

# **Formação de gestores escolares para a educação básica:**

avanços, retrocessos e desafios  
frente aos 20 anos de normatização  
da gestão democrática na LDBEN

---

**NEUSA CHAVES BATISTA**  
**MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES**  
**ORGANIZADORAS**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA  
PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE NOVAS TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR**

**Conselho Editorial Evangaf**

Daniela de Freitas Ledur (UFRGS)

Mauro Meirelles (UNILASALLE)

Paulo Fávio Ledur (PUCRS)

Ribas Vidal (UFRGS)

Valdir Pedde (FEEVALE)

Véra Lucia Maciel Barroso (FAPA)

**Formação de gestores escolares  
para a educação básica:**  
avanços, retrocessos e desafios  
frente aos 20 anos de normatização  
da gestão democrática na LDBEN

**Neusa Chaves Batista  
Maria Luiza Rodrigues Flores  
Organizadoras**



**Porto Alegre  
2016**



escola de **gestores**  
da educação básica

© dos autores

1ª edição: 2016

Projeto gráfico: Jadeditora Editoração Gráfica

Editoração e Capa: Rafael Marczal de Lima

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

F723 Formação de gestores escolares para a educação básica : avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN / organizadoras Neusa Chaves Batista, Maria Luiza Rodrigues Flores. – Porto Alegre : Evangraf : Escola de Gestores da Educação Básica, 2016.

356 p. : il. ; 25 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7727-944-9

1. Escolas públicas - Organização e administração - Rio Grande do Sul. 2. Gestão escolar. 3. Educação básica. 4. Gestores - Formação. 5. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 6. Educação e Estado. I. Batista, Neusa Chaves. II. Flores, Maria Luiza Rodrigues.

CDU 371.1(816.5)

CDD 371.20098165

---

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

# Sumário

## PARTE I

### **Reflexões sobre gestão democrática no contexto dos 20 anos da Lei nº 9.394/96**

**Gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN: entre bandeiras, tensionamentos e possibilidades.....19**

*Elton Luiz Nardi*

**Participação, deliberação e os arranjos constitutivos da gestão democrática da educação no país .....45**

*Marisa Ribeiro Texeira Duarte*

*Ágnez de Lélis Saraiva*

**Sistema e plano nacional de educação: articulações e tensões para a gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN.....79**

*Maria Luiza Rodrigues Flores*

*Vera Maria Vidal Peroni*

**Os conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito do planejamento nacional da educação 2014-2024 .....107**

*Donaldo Bello de Souza*

**Conselhos escolares: gestão democrática, gerencialismo e justiça escolar.....133**

*Neusa Chaves Batista*

**Indicadores educacionais, gestão da escola e liderança do diretor .....153**

*Alicia Maria Catalano de Bonamino*

*Ana Cristina Prado de Oliveira*

*Cynthia Paes de Carvalho*

**Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira .....173**

*Maria Goreti Farias Machado*

*Nalú Farenzena*

**Inclusão na educação básica: contribuições para a formação de gestores escolares.....191**

*Adriana da Silva Thoma*

**Desafios da gestão e uso da TIC na escola.....203**

*Liane Margarida Rockenbach Tarouco*

## **PARTE II**

### **Experiências de gestão democrática na escola pública**

**A Escola de Gestores – o direito à educação e à gestão democrática, delineamento reflexivo e trajetória em constante construção.....227**

*Monique Robain Montano*

*Eduardo Silva da Silva Gimenez*

*Milton Ademar Vieira Fagundes*

**A participação da comunidade escolar no processo de gestão democrática: um estudo no CMEB Paulo Freire .....243**

*Daniela de Oliveira Pires*

*Jaira Coelho Moraes*

*Margarete Canabarro*

**Reformulação do projeto político-pedagógico como estratégia para combater a evasão escolar .....259**

*Gregório Durló Grisa*

*Neide Girardi Ferrari*

**A gestão democrática como possibilidade através do planejamento participativo e da formação continuada de professoras e professores .....277**

*Tiago Cortinaz*

*Jordana Zandomenighi Fetter*

**O grêmio estudantil e o papel político da escola: compromissos da gestão democrática.....295**

*Alexandre Silva Virginio*

*Liviane Cristina Keller*

**O ensino médio inovador e as modificações no processo avaliativo .....315**

*Regina Maria Duarte Scherer*

*Vanessa Cadó Stabile*

**Participação sob os princípios da gestão democrática: elementos percebidos pela família na escola.....329**

*Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt*

*Vera Medianeira Gorski Salbego*

**Sobre os Autores e Autoras.....349**



“A escola pública é o instrumento da integração e da coesão da ‘grande sociedade’, e se deve fazer o meio de transformá-la na ‘grande comunidade’. O Estado democrático não é, apenas, o Estado que a promove e difunde, mas o Estado que dela depende como condições *sine qua non* do seu próprio funcionamento e de sua perpetuação”<sup>1</sup> (grifo meu).

Anísio Teixeira é uma das grandes referências brasileiras da luta pela escola pública. Em sua obra “Educação é um direito”, cuja primeira edição é de 1967, de onde extraio o excerto acima, insiste na importância da escola pública para condição e funcionamento do Estado democrático. Definia a escola pública como a máquina de preparar a democracia.

Em um momento político tão delicado como o que vivemos, a leitura do presente livro corrobora para o entendimento desta “máquina de democracia” que é a escola pública, sendo necessário nosso engajamento na defesa de seu financiamento público, pela livre expressão dos professores e professoras em sala de aula e pela participação da comunidade escolar nas definições de seu currículo.

Os artigos aqui presentes revelam as reflexões do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), ofertado em convênio pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no período entre 2014-2016, em sua quarta edição, voltada a gestores e gestoras das escolas públicas das redes municipais e estadual. A criação do Curso decorre do entendimento da equipe de gestão do MEC, à época, acerca da necessidade de formação de gestores para o bom andamento do trabalho da escola.

---

<sup>1</sup> TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. 3ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

Conselhos escolares, financiamento, inclusão, protagonismo dos grêmios estudantis, gestão democrática, Ensino Médio Inovador e Ensino Médio Politécnico, Projeto Político Pedagógico, presença das tecnologias na Educação, evasão escolar, Sistema Nacional de Educação, são temáticas desenvolvidas ao longo do livro, considerando os vinte anos de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e o atual Plano Nacional de Educação – Lei 13.005/2014 –, peças legislativas fundamentais para a concretização da escola pública, democrática e de qualidade para todos.

São autores e autoras desta obra professores/as da Faculdade de Educação, mestrandos/as e doutorandos/as de nosso Programa de Pós-Graduação em Educação, pesquisadores/as das temáticas vinculadas às políticas educacionais, docentes do Curso de Especialização em Gestão Escolar da UFRGS, bem como estudantes desta Especialização – diretores/as e vice-diretores/as das escolas públicas do Rio Grande do Sul.

No momento em que a Faculdade de Educação da UFRGS completa seus 46 anos, sinto imenso orgulho em apresentar este belo conjunto de textos e convidar a cada um e a cada uma para sua leitura, abrindo mais esse diálogo sobre **avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos da normatização da gestão democrática na LDBEN e sobre a formação de gestores escolares para a educação básica!**

Simone Valdete dos Santos  
Diretora da Faculdade de Educação  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul







## APRESENTAÇÃO

É com muita alegria e orgulho que apresentamos a obra: **“Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN”**, publicação organizada a partir de um duplo objetivo, somando esforços em prol de um mesmo ideal. Por um lado, a obra apresenta, em sua primeira parte, um conjunto de textos que nos oferecem pressupostos teórico-metodológicos e empíricos relacionados ao campo da gestão escolar, visando a promover reflexões em torno dos 20 anos já transcorridos desde a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96 (LDBEN). Neste momento singular vivido por nosso país, marcado pela proposição de significativas mudanças em termos de políticas educacionais, completados 20 de vigência da atual LDBEN, cabe uma ampla reflexão sobre o quanto avançamos em nosso país na efetivação de uma escola pública democrática, laica, inclusiva e de qualidade para todos. Sendo assim, a primeira parte é composta de 09 (nove) artigos articulados em torno do eixo gestão democrática da escola pública.

Em caráter complementar, na segunda parte da obra, é apresentado um conjunto de 07 (sete) artigos resultantes de reflexões produzidas em parceria, entre cursistas e docentes da quarta edição do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) ofertado em convênio pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no período entre 2014-2016. Nosso intuito, com a reunião destes artigos originados no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) realizado por estes cursistas, é socializar os resultados de diversas pesquisas de intervenção (pesquisa-ação) desenvolvidas na própria

escola onde cada um atuava à época na gestão, representando, assim, uma amostra das dificuldades, mas, também, dos avanços encontrados pelos gestores de escolas públicas do Estado do Rio Grande do Sul na proposição de ações inspiradas no paradigma da gestão escolar democrática.

