contribuir com o fortalecimento da escola pública de educação básica por meio do trabalho voluntário e da ação solidária e implementado em parceria com a Petrobras, o Faça Parte, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), além de instituições e empresas comprometidas com a educação

Já afirmamos no capítulo 1 deste trabalho que a sociedade passa a ser vista como criadora e promotora de hegemonia, no movimento de disputa de classes. O consenso estimulado por esta atuação é o do poder da direção. Uma emissora de televisão estabelece um contato privilegiado com a população e a convence sobre a ação que deve ser realizada de forma tão intensa que o discurso é absorvido de modo natural: precisamos ser amigas da escola e ajudá-la a resolver o problema das diferenças sociais desta forma e não de outra como, por exemplo, a cobrança de políticas sociais mais efetivas.

O discurso de que “eu preciso fazer minha parte para ajudar a resolver os problemas locais”, não pauta a discussão sobre a responsabilidade do Estado neste processo e assim o papel original do CPM de auxiliar a escola, trazendo os pais para participarem, amplia-se para cuidar dos problemas dos próprios pais.

Existe, no segmento pais da Escola Estadual Pe. Balduino Rambo, a absorção do discurso de que a sociedade civil deve assumir para si a responsabilidade de resolver os problemas locais, sejam eles quais forem. Em suas falas, manifestaram a preocupação e a sua responsabilidade em buscar diminuir as desigualdades existentes entre os alunos. Ao mesmo tempo, não houve manifestações da preocupação sobre aspectos pedagógicos da escola.

Ao ser questionada sobre a necessidade da existência dos dois colegiados na escola, a presidente do CPM afirmou que “os dois são parceiros, é tranquilo, mas se tivesse só Conselho Escolar passaria a fazer parte dele”( DUARTE, 2006). Esta opinião parece ser geral na Escola: existem dois colegiados, e isso é bom porque há mais gente colaborando.

O Conselho Escolar reúne-se mensalmente de forma ordinária<sup>91</sup> e, em caso de necessidade, realiza reunião extraordinária, utilizando alguma das salas da escola que estiver vaga no momento. Não há um espaço específico para o Conselho Escolar o que limita sua ação ao momento formal de chamamento para reunião, que ocorre a pedido da direção em combinação com a presidente do Conselho Escolar. Os horários dos encontros variam de

---

de qualidade para todos”. O projeto incentiva a participação de voluntários no desenvolvimento de ações educacionais- complementares, e não em substituição às atividades curriculares de educação formal.

<sup>91</sup> Essa informação dos encontros mensais não foi confirmada por todos os segmentos nem pela participação da pesquisadora.

acordo com a combinação feita com a maioria dos seus membros, ora ocorrendo no final do turno, ora durante o turno.

Como o Conselho Escolar não tem espaço próprio para se reunir, os livros de atas e documentos do Conselho Escolar são guardados na sala da supervisão, já que a professora presidente do colegiado é também uma das supervisoras da escola.

Foram lidas 71 atas do Conselho Escolar; percebeu-se que a incidência dos temas abordados recai sobre o aspecto financeiro. Existe uma preocupação em acompanhar o planejamento dos gastos, bem como a sua execução e prestação de contas. Esse aspecto reforça um elemento em disputa na gestão democrática: a autonomia financeira da escola para planejar e executar gastos em consonância com as necessidades particulares de cada unidade e de acordo com os anseios dos membros da comunidade escolar, mesmo que seja um processo que envolva mais intensamente apenas os representantes dos segmentos.

A diretora relatou que possui uma relação tranqüila com o Conselho Escolar e que não se sente fiscalizada, pois faz tudo às claras e em parceria. “Sinto-me respaldada por eles. Eles sugerem o que fazer, eu vejo se o recurso dá e nós vamos priorizando”(CARVALHO,2006).

Observe o gráfico abaixo sobre a incidência dos temas abordados nas reuniões e assembleias.

**Gráfico N°. 2- Atas do Conselho Escolar E.E.E. F. Pe. Balduino Rambo ( 1998-2006).**

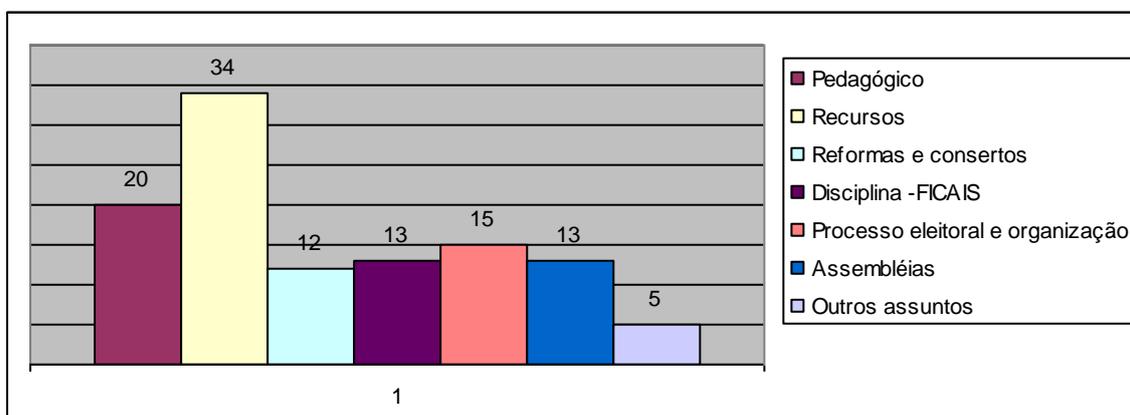


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo.

Fonte: Livro de Atas do Conselho Escolar.

Um dos elementos a destacar na análise das atas é que, no período inicial de implantação do Conselho Escolar, a prática de discutir questões pedagógicas (projetos, metas, objetivos do ensino, critérios de matrícula...) e situações disciplinares envolvendo questões de alunos e professores era mais freqüente. Na medida em que o tempo avançou, o Conselho Escolar diminuiu a intervenção desta prática, concentrando-se mais no aspecto da manutenção da escola e na aplicação de recursos.

Também detectou-se uma preocupação com a legalidade da instituição do Conselho Escolar. Muitas atas tratam das discussões sobre eleições, recomposição e assembleias para encaminhar as decisões, na procura do respaldo e da consolidação da ação deste colegiado. Essa dificuldade com a consolidação do Conselho Escolar é trabalhada por Vitor Paro (1997) quando ele pauta como condicionante da participação o elemento cultural, referindo-se tanto à tradição patrimonialista e tuteladora que não estimulava a participação, bem como à falta desta cultura de participação. A implantação dos Conselhos Escolares ofereceu uma nova possibilidade à comunidade escolar para tentar instituir um novo senso comum, em que os espaços de participação sejam naturalizados como parte do cotidiano da escola. Está em disputa uma nova hegemonia de gestão da escola.

Outro elemento que apareceu foi a discussão sobre segurança na escola. Este é um tema mais recente na agenda das escolas e, neste caso, muito ligado ao experimento do projeto Escola Aberta. Como já foi relatado, a escola abria aos finais de semana e passou a receber uma circulação de pessoas muito grande. Sem apoio financeiro, ocorreram intensa depredação da escola e inúmeros problemas com a segurança dos participantes menores de idade (brigas, ameaças). O Conselho Escolar optou por sair do projeto, como forma de proteger a escola para o funcionamento da semana, sem conseguir unificar o projeto Escola Aberta de incorporação da comunidade na escola ao projeto pedagógico da escola formal.

Esta unidade de ensino viveu um processo peculiar, pois o Conselho Escolar foi responsável por um processo investigativo pela má aplicação de recursos que culminou no afastamento da direção. Esse período de empoderamento do Conselho Escolar, no controle dos recursos e ações da direção, não se sustentou após o término do processo. Os relatos dão conta de que os segmentos passaram a temer a função e não querer mais participar. A constituição por eleição requereu amplo trabalho de convencimento das pessoas, pois estas não queriam a responsabilidade de se envolver em um processo administrativo.

Para a presidente do Conselho Escolar, a função do colegiado é nova, uma caminhada onde ainda falta visão do coletivo: “Mesmo que a minha visão não prevaleça, não é esse o ponto importante do Conselho Escolar. O Conselho Escolar não existe para mim, mas para todos, para os pais, para os alunos, para os funcionários e professores” (RAMBOR,2005).

Os conselheiros desta Escola foram unânimes em afirmar que o Conselho Escolar consolidou a partilha de poder com mais pessoas opinando, decidindo e que essa é a principal vantagem da sua existência. Para a presidente do Conselho Escolar, o colegiado modificou a gestão da escola: “se dá uma freada nas atitudes individuais, mas foi difícil porque havia o medo de perder o poder. Agora está mais tranquilo, se abre mais o que se faz, se dá satisfação, se perdeu o medo” (RAMBOR, 2006).

A possibilidade de ação da direção sempre esteve atrelada à hierarquia da Coordenadoria Regional ou da Secretaria de Educação ou na dependência da nomeação de diretores, ou seja, o poder de fato sempre esteve limitado. A partir da eleição, o diretor passou a ter respaldo da comunidade que o elegeu e, com a implantação do Conselho Escolar, esse elemento pode ser ampliado. Flávia Obino Werle afirma que entende os Conselhos Escolares “como um espaço de vivência simbólica entre pais, alunos e professores e a supor que as escolas teriam que passar por profundas modificações organizativas, implicando múltiplas redefinições para implantar tal colegiado”( WERLE, 2003, p. 12). Ou seja, o nível de partilha desse poder vai depender dos mecanismos que, na prática, forem instituídos para que o Conselho Escolar funcione e do grau de decisão que terão os conselheiros, diante das questões da escola.

Quando questionados sobre as dificuldades que o Conselho Escolar possui para atuar, encontra-se entre outros, o relato destacado pela representante dos funcionários que, para o funcionamento e constituição do mesmo, “a questão mais importante é ter maior conhecimento das atribuições do Conselho Escolar e conseguir reunir o pessoal. Isso é difícil, pois quando um vem, o outro não pode” (FRIEDRICH, 2006).

A professora conselheira também reforça a ausência de tempo como um fator de dificuldade para a ação do Conselho Escolar e, sobre a qualificação da participação dos

demais conselheiros, afirma que “As pessoas não levam assuntos. Vêm mais da direção e nós discutimos e opinamos [...] Falta conhecimento para atuar mais” (LIMA, 2006).

Vitor Paro (1997) já alertava sobre as condições econômico-sociais de vida das pessoas (dificuldades de horário de trabalho, de desemprego, de baixo salário, de distâncias e deslocamentos) como fatores externos à escola que condicionam a participação das pessoas e a qualidade e frequência desta participação. Esse é um ponto fundamental na análise da ação do Conselho Escolar. Os representantes destacam que participam, fazem o que podem, mas acham que poderiam avançar e fazer mais, contudo nenhum entrevistado teve opinião sobre o que seria esse avanço. Um dos representantes chegou a defender a retomada do estudo da lei, como ponto de partida.

A representante do segmento de pais destaca como dificuldade, além da questão do tempo, a questão da responsabilidade dos alunos em assumir o trabalho. Para ela “Não tem aluno participando. Eles têm força de vontade, mas não gostam de ter responsabilidade [...]. Mas quando os chamamos, eles vêm ajudar” (DIAS, 2006). A mãe não reconhece este espaço como um espaço de aprendizagem para esses alunos e para todos os demais conselheiros. Há uma cobrança de que, nessa participação, deve haver um grau de doação.

Flávia Obino Werle (2001) defende a idéia de que “a institucionalização de espaços de decisão e participação nas políticas públicas e no interior da escola é, por certo, uma via de formação e de aprendizagem individual e institucional” (WERLE, 2001, p.44). Não apareceu, na fala dos representantes dos segmentos nem da direção, que já tenha ocorrido algum tipo de retomada e avaliação do que vem sendo realizado na escola como forma de participação. Também não há, além das assembleias, nenhum mecanismo formal de consulta aos segmentos sobre as decisões.

No que se refere à dificuldade de movimentar a comunidade para a realização da eleição 2006 do Conselho Escolar, os atuais conselheiros solicitaram que a pesquisadora contribuísse com o processo de mobilização. Assim, foram realizados alguns movimentos na escola<sup>92</sup>. Para os Conselheiros representantes, os dois segmentos mais resistentes à participação eram os segmentos de pais e alunos. Nesse sentido, o primeiro movimento foi a

---

<sup>92</sup> O que também colaborou para olhar sobre a relação entre representantes e representados do Conselho Escolar, uma das questões desta pesquisa.

aplicação de um questionário. Foram utilizados os critérios sugeridos pelo Conselho Escolar de aplicar o questionário aos pais que diariamente trazem seus filhos na entrada do turno e, quanto aos alunos, de aplicar aos estudantes de sexta série, considerados aqueles que poderiam vir a serem candidatos no processo e que teriam ainda três anos de participação. Foram entrevistados 16 pais e 24 alunos da sexta série<sup>93</sup>.

No quadro abaixo estão elencadas as perguntas respondidas por todos os pais presentes que foram entrevistados e o percentual correspondente à incidência das respostas do segmento.

**QUADRO N 5 - Entrevistas com os Pais da E.E. E.F. Pe. Balduino Rambo – 2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	68,75%	31,25%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	43,75%	56,25%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	25%	56,25%	18,75%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	43,75%	56,25%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	68,74%	13,18%	----	13,18%	

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

A maioria dos entrevistados demonstrou saber sobre a exigência legal, porém reconheceram ter pouco contato com os seus representantes. A prática das Assembléias Gerais já tinha sido confirmada pela leitura das atas, principalmente para dar conta de situações emblemáticas como a intervenção sofrida, para discutir a ampliação da escola e para retomar situações de conflitos. Porém, a organização de outros espaços de ação para os segmentos praticarem o diálogo são quase inexistentes: não existe grêmio estudantil nem de professores, e os representantes dos segmentos confirmaram que seus encontros com os pares ocorrem sempre de maneira informal, no local de trabalho, com quem está presente nos espaços; com um ou outro são trocadas informações e idéias.

<sup>93</sup> Foram entrevistados todos os 16 pais presentes na entrada do turno no dia e todos os alunos da sexta série da escola.

Durante o questionário, os entrevistados afirmaram a necessidade de maior divulgação sobre o assunto. Segundo eles, se os pais são bem informados, eles colaboram mais. Falta o elemento da capacitação dos membros da comunidade escolar para a gestão participativa.

Erasto Mendonça defende que “a possibilidade de participação dos usuários como resultado do processo político exige um grau de organização que ainda não foi atingido” (MENDONÇA, 2000, p.161). O que foi encontrado nas respostas dos pais e dos conselheiros entrevistados evidencia a necessidade de maior divulgação do Conselho Escolar e suas ações, bem como a vivência de outras experiências que estimulem a participação da comunidade.

Entre os alunos da sexta série foi aplicado o mesmo questionário à única turma na escola, obtendo-se o seguinte resultado:

**QUADRO N 6 - Entrevistas com os Alunos da E.E. E.F. Pe Balduino Rambo - 2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	95,84%	4,16%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	75%	25%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	29,17%	41,66%	29,17%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	62,5%	37,5%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	16,66%	8,34%	----	29,17%	45,83%

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

Percebeu-se uma visibilidade maior do Conselho Escolar entre os alunos, pois a maioria respondeu que conhecia o colegiado e seus membros. Porém, demonstrou que um alto índice de representados não sabe muito bem o que fazem seus representantes (41,66%).

Apesar de não haver representação do segmento alunos no Conselho Escolar durante o processo da pesquisa, os mesmos manifestaram intenção de participar como representantes

dos demais colegas e anunciaram o desejo de se inscrever no processo eleitoral que estava iniciando.

Tanto os pais como os alunos entrevistados revelaram ter pouco conhecimento sobre os atuais representantes, mas demonstraram interesse em participar do colegiado o que evidencia a preocupação da sociedade com a escola e a vontade de assumir outra condição. Gramsci (2000, p.287) afirma que a “democracia começa a existir quando os grupos subalternos saem da condição de dirigidos e assumem a condição de dirigentes” e que, portanto, a gestão democrática diz respeito ao compartilhamento real do poder, sendo realizado pelos diferentes grupos sociais, o que coloca a participação como uma aprendizagem do poder em todos os espaços e momentos e de responsabilidade da própria escola também.

Além desta entrevista, foi realizada pela pesquisadora uma oficina sobre ‘Participação: onde, quando e para quê? Conhecendo o Conselho Escolar’ com os alunos da turma entrevistada. Segundo eles, o tema da participação é pouco abordado e praticado e “às vezes” são chamados a contribuir para fazer escolhas ou debater temas da escola. Também evidenciaram desconhecer a maioria das atribuições do Conselho Escolar e ficaram surpresos ao conhecerem um pouco do funcionamento do mesmo, descobrindo o poder que teriam ao participarem do colegiado com direito a voz e voto.

Também a pedido do Conselho Escolar, a pesquisadora realizou uma reunião com professores e funcionários no recreio ampliado, para debater dúvidas sobre o papel do Conselho Escolar. Neste movimento também ficou evidente o desconhecimento das atribuições do Conselho Escolar e do seu poder enquanto instância máxima dentro da escola com direito de voz e voto de cada representante.

Ao se efetivar o debate com todos os segmentos representados no Conselho Escolar, verificou-se que a vontade de participar existe, mas que falta informação e clareza sobre o papel do Conselho Escolar, o que se entende ser um processo em construção. Neste aspecto, Vitor Paro alerta sobre o papel da direção da escola que, quando adota uma postura mais respeitosa e aberta em relação a todos os segmentos, o Conselho Escolar funciona de forma mais efetiva. Mas também destaca que existe uma questão a ser enfrentada pelo Conselho

Escolar: “uma mais precisa definição de suas funções, dotando-o de atribuições e competências que o tornem co-responsável pela direção da escola” (PARO, 2001, p. 82).

Pelas entrevistas, ficou evidente que as atribuições do Conselho Escolar ainda estão em construção e que alguns conselheiros não têm muita clareza sobre essas funções, bem como agregam novas funções ao Conselho Escolar.

#### **4.4.2 A Escola Estadual de Ensino Fundamental Edgar Schneider e a implantação do Conselho Escolar.**

A Escola Estadual de Ensino Fundamental Edgar Schneider está localizada no Bairro São José, Região Partenon e foi fundada em 1974. Segundos dados colhidos em agosto de 2006 junto à direção e confirmados pela secretária, a escola possui atualmente 1100 alunos, 62 professores e 13 funcionários, dos quais 9 são contratados. Apresenta a seguinte estrutura: uma biblioteca, quatorze salas de aula, uma sala de vídeo, um refeitório para os alunos, uma quadra de esportes, um amplo pátio interno para a recreação e um pequeno jardim localizado na entrada da escola.

É considerada uma escola de tamanho grande pela Secretaria Estadual de Educação e funciona através da proposta de seriação que contempla oito anos de escolaridade ofertada para o ensino fundamental. Também oferece a modalidade de ensino para jovens e adultos (EJA) no noturno.

A E.E.E.F. Edgar Schneider também iniciou suas atividades com diretores indicados, sendo que a eleição passou a ocorrer primeiramente por lista tríplice a partir de 1985. Posteriormente, conforme a legislação, passou-se à eleição direta. Atualmente a direção é eleita pelo voto universal de toda a comunidade escolar, bem como também são eleitos os representantes do Conselho Escolar, através do voto por segmento. No segundo semestre de 2006, um novo processo eleitoral estava em curso para ambos os processos.

O Conselho Escolar da escola foi instituído em 1993; pelo tamanho da escola, poderia contar com até quinze conselheiros. Em 2006 contava com quatro membros titulares e dois suplentes do segmento professores, um representante do segmento funcionários e três representantes do segmento pais como titulares e dois como suplentes. Nesse ano não havia

os dois representantes titulares do segmento alunos e os dois suplentes, pois os alunos conselheiros concluíram o ensino fundamental em 2005 e não houve recomposição deste segmento até a eleição geral para um novo Conselho Escolar, que também ocorreu em agosto de 2006, quando foram eleitos os membros do novo colegiado. A representação eleita foi a mesma da gestão anterior, mas completa com titulares e suplentes de todos os segmentos.

A escola já tinha o Círculo de Pais e Mestres, mas a equipe diretiva e o atual CPM não souberam precisar desde que ano ele existia, estimando que ele foi estabelecido desde a criação da escola em 1974. Este colegiado permaneceu funcionando após a implantação do Conselho Escolar. Em algumas atas estão registrados encontros entre os membros do CPM e os do Conselho Escolar. Não há registros de disputas ou estranhamentos entre os membros dos dois colegiados. As declarações dos membros do Conselho Escolar são de que este colegiado – o CPM – estaria se esvaziando e praticamente só mantém a atuação de sua presidente, pouco participativa no dia-a-dia da escola. Aparece quando é chamada pela direção.

Em entrevista concedida por uma das mães integrantes do CPM da E.E.E.F. Edgar Schneider, que atualmente só possui dois pais<sup>94</sup> em atividade respondendo pelo colegiado, confirma a informação de que não há reuniões entre CPM e o Conselho Escolar. Para ela “não há mais espaço para o CPM, só há o nome [...]. Só existe porque é necessário que cada escola tenha CPM por causa dos recursos[...]. O que funciona é o Conselho Escolar” (SILVA, 2006). De fato, o CPM possui a denominação de unidade executora a exemplo da E.E.E.F. Pe Balduino Rambo e recebe em sua conta a maior parte dos recursos públicos e de arrecadação própria.

Sobre os recursos financeiros da escola, pode-se observar pelo gráfico nº 3 que os recursos repassados para a conta administrada pela direção com apoio do Conselho Escolar são menores dos que os valores repassados à Unidade Executora do CPM.

### **GRAFICO Nº 3– Resumo dos recursos financeiros da E.E.E.F. Edgar Schneider-2006**

---

<sup>94</sup> Foram eleitos para compor o CPM 4 pais e 2 professores. Atualmente só 2 pais respondem pelo colegiado.

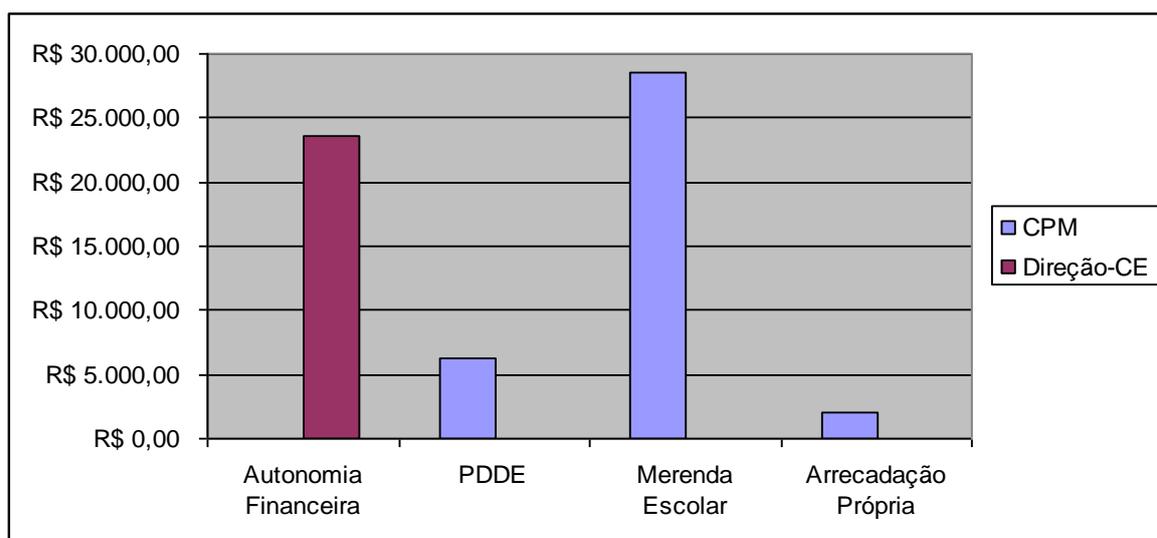


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo, segundo informações da direção da escola.

O recurso da autonomia financeira repassado pelo governo estadual totaliza R\$23.570,36, representando 39,11% do total de recursos da escola. Este recurso é destinado em três quadrimestres e o repasse tem sofrido atrasos que, segundo a direção, têm dificultado a gestão e impedido as melhorias da escola (MONTENEGRO, 2006).

Já os recursos repassados pelo governo federal através do programa de Merenda Escolar (R\$28.500,66) e Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE (R\$ 6.200,00) significam 47,29% e 10,28% respectivamente. Esses recursos de programas federais que correspondem a 57,57% do total de recursos são repassados a Unidade Executora- UEx que, no caso das escolas estaduais, é o CPM. Apenas 3,32% dos recursos são oriundos de arrecadação própria.

Verificou-se que o volume de recursos repassados para a unidade executora do CPM é maior que o volume de recursos da autonomia financeira, que vai para uma conta aberta em nome da escola e é administrada pela Direção e pelo Conselho Escolar. Apesar dessa separação das contas, todos os recursos passam por um planejamento elaborado a partir das prioridades elencadas pela direção da escola e avaliadas pelo Conselho Escolar. A prestação de contas de todos os recursos é apreciada pelos dois colegiados e assinada pelo Conselho Escolar e CPM.