Abrindo a 1ª Parte que leva o subtítulo de “Reflexões sobre gestão democrática no contexto dos 20 anos da Lei nº 9.394/96”, temos o artigo de Elton Nardi, intitulado “Gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN: entre bandeiras, tensionamentos e possibilidades”, que analisa o tema da gestão democrática mapeando elementos sinalizadores do seu delineamento enquanto peça de projetos de educação e de sociedade, considerando a noção de democracia como processo. Examina o processo histórico da atual LDBEN, demarcado no período entre a sua proposição e o primeiro vintênio de sua vigência, tendo em vista identificar como tais delineamentos são incorporados (ou silenciados) em diferentes documentos produzidos e em argumentos lançados no entorno dessa produção.

O artigo de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte e Ágnez de Lélis Saraiva, com o título de “Participação, deliberação e os arranjos constitutivos da gestão democrática da educação no país”, apresenta e analisa o(s) significado(s) atribuído(s) à expressão gestão democrática no período constituinte (1987-1988) e no decorrer da tramitação – 1988 a 1996 - da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Para este fim, o estudo os associou a atores que, no período constituinte e de tramitação da atual norma de diretrizes e bases, vocalizaram a respeito de gestão democrática e participação no decorrer do processo legislativo, revelando, *ex post*, lógicas orientadoras dos discursos normativos a respeito.

Na sequência, o artigo de Maria Luiza Rodrigues Flores e Vera Maria Vidal Peroni, intitulado “Sistema e Plano Nacional de Educação: articulações e tensões para a gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN”, tem como principal objetivo incentivar o debate acerca da democratização da educação desde um contexto ampliado, analisando a importância da criação do Sistema Nacional de Educação para que os planos de educação nacional, estaduais e municipais se constituam, de fato, em instrumentos de efetiva-



ção de avanços em termos de democratização do acesso educacional com qualidade.

O artigo de Donaldo Bello de Souza, intitulado “Os conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito do planejamento nacional da educação 2014-2024”, considerando a importância destes conselhos, tanto para os processos de construção nacional e local da gestão democrática, quanto para a consolidação dos modos de acompanhamento e controle social dos recursos públicos destinados à educação, visa à análise do papel atribuído a estas instâncias pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), focando nos Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), únicos do gênero a integrarem os sistemas de ensino do País.

Por sua vez, Neusa Chaves Batista, com o artigo “Conselhos Escolares: gestão democrática, gerencialismo e justiça escolar”, propõe uma reflexão crítica, tendo como base o contexto de tensões e ressignificações da gestão escolar pública, sobre o papel do Conselho Escolar no processo de construção da gestão democrática na perspectiva de uma justiça escolar. Considera que no âmbito da escola, o conselho incorpora o papel de realizar uma justiça organizacional que empodera os atores escolares-conselheiros/as, discursiva e argumentativamente, para marcarem nas suas decisões o conhecimento das diferenças, das desigualdades sociais, das opressões, contestarem hegemonias e oporem resistência a todas as formas de submissão e violência simbólica ou material reproduzidas no espaço escolar.

Já Alicia Maria Catalano de Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho e Ana Cristina Prado de Oliveira, no artigo “Indicadores educacionais, gestão da escola e liderança do diretor”, abordam a importância dos indicadores educacionais para subsidiar a atuação estratégica do diretor da escola com vistas à melhoria dos resultados. O estudo ressalta o reconhecimento da liderança do diretor por parte do corpo docente e envolve a criação do Índice de Liderança do Diretor com base nas informações dos questioná-



rios contextuais da Prova Brasil, estabelecendo sua influência nos resultados escolares. Em termos empíricos, a partir de resultados de pesquisa exploratória na Rede Municipal de Ensino do Rio de Janeiro, discutem em que medida os indicadores educacionais podem configurar uma pauta de discussão democrática sobre a gestão da escola e subsidiar a intervenção pedagógica do diretor.

O tema do financiamento da escola como componente da gestão democrática é abordado por Maria Goreti Farias Machado e Nalú Farenzena, no artigo “Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira”. As autoras reiteram, em sua argumentação, que o financiamento público da educação deve ser compreendido na sua dimensão política, tanto por incidir nas possibilidades de promoção social da igualdade, da qual a educação escolarizada é portadora de promessas, quanto pelo fato de que as decisões públicas sobre as finanças da educação são, sempre, objeto de acirradas disputas e negociações políticas.

No artigo “Inclusão na educação básica: contribuições para a formação de gestores escolares”, Adriana da Silva Thoma, desde uma perspectiva foucaultiana, apresenta uma breve contextualização do paradigma inclusivo de educação, alicerçado em inúmeros documentos legais e normativos recentes e que hoje asseguram o direito à inclusão de pessoas com alguma deficiência, altas habilidades e superdotação em classes comuns, em todas as escolas do país. A partir dessa apresentação, a autora indica alguns elementos importantes para que as equipes gestoras das escolas públicas de educação básica desempenhem seu papel nessa garantia de direitos de uma maneira participativa e propositiva.

Fechando a 1ª parte da obra, apresentamos o artigo de Liane Margarida Rockenbach Tarouco, intitulado “Desafios da gestão e uso da TIC na escola”. A autora analisa a chegada das Tecnologias da Informação e Comunicação na escola, argumentando que esse fenômeno representa para os gestores um crescente desafio, pois, além das responsabilidades e demandas inerentes ao uso de estratégias de governo eletrônico, inclui



problemas mais diretamente ligados ao uso dos recursos TIC como elemento integrado ao processo educacional em si. Considera que um gestor de escola que não disponha de condições mínimas para perceber e definir as demandas impostas a esta pelas TIC terá menor chance de sucesso na busca de recurso e apoio externo para enfrentar e vencer obstáculos.

A 2ª parte da obra, cujo subtítulo é “Experiências de gestão democrática na escola pública”, reúne artigos que apresentam reflexões decorrentes da proposição de um projeto de intervenção na própria escola onde cada cursista atuava como gestor ou gestora. Neste sentido, traz um conjunto de experiências de extrema riqueza descritiva e analítica, permitindo um diálogo com os referenciais teóricos trazidos na primeira parte do livro. Iniciando esta parte, apresentamos o artigo intitulado “A Escola de Gestores – o direito à educação e à gestão democrática, delineamento reflexivo e trajetória em constante construção” escrito por Monique Robain Montano, Eduardo Silva da Silva Gimenez e Milton Ademar Vieira Fagundes, com reflexões a partir dos projetos de intervenção desenvolvidos pelos dois cursistas que à época se encontravam na gestão das respectivas escolas, uma com oferta de Educação de Jovens e Adultos e a outra de Ensino Médio. Em ambos os casos, o tema da construção/reconstrução do Projeto Político Pedagógico se colocou como o desafio a ser vivido pelo coletivo da escola embasado por uma perspectiva democrática como exige o princípio constitucional.

O artigo “A participação da comunidade escolar no processo de gestão democrática: um estudo no CMEB Paulo Freire”, elaborado por Daniela de Oliveira Pires, Jaira Coelho Moraes e Margarete Canabarro, em diálogo com a teoria da democracia, nos apresenta pertinente reflexão sobre as vantagens e, ao mesmo tempo, a dificuldade em efetivar a gestão escolar democrática, quando se deseja a participação da comunidade escolar como parte do processo. Nesse caso, os resultados do Projeto de Intervenção apontam para o fato de que esta tarefa é de todos os sujeitos da educação, o que exige significativo movimento de todos os envolvidos, indo além de uma tarefa exclusiva do gestor.



No artigo “Reformulação do Projeto Político Pedagógico como estratégia para combater a evasão escolar”, Gregório Durlo Grisa e Neide Girardi Ferrari nos estimulam a uma reflexão sobre uma realidade frequente: a evasão dos jovens no ensino médio em uma escola do Município de Barão, no interior do estado. A pesquisa de campo aponta para a importância da realização de um movimento dessa escola no sentido de rediscutir duas importantes dimensões do projeto político-pedagógico: o currículo e a avaliação, aspectos evidenciados a partir da coleta de dados.

Já Tiago Cortinaz e Jordana Zandomenighi Fetter apresentam o artigo “A Gestão Democrática como possibilidade através do planejamento participativo e da formação continuada de professoras e professores”, que evidencia resultados de projeto de intervenção desenvolvido em uma escola estadual do Município de Santo Ângelo/RS com índices significativos de reprovação em algumas séries e evasão na Educação de Jovens e Adultos. De acordo com o minucioso relato do processo havido, são compartilhadas reflexões importantes acerca da realidade da escola e do cumprimento da sua função social, política e pedagógica, enfatizando-se a necessária participação de todos os segmentos escolares nos processos de planejamento quando se busca a implementação da Gestão Democrática.

O artigo “O grêmio estudantil e o papel político da escola: compromissos da gestão democrática”, escrito por Alexandre Silva Virgínio e Liviane Cristina Keller, contempla relato de processo vivido pelo coletivo de uma escola estadual localizada na zona rural do Município de Venâncio Aires, apresentando alguns elementos de processo formativo vivido pelo coletivo da instituição a partir da experiência de reorganização do Grêmio Estudantil. Os autores destacam esta experiência como uma oportunidade fecunda de formação para a cidadania, envolvendo jovens das mais de vinte localidades do interior deste município atendidos por esta escola.

No artigo intitulado “O ensino médio inovador e as modificações no processo avaliativo”, de Regina Maria Duarte Scherer e Vanessa Cadó Stabile, é abordado o tema avaliação emancipatória interdisciplinar, que se tornou relevante no contexto da implementação dos programas Ensino Médio



Politécnico e Ensino Médio Inovador em uma escola estadual de ensino médio localizada em Porto Alegre. O relato aponta a necessidade de revisão das práticas avaliativas nessa escola por meio de um movimento coletivo de busca de coerência entre estas e o currículo.

Finalizando o bloco de relatos, apresentamos o artigo de Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt e Vera Medianeira Gorski Salbego, intitulado “Participação sob os princípios da gestão democrática: elementos percebidos pela família na escola”, tematizando a participação da família na escola, tópico indispensável em uma publicação sustentada no princípio da gestão democrática do ensino público. O projeto desenvolvido em uma escola da rede pública estadual localizada na região centro-oeste do Rio Grande do Sul traz ao debate a importância da parceria escola/comunidade como um dos mecanismos que contribuem no desempenho escolar, bem como na formação para a cidadania.

Pelo conjunto dos artigos aqui apresentados, entendemos que esta obra cumpre seu papel no sentido de demarcar temas essenciais no contexto dos 20 anos de vigência da atual LDBEN, promovendo reflexões que contribuam para avanços em termos de identificação de ferramentas e estratégias promotoras de práticas mais democráticas nas escolas públicas de nosso estado e, quiçá, do Brasil<sup>1</sup>.

Cabe, ainda, agradecermos pelo apoio à efetivação desta obra à mes-tranda em Educação Paula Britto Agliardi e à acadêmica em Letras Lúcia Fernanda Ramires Félix, colaboradoras ao longo do processo

Neusa Chaves Batista e Maria Luiza Rodrigues Flores  
Organizadoras

Porto Alegre, 20 de Dezembro de 2016.

---

<sup>1</sup> A coletânea mantém a unidade em torno do mote “20 anos de gestão democrática na LDBEN”; e respeita a escolha individual dos autores e autoras em usar ou não a flexão de gênero.

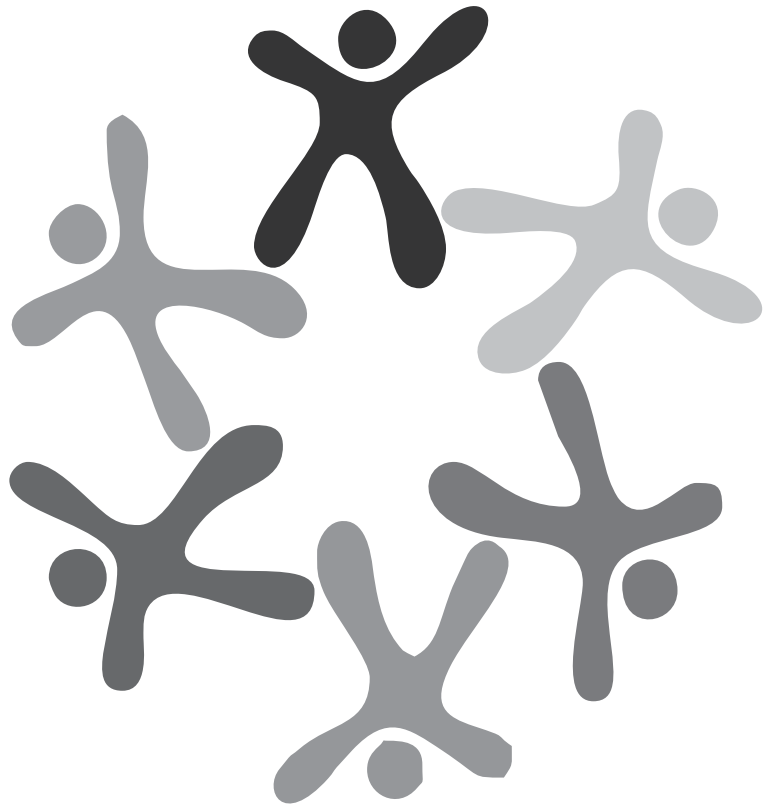






**PARTE I**

**Reflexões sobre gestão  
democrática no contexto dos 20  
anos da Lei nº 9.394/96**







# **GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS 20 ANOS DA LDBEN: ENTRE BANDEIRAS, TENSIONAMENTOS E POSSIBILIDADES**

*Elton Luiz Nardi*

Aqui e ali, o tema da gestão democrática pulveriza de questões ou mesmo toma a cena em debates sobre o papel da educação em diferentes projetos de sociedade e de desenvolvimento. Este é um cenário que, em boa medida, indicia estarmos ante um tema central e complexo, também porque revestido de atributos que tanto podem ser operados para reforçar como para obnubilar sua filiação a determinado projeto.

De uma abordagem histórico-sociológica, uma perspectiva diacrônica do tema da gestão democrática na educação básica, no curso dos 20 anos da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), oportunizam-nos reunir e analisar elementos sinalizadores do delineamento desse tema enquanto peça de projetos de educação e de sociedade, tendo em conta a ideia de democracia como processo. Nessa direção, entendendo que a realização da democracia implica a combinação entre socialização da participação política e socialização do poder (COUTINHO, 2003), referimo-nos, mais precisamente, ao fenômeno político da democratização.

Assim, buscamos realçar esses elementos no contexto do processo histórico da atual LDBEN, demarcado no período entre sua proposição e o primeiro vintênio de sua vigência, tendo em vista identificar como são incorporados (ou silenciados) em diferentes documentos produzidos e em argumentos lançados no entorno dessa produção.

Para tanto, na primeira parte do trabalho, investimos na leitura acerca do intrincado processo de elaboração e tramitação do projeto de LDBEN. Na segunda, deslocamos as lentes para o pós-LDBEN, tendo em mira desdo-

bramentos sobre a matéria no campo normativo, com os quais possamos aclarar sentidos, conformações e tensionamentos. Por fim, nas considerações conclusivas, chamamos a atenção para a produção de determinados repertórios sobre o tema e suas repercussões na atualidade.

## **Gestão democrática da educação na produção da LDBEN**

No texto “Contribuição à elaboração da nova LDBEN: um início de conversa”, além da menção a grandes desafios educacionais, Saviani (1988) referia a LDBEN como uma oportunidade de consagração, no plano legal, da aspiração por um sistema nacional de educação, por meio do qual seria posta em marcha a construção de uma sociedade voltada à superação das desigualdades. Daí o papel do sistema nacional de garantir a todos uma educação com o mesmo padrão de qualidade, exigido o enfrentamento do desafio da universalização da educação básica e da criação de mecanismos que permitam “ultrapassar a falta de unidade e de harmonia assim como a improvisação e descontinuidade que têm marcado a educação em nosso país.” (SAVIANI, 1988, p. 7).

Esse tom de aposta esteve lastreado no movimento crítico que despontou no Brasil em meados da década de 1970, ao qual também se vinculavam reivindicações por mudanças no sistema educacional do país. Em torno dessas reivindicações, constituía-se, entre os educadores, um consenso sobre o que seriam as bases de um projeto nacional de educação. À conta do objetivo do presente trabalho, importa realçarmos a democratização da gestão como uma das bandeiras de luta desse movimento, bandeira esta claramente sintonizada e articulada às demais que compunham o conjunto de reivindicações.

A Carta de Goiânia, construída no âmbito da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em 1986, sintetizou um conjunto de princípios caros ao movimento, haja vista a expectativa nutrida por seus signatários pela incorporação desse conjunto ao texto constitucional, “cientes de suas responsabilidades na construção de uma Nação democrática [...]” (CARTA DE GOIÂNIA, 1986, p. 5). Na síntese de Xavier (2003), a Carta repre-



sentava um momento de convergência em termos de mobilização em prol da democratização da educação pública, também expressão da necessidade do enfrentamento de problemas crônicos da educação brasileira. Nesse contexto de mobilização,

o entendimento da relação entre Educação e Democracia passa a requerer a organização de diversificadas frentes de luta, colocando-se para os educadores o duplo desafio de ampliar suas esferas de ação sem, contudo, descuidar da construção de um consenso mínimo em torno de princípios gerais e eixos comuns capazes de aglutinar a luta permanente pela Educação para a Democracia. (XAVIER, 2003, p. 26).

Assim, presidido pela reivindicação de que a nova Constituição Federal consagrasse “os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino e de dever do Estado em promover os meios para garanti-la” (CARTA DE GOIÂNIA, 1986, p. 7), o conjunto de 21 princípios listados na Carta também dava lugar ao tema da gestão, entendendo-a como um dos níveis em que devem operar mecanismos de democratização da educação pública:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos;

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (CARTA, 1986, p. 9-10).