Quanto à arrecadação própria, a escola realiza a festa junina e ação entre amigos para este fim. O recurso fica em conta separada e é utilizado para cobrir situações emergenciais na escola ou outra finalidade estipulada antes da atividade. Assim como na outra escola estadual pesquisada, segundo a diretora, “todos os gastos são efetuados mediante apresentação de nota fiscal e presta-se conta deste dinheiro como se faz com os repasses públicos” (MONTENEGRO, 2006). Também esta escola utiliza o expediente de lançar parte deste recurso na conta da autonomia financeira da escola (que é repasse estadual) como ‘doação do CPM’ para complementar recurso. Neste caso, o recurso privado passa a ser público e presta-se contas dele da mesma forma que se faz com o montante de recursos repassados pelo governo estadual.

Retomando a entrevista da mãe representante do CPM, esta afirma que “o CPM está no fim” (SILVA, 2006). Em suas colocações, resgatou que antes havia uma função para este colegiado, mas, com a existência do Conselho Escolar, o mesmo perdeu a função de cuidar da escola e chamar a comunidade. Relata que perderam espaço na escola e não conseguem mais pautar suas iniciativas.

A mãe traz a questão de que muitos gostariam de participar, mas falta o convite, a mobilização, falta informação sobre as atividades, sobre a função do colegiado. “Mas a partir do momento que entrou o Conselho Escolar, não precisa mais ter CPM. Digamos que, para mim, Conselho Escolar é um CPM que mudou de nome. Eles fazem exatamente o que o CPM fazia e mais algumas coisas [...] Tem os dois, não tem problema, mas não está mais funcionando. Eu gostaria de sentar com o Conselho Escolar e fazer perguntas para o Conselho Escolar. Mas tenho que perguntar para a diretora e ela vê com o Conselho Escolar. Eu não acho isso correto [...]. Se eu estivesse no Conselho Escolar, poderia fazer mais, pois estamos com um mínimo [...] e não tem mestres. Só duas, não tem condição (SILVA, 2006).

Na prática, o CPM não reúne com os pais há muito tempo e não consegue mais articular-se com a comunidade. Também não está mais ágil nas decisões com a direção que sempre reporta a consulta ao Conselho Escolar. Para a entrevistada, o “tramite está difícil e se encaminha para a extinção do CPM” (SILVA, 2006).

O Conselho Escolar se reúne mensalmente de forma ordinária e, em caso de necessidade, realiza reunião extraordinária, utilizando o espaço da biblioteca escolar, já que os

encontros ocorrem geralmente ao final do turno de aulas, para facilitar a presença dos pais que se deslocam do trabalho e a presença dos professores ao final do seu turno. Novamente verifica-se a falta de espaço próprio para o Conselho Escolar (ele só existe para direção e vice-direção) e as atas e documentos do Conselho Escolar são guardados junto à sala da direção.

Nessa escola foram lidas 183 atas do Conselho Escolar, conforme o quadro abaixo, em que se percebeu que a ênfase recai sobre os aspectos financeiros e pedagógicos, sendo que a prática de discutir questões pedagógicas (projetos, estudos, metas, avaliação, matrículas) e disciplinares envolvendo questões de alunos e professores, deu-se com maior intensidade a partir de 1998<sup>95</sup>. Na medida em que o tempo avança, esse Conselho Escolar também diminui a intervenção dessa prática, concentrando-se mais no aspecto da manutenção da escola e na aplicação de recursos.

**GRÁFICO nº 4- Atas do Conselho Escolar da E.E.E.F. Edgar Schneider (1993-2006)**

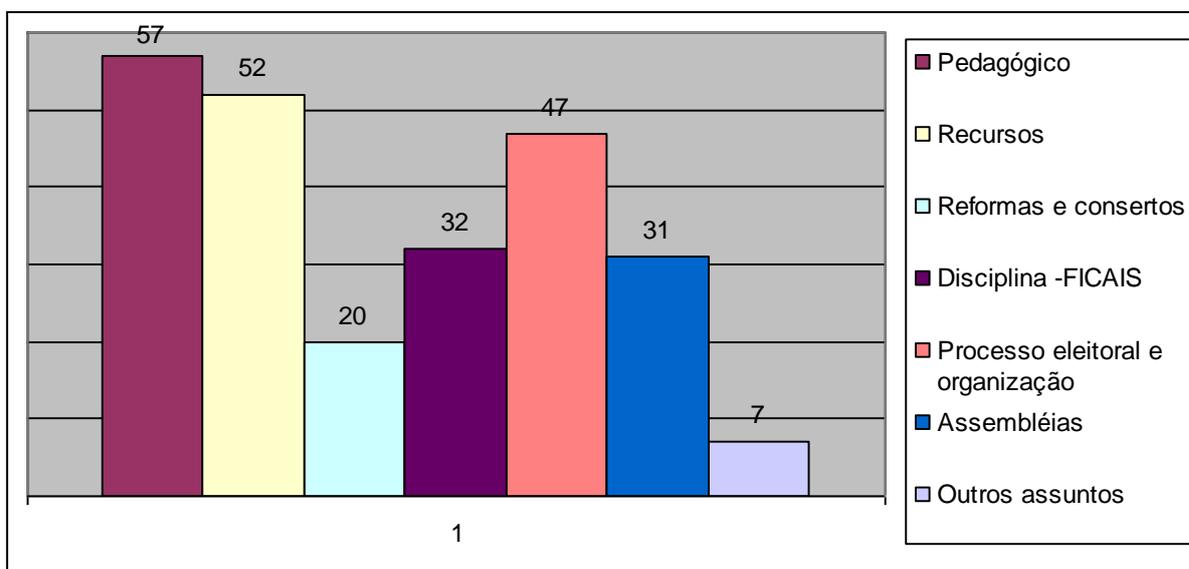


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo.  
 Fonte : Livro de Atas do Conselho Escolar

Da mesma forma que a primeira escola pesquisada, esta unidade escolar assume postura de prover a manutenção da unidade já que os recursos repassados são insuficientes e há uma preocupação muito grande com a lisura do processo, na fala de todos os conselheiros entrevistados.

<sup>95</sup> Período que coincide com administração de Olívio Dutra, cuja Secretaria de Educação estimulou processos de discussão em toda a rede estadual sobre a Constituinte Escolar e sobre os projetos pedagógicos das escolas.

A própria diretora relata que coloca “o CE a par das dificuldades, dos atrasos das verbas, porque temos que administrar a miséria. O CE sempre me apoiou” (MONTENEGRO, 2006). Também confirma que a escola sempre realiza uma festa anual (junina) para arrecadar fundos que auxiliem nas questões emergenciais. A escola é muito bem cuidada, e a diretora faz questão de ressaltar que se esforça para fazer arrumações, obras, com a ajuda do Conselho Escolar que, para ela, é atuante e assim o define: “Não sei se o CE está a minha frente, do lado, acima, mas estou agarrada com eles, estão comigo na gestão da escola. A parceria é tudo! [...] É uma complementação, dá força, respalda, decide junto. Conselho Escolar é órgão máximo, que te apóia, tu tens mais segurança nas decisões porque não estás sozinha. Qualquer coisa mais séria, eu chamo o CE. Tem que ter seriedade por parte do CE (MONTENEGRO, 2006).

Outro aspecto verificado nesta escola é a função que o Conselho Escolar assumiu de tratar as questões de conflito ou indisciplina de alunos e situações de conflito com professores. Todos os representantes entrevistados destacaram esse aspecto, como sendo um dos maiores ganhos para a atividade da escola. “O Conselho Escolar é o braço direito nas questões com alunos” afirma a diretora. O Conselho Escolar constituiu-se como um fórum de mediação. Ouve os alunos, os professores, chama os pais, encaminha encontros de mediação entre os envolvidos e, quando o mesmo não dá resultado, aplica medidas que, em alguns casos, chegam a sugerir aos pais a troca de escola dos filhos por falta de ambiente de convivência adequado. Evidencia-se aqui que o Conselho Escolar assume a função de respaldar as ações da direção, numa questão muito polêmica, que é a expulsão de alunos da escola.

Para a representante do segmento de professores, “A escola está muito vulnerável à sociedade, e o CE tem muita força nesse sentido, pois quando leva um resultado, um assunto para Secretaria de Educação e que foi o Conselho Escolar que decidiu, a visão de retorno é diferente. É forte, consegue garantir muitas coisas em termos de decisões” (HACKMAN, 2006). Aqui se percebe uma contradição, pois ao mesmo tempo em que a conselheira reconhece a força que pode ter o Conselho Escolar no diálogo com a sociedade e considera isso uma das grandes vantagens da existência do mesmo na escola, por outro lado, ao afirmar a vulnerabilidade do Conselho Escolar frente à sociedade, separa-se dela, definindo-se como parte de um órgão isolado da escola.

Já a presidente do Conselho Escolar, quando refere-se às vantagens do mesmo, destaca: É super importante, mas ainda falta muito para chegar a ser visto como importante por nós, professores, pelos alunos que não sabem nem o que é o CE, para os pais. É o órgão superior da escola, mas ainda não acordou para isto[...]. O CE facilita a vida da escola. É facilitador para as questões da escola, se conseguirmos aplicar como deve ser. Acho que estamos engatinhando nesta parte do Conselho Escolar. A hora que aprendermos que a gente é um órgão praticamente autônomo dentro da escola, no momento que vimos que nossa deliberação é acima de uma direção, poderíamos fazer maravilhas. Quando todos os segmentos se derem conta que, para fluir melhor, há um trabalho ainda a ser feito. Precisamos refletir sobre isso (DANIELLI, 2006). Esta fala revela a consciência de que muito precisa ser feito ainda para a consolidação do Conselho Escolar na escola e do caráter educativo do mesmo: “estamos aprendendo” (Ibidem).

Neste aspecto, a representante dos pais também corrobora sobre a importância da aprendizagem da participação: O Conselho Escolar trouxe mudança com certeza, porque tem a participação de todos os segmentos [...] por aí é o caminho. Com o CE, não tem como não ouvir e partilhar. Para nós foi ótima a participação dos envolvidos para tomar decisões porque é importante para a escola, para os filhos, fazer parte, participar. Os filhos aprendem e ficam faceiros com isso. Quando forem chamados a participar, têm o exemplo de casa (FERREIRA, 2006).

Pelos relatos dos representantes e da direção da escola, a prática de chamar a comunidade para assembleias é comum (ver também o gráfico). Pela leitura das atas, verificou-se que os assuntos variam muito e tratam desde questões de eleições, calendário escolar, até questões mais pedagógicas, de formação e construção de projetos. Porém, as reuniões por segmento não são tão frequentes. Todos os entrevistados foram unânimes em dizer que não há mecanismos formais de trocas entre os representantes e seus representados a não ser por assembleias gerais (com exceção de quando é necessário eleger representantes por segmento para comissões). As trocas, devoluções e encaminhamentos de assuntos ocorrem de maneira informal, a qualquer tempo, quando há necessidade. A presidente do Conselho Escolar reconhece que seria importante fazê-lo, mas enfatiza que as assembleias gerais dão conta do coletivo.

Na prática, os pais representam o segmento que mais se mobiliza para as assembleias, conforme constatado pelo acompanhamento que se fez das ações do Conselho Escolar durante o ano de 2006. O segmento alunos demonstrou menor mobilização. Em 2006, a escola ficou sem representante, pois, apesar de a aluna eleita ter sido muito ativa em 2005 segundo relatos, ao formar-se no final do ano, afastou-se e não havia mais suplentes para substituí-la e não foi providenciada a recomposição até a eleição em agosto. Mas, sobre eles, os demais representantes fizeram observações: “Outra dificuldade é a questão dos alunos. Eles até se empolgam na época da eleição, fazem um trabalho bom, mas depois, com o tempo vão se distanciando e abandonam. Não conseguimos entender porque isso acontece” (HACKMANN, 2006). O segmento pais também ressalva como o maior problema “os alunos não estarem participando”.(FERREIRA, 2006).

Outro elemento destacado como dificuldade reforça a questão do condicionante econômico-social do tempo disponível. Apesar de esse Conselho Escolar reunir-se mensalmente, a conselheira representante dos funcionários relata: “Tenho dificuldade de horário. Estou trabalhando ou não estou aqui, já sai e tenho que voltar e moro longe.” Ela também traz outro elemento apontado apenas por este segmento: “Conheço algumas funções do Conselho Escolar, mas, na verdade, não me sinto à vontade para algumas coisas que não conheço. Mas estou aprendendo” (Ibidem). Relata que às vezes não entende muito bem o que está sendo discutido e vai tentando observar, ouvir e aprender. Afirma que sabe mais das suas questões (a dos funcionários) e que se preocupa mais com elas. Mas “é importante por que tem mais gente pensando” (ABADIE, 2006).

Essa fala reporta-se novamente à questão da apropriação dos conhecimentos da gestão e dos aspectos pedagógicos da escola que nem sempre são da ciência de todos. Nem a escola, nem a Secretaria de Educação<sup>96</sup> realizaram movimentos neste sentido, o que traz à tona a questão da qualidade da participação efetiva dos segmentos nas decisões.

Como forma de mobilização dos segmentos para a eleição 2006 ao Conselho Escolar e para colaborar na sua formação, a escola também solicitou que a pesquisadora contribuísse com o processo e realizasse alguns movimentos na escola que também contribuíssem para a pesquisa. Para a direção e presidente do Conselho Escolar dessa escola, os dois segmentos

---

<sup>96</sup> Com exceção do período de 1998 a 2002 em que, como já foi dito, ocorreram alguns movimentos por parte da Secretaria de Educação no sentido de implantar e qualificar os Conselhos Escolares.

mais resistentes à participação eram os segmentos de pais e alunos. Assim, o primeiro movimento foi a aplicação de um questionário a estes segmentos. Os critérios sugeridos foram os mesmos aplicados na E.E.E.F. Pe. Rambo: aplicar o questionário aos pais que diariamente trazem seus filhos na entrada do turno e aos estudantes de sexta série, considerados aqueles que poderiam vir a participar do processo e que teriam ainda três anos de atividade. Foram entrevistados 16 pais e 61 alunos da sexta série<sup>97</sup>. No quadro abaixo estão elencadas as perguntas respondidas e o percentual correspondente à incidência das respostas do segmento pais.

#### QUADRO N° 7 - Entrevistas com os Pais da E.E. E.F. Edgar Schneider-2006

Pergunta	Sim	Não	Algumas	Talvez	Já participou
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	62,50%	37,50%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	62,50%	37,50%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	31,25%	31,25%	37,50%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	31,25%	68,75%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	31,25%	31,25%	----	37,50%	

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

A maioria dos entrevistados demonstrou saber sobre a exigência legal do Conselho Escolar e conhecer seus representantes (62,50%). Também afirmaram conhecer bem ou parcialmente o que faz o colegiado. Outro elemento relativo à participação foi a justificativa de que o fazem pouco por causa de fatores econômico-sociais: trabalho, tempo, desemprego e cuidados com a casa. Ao se manifestarem sobre a possibilidade de participação futura (até mesmo como conselheiro), responderam que gostariam de participar, ressaltando o condicionante tempo para fazê-lo. O mesmo argumento foi utilizado pelos que responderam que não participariam e ressaltaram que essa opção não era por falta de vontade, mas de tempo. Os outros que optaram pela alternativa de que talvez participassem, argumentaram que precisariam pensar sobre essa possibilidade e sua disponibilidade de tempo e horário compatível.

<sup>97</sup> Foram entrevistados todos os 16 pais presentes na entrada do turno no dia e as duas turmas de sexta série existentes na escola, que totalizaram 61 alunos.

As mesmas questões foram apresentadas ao segmento alunos que apresentou o seguinte resultado:

**QUADRO N° 8 - Entrevistas com os Alunos da E.E. E.F. Edgar Schneider- 2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	68,85%	31,15%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	27,87%	72,13%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	1,66%	72,14%	26,20%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	9,84%	90,16%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	27,87%	27,87%	----	36,06%	8,20%

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

Pelas respostas obtidas, percebeu-se uma visibilidade menor do Conselho Escolar entre os alunos. A maioria respondeu que não sabia da existência do Conselho Escolar, não conhecia seus membros e não sabia quais eram as atribuições do colegiado. O índice de desconhecimento aumentou mais ainda quando perguntados sobre a participação em reuniões ou Assembléias promovidas pelo Conselho Escolar: 90,16% disseram que não haviam participado de nenhuma atividade promovida pelo Conselho Escolar e evidenciaram que só os pais eram chamados.

Os alunos que manifestaram intenção de participar, fizeram-no na condição de serem representantes dos demais colegas nas eleições, apesar de demonstrarem não saber o que fazem seus representantes. Este grupo de alunos da sexta série ainda manifestou-se sobre a mobilização de alunos na escola, reconhecendo que ela é maior entre os alunos do noturno, que são adultos.

Além desta entrevista e a pedido da presidente do Conselho Escolar também foi realizada a oficina sobre ‘Participação: onde, quando e para quê? Conhecendo o Conselho Escolar’ com os alunos das duas turmas entrevistadas. Os alunos destas turmas demonstraram muita curiosidade em conhecer as atribuições do mesmo e em participar dele, ficando

totalmente absorvidos pelo trabalho da oficina. A falta de informação ficou evidente, bem como a cobrança pela falta de espaços para sua organização dentro da escola: “Não há incentivo”, “Não tem nada para a gente fazer” foram as falas que se repetiram durante o trabalho.

Na E.E.E.F. Edgar Schneider, quando o Conselho Escolar teve o esvaziamento do segmento alunos no final de 2005, nenhum outro segmento, nem a direção, propôs a sua reconstituição imediata. Os alunos ficaram de fora do rito das reuniões, constituindo-se numa desigualdade de participação, e isso pareceu normal para os Conselheiros. Se, por um lado, os demais conselheiros apontam a falta de participação dos alunos, por outro, pouco apareceu a preocupação em ofertar esse aprendizado, com exceção do trabalho da oficina à época da eleição.

Este capítulo se propôs a trazer os elementos da pesquisa nas escolas estaduais, desde o seu aspecto macro (contexto político, elaboração da legislação, correlação de forças) até o aspecto micro (o processo de implantação dos Conselhos Escolares nas duas escolas pesquisadas).

Resgatando o processo de conquista e conformação da gestão democrática e dos Conselhos Escolares, o mesmo está associado à luta da sociedade pela redemocratização do país e maior transparência do Estado. Mas, ao mesmo tempo, sofre a influência de elementos da Terceira Via que redefine o papel do Estado para adaptá-lo ao capitalismo, entre os quais se destaca a descentralização do poder, a busca de maior eficiência da ação governamental através de uma reforma do Estado e a parceria e responsabilização da sociedade civil para promover alternativas para o desenvolvimento da comunidade.

Assim propõe a composição do Terceiro Setor que, pressupondo um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público, constitui-se no chamado público não-estatal. Ao observarmos as escolas, percebe-se uma aproximação desta orientação a partir do momento em que, para receber os recursos do PDDE, as escolas tiveram que organizar uma entidade de direito privado, com CNPJ próprio, constituindo uma Unidade Executora. Nas escolas estaduais, a UEx foi escolhida por legislação estadual que optou pelo CPM para exercer tal função em detrimento dos Conselhos Escolares.

No estado do Rio Grande do Sul, as orientações que compõem a proposta de administração gerencial foram a tônica da maioria dos governos exercidos no período pesquisado. Quando foram realizadas as alterações da lei dos Conselhos Escolares, as mesmas vieram associadas a um conjunto de medidas gerenciais que alteravam a proposta de gestão da escola (Lei de Gestão Democrática), entre as quais destacamos a avaliação externa, a captação de recursos pela escola, o regime de colaboração com os municípios e a parceria com instituições e empresas privadas. Com um discurso baseado na eficiência da gestão com centralização do controle dos resultados, o princípio democrático da autonomia tem seu conteúdo alterado envolvendo a participação da comunidade na sustentação financeira das escolas.

Recentemente o contrato de gestão proposto pelo governo altera ainda mais os princípios democráticos da gestão, propondo maior responsabilidade da comunidade escolar para a superação de problemas com a imposição de metas a serem atingidas ao mesmo tempo em que institui prêmio-castigo às escolas, desrespeita os processos de eleição de diretor (possibilidade de destituí-lo por não alcançar as metas) e dos Conselhos Escolares (por não o reconhecer).

É neste contexto que os Conselhos Escolares são conquistados e implementados, dependendo muito mais do investimento pessoal das direções e da boa vontade da comunidade escolar. Apesar deste contexto adverso, a potencialidade da participação foi exercida, em maior ou menor grau, servindo como exercício da democracia e como mentor da fiscalização das ações das direções e da Secretaria de Educação. No capítulo seguinte, serão analisadas as escolas municipais pesquisadas.

## **5 A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM PORTO ALEGRE E A EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES**

Como se viu, no capítulo anterior, o contexto e a conformação legal da gestão democrática no estado do Rio Grande do Sul, neste capítulo se aplica o mesmo método, levando em consideração o município de Porto Alegre.

A primeira sessão é dedicada a resgatar o contexto do município de Porto Alegre e suas particularidades históricas e políticas, a correlação de forças do período que apresenta a predominância na prefeitura do Partido dos Trabalhadores, cuja orientação está mais voltada ao estímulo da democracia participativa para a condução de suas políticas.

A segunda sessão trata da constituição e análise da legislação elaborada nos anos de 1990, a partir da correlação de forças do período com destaque ao debate que envolveu sua elaboração e observados seus avanços e contradições. A última sessão dedica-se a traçar o perfil das escolas municipais pesquisadas e a constituição do Conselho Escolar em cada uma, trazendo os elementos da pesquisa de campo sobre sua implementação, seus avanços e dificuldades.

### **5.1 O CONTEXTO DE PORTO ALEGRE NOS ANOS DE 1980 A 2006**

Durante o período militar, as capitais eram consideradas áreas de segurança nacional e por isso os prefeitos eram nomeados pelo governo federal a exemplo dos governadores. Em 1985, Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, no rastro da redemocratização do país, retoma a eleição direta, elegendo Alceu Collares como prefeito. A Rede Municipal de Ensino/RME era pequena diante do que é hoje, pois havia uma prática de construir escolas e repassá-las ao governo do estado. Durante seu mandato, Alceu Collares acabou com esta prática, passando a construir e permanecer com o prédio vinculado à RME, o que iniciou um processo acelerado de sua expansão.

A seguir passa-se a nomear alguns dos sujeitos deste processo de redemocratização da cidade e da educação em Porto Alegre, bem como da construção da gestão democrática. Sabe-se que este não é um quadro completo, mas que aponta para sujeitos importantes na

compreensão da correlação de forças do período. Inicia pelos prefeitos da capital e seus respectivos secretários municipais de educação.

**QUADRO Nº. 9 – Prefeitos de Porto Alegre e seus respectivos secretários de educação (1985 a 2006)**

<b>Período do mandato</b>	<b>Prefeitos</b>	<b>Secretários Municipais de Educação</b>
1985 a 1988	Alceu de Deus Collares (PDT) Glênio Peres (PDT)- Vice	Neuza Canabarro
1989 a 1992	Olívio Dutra (PT) Tarso Genro (PT) -Vice	Ester Grossi
1993 a 1996	Tarso Genro (PT) Raul Pont (PT) – Vice	Nilton Bueno Ficher Sonia Pilla Vares
1997 a 2000	Raul Pont ( PT) José Fortunati ( PT) – Vice	José Clóvis de Azevedo
2001	Tarso Genro (PT) renunciou para concorrer ao cargo de governador João Werle (PT) – Vice	Eliezer Pacheco
2002 a 2004	João Werle ( PT)	Sofia Cavedon Maria de Fátima Baierle
2005 a 2008	José Fogaça ( PPP) Eliseu Santos (PTB) – Vice	Marilú Medeiros

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre

Também se considerou importante destacar os dirigentes da associação dos trabalhadores em educação deste período, haja vista serem eles informantes privilegiados deste processo, bem como sujeitos responsáveis pela mobilização do processo de constituição e consolidação dos Conselhos Escolares no município. A Associação dos Professores Municipais de Porto Alegre – APMPA – foi criada em 1964. Durante algum tempo ficou desativada, sendo retomada em 1985, sob a forma presidencialista (comandada por um presidente e demais diretores). Em 1992 mudou seu estatuto e denominação para ATEMPA- Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre, passando a ser conduzida por uma direção geral colegiada e outros diretores. O quadro a seguir destaca alguns dos dirigentes do período:

**QUADRO Nº. 10 – Dirigentes da APMPA ( 1985 a 1992) e ATEMPA (1992 a 2006)**

<b>Período</b>	<b>Dirigentes</b>
1985	Enio Porto Fernandes
1986 a 1988	Ana Lúcia Velhinho Costa
1988 a 1992*	Maria de Fátima Baierle
1992 a 1994	Sofia Cavedon Maria Anunciação Ciechero Sieczkowski Rosa Maria Pinheiro Mosna
1994 a 1998	Maria Anunciação Ciechero Sieczkowski Maria Assunção Oliveira dos Santos da Silva Isabel Letícia Medeiros
1998 a 2001	Joaquim Terra Pinto Tânia Maria Ferreira Rejane Assis Bicca
2001 a 2004	Joaquim Terra Pinto Ilois Oliveira de Souza Rejane Assis Bicca
2004 a 2007	Joaquim Terra Pinto Tânia Maria Ferreira Rejane Assis Bicca Carmem Celinda Munhoz Padilha**

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo, segundo informações do Livro de Atas da ATEMPA.