Consoante a expectativa pela qualificação do ensino público e sendo aguardada sua definição, na Constituição Federal, como um ensino democrático, gratuito e laico, Cunha (1986, p. 3) assinalou a dimensão da gestão devida ao imperativo do ensino democrático como a “exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisa-



mos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada.”.<sup>1</sup>

Tendo ecoado no processo Constituinte de 1987 – o que se deu com o importante protagonismo do movimento dos educadores, identificado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) – e decorrido de intenso processo de negociações naquela esfera, a fundamentação legal dada à matéria obteve lugar na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu art. 206, inciso VI, que estabelece o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.<sup>2</sup>

Assim posto, consagrada tal formulação normativa que, como referimos, era cara ao movimento em defesa da educação pública, despontam desde então preocupações quanto às condições instrumentais para a efetivação de tal princípio. Afinal, conforme reflete Pilatti (2003, p. 299) sobre o perigo da sedução pela ilusão jurídicista da consagração de direitos e de princípios, a batalha real inicia-se mesmo a partir deles, pois passa “pela reestruturação de uma instrumentalidade tal que permita a cobrança de sua implementação”.

No caso da LDBEN, cujo processo de mobilização por parte dos educadores já se fazia presente mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, o projeto de Lei apresentado à Câmara pelo deputado Octavio Elísio (PSDB/MG), em novembro de 1988 (PL nº 1.258/1988), tendo por base a proposta esboçada por Dermeval Saviani e publicada na Revista ANDE, não portava em seu conteúdo o princípio da gestão democrática do ensino público, embora já ocorrida sua inclusão no texto constitucional.

Essa e outras questões atinentes à gestão democrática seriam tocadas e retocadas ao longo do estendido processo de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o requer, portanto, uma breve

<sup>1</sup> Trecho da conferência de abertura da IV Conferência Brasileira de Educação, proferida por Luiz Antônio Cunha.

<sup>2</sup> Não sem correlação de forças, pois em proposição discutida em fase anterior, as negociações empreendidas davam conta da opção pelos “princípios da democratização do acesso e permanência na escola e gestão do ensino com a participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade” (TAVARES, 2003, p. 28). No entanto, sob a ação do chamado “Centrão”, composto por um grupo suprapartidário, foi minorada a abrangência do princípio de modo a restringi-lo à escola pública.



incursão aos principais desdobramentos desse processo, fundamental para uma leitura a respeito do tema no pós-LDBEN.

Tomemos, pois, o processo compreendido entre a apresentação do projeto, pelo Deputado Octávio Elísio, em dezembro de 1988, e a aprovação da nova LDBEN no mês de dezembro de 1996, tendo por referência o conteúdo de documentos que informam delineamentos da matéria nos diferentes desdobramentos do processo.

Nesse exercício, buscamos focar o tema em tela por meio da identificação, nos textos e no contexto legislativo que os produziu, elementos como diretrizes balizadoras da gestão democrática do ensino, realces à autonomia da escola e, por fim, espaços e mecanismos de participação com vistas à instrumentalização de tais princípios. No conjunto dos elementos, buscamos perceber conexões, relações, apropriações e traduções operadas no movimento de tessitura do texto da nova LDBEN.

No que toca às diretrizes relacionadas à gestão democrática do ensino público, as proposições encabeçadas desde o início do processo aqui focado foram conducentes a diversas mudanças até o texto final da LDBEN. No projeto apresentado pelo Deputado Octávio Elísio, cuja tramitação foi iniciada em 28 de novembro de 1988,<sup>3</sup> constava que a educação nacional, “inspirada em ideais democráticos, visa colocar cada cidadão brasileiro na condição de poder ser governante e de controlar quem governa” (art. 1º, alínea “b”), sem menção expressa a meios, mecanismos e espaços de participação.<sup>4</sup> Importa destacar, contudo, que por três ocasiões seguidas o autor apresentou emendas ao projeto, também indicativas de sua atenção ao tema.

---

<sup>3</sup> Na justificativa da proposta, Octávio Elísio registrou: “O presente projeto está fundamentado no estudo elaborado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa [em Educação] (ANPEd), apresentado durante a XI Reunião Anual da Instituição, realizada em Porto Alegre, de 25 e 29 de abril do corrente ano.”. (BRASIL, 1988, p. 29)

<sup>4</sup> O art. 11 da versão inicial referia o Conselho Federal de Educação, órgão com autonomia econômica, financeira e administrativa, a ser composto por “[...] um terço por indicação do Ministro da Educação; um terço por indicação da Câmara Federal; e um terço por indicação das entidades representativas do magistério.”. O art. 15 definia a existência de um Plano Nacional de Educação e de planos estaduais de duração quadrienal, todos a serem aprovados pelos respectivos conselhos de educação.



A primeira das emendas, apresentada em 15 de dezembro do mesmo ano, deu lugar ao capítulo intitulado “Gestão democrática das escolas de 1º e 2º graus”, ali contida, ainda que não somente, a seguinte diretriz: “As escolas públicas e particulares devem procurar desenvolver suas atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo [...].”<sup>5</sup>

Já na segunda emenda do autor, datada de 4 de abril de 1989, o conteúdo da alínea “b” do art. 1º passa a referir que a tal posição de governante ou de controlador dos dirigentes, creditada a cada cidadão brasileiro, terá como âmbitos as “diferentes instâncias de gestão democrática”. Além disso, a nova emenda, que também redefiniu a estrutura da lei, trouxe uma seção intitulada “Gestão democrática” e nela ampliou a diretriz nascida da primeira emenda, embora mantendo-se em dois artigos. Inclui que o desenvolvimento das atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo deve ocorrer “sem preconceitos de raça, de cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...]” (art. 61).

Por fim, é na terceira emenda, datada de 13 de junho de 1989, que a preocupação de Octávio Elísio realmente se aclara (TAVARES, 2003). O conteúdo da alínea “b”, agora reposicionado na alínea “c” do art. 1º, foi preservado no texto, havendo, contudo, importante incremento da seção do projeto destinada à “Gestão Democrática e Participativa”. Além da ampliação do enfoque – passa a referir as escolas e os sistemas de ensino –, a seção dispõe sobre um conjunto mais alargado de condições a responderem pela instrumentalização do princípio da gestão democrática na educação básica. Vejamos a comparação oportunizada no Quadro 1:

---

<sup>5</sup> A finalidade contida na alínea “b” do art. 1º do projeto inicial foi mantida nessa nova versão.





Quadro 1 – Espaços e mecanismos de participação para instrumentalização da gestão democrática do ensino público – Emendas do autor ao PL nº 1.258/1988

Emenda 1 (15/12/1988)	Emenda 2 (04/04/1989)	Emenda 3 (13/06/1989)
<p>Incentivo, pelas escolas públicas e particulares, à participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica (art. 42).</p> <p>Incentivo às associações de professores e especialistas, aos grêmios estudantis e associações de pais (Parágrafo Único, art. 42).</p> <p>Formação, nas escolas públicas, de Conselhos Escolares e escolha de direção por meio de eleição na comunidade escolar, (art. 43).</p>	<p>Incentivo, pelas escolas públicas e particulares, à participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica (art. 61).</p> <p>Incentivo às associações de professores e especialistas, aos grêmios estudantis e associações de pais (Parágrafo Único, art. 61).</p> <p>Obediência, pela escola pública, ao princípio da gestão democrática, através da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- participação do seu pessoal do magistério, estudantes ou seus pais e funcionários na composição de órgãos colegiados, conselhos escolares, normativos e deliberativos, bem como no processo de escolha de dirigentes;</li> <li>- garantia de acesso às informações;</li> <li>- transparência no recebimento e utilização de seus recursos. (incisos I, III e IV do art. 62).</li> </ul>	<p>Incentivo, pelas instituições públicas e particulares, à participação da comunidade na consecução dos fins estabelecidos para cada nível de ensino (art. 18).</p> <p>Incentivo às associações de professores e especialistas, aos grêmios estudantis e associações de pais (Parágrafo Único, art. 18).</p> <p>Obediência, pelas instituições públicas e os sistemas de ensino, em sua organização e administração, ao princípio da gestão democrática e participativa, através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- constituição de conselhos de escola com função de planejamento e avaliação do processo educativo;</li> <li>- participação do pessoal do magistério, estudantes ou seus pais ou responsáveis e funcionários na composição de seus colegiados normativos e deliberativos, nos conselhos de escola;</li> <li>- escolha democrática e participativa dos dirigentes das instituições educacionais públicas, com participação do pessoal do magistério, estudantes e seus pais ou responsáveis e funcionários;</li> <li>- transparência nas decisões internas e no recebimento e uso de seus recursos, garantia de acesso às informações (incisos I, II, IV e V do art. 19).</li> </ul>

Fonte: Elaborado com base em Brasil (1988b).



Conforme o quadro, não somente a ampliação e a variedade de espaços e mecanismos de participação nas diferentes versões do projeto de Octávio Elísio chamam a atenção. Conquanto tenha ocorrido um alargamento na última versão, é possível verificar que nela não mais é mencionada a participação da comunidade na elaboração e implantação da proposta pedagógica, e que a eleição para dirigentes escolares foi substituída pela “escolha democrática e participativa”.

O tema da autonomia da escola, por sua vez, teve menção pontual somente na terceira emenda do autor. Nela, o §1º do art. 17 estabelecia: “Os Sistemas de Ensino assegurarão às escolas a necessária autonomia para que tenham condições de preparar sua proposta pedagógica e organizar o currículo pleno, nos termos desta lei”.

No que responde ao substitutivo do relator, Deputado Jorge Hage (PSDB/BA), aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto em 28 de junho de 1990<sup>6</sup>, a parte do texto destinada aos fins da educação nacional, em comparação com proposta final de Octávio Elísio, teve o seu conteúdo alterado. No art. 2º do substitutivo, a menção aos fins é precedida do destaque à fundamentação nos ideais de igualdade, liberdade, democracia e solidariedade, incluindo justiça social e felicidade humana, além do trabalho como fonte de riqueza, dignidade e bem-estar universais. A referência anterior à promoção de condições de participação política de cada cidadão, em diferentes instâncias de gestão democrática, cedeu lugar ao “aprendizado da participação” (inciso II) e à “preparação do cidadão para a efetiva participação política” (inciso VI).

<sup>6</sup> Referimo-nos aqui à última versão do substitutivo, haja vista ter sido antecedida de outra no curso dos debates e audiências realizadas, dos projetos anexados e das centenas de emendas apresentadas desde a chegada do projeto de Octávio Elísio à Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Depois de aprovado nesta Comissão, o projeto seguiu para a de Finanças e Tributação, onde foi aprovado, em 12 de dezembro de 1990, com 25 subemendas, tendo como relatora a Deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ). Aprovado nas Comissões de Constituição, Justiça e Redação, de Educação, Cultura e Desporto e de Finanças e Tributação, o projeto-substitutivo de LDB seguiu à Mesa Diretora em janeiro de 1991, retornou às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Educação, Cultura e Desporto e de Finanças e Tributação, em maio de 1991, para o exame das 1.263 emendas apresentadas e, finalmente, foi aprovado em 13 de maio de 1993. Na análise de Saviani (1997), o texto resultante ficou muito próximo da versão decorrente do relatório da Deputada Ângela Amin (PDS/SC), então relatora na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, evidenciando que “o caráter social-democrata e progressista do Substitutivo Jorge Hage [...] [fora] atenuado pela incorporação de aspectos correspondentes a uma concepção conservadora de LDB.” (SAVIANI, 1997, p. 196). O projeto aprovado na Câmara seguiu ao Senado Federal e lá foi identificado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101/1993.



Importa destacar, também, que o substitutivo não preservou uma seção específica destinada a tratar de diretrizes para a gestão democrática, tendo somente anotado no art. 7º, inciso VI, que a gestão democrática constitui um dos princípios a ser observado na educação escolar. O reforço a esse princípio pode ser verificado em algumas normas arroladas no art. 9º do substitutivo, as quais dispõem sobre a orientação a ser dada ao Sistema Nacional de Educação<sup>7</sup>:

- II – coordenação, planejamento e administração democrática da política educacional;
- III – participação da sociedade, dos agentes da educação e dos seus destinatários;
- IV – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades escolares.

Há, também, o disposto no art. 15, que implica mais diretamente a questão de práticas de gestão democrática no âmbito dos sistemas de ensino:

Art. 15. Na composição geral e na composição do órgão normativo de coordenação, o sistema de ensino dos Estados e, onde houver, o dos Municípios, adotarão, obrigatoriamente, as normas de planejamento e administração democrática estabelecidas neste capítulo e a forma colegiada e representativa, com participação das comunidades interna e externa.

Sobre espaços e mecanismos destacados no texto do substitutivo, estes assumiam uma ordem ampliada e recaíam nas figuras do Conselho Nacional de Educação, enquanto órgão normativo, e do Fórum Nacional de Educação, instância de consulta e articulação com a sociedade (parágrafo único do art. 10), sob a coordenação do próprio Conselho. Ainda sobre o Fórum Nacional, dispunha o art. 25 que, sempre que possível, seria precedido de fóruns estaduais, regionais e municipais, com finalidade e organização equivalentes.

<sup>7</sup> Soma-se, ainda, o artigo 9º, no qual uma das normas orientadoras do Sistema Nacional de Educação é “coordenação, planejamento, administração democrática da política educacional” (inciso II).



O tema da autonomia da escola obteve lugar no art. 22 do substitutivo Jorge Hage. Os dispositivos ali contidos determinavam que os órgãos normativos dos sistemas de ensino deveriam assegurar autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às suas escolas, esta última enfocando “[...] gastos rotineiros de manutenção e custeio, excetuados os relativos a pessoal” (§ 1º). No caso dos sistemas estaduais de ensino, o § 2º do mesmo artigo determinava a descentralização de decisões e controles de caráter pedagógico, administrativo e financeiro.

A respeito do projeto do Senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), cuja apresentação ocorreu em 20 de maio de 1992<sup>8</sup>, as diretrizes atinentes à gestão democrática presentes na proposta situaram-se basicamente em dois artigos. No art. 3º, que dispunha sobre os princípios com base nos quais o ensino seria ministrado, constava o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (inciso VII). Como desdobramento desse princípio, o art. 5º do PLS nº 67/1992 fixava um conjunto de outros:

Art. 5º A gestão democrática do ensino público se orienta pelos seguintes princípios:

I – integração dos sistemas de ensino e dos estabelecimentos com a família, a comunidade e a sociedade;

II – preferencialmente gestão descentralizada;

III – participação democrática no processo educacional, conforme características especiais de cada tipo e modalidade de ensino;

IV – maioria absoluta dos professores nos órgãos colegiados e comissões.

Com o tema da gestão democrática circunscrito a esses dispositivos, também a concepção e conteúdo do projeto de Darcy Ribeiro distanciava-se muito do projeto da Câmara dos Deputados. Dentre outros aspectos, Saviani (1997, p. 128) destaca a omissão em relação ao Sistema Nacional de Educação e ao Conselho Nacional de Educação, mostrando que a proposta favorecia a maior liberdade do Poder Executivo na formulação da po-

<sup>8</sup> A aprovação na Comissão de Educação ocorreu em 2 de fevereiro de 1993, quando o substitutivo de Jorge Hage ainda tramitava na Câmara dos Deputados.



lítica educacional e, neste sentido, diferia substancialmente da concepção de democracia participativa que orientou o projeto da Câmara.

Seguindo essa tendência, no projeto de Darcy Ribeiro, não constavam dispositivos que tratassem mais diretamente de espaços e mecanismos de participação – afora os vagamente mencionados no art. 5º –, bem como dispositivos que realçassem a autonomia da escola.

Por fim, desloquemos nossas atenções para a LDBEN aprovada em 20 de dezembro de 1996, atentos ao fato de que a tramitação dos projetos – da Câmara e do Senado – foi marcada por turbulências e revezes no Senado Federal. Tendo cabido ao Senador Cid Sabóia (PMDB/CE) a relatoria de ambos os projetos, o substitutivo apresentado por ele e aprovado na Comissão de Educação do Senado, em 30 de novembro de 1994, preservou a estrutura do projeto originado da Câmara, com a incorporação de aspectos aceitáveis contidos no projeto PLS nº 67/1992 (SAVIANI, 1997).<sup>9</sup>

Embora alguns destaques atribuídos ao substitutivo apresentado por Cid Sabóia valorizassem a participação da sociedade e a liberdade de expressão e pluralidade de ideias, portanto em sintonia com o projeto originado na Câmara dos Deputados, o que deu lugar à proposta, numa fase seguinte, demarcava uma posição diametralmente oposta.

Referimo-nos à conhecida manobra regimental que provocaria uma reviravolta no rumo do projeto (SAVIANI, 1997)<sup>10</sup>, por meio da qual o substitutivo de Cid Sabóia retornou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde passou a ser relatado por Darcy Ribeiro. Sob a alegação de uma série de inconstitucionalidades que inviabilizariam a tramitação, seja do Projeto de Lei da Câmara (PLC nº 101/1993), seja do substitutivo Cid

<sup>9</sup> Em 12 de dezembro de 1994, o parecer do relatório seguiu ao plenário do Senado. Embora incluído na pauta do dia 30 de janeiro de 1995, não foi apreciado por falta de *quorum*.

<sup>10</sup> Salientando o fato de os elementos desse desfecho já estarem dispostos naquela altura, Saviani (1997, p. 157) destaca: “A aliança centro-direita que conduziu Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República [...] predispunha as condições para uma ofensiva conservadora.”. De acordo com o autor, ficava evidente a posição contrária do novo governo aos dois projetos de LDB (da Câmara e do Senado).



Sabóia, o relator apresentou seu próprio substitutivo<sup>11</sup>, revelando no conteúdo uma mudança nítida de concepção quanto ao papel do Estado no trato da educação pública (KUENZER; GONÇALVES, 1995).