\* Em 1992 o estatuto foi alterado, passando a direção de presidencialista a colegiada.

\*\* Em 2004, o estatuto foi novamente alterado e acrescentou-se um quarto diretor nominado na direção colegiada.

Assim como ocorreu junto à direção do CPERS Sindicato, na ATEMPA, algumas dirigentes que atuaram junto à Associação passaram a compor o governo municipal, como secretárias em períodos posteriores aos seus mandatos sindicais, como pode ser observado no Quadro Nº. 9 deste capítulo.

De 1989 a 2004, durante 16 anos, que equivalem a quatro administrações, a prefeitura de Porto Alegre foi governada pela Frente Popular, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores<sup>98</sup>. Nesse período, a prefeitura passou a experienciar junto à cidade práticas participativas de decisão.

<sup>98</sup> Fizeram parte da Frente Popular o PCB, o PCdo B, PSB e PV.

Porto Alegre tem experimentado e praticado uma nova concepção de Estado. Esta concepção supera visões de Estado nas suas diferentes modalidades e expressões históricas. Trata-se da criação de mecanismos de desprivatização e democratização que colocam o aparelho estatal a serviço do interesse da cidadania. Este processo tem como princípio fundamental a prática da participação dos indivíduos na construção, na implementação e na fiscalização das políticas públicas (AZEVEDO, 2000, p.57).

Na contramão das políticas federais e das relações tecnocratizadas, estabeleceu-se um processo coletivo para tomada de decisões que o autor define como “a transformação do caráter privado do Estado para um Estado público sendo concretizado com a formação de esferas públicas de decisão, não estatal[...]” (AZEVEDO, 2000, p.57). O instrumento mais significativo desse processo é o Orçamento Participativo através do qual a população decide sobre a aplicação de todos os recursos orçamentários da cidade, discutindo as especificidades de cada região<sup>99</sup>. Além desse instrumento, foram criados os Conselhos Escolares com a participação de associações e instituições da sociedade civil organizada e os Congressos Municipais que eram abertos à participação de todos os cidadãos e que estabeleciam as diretrizes para todos os campos da administração da cidade.

Assim, o conceito de cidadania é reeditado e, segundo Pablo Gentili, isso ocorre na medida em que a população é convocada a “criar espaços educativos nos quais os sujeitos sociais sejam capazes de questionar, de assumir e também de submeter à crítica os valores, as normas e os direitos morais pertencentes a indivíduos, a grupos e a comunidades, inclusive os seus próprios” (GENTILI, 2000, p.143).

A educação pública municipal, com base nesse movimento de organização da cidade, passou a buscar implementar um projeto educativo que se adequasse a esse processo e que desse conta das reivindicações históricas dos trabalhadores em educação. Assim, foi implantado um projeto político-pedagógico denominado Escola Cidadã que, entre seus princípios, destacava o acesso, a permanência e o sucesso do educando na escola, com a qualificação do ensino público municipal.

Este conceito de escola cidadã não nasceu em Porto Alegre, mas no movimento nacional a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990. O movimento configurou-se a partir do enfrentamento ao discurso da proposta neoliberal de educação,

---

<sup>99</sup> A efetivação do OP estipulou uma metodologia que dividiu a cidade em 16 grandes regiões, como forma de viabilizar seu funcionamento e articular a participação de todas as comunidades, incluindo a periferia.

propondo como alternativa uma concepção baseada na democracia e na participação na gestão, na eleição de diretores e na própria democratização do Estado.

Esses princípios, segundo o secretário de educação do município José Clóvis de Azevedo (2000), foram assumidos, pois se tratava de democratizar o Estado também na esfera educacional:

Era necessário “desprivatizar” a escola estatal municipal, isto é, substituir o seu conteúdo, a sua concepção hegemônica pelos valores e interesses privados, pelos valores e interesses dos seus usuários. Era necessário, portanto, criar na educação uma esfera pública não estatal que possibilitasse à cidade discutir e influenciar a construção da política pública para a educação. Em outras palavras, através da criação de mecanismos e de espaços de participação, iniciou-se, na segunda gestão, a transformação da escola estatal municipal em uma escola pública municipal (AZEVEDO, 2000, p.62).

A partir de 1994, a Secretaria Municipal de Educação, tendo como titular Sonia Pilla Vares, dá início à proposta de reestruturação da rede municipal de ensino, que “começa a tomar forma a partir de inúmeras reuniões com as escolas, onde se inicia o processo de implantação do projeto Constituinte Escolar” (BATISTA, 2002, p.103). Este processo envolveu a Secretaria e os representantes dos segmentos da comunidade escolar num debate, a partir de assembleias nas escolas, divididos em grupos temáticos. Em seguida, ocorreram encontros regionais para sistematizar esses temas. O mote da reflexão baseava-se na ‘escola que temos e a escola que queremos’. A partir daí, tinha-se um diagnóstico de toda a Rede e a necessidade de “profundas mudanças institucionais que reestruturassem o currículo escolar e que superassem o caráter conservador e excludente da escola pública” (Ibidem).

O processo da Constituinte Escolar Municipal culminou com a realização de um Congresso que definiu as diretrizes e princípios para a educação municipal. José Clóvis de Azevedo ressalta que, “com a criação do Sistema Municipal de Ensino, a experiência do Congresso foi absorvida, incorporada na legislação e transformada na instância máxima da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre” (AZEVEDO, 2000, p.89).

Entre os princípios apresentados para a gestão, destacam-se alguns a título de exemplificar o conteúdo afirmado no Congresso Constituinte que definiu os princípios para a educação em Porto Alegre:

1. A construção da gestão democrática na escola passa pela garantia de participação de todos os segmentos nas decisões e encaminhamentos.
2. A escola deve ser sensível às demandas e anseios da comunidade. Para isto deve buscar meios de participação, onde cada grupo possa expressar suas idéias e necessidades, sendo um espaço público de construção e vivência da cidadania.
3. Trabalhar a relação representante para com o representado e vice-versa, fortalecendo a participação de cada segmento do Conselho Escolar (SMED, 1995, p. 23).

A partir de 1995, as escolas municipais iniciam um processo de reformulação curricular e de construção do regimento escolar que incorporasse essas deliberações. Esse processo, por sua vez, desencadeou a discussão sobre a reorganização do ensino, “através da criação de novos espaços e tempos de ensino, com o objetivo de superar a organização seriada da escola tradicional” (SMED, 1995, p.105). Tratava-se da proposta de organizar o ensino por ciclos de formação<sup>100</sup>, distribuídos em nove anos: I ciclo: dos 6 anos aos 8 anos e 11 meses; II ciclo: dos 9 anos aos 11 anos e 11 meses; III ciclo: dos 12 anos aos 14 anos e 11 meses. Para os alunos que ingressassem com defasagem entre sua faixa etária e sua escolarização, haveria a turma de progressão, que poderia avançar o aluno, tão logo ele superasse as dificuldades apresentadas (SMED, 2003).

A proposta foi discutida e implementada inicialmente em duas escolas da RME, mas, ao longo dos anos, foi sendo incorporada por todas as escolas municipais de ensino fundamental. O processo de implantação passava por ampla discussão com a comunidade escolar que, ao final, por decisão em assembléia, definia ou não a adesão ao novo sistema. Há relatos de que, em algumas escolas, havia resistência por parte dos professores e que a definição acabou sendo pelo voto dos pais.

Em agosto de 1999, foi realizado o II Congresso Municipal de Educação. Esse Congresso, a exemplo da Constituinte, mobilizou não só os segmentos da comunidade escolar, como as creches comunitárias conveniadas, as entidades conveniadas do Movimento de Alfabetização de Porto Alegre/ MOVA e o Fórum de Entidades, num total de 22 entidades (SMED, 2000). As discussões se basearam em três eixos: democratização do acesso, democratização do conhecimento e democratização da gestão.

---

<sup>100</sup> Os ciclos de formação foram implantados em vários países do mundo, como França, Espanha, Portugal, etc. e também em várias cidades brasileiras que adotaram diferentes maneiras de organizá-lo.

O regimento do II Congresso foi aprovado pelo 8º Encontro de Conselhos Escolares, que aconteceu em setembro de 1999. Também os Conselheiros se instrumentalizaram para coordenarem o processo de discussão nas escolas e nas regiões, o que aconteceu em outubro e novembro, incluindo a eleição de delegados para o Congresso em dezembro. Essa ação reafirmou os princípios constituintes e avançou, definindo proposta para o Congresso da Cidade.

Nesse contexto, em que o envolvimento da comunidade na formulação de políticas públicas encontrou canais institucionais, havia o desafio de construir e consolidar a democratização do Sistema de Ensino. Com o objetivo de garantir uma gestão mais democrática, as escolas municipais passaram a vivenciar a eleição direta para direções de escolas (desde 1985, com o colegiado<sup>101</sup>), a organização dos Conselhos Escolares (a partir de 1993), a descentralização de recursos financeiros para as unidades de ensino, a realização do Orçamento Participativo- OP/ SMED (a partir de 1998), entre outros.

## 5.2 A LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Embalados pelo processo de elaboração das Constituintes Federal e Estadual, os municípios passaram a organizar suas Leis Orgânicas. Assim, o município de Porto Alegre promulgou sua lei em 03 de abril de 1990, reafirmando os princípios democráticos já referendados nas Constituições apresentadas. Na seção VI que trata da educação, foi estabelecido que

Art. 177 – O ensino público municipal será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI – gestão democrática;

[...]

Art. 181 – É assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se em todos os estabelecimentos de ensino municipal, através de associações, grêmios e outras formas.

Parágrafo único – Será responsabilizada a autoridade educacional que embaraçar ou impedir a organização ou o funcionamento das entidades referidas neste artigo.

Art. 182 – As escolas públicas municipais contarão com Conselhos Escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, na forma da lei.

---

<sup>101</sup> O colegiado foi o nome dado ao processo eleitoral para Diretor da escola, em que votavam todos os segmentos, mas os professores tinham um voto com peso maior (100%) e os demais segmentos com peso menor (75%).

[...]

Art. 189 - Os estabelecimentos de ensino deverão ter um regimento elaborado pela comunidade escolar, homologado pelo Conselho Escolar da escola e submetido a posterior aprovação do Conselho Escolar Municipal de Educação.

O artigo 181, em parte, já vem sendo aplicado no município há muito tempo. Segundo o presidente da União Municipal de Estudantes Secundaristas de Porto Alegre/UMESPA<sup>102</sup>, fundada em 10 de novembro de 1956, não há um número exato dos Grêmios existentes em Porto Alegre. “O que temos são os Grêmios cadastrados aqui na UMESPA, que fechou em 2006, com 35 Grêmios Estudantis. Existem também mais 15 Grêmios que não são cadastrados, mas existem, totalizando, 50 Grêmios Estudantis” (informação verbal).

O líder estudantil afirma que, em 2006, a entidade realizou uma pesquisa nas escolas de Porto Alegre, encontrando mais de 20 Grêmios Estudantis e não cadastrados, a maioria em escolas municipais e privadas de pequeno porte. Para ele “a informação da existência destas entidades não chega até nós porque, muitas vezes, as Direções das Escolas não informam a estes Grêmios a existência da UMESPA, prejudicando o trabalho desses Grêmios” (informação verbal).

Mas, em seguida, ocorreu o processo de regulamentação do artigo 182 da Lei Orgânica. A sociedade organizada (em especial as associações ligadas à educação) tinha avançado muito nas discussões dos princípios para a gestão democrática, através dos processos constituintes federal, estadual e municipal. Já havia acúmulo e legislações sobre o tema dos Conselhos Escolares (Lei Estadual nº 9.232 /91 e Lei nº 9.262/91).

O legislativo, através do Vereador José Valdir, do PT, apresentou um projeto de lei na Câmara Municipal de Vereadores propondo a regulamentação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais. A Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre/ATEMPA solicitou ao vereador que o processo não tramitasse rapidamente, dando tempo para a categoria discutir o projeto amplamente.

Eis o relato da diretora da associação no ano de 1991, Rosa Mosna, sobre o processo que se desencadeou nas escolas: “Como já havia, em âmbito estadual, um processo bastante avançado de eleição de diretores e de constituição dos Conselhos Escolares, o vereador

---

<sup>102</sup> Informações concedidas por Lucas Becker, presidente da UMESPA, em 12 de janeiro de 2007.

José Valdir apresentou, portanto, no ano de 1991, um Projeto de Lei aos moldes do existente no estado. Mas ele apresentou o projeto e ficou segurando-o na Câmara para não evoluir nas comissões até que fizéssemos um amplo debate na categoria. Naquela ocasião, a rede era bem menor do que ela é hoje, e eu me lembro que montamos um processo muito vigoroso de discussão em todas as escolas e foi, portanto, muito rico. Mas foi um processo bem disputado, porque obviamente existia um número considerável de professores com uma visão bastante conservadora e que não queria perder essa hegemonia (porque era hegemonia sim, pois todos os segmentos juntos totalizavam 75% dos votos e os professores tinham 100%); portanto, era um processo de hegemonia total dos professores que não queriam abrir mão desta condição (referindo-se ao colegiado). O debate foi bem difícil. Eles argumentavam que os professores é que tinham a condição técnica de saber avaliar, enfim, porque as nossas escolas são escolas de periferia, a grande maioria dos pais tinha uma escolaridade bastante baixa e que, portanto, os pais não tinham a condição de escolher quem seria a melhor direção para a escola “(MOSNA, 2006).

Outro fator importante neste processo foi o controvertido posicionamento da Secretaria de Educação com relação a essa lei. Paradoxalmente, o que era apregoado pela administração popular, de ampliar a participação da comunidade nos debates e formulações de políticas, o posicionamento da secretária de educação<sup>103</sup> não abarcava essa compreensão, pois defendia a transformação do Colegiado em Conselho Escolar, mantendo os mesmos padrões de organização, que davam aos professores hegemonia sobre o processo decisório. Assim descreve a diretora sindical Rosa Mosna: “Este processo também foi bastante difícil para se fazer; a disputa foi bem grande porque a direção da Secretaria, mais precisamente na figura da professora Ester Grossi e da sua assessoria [...]; tinham uma visão elitista, uma visão de que cabia aos professores essa condição técnica de avaliar qual seria a melhor direção e eram muito refratários da questão mesmo da participação popular. E a idéia da secretária era de transformar o colegiado em Conselho Escolar, *ipsis litteris*, só trocando o nome e ficando com aquela mesma sistemática. Então foi uma disputa bastante difícil” (MOSNA, 2006).

Além deste fator controverso que dividiu as posições da própria bancada da base do governo, havia outro elemento que contribuía para a composição da correlação de forças que apoiavam ou não o projeto: o fato de que o mesmo havia sido apresentado por um vereador do

---

<sup>103</sup> Os demais secretários de educação sempre defenderam publicamente a ampliação da participação da comunidade escolar nos processos decisórios.

PT. Isso abriu a possibilidade aos vereadores de oposição de aproximarem-se da proposta defendida por parte da categoria de maior participação da comunidade na gestão ou da proposta que temia interferência da comunidade no pedagógico. A ampla discussão que se estabeleceu conquistou aliados no legislativo, muitos dos quais “não por estarem convictos de que aquele era um processo que vinha para qualificar a educação, mas sim pela disputa partidária que ocorreu dentro do legislativo” (MOSNA, 2006). A diretora relata que, por conta disso, a disputa para aprovação da lei foi muito grande e que tiveram que debater intensamente com os vereadores de todos os partidos para aprovarem a proposta dos Conselhos Escolares.

Mas, apesar do processo de debate com a categoria e com o legislativo municipal, a atual diretora de assuntos sindicais da ATEMPA avalia que “a gestão democrática não foi conquista da categoria, foi muito mais da administração popular. Muitos secretários e assessores que foram para a Secretaria de Educação tinham participado do movimento de discussão no estado (Constituinte, greves, lei estadual) e isso deu outra qualidade a esses sujeitos”( PADILHA, 2006).

A Lei Complementar nº 292 de 15 de janeiro de 1993 foi aprovada, e seus princípios fundamentais não diferem muito da lei Estadual 9232/91, quanto à sistemática de organização e funcionamento do Conselho Escolar. O artigo segundo da lei municipal repete a mesma redação da lei estadual. Mas, quanto às atribuições do Conselho Escolar, aparecem algumas alterações que ampliam a capacidade de ação pedagógica dos conselheiros:

Art. 3º- Dentre as atribuições do Conselho Escolar, a serem definidas no respectivo regimento de cada unidade escolar, devem obrigatoriamente contar as de :

I - elaborar seu regimento;

II – adotar, modificar e aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da escola sobre a programação e aplicação dos recursos à manutenção e conservação da escola;

III- criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo pedagógico da unidade escolar;

IV – divulgar, periódica e sistematicamente informações referentes ao uso dos recursos financeiros, qualidade dos serviços prestados e resultados obtidos;

V - coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar;

VI - convocar assembléias gerais ou dos segmentos;

VII- propor, coordenar a discussão junto aos segmentos da comunidade escolar e votar alterações no currículo escolar, no que for atribuição da unidade, respeitada a legislação vigente;

- VIII- propor coordenar a discussão junto aos segmentos e votar alterações metodológicas, didáticas e administrativas da escola, respeitada a legislação vigente;
- IX- definir o calendário escolar, no que competir à unidade, observada a legislação vigente;
- X- fiscalizar a gestão administrativo-pedagógica e financeira da unidade escolar.

Pode-se perceber, pelos destaques<sup>104</sup>, que esta possibilidade clara de participação nas discussões e definições da proposta pedagógica da escola significou um avanço na produção do que havia sido realizado até então. O Conselho Escolar, por definição, deixa de ser apenas consultivo da questão financeira e abre-se à demanda da escola que pretende ter, quanto à sua organização do ensino, passando a coordenar os processos de discussão de alteração da proposta pedagógica e metodológica como no caso da migração das escolas do sistema seriado para a proposta de ciclos de formação. Os relatos dão conta de que este debate foi intenso entre os membros da comunidade escolar e que a decisão final realizada através de votação, em algumas escolas, teve o resultado definido pelos pais e alunos, com posição contrária de professores.

A diretora sindical Rosa Mosna defende que a concepção que se tinha “era de que os pais precisavam se apropriar da escola e normalmente a escola só chama os pais quando tem problema. [...] Entendíamos que era fundamental a participação dos pais nesta questão de discutir a qualidade da educação. Embora eles pudessem não ter conhecimento técnico da pedagogia, eles sabem o que é bom para os filhos e têm condições de interferir neste processo” (MOSNA, 2006).

A atual diretora sindical, Carmem Padilha, afirma que o resultado da existência dos Conselhos Escolares é “ter uma gestão não estatal, onde a comunidade escolar pudesse realmente incidir, interagir e construir a proposta pedagógica”( PADILHA, 2006).

A Lei de Conselhos Escolares foi regulamentada pelo Decreto 10.725/93 e não sofreu alterações em sua essência até os dias de hoje. As mudanças que foram incorporadas vieram sob a forma de decretos que dispuseram sobre a regulamentação do repasse de recursos financeiros para as escolas. O decreto 11.600/1996 estabeleceu em seu artigo primeiro que os recursos próprios do município e os provenientes de convênio, destinados às unidades escolares serão geridos pela comunidade escolar, por meio dos Conselhos Escolares,

---

<sup>104</sup> Os grifos foram realizados pela autora deste trabalho, para destacar as mudanças que apareceram nesta lei se comparada à lei estadual.

competindo ao mesmo deliberar sobre a aplicação dos recursos, fiscalizar sua execução e aprovar ou não a prestação de contas. Os ordenadores de despesa, por esse decreto, eram os diretores e seus vices, e outro aspecto a ressaltar é que o Conselho Escolar nas escolas municipais não tinha sido transformado em um captador de recursos.

Pelo decreto 11.952/1998, os Conselhos Escolares do município de Porto Alegre foram transformados em Unidades Executoras para receber os repasses dos órgãos públicos (municipais e federais) que deveriam ser aplicados conforme o Plano de Aplicação de Recursos – PAR – elaborado pelo próprio Conselho Escolar em conformidade com o projeto político-pedagógico da escola.

A Procuradoria Municipal, através de sua assessoria jurídica (1998), manifestou-se sobre o tema, afirmando que os Conselhos Escolares não se constituíam numa figura jurídica alheia ao município, porque dele participavam funcionários municipais e que, para gerir o recurso, existia uma relação de interdependência possibilitada pela aprovação do PAR. “São, portanto, figuras jurídicas híbridas, talvez a denominada ‘esfera pública não estatal’, ainda não apanhada pelo direito, porém dentre tantas em franco desenvolvimento pelo país” (Processo Administrativo nº 01.046528.98.9, 1998, p. 6).

Porém, em 2003, em função de um prêmio em dinheiro conquistado por uma escola do município<sup>105</sup>, foi elaborado o decreto 14.240/2003 que flexibilizou o repasse de recursos aos Conselhos Escolares, viabilizando parcerias de caráter pedagógico, desde que os mesmos estivessem em consonância com o projeto da escola e que recebessem o aval da Secretaria Municipal de Educação.

Art.7º A – As escolas da Rede Municipal de Ensino poderão apresentar projetos de captação de recursos para viabilizar parcerias de caráter pedagógico.

Art. 7º B- Os projetos apresentados passarão por avaliação da SMED e serão aprovados pelos setores competentes da Secretaria.

O decreto também estabelece que, uma vez aprovado o projeto, os recursos provenientes passam a ter a prerrogativa de recurso orçamentário do município e deverão ser obedecidos os mesmos trâmites para seu gerenciamento. Porém, este decreto abre um precedente para que o Conselho Escolar passe a ser um captador de recursos, embora o possa

---

<sup>105</sup> A escola realizava um projeto de música na comunidade que foi reconhecido e premiado em dinheiro pela Fundação Junia Rabelo e através deste recurso foi possível ampliar e qualificar o projeto.

apenas para projetos pedagógicos, autorizados pelos membros do Conselho Escolar e pela Secretaria.

Enquanto o sindicato, num primeiro momento, estabeleceu um debate vigoroso para aprovação da legislação, após sua conquista e implementação, não propôs movimentos para a sua qualificação. A atual diretora reconhece que faltaram ações do sindicato para qualificar o processo de implantação dos Conselhos Escolares, mas lembra que “o problema é que os Conselhos Escolares reproduzem a concepção paternalista, que está introjetada na sociedade. As pessoas não têm a prática da participação, da reunião, de se sentirem sujeitos do processo, de tomarem para si a capacidade de se organizar, de propor. Isso tem a ver com um momento da sociedade. [...] Tivemos um ascenso da classe trabalhadora e hoje se vive um refluxo. Não é momento de conquista, mas de manter o que se tem” (PADILHA, 2006).

Mas, há algumas ações que foram experienciadas e estimuladas pelo poder público (Secretaria Municipal de Educação) desde que a RME constituiu seus Conselhos Escolares, através de eleições diretas que qualificaram a participação da comunidade escolar na definição dos rumos da educação: a construção do Plano Anual (que avalia e define as ações de escola para o ano seguinte), o Plano de Aplicação e Recursos – PAR (que planeja e acompanha a execução dos recursos à escola, além de prestar contas do repasse municipal que atualmente é bimestral), a construção dos Congressos Municipais de Educação e, recentemente, do Plano Municipal de Educação, com a participação de toda comunidade escolar<sup>106</sup>, a formação sistemática dos conselheiros através de encontros por região e gerais<sup>107</sup>, abordando temas diversos, o Planejamento e o Orçamento Participativo das Escolas (em que o Conselho Escolar coordena a elaboração de projeto da escola e da região que concorrem a aporte de recursos, inspirado no OP Cidade).

Este processo inicia com a participação ativa da comunidade escolar, na construção do plano anual da escola, deliberando sobre as ações estratégicas da unidade das quais seleciona uma que será apresentada sob a forma de projeto que concorrerá ao aporte de recursos, após

---

<sup>106</sup> Apesar de o Plano ter sido elaborado sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação em conjunto com 43 entidades ligadas à educação em Porto Alegre, sendo encaminhado no final da gestão João Werle (PT) para a Câmara de Vereadores, onde devia ser aprovado, o atual prefeito José Fogaça (PPS) retirou o projeto da Câmara e não está claro o que vai acontecer.