E sobre a gestão democrática da educação? A par de outros dispositivos de conteúdo preocupante, como o de que o princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola seria implantado “progressivamente” (inciso I do art. 2º) e de que somente “cursos regulares do ensino público” seriam gratuitos (inciso V do art. 2º), impondo grave limitação ao princípio da gratuidade do ensino público, os artigos 9º e 10 do Substitutivo Darcy Ribeiro sinalizavam para uma clara centralização do poder pelo Ministério da Educação. Conforme análise de Kuenzer e Gonçalves (1995, p. 114), a despeito de a justificativa do substitutivo enfatizar uma linha descentralizadora, “seu conteúdo indica evidentes perdas da orientação de democratização da organização e gestão dos sistemas de ensino presentes no projeto Cid Sabóia.”. Corrobora essa percepção à eliminação do Fórum Nacional de Educação e o papel secundário creditado ao Conselho Nacional de Educação, então tornado órgão colaborador do Executivo.

Corrobora essa percepção, ainda, à retirada de cena dos órgãos colegiados como espaços para a democratização das decisões nas escolas públicas. A figura do diretor é realçada no substitutivo, inclusive pelas minudências ali contidas sobre as tarefas a ele reservadas, o que seria típico de regimentos escolares (KUENZER; GONÇALVES, 1995).

Com a aprovação do Substitutivo de Darcy Ribeiro pelo plenário, em 29 de fevereiro de 1996, após sucessivas versões e alterações realizadas desde março de 1995, quando assumira a relatoria da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o conteúdo desse documento já com-

---

<sup>11</sup> O parecer do relator Darcy Ribeiro foi apresentado à Comissão em reunião realizada no dia 16 de março de 1995, manifestando-se pela aprovação do PLC nº 45/1991, nos termos do substitutivo que oferecia e pela rejeição do PLC nº 101/93 e do substitutivo de Cid Sabóia. O relator utiliza-se do PLC nº 45/1991, de autoria de Florestam Fernandes, que dispunha sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos pós-graduandos e dá outras providências, o qual já tramitava no Senado Federal. Nova versão do parecer foi apresentada em 3 de maio de 1995, e uma reformulação do parecer foi submetida à Comissão em 4 de maio de 1995, na qual o relator propõe que seja aprovado o PLC 101/1993, nos termos do substitutivo que oferecia, ficando prejudicados o PLC nº 45/1991 e o Substitutivo de Cid Sabóia.



preendia o que resultaria na LDBEN. Ao longo desse período, com as diferentes versões apresentadas e a incorporação de emendas, Darcy Ribeiro atenuou resistências e o mal-estar decorrente da estratégia empreendida, embora na base o documento continuasse sintonizado com a orientação política dominante (SAVIANI, 1997).

Cabendo à Câmara a decisão final sobre o texto que resultaria na nova LDBEN, a escolha foi pelo Substitutivo Darcy Ribeiro, havidas algumas modificações que não comprometeram sua estrutura e sentido<sup>12</sup>.

Quanto aos dispositivos mais diretamente relacionados a diretrizes balizadoras da gestão democrática, à autonomia da escola e a condições, espaços e mecanismos de participação, o conteúdo da versão aprovada na Câmara dos Deputados é o mesmo que figurava no Substitutivo de Darcy Ribeiro. Acerca de diretrizes sobre a matéria, lê-se no art. 3º da LDBEN que o ensino será ministrado, dentre outros princípios, pelo da “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (inciso VII).

Embora esse mesmo dispositivo tenha figurado no PLS nº 67/1992, de autoria de Darcy Ribeiro, o que se lia no art. 5º deste projeto – destinado ao estabelecimento de princípios da gestão democrática do ensino público – não aparecia mais no Substitutivo aprovado no Senado e, como referido, também não constou na lei sancionada em 1996. Já no que responde à autonomia da escola, ausente no PLS nº 67/1992, o tema ganhou lugar no art. 16 do Substitutivo, e o seu conteúdo foi igualmente preservado na LDBEN: “Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Por fim, acerca de espaços e mecanismos de participação, são referidos no art. 14 da LDB (art. 15 do Substitutivo Darcy Ribeiro) o projeto político

---

<sup>12</sup> O projeto foi recebido na Câmara dos Deputados em 8 de março de 1996, seguindo tramitação sob a identificação de PL nº 1.258/1988, com substitutivo. A aprovação final ocorreu em 17 de dezembro de 1996, tendo sido relator o Deputado José Jorge (PFL/PE). A sanção presidencial se deu em 20 de dezembro de 1996, sem qualquer veto.



pedagógico (inciso I), em vista da observância da participação dos profissionais da educação na elaboração enquanto princípio da gestão democrática do ensino público, e os conselhos escolares ou equivalentes (inciso II), haja vista o princípio da participação das comunidades escolar e local. A figura do Conselho Nacional de Educação foi mantida, embora tendo sido mencionada uma única vez (§1º do art. 9º), sendo-lhe conferidas “funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

Em suma, o processo que resultou na atual LDBEN desaguou em um conjunto compacto de normas sobre a gestão democrática do ensino público na educação básica, as quais estão precisamente situadas nos artigos 3º (inciso VIII) e 14, havendo importante associação com o conteúdo do art. 15. Outros dispositivos, como o art. 9º, que trata da elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e o art. 12, que atribui às escolas a elaboração e execução de suas propostas pedagógicas, também expressam alguns encaminhamentos, ainda que de forma menos direta.

Ademais, importa referirmos algumas ausências no texto aprovado, conforme sintetiza Mendonça (2000):

[a LDB] não incorporou a ideia de que a gestão democrática prevista para o ensino público se aplique a todas as instituições que recebam recursos públicos para sua manutenção, bem como desconheceu a elaboração do planejamento anual valorizando a experiência da comunidade e a possibilidade de escolha de dirigentes pela comunidade escolar, presentes no projeto da Câmara Federal (MENDONÇA, 2000, p. 125).

Em meio a análises que realçam, dentre outros aspectos, uma LDBEN cujo teor se voltou à sustentação da reforma educacional da década de 1990 (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008), ancorou-se no discurso da flexibilidade e da sintonia com as exigências do mundo moderno (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000) e da técnica e agilidade administrativa (OLIVEIRA, 2008) e introduziu conceitos de gestão e de avaliação educacional e pedagógica opostos aos defendidos no projeto Jorge Hage (ARELARO, 2000).





Também importa destacarmos o fato de que a lei da educação nacional não definiu o significado e a extensão da gestão democrática do ensino público, assim como assumiu uma posição minimalista em relação à afirmação de mecanismos e espaços institucionais de participação.

Assim, posto que a LDBEN dada à nação em 1996 não avançou rumo a mudanças estruturais quanto à maneira de distribuir o poder e a autoridade (PARO, 2007) e que foi atribuída aos sistemas de ensino a tarefa de normatizar a gestão democrática, não somente a questão da qualidade política de tal providência se coloca como um desafio para o avanço na democratização da gestão, mas também o curso de algumas medidas ensaiadas ou empreendidas no campo legislativo com vistas ao regramento da matéria no pós-LDBEN.

### **Gestão democrática da educação no pós-LDBEN**

As diferentes questões que tocam o tema da gestão democrática do ensino público na LDBEN não se resumem, é claro, ao fato de terem ou não sido equacionadas no processo que resultou na lei aprovada em 1996. Afinal, sabemos que o tema é frequentemente atravessado por novas variáveis, com as quais despontam novos desafios à tarefa de democratização da gestão. Como tema central do conteúdo da reforma educacional da década de 1990, por exemplo, elementos como o destaque à descentralização, a evocação à autonomia da escola e o apelo à participação da comunidade (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008; OLIVEIRA, 2008; NARDI, 2015a) passaram a ser parte do modelo de gestão carreado pela reforma, tendo sido ressignificados e (re)funcionalizados com base em uma concepção gerencial.

Significa dizer, portanto, que, além do processo que desaguou na LDBEN e no que ela traz sobre a gestão democrática (o que inclui lacunas), importa considerarmos a concorrência de iniciativas complementares destinadas a assegurar que determinadas opções e práticas endereçadas à democratização da gestão do ensino público adquiram selo formal.

Embora a tarefa de normatização da gestão democrática pelos sistemas de ensino seja parte dessa dinâmica e, portanto, constitua peça fun-



damental do campo normativo da matéria,<sup>13</sup> verifiquemos em iniciativas situadas na arena do Legislativo federal as propostas que têm visado a modificar e/ou a ampliar as diretrizes e meios atinentes à gestão democrática na educação básica.

Nessa direção, a busca por proposições da Câmara dos Deputados que versassem sobre diretrizes para a gestão democrática, espaços e mecanismos de participação e autonomia da escola pública, levou-nos a identificar um conjunto de 13 projetos de lei.<sup>14</sup> Os projetos versam sobre acréscimos e/ou alterações na LDBEN, com maior incidência no art. 14 e menor no art. 15.

Em oito projetos apresentados a partir de abril de 1997, todos arquivados ao longo do tempo, as proposições versaram sobre eleição de diretores de escolas públicas ou escolha de dirigentes escolares (pela comunidade ou por meio de concurso), constituição e/ou participação em conselhos escolares e organização estudantil.