<sup>107</sup> Essas formações ocorreram desde a implantação dos Conselhos Escolares no município de Porto Alegre até 2004. A partir de 2005, com a saída da Administração Popular da prefeitura, a nova administração, coordenada pelo Partido Progressista Social- PPS, deixou de fazê-lo.

passar por diversas instâncias, em que delegados das escolas acompanharão toda a discussão dos projetos em cada região, elegendo aqueles que considerarem mais significativos. Os delegados compõem um Conselho que elabora o regimento e redesenha o processo a cada ano a partir das avaliações das escolas (HELO, 2000). Atualmente o valor destinado a esses projetos está fixado em torno de R\$ 400.000,00 divididos pelas regiões da cidade, e os projetos são constituídos regionalmente a partir das demandas de cada unidade, contemplando a todos.

O OP/ SMED propiciou a discussão das necessidades e problemas regionais e estimulou a parceria e a troca de experiências entre as escolas, bem como foi um exercício de mobilização e participação de todos os segmentos da comunidade escolar (em média de 10 a 15 mil participantes em cada ano), exercitando a democracia e estimulando esses segmentos a organização e participação em movimentos da cidade.

O resultado da criação de todos estes espaços institucionais foi a reafirmação da escola como espaço de aprendizagem, vulnerável às práticas sociais e culturais, bem como estimulou a qualificação das relações existentes dentro da escola. Mas, na prática, o quanto essa ação desencadeou um processo qualificado de participação, só poderá ser verificada a partir do desenvolvimento da pesquisa empírica, o que será feito na seção seguinte.

Para Rosa Mosna, a questão da criação dos Conselhos Escolares tem um significado pedagógico na democratização do país. “No momento em que as escolas derem conhecimento às comunidades das questões pedagógicas, financeiras e administrativas da educação é que vamos conseguir que elas deixem de ter uma visão paternalista e patrimonialista e exerçam sua cidadania por completo” (MOSNA, 2006).

Na avaliação da dirigente sindical Carmem Padilha, as escolas têm Conselhos Escolares em estágios diferentes. “Em muitas são meros adornos, muitos só referendam o que a equipe diretiva traz, com diferenças nas escolas que tiveram questões e chamaram o CE e estabeleceram o debate com a comunidade. Teríamos que ter instâncias para o debate, onde todos fossem sujeitos. [...] Seria uma utopia pensar que teríamos Conselhos Escolares mobilizados, participativos, só por que tem a lei” (PADILHA, 2006).

### 5.3 AS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE

Segundo dados da Secretaria de Educação<sup>108</sup>, a RME de Porto Alegre possui 92 escolas considerando a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Ponderando apenas o ensino fundamental, existem 50 escolas, sendo que quatro são especiais. Todas as escolas contam com Conselhos Escolares organizados, que substituíram os CPMs.

A Prefeitura possui convênio com 139 creches comunitárias<sup>109</sup>, organizadas ou mantidas por associações de moradores e entidades, que também atende à demanda de educação infantil da cidade. Ainda segundo os dados da Secretaria, a Rede possui 59.607 alunos, dos quais 41.359 são do ensino fundamental, que trabalham com a proposta por ciclos de formação em todas as unidades, com duração de nove anos. A RME conta com 3.896 professores, todos contratados através de concurso público.

O município conta com um Conselho Municipal de Educação- CME/POA, instituído pela Lei Complementar 248/91 que normatiza e fiscaliza o sistema municipal de ensino de Porto Alegre, incluindo escolas municipais, creches conveniadas e escolas infantis particulares. O Sistema Municipal de Ensino foi instituído em 1998 pela Lei 8.198, conforme faculta a LDBEN<sup>110</sup>, e é composto pelo CME e SMED e fortalece a autonomia do município.

Quando foram procuradas as duas escolas municipais localizadas no bairro São José na região Partenon, as mesmas aceitaram prontamente em participar do projeto de pesquisa. As diretoras e os presidentes do Conselho Escolar encaminharam consulta ao colegiado para autorizar oficialmente o trabalho. Em reunião ordinária do Conselho Escolar, os conselheiros ouviram uma breve exposição dos objetivos da pesquisa e todos manifestaram sua aprovação em participar, apenas solicitando o compromisso de devolução dos resultados da pesquisa para o colegiado.

### **5.3.1 A Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz e a efetivação do Conselho Escolar**

---

<sup>108</sup> Dados coletados no site [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br), acessado em 24 de setembro de 2006.

<sup>109</sup> Para maiores informações sobre creches comunitárias, ver a dissertação de Mestrado da UFRGS: SUSIN, Maria Otília Kroeff. A Educação Infantil em Porto Alegre: Um estudo das creches Comunitárias. Porto Alegre, 2005.

<sup>110</sup> A LDBEN faculta ao município ter seu sistema próprio ou integrar o sistema estadual de ensino (Artigo 11).

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz localiza-se no bairro São José. Conforme este bairro foi crescendo, a necessidade de ampliação da oferta de vagas foi se intensificando, o que levou a comunidade a se organizar e disputar no Orçamento Participativo da cidade a construção de outra escola municipal no bairro.

Esta mobilização ocorreu com amplo apoio da Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo, já existente, que esperava apenas ampliar com um novo prédio a sua unidade. Mas o que acabou acontecendo foi que em 1996 foi inaugurada uma nova escola, a E.M.E.F. Morro da Cruz, com 250 alunos, permanecendo a E.M.E.F. Judith funcionando regularmente.

Atualmente a escola possui 1200 alunos, 63 professores e 14 funcionários, sendo que destes, três são do quadro de carreira e onze são terceirizados através de uma cooperativa de trabalho. É considerada uma escola de tamanho grande pela Secretaria Municipal de Educação.

Possui 27 salas de aula, distribuídas em quatro pavilhões, duas salas multimeios (com DVD e vídeo), uma sala de artes, uma sala de geografia, um laboratório de informática, um laboratório de ciências, um laboratório de aprendizagem, uma biblioteca, um refeitório, uma área coberta, duas quadras de esportes, uma pracinha de madeira, grande pátio interno para recreação, área de gramado, arborização e jardim. Também possui uma sala para o Grêmio Estudantil (organizado em 2005), uma sala para o material do projeto Abrindo Espaços e sala do Conselho Escolar.

A EMEF Morro da Cruz nasceu adotando o sistema de ciclos de formação desde sua inauguração. Esta proposta contempla nove anos de escolaridade ofertada, dividida em três ciclos (A, B e C) de três anos cada um, oferecidos nos dois turnos.

Desde 2005, a escola passou a oferecer para a comunidade as atividades de oficinas esportivas, de geração de renda ou culturais nos finais de semana<sup>111</sup>. O Projeto Abrindo Espaços é uma versão do Escola Aberta a partir de uma parceria da prefeitura municipal com

---

<sup>111</sup> Até 2004, oficinas culturais e esportivas eram oferecidas em todas as escolas da Rede, no turno inverso dos alunos, através de horas previstas no quadro de recursos humanos da escola conforme seu tamanho (com 20h no mínimo para projetos). Também havia a possibilidade de contratação de oficineiros através do projeto do OP SMED.

o MEC e UNESCO, que repassava os recursos para a escola . Em 2006 o MEC assumiu este projeto e passou a repassar recursos diretamente para a escola, em conta específica para este fim. A adesão ao projeto passou por discussão com o Conselho Escolar que chamou uma assembléia geral para definir sua participação. Também o Conselho Escolar definiu os critérios para a seleção das oficinas oferecidas, levando em consideração a proposta pedagógica da escola e as necessidades da comunidade em que está inserida. As inscrições para as oficinas são realizadas no início de cada semestre sendo amplamente divulgadas para a comunidade através das associações, de cartazes e bilhetes entregues a todos os alunos. Em 2006 foram oferecidas oficinas de Hip Hop, capoeira, percussão, grafite, crochê e tricô em tecido, artesanato, bijuteria, futebol, basquetebol e jardinagem.

Também em 2006 ocorreu uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e o Esporte Clube Internacional através da Fundação Saci, que pagou uma dívida trabalhista através de projeto social, desenvolvendo oficinas nas escolas públicas estaduais e municipais. A EMEF Morro da Cruz foi contemplada com oficinas de espanhol e computação, desenvolvidas à noite para toda a comunidade, e oficina de Ballet para crianças do Jardim de Infância, oferecida no horário regular de aula, duas vezes por semana.

Logo após a inauguração da escola, foram constituídos processos democráticos de eleição para diretor<sup>112</sup> e para o Conselho Escolar pela comunidade escolar. As atas deste período destacam ampla participação da comunidade e uma preocupação em estabelecer as eleições, regularizando estas instâncias.

Não houve organização de CPM nesta escola, pois ela já nasceu com a organização de Conselho Escolar que foi instituído em 1997, um ano após a inauguração da escola. Desde então, teve cinco direções do Conselho Escolar constituídas por eleição. Atualmente o Conselho Escolar conta com uma constituição paritária<sup>113</sup> de dois membros titulares e dois suplentes em cada segmento (dois pais, dois alunos, dois funcionários e dois professores). O Conselho Escolar apresenta-se completo, com todos os segmentos representados, sendo que os titulares e os suplentes participam das reuniões.

---

<sup>112</sup> A primeira diretora foi indicada pela Secretaria de forma provisória até que o processo eleitoral fosse desencadeado e pudesse assumir uma direção eleita pela comunidade escolar.

<sup>113</sup> Pela primeira vez, pois nas outras quatro direções teve composição com número maior de pais e professores.

Esta é a única escola que possui uma sala, ao lado da direção, para o Conselho Escolar, onde são guardados os documentos, livros de atas, etc. A sala costuma ser usada para receber pais, alunos, professores, funcionários ou visitantes para reuniões. Pelas entrevistas com a presidente do Conselho Escolar e com os representantes dos quatro segmentos, pode-se perceber que todos têm uma boa visão dos conselheiros, de suas atribuições e dos recursos que a escola recebe, bem como apresentaram clareza sobre o tramite de discussão, decisão e acompanhamento da prestação de contas. No gráfico abaixo, podem ser observados os recursos que a escola recebe.

**GRÁFICO Nº 5 – Resumo dos recursos financeiros da E.M.E.F. Morro da Cruz-2006**

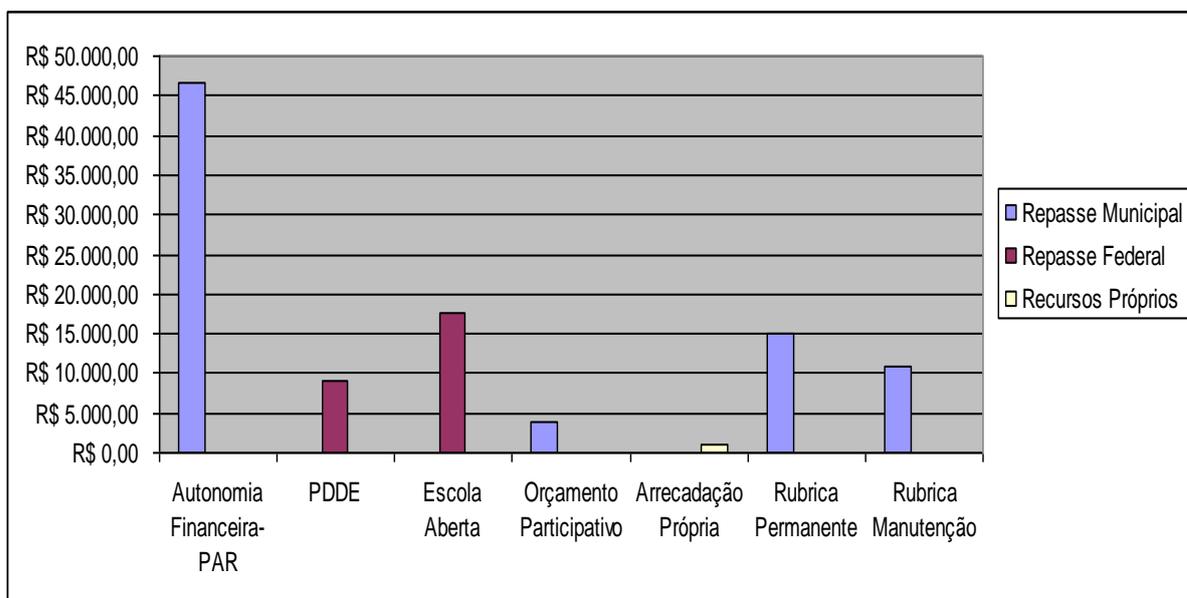


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo segundo informações fornecidas pela diretora da escola.

O plano de Aplicação de recursos – o PAR – referente à autonomia financeira é o recurso repassado pela prefeitura de R\$ 46.578,93 representando 44,73 % do total de recursos, repassado bimestralmente à escola. Mas ela recebeu mais R\$11.000,00 na rubrica de manutenção e R\$15.000,00 na rubrica de permanente, ambos os recursos provenientes da mantenedora. Acrescente-se a esses valores o recurso do OP no valor de R\$ 3.980,00 totalizando R\$ 76.558,93, ou seja, 73,53% do valor total dos recursos da escola.

A escola também recebe recursos repassados pelo governo federal<sup>114</sup>, através do Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE (R\$ 8.949,45) e Escola Aberta ou projeto Abrindo Espaços (R\$ 17.610,00), significando 8,59% e 16,91% respectivamente. Esses recursos de programas federais que correspondem a 25,5% do total de recursos da escola são repassados à Unidade Executora- UEx que, no caso, é o Conselho Escolar.

Apesar de todos os conselheiros entrevistados terem reafirmado o compromisso da administração pública com a manutenção e financiamento da escola, o Conselho Escolar coordena a realização de uma festa junina anual, com o objetivo de financiar passeios pedagógicos ou de adquirir algum equipamento. Em 2006, a escola arrecadou R\$ 1.000,00 que correspondem a 0,96% dos recursos totais da escola. O Conselho Escolar discutiu e autorizou que metade deste recurso ficaria sob os cuidados da direção para administrar situações emergenciais e metade dele seria usado para comprar material pedagógico para os alunos. O recurso ficou em conta separada sob a guarda da direção, que presta contas sobre o valor através de notas fiscais.

Esta escola mantém a tradição de consultar os segmentos para a tomada de decisões em situações específicas, para avaliação anual da escola e do trabalho, para o planejamento do ano seguinte, para a priorização dos investimentos, bem como para a elaboração do projeto do OP /SMED.

Através da leitura das 182 atas do colegiado, percebeu-se que a ênfase das discussões, num primeiro momento, era com a regularização do colegiado (eleições, discussão do papel do Conselho Escolar, registro, recomposição) presente em mais de 37% dos encontros. Mas também, desde o princípio, a discussão sobre recursos, sua destinação e prestação de contas é uma constante, como podemos verificar pela incidência destes temas no quadro resumo das atas. O aspecto pedagógico também é marcante a partir do segundo ano de funcionamento do colegiado, mantendo-se constante até os dias atuais. Em mais de 52% das atas, este aspecto é abordado.

---

<sup>114</sup> Diferente das Escolas estaduais, as escolas municipais não recebem dinheiro do Programa de Merenda Escolar, pois recebem gêneros comprados pela mantenedora e distribuídos às unidades que organizarão as refeições a partir de cardápio elaborado por uma técnica em nutrição.

**GRÁFICO Nº 6 Resumo das atas do Conselho Escolar da EMEF Morro da Cruz (1997-2006).**

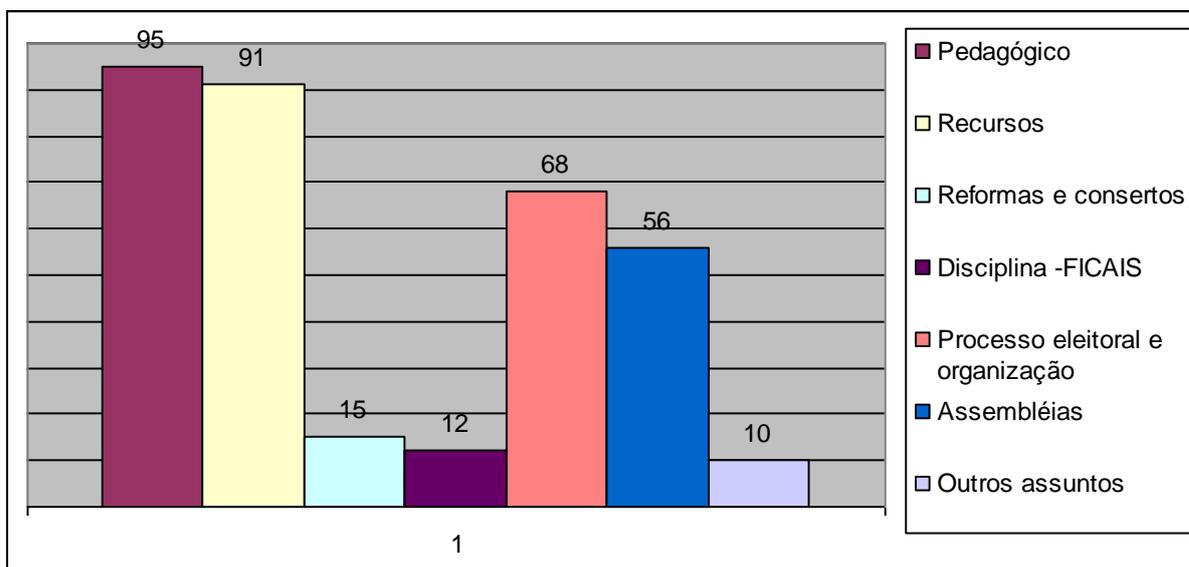


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo.

Fonte: Livro de Atas do Conselho Escolar.

Observando os registros das atas na categoria outros assuntos, encontrou-se a preocupação da comunidade escolar sobre o tema da segurança na escola. Em dez encontros, a discussão girou em torno da necessidade de qualificar espaços da escola para garantir a segurança através da construção de um muro nos fundos do pátio, da ação mais efetiva da guarda, do controle sobre entradas e saídas da escola, da qualificação do recreio através de monitoria.

Também se encontrou farto registro na escola sobre a participação do Conselho Escolar nos Congressos de Educação e da Cidade. Tais registros dão conta de discussões para contribuir na avaliação, elaboração de políticas e eleição de delegados de todos os segmentos para as várias instâncias destes congressos, bem como uma preocupação em qualificar a participação.

Outro elemento que aparece nas atas é um processo de formação dos Conselhos Escolares organizado pela mantenedora através de encontros na própria escola ou em encontros regionais, envolvendo várias escolas ou ainda pelo Encontro de Conselhos Escolares, envolvendo todas as escolas da rede municipal. Este encontro era anual; os regionais ocorriam com uma periodicidade mensal ou bimestral entre os anos de 1996 a 2004.

A partir desta data, esses encontros deixaram de acontecer, coincidindo com a troca de administração municipal e de secretário.

Para a diretora, o Conselho Escolar “democratizou mais a escola, promoveu a participação de todos os segmentos [...]. O que mudou foi que a comunidade se enxerga como parte da escola” (MACHADO, 2005). E ela alerta que “uma das maiores dificuldades é dos representantes de cada segmento se enxergarem como representantes de alguém e ampliar o debate com seu segmento”. Para ela, é preciso ainda qualificar a participação de pais e alunos.

Sobre a questão da pouca participação dos representados quando chamados para Assembléias por segmento ou gerais, a presidente do Conselho Escolar afirma que “Apesar de ser personalidade jurídica, ter poder, a participação da comunidade nas Assembléias é pequena, não está conseguindo chamar o universo que é tão grande de pais e alunos para participar. Não sei o que falta: se é cultura, se é o ‘não dá nada’, não acreditar no poder de decisão, se é a falta de responsabilidade. Parece que são muitas coisas” (BECKER, 2006). A professora também considera que a grande dificuldade é organizar a questão dos alunos. Para ela eles ainda não descobriram a força que têm e “o segmento professores se articula em torno de seus interesses, é muito corporativo”.

O representante do segmento dos pais também concorda que é preciso ampliar a participação de pais e alunos. Para ele “os alunos têm pouca experiência, pouco se manifestam [...] Os educadores predominam, são corporativos, mas coloco meus argumentos” (PEREIRA, 2006).

Pelas entrevistas e pelo acompanhamento das reuniões, pode-se verificar que o segmento pais é bastante atuante, argumentativo e sempre pondera trazendo relações e falas da comunidade durante os encontros. Titulares e suplentes participam do movimento comunitário.

A representante dos alunos, no entanto, acha que “a escola fica mais organizada com o Conselho Escolar e nisto é fundamental a participação dos alunos. E eu quis participar desta discussão [...] Às vezes eu participo, às vezes fico quieta e quando tenho que tomar uma decisão, converso com os colegas para levar a opinião deles também” (CALDAS, 2006). A aluna reconhece que tem seus limites e que está aprendendo, sendo que um dado

importante é a sua presença constante do segmento nas reuniões e a solicitação por parte da presidente ou dos outros segmentos para que opinem sobre os assuntos tratados.

Mas a representante dos funcionários reconhece que seu segmento também tem algumas questões particulares: “temos dificuldades de reunir com a guarda porque quando nós chegamos, eles estão trocando de turno. Também temos poucos funcionários no quadro. Somos só duas funcionárias” (MARTINS, 2006). E acrescenta fazendo uma análise das dificuldades mais gerais “as pessoas não sabem o valor que o CE tem, o que pode fazer, não estão motivados, falta saber como podem atuar. Antigamente as coisas eram decididas e não se ficava sabendo, era bom para um grupo e não para outro”.

Apesar da dificuldade que os conselheiros enxergam para mobilizar os representados<sup>115</sup>, os segmentos vêm vantagens na existência do colegiado. Para o representante dos pais, ele tem o significado de recuperar espaço na sociedade. “Vivi a ditadura militar onde a participação era muito pequena. Mas parece que os pais iam mais à escola. Mas a sociedade tem que democratizar as instituições, tem que haver a participação da cidadania nas decisões não só da escola, mas de todas as decisões, inclusive as políticas. Os processos orçamentários, de forma universal e coletiva” (PEREIRA, 2006).

Para o segmento dos funcionários, a função de decisão já está sendo exercida “O CE ficou num nível mais elevado, mais ampliado, se discute mais e está se decidindo sobre os temas” (MARTINS, 2006).

A presidente do Conselho Escolar faz uma defesa do avanço que os Conselhos Escolares provocaram na escola pública: “Meus filhos estão na escola particular e você nunca é chamada. Mas na escola pública é muito mais democrático. Por mais que ainda tenhamos que avançar, na escola pública as pessoas sabem o que está acontecendo, sabem dos recursos, discutem os problemas e constroem soluções” (BECKER, 2006). Para ela, o Conselho Escolar tem uma função pedagógica: “É uma forma de ensinar as pessoas a se organizarem”.

Para a representante dos professores, “o CE é mais um espaço de discussão na escola, servindo de elo entre os diversos segmentos [...]. Hoje o CE é mais estruturado, as

---

<sup>115</sup> O acompanhamento das assembléias da EMEF Morro da Cruz permitiu verificar que foram as maiores entre as quatro escolas pesquisadas.

discussões são mais amplas, não servindo apenas como respaldo para a direção. (ZUBARAN, 2006).

Para a funcionária, o “CE é importante porque dá voz a todos na escola. Todo mundo pode opinar. Antes era só a direção ou a prefeitura que decidia” (MARTINS, 2006). A conselheira também afirma que costuma consultar o grupo para tomar decisões e o faz de forma ora informal no local de trabalho, ora formal em assembleia com registro. Os demais segmentos confirmaram esta mesma prática.

O pai conselheiro concorda com a função pedagógica que deve ter o Conselho Escolar na construção da cultura de participação e de organização. “Minha intenção é essa. Organizar o segmento. Não para apresentar as propostas da minha cabeça, mas para representá-los. O CE é um órgão extremamente democrático, participativo. É uma ferramenta para ser utilizada, mas depende do exercício de quem vai utilizá-la. [...] As discussões têm que ser uma construção horizontal, olho no olho, rompendo com a hierarquia. Essas mudanças exigem uma caminhada. [...] Cada escola precisa ser um pólo de construção democrática e cidadania. Esses pequenos pólos na periferia vão fomentar outras lutas na sociedade e transformar a cidade numa cidade mais inclusiva” (PEREIRA, 2006).

Os conselheiros também registraram que gostariam de trocar mais informações com outros conselheiros, buscando qualificar sua atuação. A presidente contou que se inscreveu no curso de formação a distância para Conselhos Escolares promovido pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do MEC já mencionado no capítulo 3 desta dissertação. Ela relatou que participa de discussão a distância via internet e afirmou estar gostando das leituras e discussões realizadas, mas não avaliou sobre mudanças em sua gestão (BECKER, 2006).

As falas destes conselheiros demonstram uma valorização da ocupação deste espaço, bem como da responsabilidade em qualificá-lo. Apesar de a participação dos representados ter sido verificada pelo grande número de assembleias por segmento ou gerais, ficou evidente a preocupação dos conselheiros em garantir espaços maiores de participação dos segmentos, especialmente dos pais e alunos.

Seguindo a mesma lógica do trabalho investigativo junto às duas escolas estaduais, também foi aplicado o mesmo questionário aos representantes dos segmentos de pais e alunos com perguntas sobre a visibilidade do Conselho Escolar, conhecimento de sua atuação e participação no mesmo. Aplicou-se o mesmo critério de consulta aos pais que diariamente trazem seus filhos na entrada do turno. Foram entrevistados 20 pais que se fizeram presentes no dia da entrevista.

No quadro abaixo estão elencadas as perguntas respondidas e o percentual correspondente à incidência das respostas do segmento pais.

**QUADRO N° 11 - Entrevistas com os Pais da E.M. E.F. Morro da Cruz -2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	60%	40%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	60%	40%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	40%	40%	20%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	65%	35%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	65%	20%	----	15%	---

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo

Observa-se uma boa visibilidade do Conselho Escolar por parte dos pais, onde a maioria (60%) afirmou conhecer os representantes do Conselho Escolar e conhecer suas atribuições (mesmo que apenas algumas). Também foi alto o índice de confirmação de participação em reuniões e assembléias do Conselho Escolar (65%).

O número expressivo de pais que manifestaram interesse em participar do Conselho Escolar foi confirmado pela expressão: ‘eu já participo’ e também pela pesquisadora que durante o ano de 2006 realizou acompanhamento das atividades do Conselho Escolar e de suas assembléias, constatando que, em média, participam 100 pais dos encontros e que, pelas atas, verificou a enorme concorrência de candidatos neste segmento. Apenas 20% dos pais entrevistados afirmaram que não participariam do Conselho Escolar, e todos eles justificaram não ser má vontade, mas dificuldade de horário e trabalho. Igualmente os pais que

responderam que talvez participassem mais ativamente usaram este argumento, condicionando a possibilidade de fazê-lo à questão do horário.

Quanto à aplicação do questionário aos alunos, o mesmo foi aplicado junto a três turmas de C10 existentes na escola. Foram consultados 54 alunos que apresentaram o seguinte percentual de respostas apresentadas no quadro abaixo:

**QUADRO Nº 12 - Entrevistas com os Alunos da E.M. E.F. Morro da Cruz -2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	90.7%	9.3%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	63%	37%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	18.5%	27,8%	53.7%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	55.6%	44.4%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	44.4%	14.8%	----	37%	3.8%

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo

Observa-se que entre os alunos a visibilidade do Conselho Escolar também é boa, inclusive nominaram, durante a aplicação do questionário, os atuais representantes do segmento que cursam turmas C20 e C30. Mais de 72% dos alunos pesquisados responderam que conhecem as funções do Conselho Escolar, pelo menos em parte e oralmente fizeram a descrição destas atribuições.

Quanto à participação dos alunos, mais de 80% responderam que participariam ou talvez participariam do Conselho Escolar, lembrando que já participam, sempre que convocados, de assembléias e reuniões de turmas. Nota-se uma maior naturalização da participação dos alunos nos espaços da escola.

**4.3.2 A Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo**

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Judith Macedo de Araújo também localizada no Bairro São José, foi criada em 1986. Desde então, já ocupou três espaços. Seu

espaço original, um espaço emergencial junto à EMEF Morro da Cruz durante a construção do seu novo prédio e finalmente o prédio atual.

Esta escola, depois de participar de intenso processo de mobilização para construção de uma nova escola no início da década de 1990, que acabou originando a EMEF Morro da Cruz, no final da década retomou seu projeto de expansão e conquistou um novo prédio em 2001 no OP da cidade onde está a escola atualmente.

Após a mudança para o novo prédio em 2004, a escola vem ampliando o número de alunos. Em 2005 possuía 600 alunos e em 2006 conta com 731 alunos. A escola possui 66 professores e 13 funcionários, sendo que destes cinco são terceirizados através de uma cooperativa de trabalho. É considerada uma escola que está migrando do tamanho pequeno para médio pela Secretaria Municipal de Educação. Esta Unidade de ensino possui diretora eleita pela comunidade escolar e seu Conselho Escolar foi criado em 1993.

Possui quatorze salas de aula, distribuídas em dois pavilhões, uma sala multimeios (com DVD e vídeo), uma sala de artes, um laboratório de informática, um laboratório de ciências, um laboratório de aprendizagem, uma sala de integração e recursos (SIR) que atende as escolas municipais da região. Também possui uma sala ambiental (Projeto Amigos do Verde), uma biblioteca, uma área coberta, uma quadra de esportes, pequeno pátio interno para recreação. Não possui Grêmios estudantil nem de professores.

A EMEF Judith era seriada e, em 1996, adotou a proposta de ciclos de formação que contempla nove anos de escolaridade ofertada, dividida em três ciclos de três anos cada um. Desde 2004 também oferece a modalidade de ensino para jovens e adultos (EJA) no noturno.

Em 2006, a escola aderiu ao projeto Abrindo Espaços, ofertando atividades de oficinas esportivas, de geração de renda ou culturais nos finais de semana<sup>116</sup> para a comunidade. Este convênio, assinado entre o MEC e a Secretaria de Educação, repassa recursos diretamente para a escola, em conta específica para este fim.

---

<sup>116</sup> Da mesma forma que a EMEF Morro da Cruz, até 2004 as oficinas eram oferecidas no turno inverso dos alunos, através de horas previstas no quadro de recursos humanos da escola ou através da contratação de oficinairos, via projeto do OP SMED.

A adesão ao projeto passou por discussão com o Conselho Escolar, e as inscrições para as oficinas foram realizadas no início do semestre sendo amplamente divulgadas para a comunidade através de cartazes e bilhetes entregues aos alunos. Em 2006, foram oferecidas oficinas de bijuteria, futebol, informática, defesa pessoal, horta e dança gauchesca.

O Conselho Escolar desta escola foi instituído em 1993. Atualmente o Conselho Escolar está constituído por quatro professores, três pais, dois funcionários membros titulares e dois suplentes em cada segmento. O segmento alunos, que tinha quatro membros titulares em 2006, não possui representantes, pois os conselheiros concluíram o ensino fundamental em 2005 e não houve recomposição deste segmento, ainda. Também não possui sala própria, reunindo-se em alguma sala de aula vazia no momento da reunião ou na Biblioteca. Seus livros de atas ficam na secretaria da escola, em cujo local trabalha o presidente do Conselho Escolar.

O Conselho Escolar prevê reuniões mensais, mas, segundo informações da diretora, confirmadas pela pesquisa de campo e pelos demais conselheiros, “difícilmente reúne todos os membros, sendo que alguns são mais efetivos em todos os encontros. [...] Pais e alunos estão ainda numa caminhada sobre o uso deste espaço pelo segmento” (DENARDI, 2006).

A escola possuía Círculo de Pais e Mestres que foi se extinguindo quando da implantação do Conselho Escolar. As primeiras atas registram um esvaziamento do CPM e a migração dos seus membros para o Conselho Escolar, bem como reuniões onde se discutiam as funções de cada instituição, com manifestações de que ambas tinham o mesmo significado: trabalhar pelo aluno e pela escola. Não há registros de disputas ou estranhamentos entre os membros dos dois colegiados durante o período em que coexistiram.

Foram lidas 178 atas do Conselho Escolar, conforme o quadro, em que se percebeu que a ênfase recai sobre aspectos pedagógicos e financeiros, como demonstra o gráfico abaixo. Também se encontraram registros de reuniões dos membros do Conselho Escolar com a mantenedora para discussão de orientações de como programar, executar e prestar contas dos recursos. Os processos de Orçamento Participativo das Escolas também merecem destaque, pois mobilizou centenas de membros da comunidade escolar para discutir, decidir e defender nas instâncias seguintes as demandas definidas.

**GRÁFICO Nº 7** Resumo das atas do Conselho Escolar da EMEF Judith Macedo Araújo-1993 a 2006).

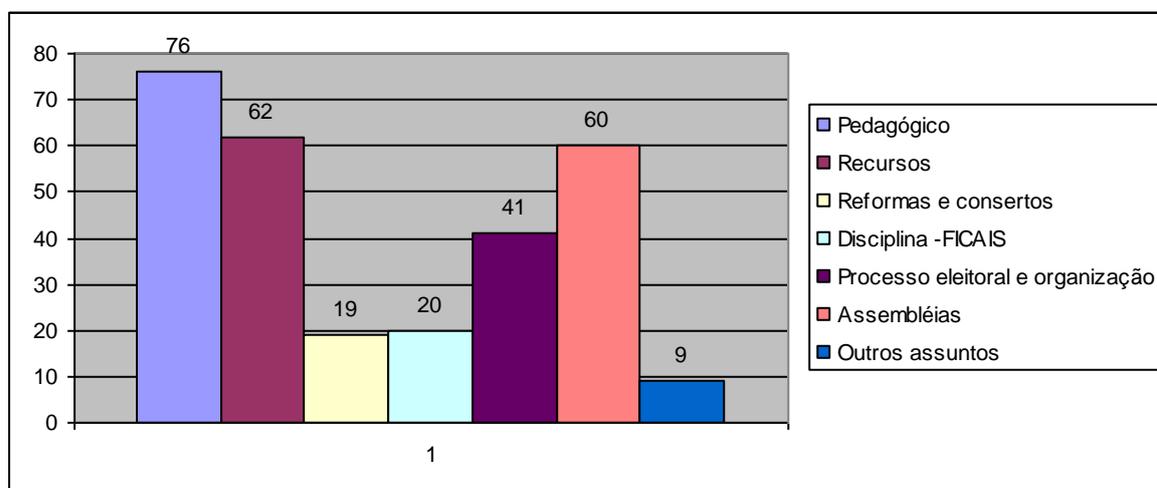


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo.  
 Fonte: Livro de Atas do Conselho Escolar

Considerando o total de atas lidas, em 33,7% delas aparecem registros que apontam para uma intensa prática de convocação de assembléias para discutir as questões da comunidade escolar, com destaque para a construção da nova escola e mobilização para o OP Cidade e para a discussão da migração do sistema de ensino de seriado para ciclos e para organização da participação nos Congressos Municipais de Educação e da Cidade.

Segundo a diretora, “se esta escola está de pé, muito foi pelo tensionamento do Conselho Escolar. Fizemos muitas assembléias para discutir ações para prosseguir com a construção, para mobilizar a comunidade” (DENARDI, 2006).

Outro elemento que também aparece nesta escola é o processo de formação dos Conselhos Escolares, organizado pela mantenedora através de encontros na própria escola, em encontros regionais envolvendo várias escolas ou, ainda, pelo Encontro Geral, envolvendo todas as escolas da rede municipal, como já se havia observado na EMEF Morro da Cruz.

Apesar da preocupação com os aspectos financeiros da escola, observada pela leitura das atas durante as entrevistas, constatou-se que os segmentos de pais, funcionários e professores apresentaram pouco conhecimento sobre de onde vinham os recursos para manutenção da escola e os valores repassados. Porém, afirmaram acompanhar desde o planejamento até a prestação de contas dos mesmos.

No gráfico a seguir, pode-se observar os recursos repassados à escola pelos programas federais (PDDE e Escola Aberta) e pelo município que, além dos recursos do PAR, repassou neste ano recursos para manutenção e aquisição de materiais permanentes, em rubrica específica. Além destes recursos, a escola recebeu valores específicos do projeto do Orçamento Participativo, elaborado em conjunto com as demais escolas da região. O Conselho Escolar é a Unidade Executora de ambos os recursos (federal e municipal).

**GRÁFICO N°. 8-Resumo dos recursos financeiros da E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo (2006)**

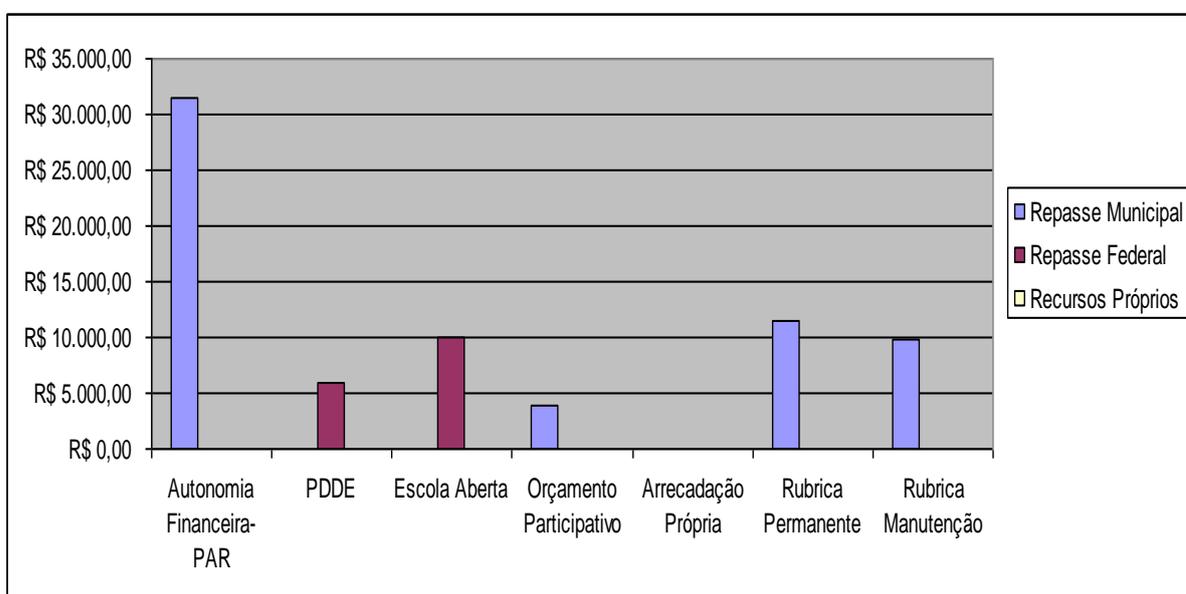


Gráfico elaborado por Liane Bernardi Helo, segundo informações dadas pela direção.

O recurso da autonomia financeira – PAR – repassado pela prefeitura é de R\$31.500,00, representando 43,46% do total de recursos da escola e é repassado bimestralmente à escola. Mas a escola recebeu mais R\$11.000,00 na rubrica de manutenção e R\$9.998,00 na rubrica de permanente, ambos os recursos provenientes da mantenedora. Acrescente-se a esses valores o recurso do OP no valor de R\$ 3.980,00, totalizando R\$56.478,00, ou seja, 77,92% do valor total dos recursos da escola.

Já os recursos repassados pelo governo federal, através do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE (R\$ 6.000,00) e Escola Aberta, projeto Abrindo Espaços ( R\$ 10.000,00) significam 8,28% e 13,80% respectivamente. Esses recursos de programas federais que

correspondem a 22,08% do total de recursos também são repassados à Unidade Executora-UEX que, no caso, é o Conselho Escolar.

Quanto à arrecadação própria, a escola não declarou valores, e o presidente do Conselho Escolar reconheceu que não realizam mais a festa junina com a intenção arrecadatória. “Só o brechó, que já tem finalidade definida antes: ou é para os formandos ou o recurso é usado para material pedagógico” (SILVA, 2006). Segundo ele, os valores arrecadados nesta ocasião são baixos e não chegam a 1% do valor que a escola recebe através dos repasses municipal e federal.

Seguindo o plano de trabalho investigativo, foi aplicado o mesmo questionário das demais escolas. Foram entrevistados os segmentos de pais e alunos e aplicou-se o mesmo critério de consulta aos pais que diariamente trazem seus filhos na entrada do turno e aos alunos das turmas de C10.

No quadro abaixo estão elencadas as perguntas respondidas e o percentual correspondente à incidência das respostas dos vinte pais presentes no dia da entrevista.

**QUADRO Nº. 13 - Entrevistas com os pais da E.M. E.F. Judith Macedo Araújo-2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	61,1%	38,9%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	55,6%	44,4%	----	----	----
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	27,8%	38,9%	33,3%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	55,6%	44,4%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	38,9%	27,8%	----	33,3%	-----

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

Observa-se que a maior parte dos pais (61,1%) sabe da existência do Conselho Escolar e conhece o mesmo (55,6%), o que caracteriza uma boa visibilidade do colegiado. Praticamente o mesmo percentual conhece bem ou parcialmente as funções do Conselho Escolar, bem como confirma a sua participação em reuniões e assembleias.

Um número expressivo de pais afirmou ter interesse em participar do Conselho Escolar ou talvez participar, usando como condicionante para fazê-lo o argumento da dependência do horário e do trabalho. Pelo acompanhamento das atividades do Conselho Escolar e de suas assembléias, constatou-se que um bom número de pais comparece às mesmas.

Para os pais entrevistados, 27,8% não teriam condições de participar do Conselho Escolar, e a maioria enfatizou que não o faria por causa do trabalho e do horário. As mães argumentaram, entre outras coisas, que ao saírem da escola os filhos exigem atenção, necessidade de preparar a janta ou a organização da casa para quem trabalha o dia todo.

Quanto à aplicação do questionário aos alunos, foram consultados 52 alunos de três turmas de C10 existentes na escola, que apresentaram o seguinte percentual de respostas apresentadas no quadro abaixo:

**QUADRO N°. 14 - Entrevistas com os Alunos da E.M. E.F. Judith Macedo Araújo-2006**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Algumas</b>	<b>Talvez</b>	<b>Já participou</b>
Você sabe se existe Conselho Escolar na sua escola?	84.6%	15.4%	----	----	----
Você conhece o Conselho Escolar na sua escola?	63.5%	36.5%	----	----	
Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?	13.5%	32.7%	53.8%	----	----
Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?	28.8%	71.2%	----	----	----
Você gostaria de participar do Conselho Escolar?	32.7%	28.8%	----	26.9%	11.6%

Quadro elaborado por Liane Bernardi Helo.

Observa-se que a visibilidade do Conselho Escolar é maior entre os alunos (84,6% afirmaram que sabiam da existência do Conselho e 63,5% afirmaram conhecer o Conselho da sua escola). Mas falta clareza sobre quais são as atribuições deste Conselho Escolar, pois a maioria dos alunos respondeu que conhecia apenas algumas atribuições do colegiado (53,8%) ou não conhecia nada (32,7%).

Também é significativo que a maioria (71,2%) afirme que não participa das reuniões do Conselho Escolar. Muito embora também se posicione querendo participar ou talvez participar. Este fato possivelmente esteja associado ao fato de que não há representantes do segmento alunos no Conselho Escolar em 2006. Os alunos Conselheiros titulares e suplentes eram do noturno (EJA) e se formaram. Durante todo o ano, não houve menção de nenhum segmento, da direção ou do presidente pela recomposição.

A própria questão das reuniões dos segmentos foi um pouco confusa. Para o presidente, “Tentamos fazer uma reunião do Conselho Escolar ordinária uma vez ao mês, às vezes não é possível e se prolonga um pouco mais”(SILVA, 2006).

Para a representante dos funcionários, sua participação está ainda mais confusa: “as reuniões, acho que estão acontecendo de três em três meses. Não participei da última” (PEREIRA).

Já a representante do segmento dos professores é mais enfática sobre a situação dos alunos: “não recompôs ainda o segmento porque estamos reunindo pouco” (ZAMBRANO, 2006).

Mas, contraditoriamente a essa falta de participação dos alunos e as escassas reuniões do Conselho Escolar, inúmeras assembléias ocorreram, em que se verificou expressiva participação de alunos. Outro elemento contraditório é que existe um grande número de candidatos deste segmento à época das eleições e a lista de suplentes é enorme.

O representante dos pais acrescenta a essa dificuldade a da participação do segmento. Para ele, ao reunir com os representados “os pais vêm pouco. Eles freqüentam mais a escola no sábado, com a escola aberta. Esse dia é um canal de diálogo com eles, e eu também venho porque no sábado é mais fácil de conversar com eles” (GONÇALVES, 2006). Verificou-se que, nas últimas eleições, foram poucos os pais que se candidataram a representantes do segmento.

Apesar das dificuldades, todos os Conselheiros entrevistados reafirmaram a crença na vantagem de se ter um Conselho Escolar na escola. A diretora afirma que “quando foi implantada a gestão democrática, alguns professores consideravam o ‘fim da picada’ e esse

pensamento foi se transformando e não dá mais para enxergar diferente, não tem mais sentido pensar a gestão sem o Conselho Escolar” ( DENARDI, 2006).

Para a funcionária, “é muito importante todos decidirem sobre a escola. O Conselho Escolar é um meio de trazer alunos e pais para dentro da escola. Porque senão a direção faz o que quer e ninguém fica sabendo” (TAVARES, 2006). Para ela, o Conselho Escolar pratica a partilha do poder e essa é sua maior vantagem.

Questionando a teoria de que os pais não participam da educação dos filhos e pouco vão à escola, o pai representante afirma que “os pais poderiam participar mais da educação dos filhos. Sou pai, gosto de passar o que posso para a escola. É uma troca”. O pai chega a refletir sobre a época dos CPMs, afirmando que “parece que quando se cobrava, os pais davam mais valor, tinha mais respeito, os pais participavam mais e havia preocupação com a qualidade da escola. Mas a sociedade mudou e agora nos procuram com pequenos problemas, por questões particulares” ( GONÇALVES, 2006).

O vigor na participação se intensifica na escola quando há um objetivo mais claro, em torno do qual se aglutinam as idéias e as pessoas, o que pode ser verificado nas falas dos entrevistados e na leitura das atas do Conselho Escolar. Para a professora, a escola vem consolidando esta trajetória de construir tudo coletivamente, “sempre teve abertura e eu participo porque se eu posso e tenho tempo, se me sinto parte dela, é importante contribuir, dar a contrapartida para a escola. Não tenho muita experiência, mas estou aprendendo”( ZAMBRANO, 2006).

Para o presidente do Conselho Escolar, uma das suas vantagens é pedagógica. Para ele, “a principal vantagem é a de que todos têm conhecimento sobre o que está acontecendo; é de comunicação. Todos os segmentos através dos seus representantes podem divulgar, falar com seus pares: olha está se gastando nisso, a escola está agindo dessa ou dessa maneira e isso instrumentaliza os segmentos para reivindicar algumas coisas. A segunda possibilidade é a de trazer a comunidade para participar, de estar presente e se posicionar frente a algumas coisas, educando-a para se posicionar na sociedade” (SANTOS, 2006). Mas alerta que “o Conselho Escolar é um processo. É importante que as direções façam um chamamento. Temos que assumir essa responsabilidade”, referindo-se aos professores e à direção.

Ao analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais, utilizaram-se os mesmos critérios de observação aplicados no capítulo 4. Percebeu-se que estas escolas foram estimuladas a participar de processos decisórios pelo próprio poder público através de Congressos, do OP, de Encontros de Conselhos Escolares. Esse elemento diferencial influenciou as escolas a assumirem o processo de democratização, produzindo, na prática, a realização de maior número de assembleias nas escolas. Também se observou uma maior naturalização dos processos de participação e aceitação da participação por parte dos conselheiros nestas escolas municipais pesquisadas.

Mas, como todo processo contra-hegemônico, encontrou inúmeros obstáculos à sua consolidação. O contexto nacional pressionava a adaptação ao modelo gerencial (adequado ao capitalismo), estimulando as idéias de descentralização do poder, a busca de maior eficiência da ação governamental através de uma reforma do Estado e a parceria e responsabilização da sociedade civil para promover alternativas para o desenvolvimento da comunidade. O conceito de participação é utilizado e a sociedade civil é chamada para decidir algumas situações, porém não tem o controle sobre o aspecto financeiro para a realização das ações.

Em Porto Alegre, durante a Administração Popular, a participação aplicada apresentou outra concepção. A comunidade foi chamada a participar de espaços cada vez maiores de decisão, inclusive dos orçamentos da cidade e, como já afirmava Gramsci, possibilitando a criação de uma nova cultura, ou seja, socializando conhecimentos e transformando-os em base de ações vitais numa nova ordem (GRAMSCI, 1986).

Mas, ao mesmo tempo, os Conselhos Escolares das escolas municipais foram transformados em Unidades Executoras para receber os recursos federais, aproximando-se da configuração denominada público não estatal. Ao criar uma entidade de caráter privado dentro da escola, influencia-se a estrutura de gestão da mesma.

[...] pois se trata de responsabilizar uma entidade paralela à estrutura estatal por decisões políticas significativas para o funcionamento da escola, uma vez que lida com definição do uso de recursos disponíveis para a implementação de projetos, alteração de espaços físicos, formação de pessoal e outras ações (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 55).

Para o Conselho Escolar, a responsabilidade de gerir esses recursos, por um lado, traz a participação de representantes dos segmentos da comunidade escolar para o processo do

controle do recurso público e, por outro, acaba focalizando a função do colegiado nesta atribuição financeira, afastando-o do significado político de ampliar os mecanismos de participação na escola.