Os demais projetos identificados, embora com enfoques distintos, foram apensados a um único (PL 8.011/2010, do Deputado Vitor Penido – DEM/MG) que dispõe, à parte da LDBEN, sobre o estabelecimento de diretrizes para seleção e indicação de diretores das escolas públicas de educação básica. Segundo a proposta, tal seleção, operada pelo conselho escolar, deve ocorrer entre titulares de cargo efetivo, aprovados em exame de certificação em gestão escolar ou em Pedagogia, administração escolar.

Um substitutivo ao projeto,<sup>15</sup> cujo teor estava sintonizado com o projeto original, enfatizou critérios técnicos de mérito e desempenho na seleção e indicação, além da articulação das diretrizes contidas na proposta com normas a serem fixadas pelos sistemas de ensino. Entre formas possíveis para o processo de seleção e indicação, registra a lista tríplice

---

<sup>13</sup> Trabalhos de Nardi, Bernadon e Gamba (2013) e Nardi (2015b) trazem análises sobre a normatização operada por sistemas municipais de ensino.

<sup>14</sup> O levantamento foi realizado tendo-se por referência o período entre a aprovação da LDB e o dia 30 de julho de 2016.

<sup>15</sup> Apresentado pelo relator Deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS), em 6 de julho de 2011, o Parecer não chegou a ser votado na então Comissão de Educação e Cultura.



e a votação direta, destacando que o dirigente deverá firmar acordo de resultados com o conselho escolar, com vistas ao atingimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). Segundo a proposta, o não atingimento das metas poderia ensejar um processo de substituição do diretor.

Depois da apresentação desse substitutivo, a ele foram apensados:

- a) Projeto que propõe acrescentar inciso ao art. 14 da Ldben, de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas, com a participação de professores, funcionários, alunos e pais (PL nº 5.604/2013, do Deputado Pedro Uczai – PT/SC).<sup>16</sup> A este foi apensado projeto que propõe acrescentar inciso ao art. 14 da Lei nº 9.394/1996, dispondo sobre a participação da comunidade escolar no processo de escolha de diretores, nos termos das normas de cada sistema de ensino, e formação específica dos candidatos nos termos do art. 64 da LDBEN (PL nº 2.752/2015, do Deputado Luciano Ducci – PSB/PR). A este último, por sua vez, foi apensado o projeto que propõe acrescentar inciso ao art. 14 da LDBEN para dispor sobre a participação da comunidade escolar no processo de escolha do diretor, nos termos das normas de cada sistema de ensino, sendo o exercício da função privativo ao licenciado com formação específica em pós-graduação (especialização) com no mínimo 360h, obtido em até 12 meses da designação (PL nº 2.759/2015, da Deputada Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO); e
- b) projeto que propõe acrescentar inciso ao art. 14 da LDBEN para dispor sobre princípios de qualificação dos processos de escolha de diretores para escolas públicas de educação básica: preparação em curso de formação de, no mínimo, 60h, avaliação de conhecimentos específicos em gestão, participação da comunidade escolar e discussão do plano de gestão dos candidatos à função (PL nº 6.798/2013, da Deputada Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO).<sup>17</sup>

O parecer do relator, Deputado Waldenor Pereira (PT/BA), submetido à Comissão de Educação da Câmara em 24 de maio de 2016, recomendou

<sup>16</sup> Apensado em 27 de maio de 2013.

<sup>17</sup> Apensado em 2 de dezembro de 2013.



a rejeição do projeto PL nº 8.011/2010. A rejeição ao projeto ancora-se na justificativa de que cabe aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica.

Já a justificativa pela rejeição dos projetos apensados ao PL nº 8.011/2010 (PL nº 5.604/2013, 2.752/2015 e 2.759/15) teve lastro na inconstitucionalidade do estabelecimento de sistema eletivo, por voto direto, para o cargo de dirigentes dos estabelecimentos de ensino,<sup>18</sup> embora o relator considere que, em se tratando de “função”, a opção por tal forma de escolha poderia se dar no âmbito do próprio ente federativo, por meio de leis estaduais e municipais. No tocante ao PL nº 6.798/2013, conquanto reconheça a importância de alguns pontos ali contidos, o relator considera ser igualmente assunto a ser decidido pelos sistemas de ensino, afora o fato de o PNE (2014-2024) já contemplar parte desses pontos<sup>19</sup>.

O levantamento no Senado Federal resultou na identificação de seis projetos, três dos quais já arquivados. Os conteúdos destes últimos, cuja tramitação ocorreu a partir de 2005, implicavam a alteração ou acréscimo ao art. 14 da LDBEN e dispunham, basicamente, sobre eleição direta ou forma de escolha de dirigentes das escolas públicas e sobre conselhos ou colegiados deliberativos nessas escolas. Os outros três projetos, que também versam sobre a escolha de dirigentes e sobre conselhos escolares, foram propostos nos seguintes termos:

a) alteração da redação do art. 14, dispondo sobre a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou órgãos equivalentes e na gestão das escolas, com atribuições definidas pelos sistemas de ensino. Também sobre seleção de gestores entre profissionais efetivos com, no mínimo, três anos de regência de classe, que apresentem proposta de trabalho perante o conselho escolar, realizem prova escrita, sejam submetidos à avaliação de competências por instituição especializada em Recursos

<sup>18</sup> Refere-se à ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente “(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 123-0, de Santa Catarina, Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Carlos Veloso, j. em 03.02.97)”.

<sup>19</sup> Refere, pontualmente, o art. 9º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE, e as estratégias 19.1 e 19.8 do Plano.



Humanos (RH) e à entrevista por equipe tripartite de profissionais da área de RH (PLS nº 05/2014, de autoria do Senador Ricardo Ferraço – PMDB/ES);<sup>20</sup>

b) inclusão de inciso no art. 14, determinando a predominância de critérios de mérito na seleção de gestores escolares, consideradas, para esse fim, as avaliações de rendimento dos estudantes para os quais o docente tenha lecionado, além de outras avaliações de conhecimento e de aptidão para o exercício do cargo (PLS nº 321/2014, de autoria do Senador Wilson Matos – PSDB/PR); e

c) alteração dos incisos do art. 14 para incluir a participação dos conselheiros escolares na elaboração do projeto pedagógico e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares. Também a inclusão do art. 14-A, que estabelece características e atribuições do conselho escolar como órgão colegiado da escola pública, com função deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica (PLS nº 94/2015, da Senadora Fátima Bezerra – PT/RN).

A tramitação conjunta dos projetos resultou na apresentação de relatório, pelo Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), com voto pela prejudicialidade do PL nº 321/2014, por considerar que a predominância de critérios de mérito na seleção dos gestores colide com as diretrizes de gestão democrática, e do PL nº 94/2015, na medida em que trata de objeto idêntico a projeto já arquivado na Câmara dos Deputados. Já em relação ao PL nº 05/2014,<sup>21</sup> o voto do relator é pela aprovação na forma de um substitutivo, por meio do qual propõe a alteração do inciso III do art. 14 da LDBEN, a vigorar com a seguinte redação: “III – adoção conjunta de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, para a nomeação de gestores escolares”.

Em suma, os elementos aqui reunidos permitem constatar que o delineamento de diretrizes para a gestão democrática continua sendo ensaia-

<sup>20</sup> Na justificativa, o autor do projeto argumenta tratar-se de proposta que vai ao encontro do PNE (2014-2024), ao buscar resgatar o valor da gestão democrática e, também, superar vícios da adoção da indicação política e da eleição pela comunidade escolar como mecanismos para escolha de dirigentes.

<sup>21</sup> A tramitação conjunta ocorreu a partir de 09 de dezembro de 2015. O parecer do relator foi apresentado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte em 25 de abril de 2016, onde ainda se encontrava quando do levantamento para o presente trabalho.



do, com evidências de ocorrem e concorrem em um campo de disputadas por projetos distintos de gestão. Contudo, parece-nos que essas evidências são mais cristalinas (também porque mais frequentes) quando consideramos o conteúdo das proposições destinadas à instrumentalização da gestão democrática. Conforme mostram os dados colhidos, sobressai a questão da escolha dos dirigentes das escolas públicas, tensionadas as formas e as condições de realização, além do papel, composição e atribuições dos conselhos escolares.

Há, nos últimos anos, entretanto, um aspecto que nos parece decisivo para o tratamento, no campo legislativo, de iniciativas endereçadas ao regramento da gestão democrática no pós-LDBEN. Trata-se do teor dos dispositivos relacionados à matéria, contidos no corpo da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE (2014-2024), e na meta 19 com suas respectivas estratégias. Corrobora essa hipótese o fato de os argumentos lançados nos relatórios finais dos projetos em tramitação na Câmara e no Senado apoiarem-se sobremaneira no delineamento de diretrizes e regras para a gestão democrática do ensino público patrocinado pelo Plano, do que decorreu, inclusive, a recomendação pelo encerramento da tramitação dos projetos examinados. A par disso, vale assinalar que os mesmos argumentos tendem a realçar a atribuição dos estados, Distrito Federal e municípios pela definição de normas da gestão democrática do ensino público na educação básica no âmbito de seus sistemas de ensino<sup>22</sup>.