É neste contexto que os Conselhos Escolares são conquistados e implementados e essa potencialidade da participação foi exercida, em maior ou menor grau, servindo como exercício da democracia e do controle público sobre o estatal. No próximo capítulo, far-se-á o cruzamento dos dados apresentados nestes dois últimos capítulos, nas escolas estaduais e municipais, relacionando-os ao que se discutiu ao longo desta dissertação.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando se fala na democratização da sociedade, não se pode esquecer que a escola faz parte dela, influenciando-a e sendo influenciada por ela. Existe um contexto hegemônico que

dá sentido real às ações da escola. Resgatando o que foi dito no primeiro capítulo desta dissertação, a hegemonia pode ser exercida de duas formas: por domínio (por imposição) ou direção (tentativa do consenso). A partir dos anos de 1980, a sociedade brasileira buscava superar um longo período de imposição militar que cerceou direitos políticos e individuais, e a conjuntura nacional instituiu o consenso da necessidade de democratizar as relações no país.

Retomando o pensamento de Antônio Gramsci (2002), ele afirmava que os intelectuais tinham um papel fundamental na construção da hegemonia das diferentes classes e na construção do senso comum. Mas ele também acreditava na capacidade de organização da classe trabalhadora de expressar seus interesses, reunindo teoria e prática. O resultado deste processo seria uma filosofia da práxis que “ligada à vida prática e implícita nela se torne um senso comum renovado com a coerência e o vigor das filosofias individuais” (GRAMSCI, 2002, p.101).

Mas, para concretizar essa concepção, é necessária a educação da população e, neste sentido, a atuação da sociedade civil ao organizar espaços de debate, refletindo sua própria vivência, é fundamental na construção desta nova hegemonia renovada. Antônio Gramsci já defendia o Estado ampliado em que a sociedade civil deveria ser parceira na gestão da sociedade.

Este método exige um aprendizado político e técnico da sociedade. É preciso o investimento em meios materiais e simbólicos desta prática. Neste sentido, o estabelecimento de rituais de participação em espaços de discussão e decisão é fundamental para consolidar este aprendizado. A escola, como parte da sociedade, também é responsável pela sua educação e deve ser palco de experiências deste exercício.

Ao se resgatar o processo de conformação e implantação da lei de Conselhos Escolares em Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, procurou-se fazê-lo sob o olhar das influências da conjuntura do capitalismo, da conjuntura política e social do país e das influências locais ou micro, vistas de forma intrinsecamente relacionadas.

Nos últimos anos, ao se observar a adequação do Estado ao capitalismo, constata-se o anúncio de uma crise do Estado (mas que é do capital) e propostas para superá-la. Entre estas propostas está uma readequação da administração ou, como agora é chamada, da gestão do

Estado. Através da proposta de Reforma do Estado, é preconizada a adoção de uma gestão nos moldes empresariais que propõe a execução das políticas públicas com poucos investimentos, transferindo para os espaços mais locais a responsabilidade pela gerência e resolução dos problemas, limitando sua participação a algumas etapas do processo, enquanto o Estado, mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, concentra-se em fazer o controle da aplicação da política, avaliando seus resultados.

Neste contexto, os conceitos de democracia e participação são aplicados com o sentido de compartilhar de alguns momentos do processo, mas não de todos, pois não se participa da decisão sobre valores que serão investidos nem da avaliação do processo. O cidadão é chamado a participar para resolver os problemas da sociedade.

Na contramão deste processo, o movimento educacional organizado que compartilhava da luta pela redemocratização do país conquistou uma legislação que dá garantias de participação e democracia nas escolas através da eleição de diretores e dos Conselhos Escolares, dentre outros. Quando estes movimentos foram propostos, o sentido era ampliar cada vez mais a participação da comunidade na escola e ampliar o grau de importância das decisões que, além do planejamento financeiro, propunham a participação da comunidade no planejamento político- pedagógico da escola.

Assim, ao realizar esta dissertação, pensou-se neste processo de disputa entre as duas concepções de democracia e de gestão da escola que estão postas: a liberal ou gerencial e a democrático-popular. Desde a introdução deste trabalho, já se alertava sobre a concepção de democracia e de participação que estão em disputa na sociedade e que esta é uma disputa de hegemonia. De um lado, a concepção gerencial que minimiza o Estado e o desresponsabiliza do financiamento, abordando a descentralização como forma de responsabilizar o âmbito local pela resolução dos problemas, ao mesmo tempo em que neutraliza os conflitos e centraliza os resultados deste processo de gestão. De outro lado, a concepção democrática-popular que enfatiza a autonomia, reconhecendo como legítima a disputa entre as forças, estimulando a participação da população em níveis de decisão cada vez mais importantes.

Buscou-se prestar atenção à grande complexidade e variedade de formas, ritmos e níveis de participação e democracia que ocorrem em cada escola pesquisada para que fosse

possível refletir sobre a implantação, a efetivação e os limites de atuação de cada Conselho Escolar.

Com a legislação federal (Constituição de 1988 e LDBEN de 1996) e estadual (Constituição Estadual de 1989) ficaram assegurados os princípios da gestão democrática no país e no estado. A partir daí, a existência dos Conselhos Escolares foram se constituindo nos estados da federação, sendo que, no Rio Grande do Sul, a legalização ocorreu nos anos de 1990.

Ao considerar-se a legislação elaborada pelos entes federados (estado e município), constatam-se semelhanças e diferenças de conteúdo e de forma na elaboração das mesmas que abrem a possibilidade de ações diferenciadas no cotidiano da escola. Uma das primeiras considerações é que ambas tiveram uma influência muito grande do processo de elaboração nacional (Constituinte, LDBEN) e da conjuntura política de redemocratização da sociedade. Havia um anseio muito grande pela democratização. “Dentro deste contexto, se insere o contexto dos Conselhos Escolares. E esse anseio por uma escola pública democrática, ele parte do próprio movimento dos trabalhadores em educação. Essa é uma questão histórica não especificadamente do município, mas dos trabalhadores de educação do estado do RS” (PADILHA, 2006).

Outro elemento a considerar no processo de construção da legislação, tanto estadual como municipal, foi a participação da sociedade civil organizada, particularmente dos setores ligados à educação, na discussão e elaboração da mesma. No estado, além do debate na Assembléia<sup>117</sup>, utilizou-se do expediente de Comissões Paritárias envolvendo membros do governo e representantes da comunidade escolar, organizados em suas associações: sindicato, ACPM, UGES. No município, o debate estabeleceu-se entre os vereadores e a comunidade escolar, organizado pela ATEMPA.

A primeira legislação estadual (Lei nº 9.232 de 1991, com alteração da Lei nº 9.262 do mesmo ano) nasceu profundamente relacionada ao movimento de democratização da sociedade, mas, ao longo do tempo, foi passando por alterações (Lei nº 10.576 de 1995) que, neste caso, agregaram outros elementos junto à lei de gestão democrática extremamente

---

<sup>117</sup> Este processo de debate entre sociedade civil organizada e Assembléia, no período Constituinte Estadual, é algo que poderia se constituir no foco de outra pesquisa.

contraditórios à democratização das relações de gestão dentro da escola. Estes elementos, fiéis às orientações nacionais e internacionais sob a forma de Reforma do Estado, alteraram a concepção de democratização que se tinha ao proporem o controle sobre a eleição de diretores, a avaliação externa, o prêmio de qualidade, as parcerias e a geração de recursos próprios pelo estabelecimento de ensino, entre outros elementos descritos no capítulo 4 dessa dissertação. Num outro contexto de administração, ocorreram novamente alterações em 2001, pela Lei nº 11.695.

Todas as alterações na legislação estadual sobre Conselhos Escolares passaram por um processo de trabalho de uma Comissão composta por representantes do governo e dos sindicatos, das organizações estudantis e de pais, mas o produto dessas discussões nem sempre foram respeitadas. Na alteração de 1995, as discussões estabelecidas na Comissão não foram acatadas, pois o governo, com maioria na Assembléia, apresentou um projeto de lei totalmente novo que, como já se descreveu, assumiu claramente as orientações propostas pela Reforma do Estado defendida pelo Ministro Bresser Pereira.

No que trata especificadamente do Conselho Escolar, as alterações propostas em 1995 foram pouco significativas, mantendo a maioria das atribuições originais, mas agregando outras que absorvem o impacto das demais alterações da legislação como as referentes à responsabilidade financeira das unidades relacionadas aos resultados de desempenho obtidos pela escola, exemplificados no artigo 42 da Lei nº 10.576.

Em outro contexto, durante o mandato do governador Olívio Dutra, a proposta era de estabelecer políticas públicas através da participação direta dos cidadãos, permitindo que os sujeitos se apropriassem dos mecanismos de funcionamento do Estado através de Congressos, do Orçamento Participativo, da Constituinte Escolar, entre outros.

Embalados pela premissa da participação popular na definição das políticas, governo e entidades estabelecem uma nova comissão para tratar da lei de gestão democrática em 1999, cujos trabalhos se estenderam até 2001. A Comissão não tratou apenas de Conselhos Escolares, propondo rever a integralidade da lei<sup>118</sup>, mas, no que tange aos Conselhos

---

<sup>118</sup> Apesar de a oposição possuir maioria na Assembléia, que permitiu poucos avanços na legislação, o governo, na prática, posicionou-se pela retomada do plano de carreira dos professores e pela defesa da eleição de diretores

Escolares, as discussões passavam pelo seu fortalecimento e pela questão da sua transformação em Unidade Executora, o que acabou não acontecendo. As discussões da Comissão embasaram um novo projeto de Lei que foi enviado para a Assembléia Legislativa, onde o governo não tinha maioria, ocorrendo forte disputa entre aliados e oposição. Esta apresentou um substitutivo que alterou a proposta da Comissão e do governo, que chegou a vetar a lei, mas teve o mesmo rejeitado pela Assembléia Legislativa, sendo aprovada a nova legislação (Lei nº 11.695).

A representante do CPERS Sindicato da época chama a atenção para o fato de que é preciso considerar a correlação de forças ao longo da disputa dos processos e destaca dois elementos: o primeiro diz respeito ao recuo do CPERS Sindicato que, durante o processo Constituinte Escolar, rompeu com a possibilidade de participação e construção de avanços, por definição da categoria em assembleia, e pautou condicionantes corporativos (condicionou a participação à recuperação salarial). Esse recuo, segundo os sindicalistas, provocou um refluxo na Assembléia Legislativa, pois, no momento em que uma grande força mobilizadora retrocedeu, ficou difícil sustentar o debate parlamentar com a oposição.

O outro elemento pautado pela sindicalista resgata o contexto da eleição para governador e a correlação de forças estabelecida: “[...] pois o RS ficou dividido literalmente. Os demais partidos que apoiavam o PMDB, o Britto na época, eles se questionaram num campo, e os setores democráticos e populares em outro. Literalmente ficou essa correlação de forças durante todo o governo, e era difícil passar os projetos do governo. Só passaram os projetos quando houve uma ampla mobilização popular, porque era com essa visão que o governo Olívio trabalhava” (MOSNA, 2006).

Mas, novamente não ocorreram profundas alterações na legislação quanto às funções do Conselho Escolar. Entre os elementos da alteração que se destacaram, está a reafirmação que a escolha dos Conselheiros, representantes dos segmentos, dar-se-ia por eleição. Essa reafirmação é importante, pois consolida posição contrária ao clientelismo, a indicação de pessoas de confiança. Ao mesmo tempo, neste período, a Secretaria Estadual de Educação incentivou a adoção dos colegiados nas escolas onde eles ainda não existiam.

Outra modificação ligada às orientações gerais da administração de Olívio Dutra e que foi incorporada apesar da intensa disputa, foi a atribuição do Conselho Escolar que passou a congrega, no artigo 40, a orientação de apoiar a criação e fortalecimento de entidades representativas dos segmentos. Essa atribuição retomou a discussão sobre a organização dos segmentos e sua qualificação. Isso somado às ações de governo de chamar a comunidade ao debate possibilitaria um salto de qualidade na efetivação dos Conselhos Escolares.

A legislação do município de Porto Alegre, por sua vez, constituiu-se no bojo das lutas que se estabeleceram no Estado. O acúmulo das discussões realizadas para elaboração da legislação estadual colaborou para a elaboração da lei municipal que, ao longo dos anos, não sofreu alterações no corpo da lei. A proposta foi apresentada pelo legislativo, através de um vereador do Partido dos Trabalhadores, e, durante sua tramitação, tomou corpo a discussão sobre os princípios que seriam afirmados. A oposição participou ativamente desta construção, por ela vir da base governista, o que acabou promovendo um vigoroso debate com a categoria de profissionais da educação.

A Lei Complementar 292 de 1993 foi aprovada em moldes muito semelhantes aos da lei Estadual 9232/91, quanto à sistemática de organização e funcionamento do Conselho Escolar. Quanto às atribuições do Conselho Escolar, ficam mais claras na lei municipal a ampliação da capacidade de ação pedagógica dos conselheiros, colocando o Conselho Escolar como responsável por coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento, bem como da proposta curricular ou metodológica da escola. Essa possibilidade foi exercida pelas escolas quando da discussão pela comunidade escolar da migração para o sistema de ciclos de formação.

A possibilidade de o Conselho Escolar deixar de ser apenas consultivo da questão financeira e passar a coordenar os processos de discussão de alteração da proposta pedagógica e metodológica também foi estimulada pelo poder municipal através dos Congressos Municipais de Educação, dos Congressos da Cidade, do OP e do OP/SMED. Na rede municipal, percebeu-se que os rituais de participação e decisão foram mais estimulados pela administração, enquanto na rede estadual tivemos apenas um período de quatro anos (Governo Olívio Dutra) em que se propôs esse movimento. Estes movimentos coincidem

com a passagem de integrantes da ATEMPA e do CPERS Sindicato, defensores desta proposta, que assumem o trabalho nas secretarias de educação estadual e municipal<sup>119</sup>.

Outro elemento a destacar na constituição dos Conselhos Escolares foi a trajetória de elaboração da legislação e acompanhamento da implantação dos mesmos por parte do sindicato. O CPERS Sindicato defendia a constituição de Conselho Escolar realizando greves que envolviam a reivindicação da gestão democrática. Também participou ativamente do Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública, da Constituinte Estadual e de Comissões Paritárias junto ao governo para elaboração da lei.

Já a ATEMPA iniciou sua participação mais efetiva na elaboração da lei municipal somente a partir do protocolo de lei pelo vereador do PT, na Câmara municipal. A partir daí, iniciou vigoroso debate com a categoria, pois havia dúvidas quanto à adoção do colegiado (que garantia participação de todos os segmentos, mas supremacia do segmento professores nas decisões) ou do Conselho Escolar (que poderia garantir da mesma forma a participação de todos, mas com paridade na hora das decisões entre todos os segmentos). Assim descreveu a representante do ATEMPA da época: “Quando se conseguiu fazer toda uma discussão na categoria, e os professores tinham percebido que o viés da discussão era chamar os pais para dentro das escolas, que o Conselho Escolar não se restringia apenas ao processo de eleição de diretores, mas seria um processo de gestão participativa da escola, que isso contribuiria para a qualidade da educação. Esse discurso, essa concepção, com essa visão de que o CE seria o órgão maior que ajudaria o diretor a administrar a escola, que seria o anteparo também para o diretor, a gente conseguiu convencer uma grande maioria da categoria na época de que a constituição dos CE seria algo que viria no benefício da educação e, portanto, no benefício dos próprios professores”( MOSNA, 2006).

Outra questão relaciona-se à implantação e ao acompanhamento que tiveram por parte de seus defensores. Durante as entrevistas, questionou-se aos diretores da época e atuais se houve ações implementadas pelos sindicatos das duas redes para qualificar a gestão democrática, em especial a ação dos Conselhos Escolares desde a sua implantação até agora. Todos foram unânimes em reconhecer que não, e que foi uma falha da ação sindical que precisa ser revertida. Acompanharam apenas os períodos formais de eleição, divulgando-os.

---

<sup>119</sup> No município, é o caso de José Clóvis de Azevedo, Maria de Fátima Baierle, Sofia Cavedon e, no estado, com Lucía Camini.

Não foram encontrados registros de campanhas vigorosas ou de formações para os Conselheiros e comunidade escolar sobre o tema.

A atual diretora da ATEMPA afirmou que o processo de construção e implantação dos Conselhos Escolares foi fruto de uma reação da sociedade: “Havia um ascenso da sociedade, onde a classe trabalhadora estava tentando abrir espaços, rasgar espaços, construir espaços de participação. Hoje a gente vive um momento de refluxo, sem dúvida, os trabalhadores tentam manter o que têm, cada um luta para perder um pouquinho menos, porque não é um momento de conquistas, e isso esvazia os movimentos de certa forma. Os Conselhos Escolares estão dentro do que seria uma utopia: achar que a gente teria Conselhos extremamente atuantes e participativos, mobilizados, enquanto o conjunto da sociedade não expressa isso”( PADILHA, 2005).

Mas essa justificativa não dá conta de explicar todas as influências que motivaram os sindicatos a não conseguirem acompanhar com o mesmo vigor dos debates sobre a legislação a implantação dos Conselhos Escolares nas escolas e contribuírem de forma mais sistemática para a sua consolidação. Este é um aspecto que ficou limitado a algumas observações e que sugere uma continuidade da investigação.

Porém, a SMED de Porto Alegre, durante o período de 1993 a 2004, realizou encontros gerais e regionais de Conselhos Escolares. Também nesse período estimulou a participação dos Conselhos Escolares na construção dos Congressos Municipais de Educação, que não só estabeleceram os princípios da educação na cidade, como elaboraram o Plano Municipal de Educação. A Secretaria Estadual de Educação/SEC não realizou estes movimentos, com exceção do período do governo Olívio Dutra, que investiu na constituição de Conselho Escolar onde não existia e estimulou sua participação nos processos decisórios como o da Constituinte Estadual.

Esta trajetória de influência do sindicato e das mantenedoras SMED e SEC contribuiu para a consolidação de um ritual mais efetivo de participação das escolas municipais na definição das questões educacionais do município, bem como internamente produziu maior naturalização do debate sobre as questões pedagógicas da escola e a realização de assembléias também com este fim.

Quando se chegou ao campo de pesquisa, ou seja, nas escolas públicas, a pesquisa foi bem acolhida pelas escolas municipais que prontamente se colocaram à disposição para participar da mesma. O mesmo não ocorreu com as escolas estaduais procuradas. Inicialmente, quando se procurou a escola maior, aconteceram duas desistências que utilizaram o mesmo argumento: não queriam falar sobre o que estavam fazendo. Nas duas, ressalvados o uso de falas mais ou menos agressivas, ficou evidente a falta de credibilidade que a gestão democrática possuía para a direção e presidentes do Conselho Escolar, identificadas como de confiança da direção. Percebem-se claramente resquícios de uma postura paternalista e a evidência dos condicionantes institucionais já definidos por Vitor Paro (1997) como aqueles que se apegam a estruturas hierarquizadas na distribuição da autoridade e promovem as relações verticais de mando e submissão. Também ficou evidente o condicionante ideológico, a maneira de pensar dessas pessoas que estavam na direção e que se posicionavam pela não-aceitação da participação na gestão da escola.

Mas, finalmente, encontraram-se escolas estaduais que aceitaram participar da pesquisa, e ambas, assim como as escolas municipais, organizaram seus Conselhos Escolares nos anos de 1990, quando da implantação da legislação no estado. Apesar de seus processos se diferenciarem em alguns aspectos de sua ação (mais ênfase na questão pedagógica ou de alunos indisciplinados ou sobre a questão financeira), de maneira geral alguns elementos se repetem, principalmente os que tratam da questão da participação e das dificuldades da mesma.

Ainda que tenha ocorrido a implantação do Conselho Escolar sob premissas democráticas e dos segmentos participarem, através da eleição, da escolha dos representantes (democracia representativa), a participação deu-se num caminho construído por muitos condicionantes que dificultaram o processo e dependeram muito da postura das direções o que embarçou a efetivação da gestão democrática. Abordaram-se alguns desses elementos sobre a efetivação do Conselho Escolar em cada escola pesquisada, ressaltando-se que algum aspecto possa ter fugido à compreensão.

Durante a pesquisa, percebeu-se que, tanto na E.M.E.F. Morro da Cruz (maior) quanto na E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo (menor), as diretoras já incorporaram a existência dos Conselhos Escolares como parte da gestão da escola e os reconhecem como parceiros e procuram estimular esta participação através da realização de Assembléias.

Na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo (menor) quanto na E.E.E.F. Edgar Schneider (maior), as diretoras também já incorporaram a existência dos Conselhos Escolares como parte da gestão da escola e os reconhecem como parceiros nesta caminhada. Mas fiscalizam, decidem e executam o que a direção ou a Secretaria de Educação coloca para eles. Ou age sobre aquilo que a Secretaria se exime, como a insuficiência de recursos, assumindo, desta forma, uma preocupação maior com a questão da sobrevivência da escola e sua manutenção, do que com a qualidade do seu trabalho pedagógico.

A disputa, na prática, pelo que se constitui na gestão democrática sofre a influência direta das práticas sugeridas pela reforma do Estado que transfere para a comunidade a responsabilidade de gerir os escassos recursos e de complementá-los com suas ações, propondo enxugar a máquina administrativa à custa do cidadão, responsabilizando-o pelo sucesso ou não da educação. Neste contexto, a participação cidadã é um processo complexo e contraditório entre a sociedade civil e o mercado. Assim, portanto, só a atuação organizada será capaz de redefinir os papéis e fortalecer a sociedade a conquistar espaços cada vez mais complexos de participação e definição.

Para Dinair Leal da Hora “a escola como instituição social tem a possibilidade de construir a democracia como forma política de convivência humana” (HORA, 2005, p.53). Para isso é preciso a apropriação da escola por todos os segmentos, e este é um caminho ainda a ser construído, e a qualificação da participação passa por este movimento de assimilação. O espaço formal está constituído. Elementos da participação do coletivo através da reunião em Assembléias também estão no cotidiano das escolas estaduais.

Porém, ao se observar o movimento de cada Conselho Escolar nas duas unidades pesquisadas, verificou-se uma deficiência nas relações entre representantes e representados, pela falta de espaço de interlocução de cada segmento. Não foram efetivadas no cotidiano da escola outras formas de participação. Não existem grêmios estudantis, nem de professores ou de funcionários. As escolas não conseguiram avançar para além das estruturas formais propostas pela legislação (reunião mensal dos Conselheiros e eventuais Assembléias Gerais).

Nas escolas municipais pesquisadas, há diferenças quanto às estruturas organizadas dos segmentos. Numa das escolas, existe o Grêmio Estudantil organizado e atuante e, em

outra, existe o projeto “Amigos do Verde” que articula os alunos em torno de um projeto ambiental já reconhecido pela comunidade. Também é do cotidiano das escolas a realização dos encontros de representantes de turmas com a direção e Conselho Escolar e a realização de Assembléias por segmento e gerais para definição dos projetos prioritários da escola para o ano seguinte e para o OP SMED. O ritual do espaço de participação em Assembléias está mais vigoroso, dando mais qualidade à relação representante- representado. Percebeu-se, pelo acompanhamento das atividades dos Conselhos Escolares das quatro escolas no ano de 2006, que as escolas municipais realizaram um número maior de Assembléias (média de 10 anuais) em relação às escolas estaduais (média de 2).

Outro elemento a considerar é a falta de recomposição da representação por segmento em caso de vacância. Nas duas escolas estaduais, o segmento alunos não estava participando do colegiado durante todo o primeiro semestre de 2006, porque os mesmos haviam saído da escola e não houve recomposição. O Conselho Escolar formalmente podia funcionar, pois ainda possuía quórum mínimo. Os Conselheiros entrevistados, ao falarem deste assunto, não evidenciaram preocupação em fazê-lo imediatamente, visto que anunciaram eleição geral para o segundo semestre. Nas falas dos conselheiros também se evidenciou a visão de que os alunos ainda são dependentes, desmotivados e que pouco contribuem para as discussões. Mas, por outro lado, nenhum dos pesquisados evidenciou intenção de agir sobre essa realidade nem manifestou qualquer responsabilidade sobre ela (nem mesmo os professores e direção).

Uma das escolas municipais estava com o Conselho Escolar completo com representantes de todos os segmentos. As alunas conselheiras participam de todas as reuniões e também são ouvidas suas opiniões, pois é da rotina do Conselho Escolar que todos manifestem sua opinião sobre os assuntos. Percebe-se que há dificuldade de compreensão sobre algumas questões, mas elas utilizam este espaço para questionarem suas dúvidas num esforço de compreenderem o que se está tratando.

Na outra escola municipal também faltava a representação do segmento alunos. O presidente explicou que os alunos conselheiros e seus suplentes haviam se formado e, por isso, estavam sem representação. Os demais conselheiros chegaram a manifestar preocupação com o fato, ligando essa ausência aos mesmos motivos apontados pelos conselheiros das escolas estaduais: começam animados e depois somem, ficam desmotivados. Ressalvaram que quando se trata de alunos da EJA, estes são mais ativos, pois se trata de adultos, mas há o

problema da rotatividade e da saída deles da escola. Em virtude de só existir representação do segmento alunos em uma escola, não foi possível aprofundar mais nesta pesquisa a questão da participação deste segmento e seus entraves e a qualidade desta participação.

Mas essa situação nos reportou à questão de quem seria a responsabilidade de constituir os processos coletivos de formação e ampliação dos mecanismos de participação, pois todos os segmentos, ao serem entrevistados, colocaram como sendo muito importante a existência do Conselho Escolar na escola. Excetuando o período em que a SMED realizou formações para os Conselhos Escolares das escolas municipais, não se encontraram outros investimentos na formação dos Conselheiros ou da comunidade escolar. Nem a mantenedora estadual, nem os sindicatos, nem as próprias escolas assumiram esta tarefa.

Nas duas escolas municipais só existem os Conselhos Escolares. Nas escolas estaduais coexistem duas instituições: o CPM e o Conselho Escolar. Pela leitura das atas, a relação entre os dois colegiados foi amigável, não havendo registros de conflitos entre eles. Mas, em ambas, percebeu-se certo esvaziamento do CPM, quase restrito à figura do presidente que é um representante do segmento pais e a necessidade formal da assinatura deste para o recebimento dos recursos federais. Na escola estadual menor, porém, o CPM se distancia de sua função original, assumindo, entre outras funções, a assistencial. Os problemas sociais pautaram problemas que se reproduzem na escola e para os quais a comunidade anseia respostas. Como as políticas sociais implementadas não dão conta destas questões, as pessoas envolvidas com a escola estão procurando agir e, assim, as mães do CPM estão reproduzindo o discurso do voluntariado e assumindo a função de arrecadar roupas, calçados e alimentos para distribuir entre os alunos numa aproximação da prescrição do Terceiro Setor.

Essa descrição da ação atual dos CPMs diverge da função que o próprio representante da Federação atribui a um Centro, ou seja, além de auxiliar na questão financeira da escola, deve servir para unir pais e professores em torno das questões da escola, sendo associativo (MOREIRA, 2006).

Como vimos no capítulo 3, a definição do CPM como UEx foi realizada por lei estadual para se adaptar à exigência do PDDE e não por opção da escola. Ao fazer esta opção, acabou por se fortalecer e manter essa associação que já existia nas escolas em detrimento do contexto histórico que apontava para a criação dos Conselhos Escolares. Na prática, porém, o

que se observou foi que as funções do CPM foram sendo absorvidas pelo Conselho. Ambas as mães do CPM manifestaram que o mesmo poderia ser absorvido pelo Conselho Escolar, não havendo necessidade de existir dois colegiados na escola, pois este último já garante a participação do segmento pais. Reconhecem que ele é apenas 'pro- forma', ou seja, é a Unidade Executora e só existe para garantir o repasse.

Quanto ao aspecto financeiro, notou-se que em todas as escolas há uma preocupação muito grande com a lisura dos processos de gastos dos recursos. Nas quatro escolas pesquisadas, a maioria das reuniões são para tratar de planejamento, execução e prestação de contas dos recursos, sendo que nas duas escolas estaduais esse aspecto é o de maior incidência nas atas. Na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo, 47,89% do tempo de reunião foi dedicado à questão dos recursos, enquanto na E.E.E.F. Edgar Schneider foi de 28,41% das reuniões. Nas escolas municipais, encontramos os percentuais de 50% do tempo das reuniões gasto para discutir os recursos na E.M.E F. Morro da Cruz e, na E.E.M.F. Judith Macedo de Araújo, o tempo foi de 34,83%.

Nas duas escolas estaduais, a Unidade Executora que recebe os repasses federais e que apresenta o maior volume de recursos é o CPM, o que lhe investe de certo poder, mas, na prática, a decisão sobre os gastos passa pelo Conselho Escolar, muito influenciado pelas idéias pautadas pelas direções. Na escola menor, o repasse chega a 66,25% do valor total de recursos da escola e, na escola maior, o valor atinge o percentual de 57,57%. Os repasses estaduais estão constantemente atrasados, chegando a 32,18 % na escola menor e 39,11% na escola maior. Esses recursos são coordenados pela direção e pelo Conselho Escolar.

Nas escolas municipais, a Unidade Executora é o Conselho Escolar, e a maior parte dos recursos vem das receitas do município, apesar de também receber repasse federal. Na escola maior, os recursos federais atingem 25,5% dos valores recebidos, enquanto na escola menor, os valores atingem a cifra de 22,08% dos recursos da escola. A maior parte dos recursos é repassada pela prefeitura municipal e totaliza 73,53% na escola maior e 77,92% na escola menor.

A constituição da Unidade Executora (CPM e Conselho Escolar), como uma entidade de direito privado dentro da escola, aproxima a unidade escolar da organização proposta pela Terceira Via do público não-estatal (privado com sentido público), influenciando a gestão da

escola. Pelos dados apresentados acima, observa-se que grande parte do tempo de reunião do Conselho Escolar é utilizada para tratar de aspectos financeiros em detrimento de outras questões como as pedagógicas ou de organização e ampliação dos espaços de participação na escola.

Outro aspecto desta influência do público não-estatal e da administração gerencial nas escolas é a responsabilização do local pelas demandas da mesma, traduzidos na manutenção da possibilidade de as escolas captarem recursos. Nas escolas estaduais, a legislação é flexível, permitindo que a Unidade Executora e o Conselho Escolar estabeleçam parcerias privadas para a execução de atividades arrecadatórias. Na escola menor, o volume de recursos próprios totaliza 1,57% dos recursos totais da escola e são lançados na conta pública sempre que precisam complementar recursos para alguma ação. Na escola maior, o mesmo expediente é utilizado, e o percentual atinge 3,32% do volume de recursos da escola.

A legislação municipal para captação de recursos prevê a possibilidade de o Conselho Escolar receber recursos de fundações ou afins, desde que o recurso seja para execução de projeto pedagógico da escola previamente aprovado pela mantenedora. Ambas as escolas municipais pesquisadas não utilizam deste expediente, mas a escola maior reconheceu que realiza uma festa junina em que arrecada recursos que totalizam 0,96% dos recursos da escola. Este recurso tem sua finalidade discutida pelo Conselho Escolar que acompanha a prestação de contas.

Os percentuais da arrecadação própria são baixos se comparados aos repasses recebidos. A questão que se coloca é o significado desta ação arrecadatória que consolida um expediente de responsabilizar a comunidade pela manutenção da escola. Os valores atuais são baixos, mas quais serão com o passar do tempo? A tendência será a de desresponsabilizar cada vez mais o Estado e responsabilizar a comunidade pela manutenção da política pública de educação?

Defensor desta via liberal, Anthony Giddens (2001) afirma que é preciso o Estado expandir o papel da esfera pública e promover formas diferenciadas de participação, em que as relações entre o indivíduo e o governo se transformam, tornando a responsabilidade individual o foco da proposta de autonomia. Nesta lógica, o conceito de descentralização passa a significar que a execução e a responsabilidade pela resolução de problemas são

descentralizadas em nível local, e o controle se mantém centralizado. Para Christian Laval, (2006) essa transferência de poder, no entanto, não significa que a democracia triunfa, mas que a pressão sobre o centro de poder diminui.

É muito tênue a linha que separa o sentido da organização do poder através da descentralização das responsabilidades entre a visão liberal e a visão democrática-popular. A maior autonomia dada à escola em relação ao centro, a transferência de maior poder para a periferia, foram apresentados como progressos democráticos que visavam aproximar a escola da comunidade, aumentando sua participação, o que é desejado pelos defensores da democratização da escola. Mas, como regra geral, o controle é centralizado, deixando a comunidade de fora da avaliação dos resultados e dos objetivos da escola, ou seja, a participação fica limitada a alguns momentos e não a todo o processo, bem ao gosto das orientações liberais.

Outro elemento já mencionado diz respeito ao tempo dedicado às discussões pedagógicas da escola pelo Conselho Escolar. Incluíram-se nesse aspecto as discussões sobre a metodologia e a proposta político-pedagógica da escola, os projetos, as metas, os objetivos do ensino e os critérios de matrícula. Nas escolas estaduais, as reuniões dedicadas a este tema ocupam um tempo menor que as escolas municipais. Na escola estadual menor, o tempo ocupado corresponde a 28,17% do total de encontros e, na escola maior, corresponde a 31,14% das reuniões. Também é relevante destacar que a maior incidência dessas discussões ocorreu no período de 1999 a 2002. Quanto às escolas municipais, as discussões pedagógicas ocupam a maior parte das reuniões, sendo que, na escola menor, corresponde a 42,70% das reuniões, e a escola maior atinge o percentual de 52,20% de incidência nas reuniões.

Da mesma forma, ao confrontar-se a realização de assembléias gerais ou por segmento que caracterizam o ritual da prática de participação da comunidade na escola também se percebe diferenças nas duas redes. Nas escolas estaduais, o percentual de encontros, caracterizados como assembléias, varia de 16,93% (na escola maior) a 18,30% (na escola menor). Nas escolas municipais, este percentual se eleva, sendo de 30,77% na escola maior e de 33,70% na escola menor. Entre os elementos já elencados que poderiam explicar tal diferença, resgata-se o fato de que a SMED sempre estimulou a realização de assembléias, como as com fim específico para aprovar o Plano Anual e projetos para o OP, fortalecendo uma cultura dessa ação de participação da comunidade na escola.

Também foi possível detectar a grande preocupação com a legalidade do Conselho Escolar, que ocupa uma grande parte das reuniões em discussões sobre o processo eleitoral, organização e recomposição do colegiado. Nas duas escolas municipais, o número de reuniões que trata desses assuntos é de 37,36% na escola maior e de 23,03% na escola menor. Nas escolas estaduais, os percentuais ficam em 25,68% na escola maior e 21,12% na escola menor. Nota-se que, nesse aspecto, há um ligeiro aumento do percentual nas escolas maiores que, entre outros elementos, pode estar associado ao tamanho proporcional a um aumento de cobrança sofrida pela direção e conselheiros, não estando claras outras influências.

Outro aspecto observado diz respeito à organização e ao funcionamento do Conselho Escolar em cada escola. O primeiro componente diz respeito à composição do Conselho Escolar que, em ambas as legislações, estadual e municipal, fala em arranjo ímpar, podendo conter de cinco a 21 integrantes, sendo que, na legislação municipal, a adoção da tabela, semelhante a do estado, fica a critério da escola. Esta tabela estabelece que o número de representantes dos segmentos de professores e funcionários somados se iguale ao número de pais e alunos somado. Mas os segmentos de alunos e funcionários têm menor representação se comparados a professores e pais. As duas escolas estaduais e a escola municipal menor adotam esta tabela que varia conforme o número de alunos na escola. Apenas a escola municipal maior estabeleceu que a composição fosse de dois representantes titulares e dois suplentes de cada segmento mais a direção, ficando com nove conselheiros, quando antes chegou a ter dezenove, pela aplicação da tabela. Uma das razões encontradas em ata para tal atitude foi a necessidade de garantir espaço igual a todos os segmentos, sem supremacia de nenhum. Essa justificativa foi recorrente na avaliação dos conselheiros quando entrevistados, acrescidas de uma avaliação positiva desta fórmula de funcionamento.

O segundo componente da organização e funcionamento do Conselho Escolar observado diz respeito aos espaços destinados às reuniões do colegiado. Apesar de ser o órgão máximo da escola, na maioria das escolas pesquisadas não há um espaço para o Conselho Escolar, apenas para a direção. Os conselheiros se reúnem na biblioteca ou em qualquer sala disponível, e os livros de atas e documentos ficam guardados na sala da direção ou na secretaria. Apenas uma escola, a EMEF Morro da Cruz, possui uma sala do Conselho Escolar, localizada ao lado da direção, utilizada para reuniões e para guarda dos documentos. Esse componente desdobra-se em um terceiro que é a realização dos próprios encontros.

Todos os presidentes de Conselho Escolar afirmam que as reuniões ordinárias são mensais e que as extraordinárias acontecem quando necessário. As escolas maiores possuíam um dia e horário fixo para os encontros, e as menores apresentavam um pouco mais de variação, sempre combinada entre os Conselheiros. Na prática, porém, apenas as duas escolas maiores foram constantes neste aspecto da reunião mensal. As escolas menores não se reuniram tão freqüentemente em 2006, sendo que, em algumas ocasiões, as reuniões foram desmarcadas por dificuldade da presença dos Conselheiros.

Um quarto elemento, também relacionado aos encontros dos Conselheiros, diz respeito aos desdobramentos da reunião. Todos os conselheiros entrevistados de ambas as escolas pesquisadas, afirmaram que repassam as informações para os representados, mas de maneira informal, como na conversa na sala dos professores ou dos funcionários, no almoço, nos corredores, no recreio, na entrada e saída da escola, com quem está presente. Se necessário consultar o segmento, acontece uma Assembléia, que é registrada em ata. Nenhuma das escolas desenvolveu outra forma de comunicação, com exceção da E.M.E.F.Morro da Cruz que criou uma página na internet sobre o Conselho Escolar, mas que tem dificuldade de mantê-la atualizada.

A relação representante- representado ainda é um elemento em construção nas escolas e apresenta divergência entre os Conselheiros. Quando questionados sobre ela, reconheceram a dificuldade em organizar o segmento para encontros mais sistemáticos, mas, mesmo informalmente, conversam com seus pares. Alguns conselheiros apresentaram o argumento dos limites da democracia representativa e que, ao serem escolhidos como representantes, receberam poder do grupo para decidir, enquanto outros manifestaram preocupação em não serem autoritários e não decidirem tudo sozinhos.

Ao serem questionados os representados do segmento de pais e alunos sobre a relação destes com o Conselho Escolar verificou-se que, entre os alunos, é maior o índice daqueles que sabem sobre a existência do colegiado, ficando os percentuais entre 68,85% e 95,84% para respostas afirmativas. Já entre os pais, o índice é menor ficou entre 60% e 68,75% de respostas afirmativas sobre a existência do Conselho Escolar. Não foi possível avançar na pesquisa, incluindo o questionamento aos segmentos de professores e funcionários representados, permanecendo o desejo de fazê-lo em outra oportunidade.

Retomando o questionamento realizado aos alunos no que diz respeito à visibilidade dos representantes frente aos representados, as respostas foram muito variadas. Verificou-se que, no segmento alunos da E.E.E.F. Edgar Schneider, poucos conhecem quem são os Conselheiros. Apenas 27,87% responderam que conhecem algum representante. Nesta mesma escola, os alunos reconhecem que poucos participam de reuniões ou assembléias (9,84%) e que pouco sabem sobre as atribuições do Conselho Escolar. Nas demais escolas, os índices de participação variam de 55,6% a 71,2%, sendo que os maiores índices são apresentados pelas escolas municipais.

Nas quatro escolas pesquisadas, no que se refere ao segmento pais, as escolas municipais apresentam índices de participação que variam entre 55,6% a 65% dos entrevistados, afirmando que participam de reuniões e assembléias chamadas pelo Conselho Escolar. O mesmo segmento nas escolas estaduais tem índices um pouco mais baixos, ficando com percentuais que variam de 31,25 % a 43,75%. A potencialidade de aceitação da participação nas atividades coletivas das escolas é boa.

Quanto ao conhecimento das atribuições do Conselho Escolar, mais da metade dos representados do segmento alunos e de pais responderam que conheciam ou conheciam algumas das atribuições do Conselho Escolar, com exceção da EEEF Edgar Schneider, em que 72,14% dos alunos entrevistados responderam não conhecer o que faz o colegiado, fato que surpreendeu os membros do Conselho Escolar.

Retomando os escritos de Janete Azevedo (2006), é no cotidiano escolar que se dá concretude a uma política. Na contramão da tradição autoritária do Estado brasileiro e da pouca probabilidade deste em realizar a democratização da educação, sem o embate da sociedade civil, faz-se necessário retomar alguns obstáculos observados que ainda dificultam a participação da comunidade escolar na gestão e, por conseguinte, na concretude da política pública de Conselhos Escolares.

No capítulo 2, dialogou-se com Vitor Paro (1997) para elencar obstáculos que o autor chama de condicionantes internos e externos da participação. Entre os condicionantes internos encontrados nas quatro escolas pesquisadas, reafirma-se a existência de

a) *Condicionantes materiais* – que, no estudo de caso, ficaram evidentes nas relações que se estabelecem no interior das escolas, como a falta de espaço adequado para o funcionamento do Conselho Escolar (com exceção de uma escola que já o possui), até a dificuldade de organizar os segmentos para a participação, cujo exemplo mais contundente é falta do representante do segmento alunos na composição da maioria dos Conselhos Escolares pesquisados.

b) *Condicionantes institucionais* – podem ser observados a partir da relação hierarquizada da distribuição da autoridade, em que o poder da direção é mais reconhecido e efetivo que o órgão máximo da escola, que é o Conselho Escolar. Apesar de conviverem pacificamente (inclusive com o CPM), ainda é visto, pela maioria da comunidade e pelos conselheiros, como um órgão auxiliar. As condições de convivência pacífica podem, a longo prazo, estabelecer relações mais democráticas que alterem a atual configuração.

c) *Condicionantes político-sociais* – A dificuldade em reconhecer os interesses de cada segmento que, na maioria das vezes, são ignorados. O exemplo mais evidente ficou por conta da dificuldade das escolas em reconhecer os interesses dos alunos, a que os entrevistados atribuíram a conotação de desinteresse em participar. Também alguns representantes do segmento funcionários se colocaram na condição de apenas entender bem do seu serviço (cozinha, limpeza) e não se autorizar a participar mais dos outros temas debatidos.

d) *Condicionantes ideológicos* – já apontados aqui como aqueles relativos à postura individual de cada um que pode facilitar o estímulo à sua participação ou não. Este condicionante acabou sendo um aspecto positivo nas escolas, pela postura aberta das direções que, apesar de todos os demais condicionantes, procuram estimular a comunidade a se fazer presente e tomar decisões na escola, em maior ou maior intensidade.

Além desses elementos, também se observaram dois condicionantes externos usados para justificar as dificuldades de participação: os condicionantes econômicos sociais e os condicionantes culturais.

Entre as condições econômico-sociais, que são as condições objetivas de vida e sua relação com tempo e disposição para participar, foram utilizadas principalmente pelos pais as

condições de trabalho ou desemprego relacionadas ao tempo disponível que lhes sobra para ir à escola. Não existe uma solução na escola para tal dificuldade, pois está imbricada a questão da sobrevivência da pessoa e da família. Outro elemento diz respeito à jornada doméstica das mães (muitas com dupla jornada de trabalho) que, em determinados horários, impossibilita a participação. Todas as escolas afirmaram terem testado várias possibilidades de horário para realizar suas reuniões, sendo que a que mais agrega participantes na avaliação das direções e presidentes dos Conselhos Escolares são as realizadas à noite.

Quanto aos condicionantes culturais que dizem respeito à superação da cultura tuteladora de não-participação, está em curso a construção de um processo contra-hegemônico que já apresenta algumas conquistas, como a realização das assembléias nas escolas, a participação dos segmentos em encontros e congressos, entre outros, e que estimulam a cultura de participação e de democracia. Porém, ainda há muito a ser estimulado e realizado para consolidar essa cultura nascente.

Pelas entrevistas realizadas com os representados do segmento de pais e alunos, observou-se que o comodismo não é natural, pois a maioria dos entrevistados afirmou que participa, participaria ou talvez participasse se conhecesse um pouco mais o processo. Em suas falas não existe falta de interesse, mas falta de conhecimento, associado a outros condicionantes, especialmente ao econômico-social.

Todos esses condicionantes, entre outros, limitam a participação dos representantes e dos representados no Conselho Escolar. Fazer o reconhecimento destes obstáculos é o primeiro passo para a reversão da fraca participação da comunidade escolar. O Conselho Escolar é instrumento mobilizador da gestão democrática e da participação da sociedade na definição dos rumos da educação. Como já se disse, é um processo recente, incompleto, que só se consolida na concretude da participação dos usuários da escola pública. A construção da práxis de uma nova cultura de participação precisa reconhecer os condicionantes que dificultam sua implantação, procurando resgatar aqueles que são postos de lado neste processo.

Outro elemento importante refere-se à composição nominada do Conselho Escolar de presidente e vice. Todas as escolas experienciaram a existência de pais na presidência do Conselho Escolar, mas atualmente todos os presidentes são professoras e os vices- presidentes

são pais. Quando os conselheiros pais foram questionados sobre o porquê de essa escolha recair sobre professores, todos foram unânimes em afirmar que o motivo foi opção deles próprios em função do medo de não poder estar presente sempre na escola e dificultar encaminhamentos urgentes. Já os professores estão cotidianamente na escola, facilitando esta relação mais burocrática de assinaturas em documentos e cheques. Para eles não há prejuízo nenhum ao seu segmento ou a qualquer outro, pois tudo o que precisar de decisão passará pelo aval de todos os Conselheiros. Mas podem ser observados resquícios dos condicionantes culturais e ideológicos sobre o mérito pedagógico e administrativo dos professores. Erasto Mendonça (2000) já alertou sobre a primazia docente e sobre o argumento da competência para discutir as questões da escola, por ser ele um técnico e não um leigo.

Em contradição com esta postura, acredita-se que só o protagonismo de toda comunidade escolar será capaz de garantir uma escola com processos participativos, constituindo-se democrática. Mas que esse aprendizado só ocorre a partir de organização, de vivências conscientes e passíveis de modificações pela experiência.

Na introdução deste trabalho foi afirmado que a escolha deste tema não tinha sido neutra, ao contrário, adveio da vivência, da observação e da participação neste processo. Essa experiência soldou a convicção de que para democratizar a educação é preciso democratizar as relações na escola, e que isso não aconteceu com a letra da lei que garantiu a participação da comunidade na escola. Acredita-se que, a partir da implantação dos Conselhos Escolares, é necessária a formação desta comunidade para a participação, começando pelo conhecimento da legislação até o exercício concreto da participação e da partilha de decisões. Dessa forma teríamos a consolidação da cultura democrática.

Essa crença na possibilidade de o cidadão ser capacitado para a tomada de decisões que afetem sua vida e da sua comunidade retoma o conceito de cidadania, dando a ele um contorno mais político e menos individualista, onde a esfera pública é local de aprendizagem social, através do debate e da transparência (ABRÚCIO, 1997).

Ao se desenvolver esta pesquisa, encontraram-se possibilidades de cenários diferentes, ora mais ligados às orientações neoliberais do gerencialismo, ora propondo maior aproximação entre a administração pública e a comunidade por meio da sua participação direta na elaboração e execução do orçamento público. Essa disputa de concepção de gestão,

proposta pelas diferentes posições, no entanto, focalizam na mesma imagem, ou seja, a ampliação da cidadania e da democracia, mas um desses cenários se diferencia por não garantir as reais condições para sua efetiva concretização.

Carlos Montaña (2002) destacou que, no fenômeno da re-instrumentalização da sociedade pelo capital, um dos elementos atribuídos era a re-instrumentalização da sociedade civil através do Terceiro Setor, que estimula a troca dos serviços públicos por ações voluntárias e não governamentais<sup>120</sup>. Ocorre a constituição do chamado Terceiro Setor, nem só público (do Estado), nem só privado (do mercado), mas que, pressupondo a existência de ambos, constitui-se no chamado público não-estatal, ou seja, um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público. Essa proposta que, para os defensores da Reforma do Estado, inclui as atividades de educação empreende forte campanha como os “Amigos da Escola” e o estímulo com as parcerias privadas para dar conta das questões da escola, entre as quais o financiamento. Quando a Unidade Executora tem a possibilidade e assume para si a tarefa de complementar os recursos da escola, inicia um processo de anulação da perspectiva histórica de garantia do financiamento estatal para as escolas públicas.

Esse processo que desresponsabiliza ainda mais o Estado do atendimento das questões sociais, repassando esta função para o próprio cidadão, instala-se de forma lenta e gradual e convive com elementos da gestão democrática, que propõe a ampliação da participação com ampliação dos investimentos sociais. Este último também é um processo lento e gradual, contra-hegemônico de construção da democracia na educação. Acredita-se na sua potencialidade e na capacidade de mobilização da sociedade para que este se sobreponha aos limitadores da democracia.

Retomando a teoria de Fernando Abrúcio (1997, p.182) sobre os modelos de administração, o gerencialismo puro, o *consumerismo* e o *Public Service Orientation* (PSO), apresentados no capítulo 2, encontram-se algumas aproximações dessas propostas no Rio Grande do Sul. Do gerencialismo puro, a idéia da descentralização administrativa do poder, para torná-lo mais eficiente, o corte de custos e pessoal para o serviço público, entre outros, exemplificam a adoção de estratégias nos moldes empresariais. Do *consumerismo* ou pós-gerencialismo observam-se a adoção das propostas de Reforma do Estado e a ampliação do

---

<sup>120</sup> Que, em geral, não possui autofinanciamento, necessitando de transferências de fundos públicos para este setor.

papel do chamado Terceiro Setor, em que o cidadão é visto como um cliente. A descentralização evidencia a desconcentração do poder, colocando o serviço público para mais perto do consumidor para facilitar a fiscalização, enquanto a qualidade dos serviços é acompanhada de forma centralizada, através dos Contratos de Gestão, por exemplo. Também pode servir de exemplo a constatação da concordância com o discurso do voluntariado nas escolas que, mesmo não sendo exercido por ONGs, é assumido pelos Conselheiros Escolares e CPM.

Já a terceira corrente, a *Public Service Orientation* (PSO), como proposta para aperfeiçoar os princípios do gerencialismo, sugere a retomada dos conceitos de democracia, participação, equidade e descentralização com a proposta de cooperação em substituição ao individualismo. A participação e a descentralização superariam a concepção de serem utilizadas para tornar eficiente a política pública ou para conferir direito de escolha ao consumidor, (propostas defendidas pelas demais correntes que privilegiam o mercado) e resgataria a participação política num sentido mais amplo, com a valorização da esfera pública. Propõe que a esfera pública seja o local onde se aprende com o debate público, evitando o clientelismo através da transparência das ações e que o termo cliente seja substituído por cidadão. Em alguns aspectos, os conceitos do PSO (em construção) se aproximam das propostas da gestão democrática que foram constituídas pela luta dos sujeitos que defendem a democratização da escola e da sociedade e a ampliação da participação social.

Mas, na contramão desta perspectiva, está anunciado pelo atual prefeito José Fogaça (PPS) a aplicação de elementos da gestão gerencial ao propor o enxugamento da máquina administrativa e a possibilidade de privatização de serviços públicos como os do Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU. Também adotou a estrutura de governanças locais para abrir canais de ouvidoria e debate entre a população e os secretários e seus técnicos sobre os problemas das comunidades. Associado a este processo, centraliza a definição de recursos e conjuga a definição de propostas a um apertado orçamento, assumindo a concepção de fazer mais com menos, economizando nos investimentos públicos. Ao propor as governanças locais, afasta os movimentos de pressão do centro de governo e institui uma nova forma de discussão e participação mais pulverizada, em detrimento ao já instituído Orçamento Participativo da cidade que foi mantido, mas cujas obras disputam recursos com as obras das governanças, atenuando as discussões mais gerais sobre a cidade (CAVEDON, 2007).

Nas propostas da atual governadora Ieda Crusius (PSDB) é que fica mais evidente a adoção de práticas gerenciais na gestão do Estado e da educação. A proposta de enxugamento da máquina administrativa (com o fechamento dos setores como bibliotecas, Supervisão e Orientação nas escolas), com o corte de investimentos em todas as áreas públicas, com a retomada do controle de qualidade centralizado e da adoção dos contratos de gestão para todas as escolas da rede estadual, são alguns dos elementos já anunciados.

Em qualquer âmbito (municipal e estadual), as propostas significam retrocessos naquilo que foi construído até então sobre gestão democrática e se constituem num afastamento das orientações indicadas pela teoria da *Public Service Orientation*, sendo que, no contexto do estado, os anúncios propõem alterações claras sobre o cotidiano da escola. A correlação de forças deste novo período e as influências desta tendência dos governantes poderão novamente alterar a disputa hegemônica entre Estado e sociedade civil e entre as diversas concepções de gestão e democracia em disputa que se materializam na escola e na ação do Conselho Escolar.

O Conselho Escolar como instrumento da gestão democrática se constitui como aquele capaz de promover a ação pedagógica. A sua efetivação nas escolas públicas significa a implantação de um exercício de participação da comunidade e a possibilidade de constituição de um novo senso comum de democracia calcado na crença de uma vida emancipatória que estimula a criação de valores e de ações de autonomia, de respeito às identidades e da prática política de pertencimento a uma comunidade. Com todos os seus limites é um espaço concreto de vivência da democracia na escola.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração públicas à luz da experiência internacional recente*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- ADRIÃO, Theresa & PERONI, Vera. (Orgs.). *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.
- ARROYO, Miguel; Nosella Paolo; Buffa Ester. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 2000.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, Autoras Associados, 2004.
- AZEVEDO, José Clóvis. *Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- BORDENAVE, Juan Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BUCHABQUI, Jorge. *Informação Jurídica do CPERS sobre os contatos de gestão*. Porto Alegre, 06 de outubro de 2005. Impresso.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Os Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Caderno 1.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Caderno 2. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Caderno 3. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Caderno 4. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Caderno 5. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BRUNO, Lúcia. *Gestão da Educação: onde procurar a democracia*. In: OLIVEIRA, Dalila e ROSAR, Maria de Fátima Félix. *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- CAVEDON, Sofia. *Orçamento Participativo*. Informativo do mandato da Vereadora Sofia Cavedon, Porto Alegre, janeiro de 2007, p 6.
- CHAUÍ, Marilena. *Terceira Via*. São Paulo: Folha de São Paulo, 1999.

- CORTESÃO, Luiza; MAGALHÃES, Antonio M.; STOER, Stephen R. *Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo de realização das políticas educativas*. Educação, sociedade e culturas. Porto, Afrontamento, n.14, 2000, p.45-58.
- FERNANDES, Florestan. *Nova República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- \_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.
- FELLOW, John Williamson Sênior. *Conferência sobre as práticas em desenvolvimento do Instituto de Economia Internacional – IFIS – Washington*, em 13 de janeiro de 2004.p.1-25.
- FLORES, Moacir. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Nova dimensão,1990.
- FREIRE, Paulo. *A Educação na Cidade*. São Paulo: Cortez, 1991.
- FREITAS, Ana Lúcia Souza de. *Gestão Democrática do Trabalho Pedagógico: Desafios à Escola Diretiva da Escola*. Porto Alegre: Fazendo Escola, 2001.
- GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da História*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GENTILI, Pablo. Qual educação, qual cidadania. Reflexões sobre a formação do sujeito democrático. In: AZEVEDO, José Clóvis de Azevedo. (Org) *Utopia e democracia na Escola Cidadã*. Porto Alegre: UFRGS/SMED, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Escola SA: quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.
- GERMANO, Jose Wellington. *Estado Militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1994.
- GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- HARVEY, David. *Condição pós- moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HELO, Liane Bernardi e outros. O planejamento como Instrumento de transformação. In AZEVEDO, José Clóvis de Azevedo (Org). *Utopia e democracia na Escola Cidadã*. Porto Alegre: UFRGS/SMED, 2000.
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola*.12ª ed. São Paulo: Papyrus,2005.
- JESUS, Antonio Tavares de. O pensamento e a prática escolar em Gramsci. Campinas: Autores Associados, 2005.
- KRAWCZIK, Nora. Em busca de uma nova governabilidade em educação. In: OLIVEIRA, Dalila. *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o Neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Editora Planta, 2004.

- MARRE, Jacques Leon. *A construção do objeto científico na investigação empírica*. Seminário de pesquisa do Oeste do Paraná, 1991.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o Jogo. Democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. São Paulo: Unicamp, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Gestão democrática da educação: um pouco de história em busca de um conceito forjado nas lutas sociais*. Texto impresso distribuído durante palestra sobre “os caminhos para a construção de uma cultura democrática na escola”. Porto Alegre: 2005.
- MILIBAND, David (org). *Reiventando a esquerda*. São Paulo: Unesp, 1997.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac, 2001.
- MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. *Gestão Democrática: Caminhos e Descaminhos*. In: *Cadernos de Educação* nº 13, Brasília, 2000.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.
- NETO, Otávio Cruz. *O trabalho de campo como descoberta e criação*. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza ( Org). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.) *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Educação básica: Gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. São Paulo: MH Comunicações, 1994.
- PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. 2ª. ed. São Paulo: Xamã, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. São Paulo: Lua Nova, 1998.
- PERONI, Vera. *Política Educacional e papel do Estado: No Brasil dos Anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

- PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. *Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 2002.
- RIBEIRO, Marlene. Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais. *Revista Educação e Pesquisa*, v.28, nº 2, São Paulo, 2002.
- SADER, Emir. *A vingança da História*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- SALES, Ivandro da Costa. Os desafios da Gestão Democrática da Sociedade (Em diálogo com Gramsci). Recife: Editora da UFPE, 2006.
- SANDER, Beno. Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento. Brasília: ANPAE, 1981.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa de Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 2002.
- SILVA, Maria Aparecida da. Educação e administração participada. *Revista da ANPAE* v.17, n.2. Porto Alegre, 2001
- SMED. Caderno Pedagógico nº 4. Congresso Constituinte, eixos temáticos. Porto Alegre: SMED, 1995.
- \_\_\_\_\_. Caderno Pedagógico nº 9. Ciclos de formação- Proposta político pedagógica da Escola Cidadã. Porto Alegre: SMED, 1999.
- SOUZA, Antônio Lisboa. Estado e educação pública: tendência administrativa e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila. *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. In: OLIVEIRA, Dalila. *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- \_\_\_\_\_. Novos Tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. *Revista da ANPAE* v.17, n.2. Porto Alegre, ANPAE, 2001.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

**Dissertações de mestrado e teses de doutorado:**

- ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995 – 1998)*. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Educação / USP, 2001. Tese de Doutorado.
- AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. *A trajetória do processo de gestão democrática da educação na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul*. POA, Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2006.
- BATISTA, Neusa Chaves. *Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. POA, Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2003.
- CAMINI, Lucia. *A Política Educacional no Governo Olívio Dutra*. POA, 2005, dissertação de Mestrado UFRGS.
- SANTOS, Bereniz Rosa dos. *Democracia, participação e autonomia: constituição e ação dos Conselhos Escolares*. São Leopoldo, 2003, Dissertação de Mestrado UNISINOS.
- SUSIN, Maria Otília Kroeff. *A Educação Infantil em Porto Alegre: Um estudo das Creches Comunitárias*. Porto Alegre, 2005, Dissertação de Mestrado, UFRGS.

#### **Legislação:**

- BRASIL. *Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município. Diário Oficial de Porto Alegre em 04/04/1990.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar 292 de 15 de janeiro de 1993. Diário Oficial de Porto Alegre em 16/01/1993.
- \_\_\_\_\_. Decreto 10.725 de 13 de junho de 1993. Diário Oficial de Porto Alegre em 13/06/1993.
- \_\_\_\_\_. Decreto 11.600 de 16 de outubro de 1996. Diário Oficial de Porto Alegre em 17/10/1996.
- \_\_\_\_\_. Decreto 11.952 de 15 de abril de 1998. Diário Oficial de Porto Alegre em 15/04/1998.
- \_\_\_\_\_. Decreto 14.240 de 16 de julho de 2003. Diário Oficial de Porto Alegre em 17/07/2003.
- \_\_\_\_\_. Parecer 939/96 da assessoria Jurídica da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_. Processo Administrativo nº. 01046528989 de 1998. Assessoria Jurídica do gabinete do prefeito. Prestação de assistência jurídica aos Conselhos Escolares.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, CORAG, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei 9.232 de 13 de fevereiro de 1991. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 14/02/1991.

\_\_\_\_\_. Lei 9.262 de 05 de junho de 1991. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 05/06/1991.

\_\_\_\_\_. Lei 10.576 de 14 de novembro de 1995. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 15/11/1995.

\_\_\_\_\_. Lei 11.304 de 14 de janeiro de 1999. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 14/01/1999.

\_\_\_\_\_. Lei 11.695 de 10 de dezembro de 2001. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 10/12/2001.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Nº 171/01. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.237, de 13 de janeiro de 2005. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 13/01/2005.

#### **Entrevistas:**

ABADIE, Neusa Maria de Almeida. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Edgar Schneider. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 02 de junho de 2006. 1 cassete sonoro.

BECKER, Ana Silvia. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Morro da Cruz. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 09 de agosto de 2006. 1 cassete sonoro.

CALDAS, Jéssica Souza. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Morro da Cruz. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 02 de agosto de 2006. 1 cassete sonoro.

CARVALHO, Zaida P. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 10 de julho de 2006. 1 cassete sonoro.

DANIELLI, Sandra Medeiros. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Edgar Schneider. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 05 de maio de 2006. 1 cassete sonoro.

DENARDI, Rosane Quiroga. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 24 de janeiro de 2006. 1 cassete sonoro.

DIAS, Fabiane Fagundes. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 10 de julho de 2006. 1 cassete sonoro.

- DUARTE, Maria Debla Pereira. O Circulo de Pais e Mestres na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 12 de setembro de 2006. 1 cassete sonoro.
- FERREIRA, Carmem Rejane Barbosa. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Edgar Schneider. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 04 de agosto de 2006. 1 cassete sonoro.
- FRIEDERICH, Ana Elisa. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 03 de maio de 2006. 1 cassete sonoro.
- GONÇALVES, Paulo. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 03 de julho de 2006. 1 cassete sonoro.
- HACKMANN, Magda Borges. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Edgar Schneider. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 05 de maio de 2006. 1 cassete sonoro.
- LIMA, Raquel. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 10 de julho de 2006. 1 cassete sonoro.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. Constituinte estadual e Fórum Gaúcho. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, CPERS Sindicato, 17 de janeiro de 2006. 1 cassete sonoro.
- MACHADO, Ivete de Carvalho. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Morro da Cruz. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 29 de setembro de 2005. 1 cassete sonoro.
- MARTINS, Rosa Maria S. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Morro da Cruz. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 24 de maio de 2006. 1 cassete sonoro.
- MONTENEGRO, Joana Maab. A gestão democrática e o Conselho Escolar na E.E.E.F. Edgar Schneider. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 25 de abril de 2006. 1 cassete sonoro.
- MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. O processo de democratização da gestão no estado e no município. MOREIRA, Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, CPERS Sindicato, 09 de janeiro de 2006. 1 cassete sonoro.
- MOREIRA, Renato Raul. Os CPMs no RS. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, ACPM – Federação, 19 de dezembro de 2006. 1 cassete sonoro

PADILHA, Carmem. O processo de democratização da gestão no município. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, ATEMPA, 07 de dezembro de 2005. 1 cassete sonoro

PEREIRA, Luis Carlos. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Morro da Cruz. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 02 de agosto de 2006. 1 cassete sonoro.

RAMBOR, Maria Luiza. O Conselho Escolar na E.E.E.F. Pe. Balduino Rambo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 22 de dezembro de 2005. 1 cassete sonoro.

SANTOS, Paulo Régis Silva. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 03 de abril de 2006. 1 cassete sonoro.

SENA, Nei Alves de. O processo de democratização da gestão no estado. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, CPERS Sindicato, 04 de janeiro de 2006. 1 cassete sonoro.

SILVA, Maria Lucia. O Circulo de Pais e Mestres na E.E.E.F. Edgar Schneider. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 12 de setembro de 2006. 1 cassete sonoro.

TAVARES, Nair da Silveira. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 03 de julho de 2006. 1 cassete sonoro.

ZAMBRANO, Sonja Ira de Oliveira. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 25 de setembro de 2006. 1 cassete sonoro.

ZUBARAN, Maria Cristina. O Conselho Escolar na E.M.E.F. Morro da Cruz. Entrevistadora: Liane Bernardi Helo. Porto Alegre, 01 de outubro de 2006. 1 cassete sonoro.

**Outros documentos:**

COMISSÃO PARITÁRIA. Atas 1999, 2000 e 2001.

CONTRATO DE GESTÃO entre o estado do Rio Grande do Sul e Secretaria de Educação, 28 de setembro de 2005.

SUBCONTRATO DE GESTÃO entre Secretaria de Educação e Coordenadoria de Educação, 28 de setembro de 2005.

**Sites:**

[www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br)

[www.educacao.rs.gov.br](http://www.educacao.rs.gov.br)

[www.amigosdaescola.globo.com](http://www.amigosdaescola.globo.com)

## APÊNDICE A - ROTEIRO DA PESQUISA SOBRE CONSELHOS ESCOLARES PARA OS SINDICATOS

### I-IDENTIFICAÇÃO do SINDICATO

- ( ) Estadual  
( ) Municipal

NOME do SINDICATO: \_\_\_\_\_

ENDEREÇO: \_\_\_\_\_

### II- IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO:

IDADE \_\_\_\_\_

SEXO \_\_\_\_\_

FUNÇÃO \_\_\_\_\_

### III- VÍNCULO COM O SINDICATO:

Tempo na Rede \_\_\_\_\_

Tempo na função \_\_\_\_\_

### IV- QUESTÕES: *Gravação*

- 1) Qual a sua participação (e do sindicato) na constituição da legislação sobre gestão democrática/ Conselhos Escolares?
- 2) Como você vê a prática dos Conselhos Escolares:
  - a) Quais são as principais vantagens do Conselho Escolar para a escola?
  - b) Quais são as principais dificuldades encontradas pelo Conselho Escolar?
- 3) Que ações o sindicato implementou/implementa para qualificar a ação dos Conselhos Escolares?
- 4) O Conselho Escolar modificou a forma de condução das atividades da escola? Modificou a gestão da escola? De que modo?
- 5) Qual o significado da existência de Conselhos escolares nas escolas públicas?

**APÊNDICE B- ROTEIRO PARA ENTREVISTA DE MARIA BEATRIZ MOREIRA  
LUCE: GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE REORDENAMENTO  
LEGAL DO PAÍS - CONSTITUIÇÕES**

- 1- Identificação.
- 2- Esclarecer sua participação no processo da Constituinte Estadual.
- 3- A correlação de forças do período (grupos em disputa pelas definições no campo da educação).
- 4- As grandes questões em disputa no campo da educação, neste período.
- 5- A ação do Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública neste período.
- 6- Relato sobre a mobilização / luta pela democratização da gestão, mais especialmente sobre a constituição dos Conselhos Escolares, neste período.
- 7- Opinião sobre a constituição dos Conselhos Escolares.
- 8- Outras questões sobre este período da Constituinte:

**APÊNDICE C –ROTEIRO DA PESQUISA SOBRE CONSELHOS ESCOLARES:  
DIREÇÃO**

**I-IDENTIFICAÇÃO DA ESCOLA**

NOME DA ESCOLA: \_\_\_\_\_

**II- IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO:**

**III – QUESTÕES :**

1. Como é a constituição e a dinâmica de funcionamento do Conselho Escolar nesta escola:
  - a. Composição por segmento
  - b. Forma de escolha dos participantes
  - c. Sistemática de reuniões (periodicidade/local)
  - d. Quem trás questões /assuntos discutidos
  - e. Como são tomadas as decisões
  
2. Falar sobre a dinâmica da aplicação dos recursos repassados pelo Governo (municipal, estadual ou federal) a escola:
3. Além destes recursos, a escola tem outras fontes de recursos? Quais? Quem decide sobre onde e como usar esses recursos?
4. O que significa ter o Conselho Escolar em funcionamento nesta escola?
5. Quais são as principais vantagens do Conselho Escolar para a escola?
6. Quais são as principais dificuldades encontradas pelo Conselho Escolar?
7. Como é a relação representante /representado?
8. Há espaços para organização Você dos segmentos na escola?
9. Como esta escola se relaciona com a comunidade externa (pais, sindicato, associação de moradores e outros)?
10. O Conselho Escolar modificou a forma de condução das atividades da escola? Modificou a gestão da escola? De que modo?

## **APÊNDICE D- ROTEIRO DA PESQUISA SOBRE CONSELHOS ESCOLARES: SEGMENTOS**

1-Como é a constituição e a dinâmica de funcionamento do Conselho Escolar nesta escola:

- a. Composição por segmento
- b. Forma de escolha dos participantes
- c. Sistemática de reuniões ( peridiocidade, local)
- d. Quem trás questões /assuntos discutidos
- e. Como são tomadas as decisões

2-Você sabe quais os recursos que a escola recebe para se manter? Quem envia?

3-Além desses recursos repassados pelo Governo (municipal e federal), a escola arrecada outros recursos? Como?

4-Você participa das decisões sobre a gestão dos recursos repassados a escola?Como?

5-Você repassa as deliberações do Conselho ao seu segmento?Por meio de quais mecanismos?

6-Você consulta o seu segmento para tomar decisões? De que forma?

7-Quais são as principais vantagens do Conselho Escolar para a escola?

8-Quais são as principais dificuldades encontradas pelo Conselho Escolar?

9-O Conselho Escolar modifica a gestão da escola?

## APÊNDICE E - QUESTIONÁRIO APLICADO AO SEGMENTO DE ALUNOS E PAIS REPRESENTADOS

### PESQUISA (Marque com um x a sua opção)

1. Qual o seu segmento?

Pai/mãe       alunos/ as

2. Você sabe se existe Conselho Escolar em sua Escola?

Sim       Não

3. Você conhece o Conselho Escolar de sua Escola?

Sim       Não

4. Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?

Sim       Não       Algumas

5. Você já participou de alguma reunião chamada pelo Conselho Escolar?

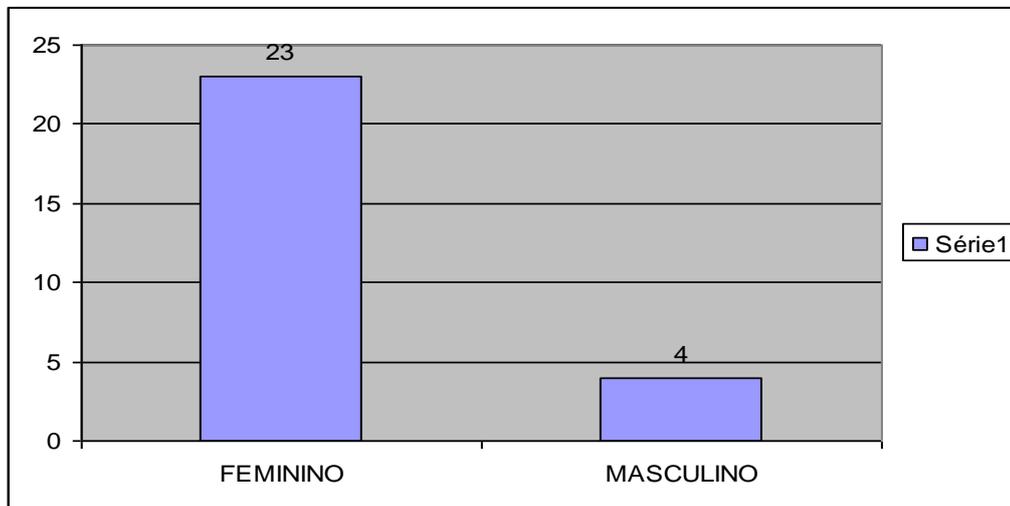
Sim       Não

6. Você gostaria de participar do Conselho Escolar?

Sim       Não       Talvez       Já participei

**APÊNDICE F- PERFIL DOS ENTREVISTADOS:**

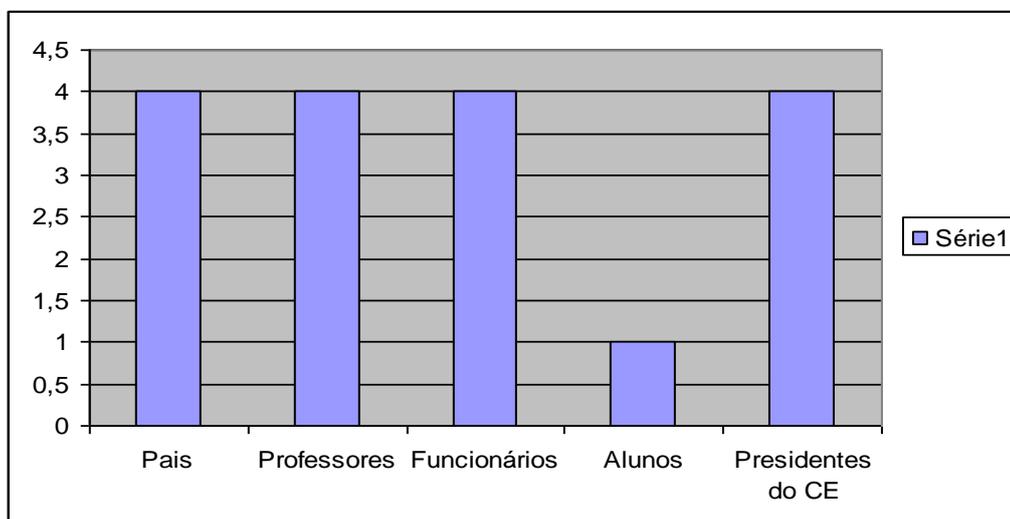
**I- Gráfico – Gênero dos 27 entrevistados (Diretores do sindicato, diretoras de escola e conselheiros e CPM):**



**II- Escolaridade dos 27 entrevistados:**

Primeiro Grau completo	Primeiro Grau incompleto	Ensino Médio	Superior
3	2	5	17

**III- Gráfico do Número de Conselheiros entrevistados por segmento:**



**IV- Tempo de vínculo dos 17 conselheiros com Conselhos Escolares:**

<b>1 ano</b>	<b>1 a 2 anos</b>	<b>3 a 4 anos</b>	<b>5 a 6</b>	<b>Mais de 6 anos</b>
1	9	3	2	2

**V- Outras questões para os 17 conselheiros entrevistados:**

A) Você já participou de um Conselho Escolar antes?

<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
8	9

B) Como você ficou sabendo do Conselho Escolar na sua escola?

<b>Pela Direção</b>	<b>Por professores</b>	<b>Pela Secretaria de Educação</b>	<b>Por colegas</b>	<b>Outras formas</b>
5	7	1	2	2

C) Você conhece as atribuições do Conselho Escolar?

<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ALGUMAS</b>
7	-	10