## **Algumas considerações**

O longo e intrincado processo de construção da atual LDBEN, como referido, foi palco de disputas por projetos políticos portadores de diferentes concepções de educação e de gestão. Se, por um lado, o texto resultante desse processo foi o coroamento do arcabouço legal do projeto de educação que despontava sob os auspícios da reforma do Estado da década de 1990 (ARELARO, 2000), por outro, sua origem firmada no movimento dos

<sup>22</sup> O art. 9º da Lei nº 13.005/2014 estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar, no prazo de dois anos, leis específicas para os seus sistemas de ensino que disciplinem a gestão democrática da educação pública, adequando, se for o caso, a legislação local já adotada.



educadores manteve viva a defesa da escola pública e o realce à referência de que somente a escola democrática é uma escola para todos.

É, no entanto, na vigência da nova LDBEN que se inaugura um novo período de construção das condições para a democratização da gestão educacional no país, não menos marcado por tensionamentos resultantes da concorrência de princípios situados em diferentes projetos de educação. Como mencionado, tempos em que emergem novas variáveis dinamizadoras como, por exemplo, de discursos e iniciativas com função simbólica de reforço à participação e à autonomia da escola (NARDI, 2015b). Tempos, portanto, de novos desafios à preservação da vaga democrática para a gestão do ensino público, o que tem a ver com a qualidade política da participação, sinal maior da democracia.

Conforme sublinhamos, de um conjunto amplo e distinto de propostas que objetivaram definir regras para a dinamicidade do princípio da gestão democrática do ensino público ao longo de duas décadas – mostras das conexões, apropriações e sentidos pretendidos para o tema na LDBEN –, vemos uma alteração de cenário demarcada, especialmente, com a vigência do novo PNE. Ainda que não se possa afirmar ter havido uma dissipação das diferentes intencionalidades antes informadas pelas diversas propostas de alteração e acréscimos em dispositivos da LDBEN, parece-nos possível admitir que, em certa medida, algumas propostas foram correspondidas pelo PNE, assim como ele parece ter firmado referências que impuseram certos limites a determinadas intenções.

Mas, por onde o PNE sugere enfrentar o desafio da democratização? Embora se possa dizer que algumas luzes tenham sido jogadas em velhas zonas de sombra, parece-nos prevalecer a aposta de que avanços no enfrentamento desse desafio sejam mesmo protagonizados pelos sistemas de ensino, mediante normatização específica, agora parametrizada nas estratégias da meta 19.

Então, ao passo que essa tarefa é processada no âmbito dos sistemas de ensino, guiada pelas diretrizes da LDBEN e das metas e estratégias do novo PNE, é fundamental considerarmos os valores que ali serão convoca-



dos, já que decisivos para a produção de determinado referencial de distribuição do poder e da autoridade.

## Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS. Maria Malta; HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL nº 1.258, de 1988 (Do Deputado Octávio Elísio)*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1988b. (Dossiê PL nº 1.258/1988).

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Relatório – Deputado Jorge Hage: Projeto de Lei nº 1.258, de 1988*. Brasília, DF, 1990. (Dossiê PL nº 1.258/1988).

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Projeto de Lei PLS nº 67, de 1992 (Do Senador Darcy Ribeiro)*. Estabelece as diretrizes e fixa as bases da educação nacional. Brasília, DF, 1992.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 1993 (PL nº 1.258, 1988, na Casa de Origem), que estabelece “a diretrizes e bases da educação nacional”. *Diário da Câmara dos Deputados*, n. 041, 9 mar. 1996, p. 6166-6171.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 8.011, de 2010 (Do Deputado Vitor Penido). Dispõe sobre diretrizes para a seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio. *Diário da Câmara dos Deputados*, n. 182, 16 dez. 2010, p. 52184-52188.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 5.604, de 2013 (Do Deputado





Pedro Uczai). Acrescenta inciso ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas. *Diário da Câmara dos Deputados*, n. 93, 1º jun. 2013a, p. 21274-21275.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 6.798, de 2013 (Da Deputada Dorinha Seabra Rezende). Acrescenta inciso ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre princípios de qualificação dos processos de escolha de ocupantes da função de direção de escolas públicas de educação básica. *Diário da Câmara dos Deputados*, n. 216, 5 dez. 2013, p. 57777-57778.

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

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 05, de 2014 (Do Senador Ricardo Ferraço). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para, em conformidade com o II Plano Nacional de Educação, dispor sobre a gestão democrática do ensino público. *Diário do Senado Federal*, n. 2, 5 fev. 2014a, p. 14-17.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 321, de 2014 (Do Senador Wilson Matos). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para definir critérios de mérito no processo de gestão democrática do ensino público. *Diário do Senado Federal*, n. 184, 12 nov. 2014, p. 113-115.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 94, de 2015 (Da Senadora Fátima Bezerra). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a gestão democrática nas escolas. *Diário do Senado Federal*, n. 24, 06 mar. 2015a, p. 65-66.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 2.752, de 2015 (Do Deputado Luciano Ducci). Altera a Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre normas gerais para o exercício da função de direção de unidade escolar de educação básica. *Diário da Câmara dos Deputados*, n. 149, 04 set. 2015, p. 234-235.



\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 2.759, de 2015 (Da Deputada Dorinha Seabra Rezende). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre requisitos para o exercício da função de direção de unidade escolar de educação básica. *Diário da Câmara dos Deputados*, n. 152, 10 set. 2015b, p. 384-386.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Relatório* – Deputado Waldenor Pereira: Projeto de Lei nº 8.011, de 2010 (Apensos os PL nºs 5.604/2013, 6.798/2013, 2.752/2015 e 2.759/2015). Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1460996&filename=Tramitacao-PL+8011/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1460996&filename=Tramitacao-PL+8011/2010). Acesso em: 26 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. *Parecer* – Senador Antonio Carlos Valadares (Projetos de Lei PLS nº 5, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço; PLS nº 321, de 2014, do Senador Wilson Matos; e PLS 94, de 2015, da Senadora Fátima Bezerra). Brasília, DF, 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/notebook/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-52817%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/notebook/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-52817%20(2).pdf). Acesso em: 26 ago. 2016.

CARTA de Goiânia. IV Conferência Brasileira de Educação. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 25, p.5-10, dez. 1986.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 11-39.

CUNHA, Luiz Antônio. A educação na nova Constituição. *Correio Brasiliense/UnB*, Brasília, DF, n. 8602, p. 3, 25 ago. 1986.

KRAWCZYK, Nora Ruth; VIEIRA, Vera Lucia. *A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida; GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. Porque não queremos uma LDB na contramão da história: uma análise do substitutivo Darcy Ribeiro. *Educar*, Curitiba, n. 11, p. 107-115. jan./dez. 1995.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: LaPPlanE/FE/Unicamp, 2000.



NARDI, Elton Luiz; REBELATTO, Durlei Maria Bernardon; GAMBIA, Ivan Carlos. Opções institucionais de sistemas municipais de ensino: para onde caminha a gestão democrática do ensino público? *Roteiro*, Joaçaba, v. 38, n. 1, p. 169-194, jan./jun. 2013.

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

\_\_\_\_\_. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v.13. n. 3, p. 649-666, et./dez. 2015b.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix. *Política e gestão da educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 127-145.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: ADRIÃO, Thereza; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Xamã, 2007. p. 79-88.

PILATTI, Adriano. Comentários ao texto de Maria Francisca Pinheiro. In: FÁVERO, Osmar. *História das constituintes brasileiras (1823 a 1988)*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 293-302.

SAVIANI, Demerval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. *ANDE*, São Paulo, v.7, n. 13, p. 5-14, 1988.

\_\_\_\_\_. *A nova lei da educação: trajetória limites e perspectivas*. 3. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 1997.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olin-da. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

TAVARES, Maria das Graças M. *Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática*. Maceió: EdUFAL, 2003.



XAVIER, Libânea Nacif. Manifestos, cartas, educação e democracia. In: MAGALDI, Ana Maria; GONDRA, José G. *A reorganização do campo educacional no Brasil: manifestações, manifestos e manifestantes*. Rio de Janeiro, 7Letras, 2003. p. 9-28.





# **PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E OS ARRANJOS CONSTITUTIVOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NO PAÍS**

***Marisa Ribeiro Teixeira Duarte  
Ágnez de Lélis Saraiva***

Estudos sobre formas de representação dos interesses da sociedade e organização do Estado, de como este deveria ser governado, não são recentes. Muitas dessas abordagens, às vezes mais normativas que analíticas, tendem a prescrever como deveria ser um bom governo e menos analisar modos de regulação de atores com valores, interesses e práticas diversos e desiguais na construção de governos com democracia ampliada. No período posterior à Constituição de 1988, as análises institucionalistas em torno da democratização no Brasil concentraram-se na sociedade política formal e suas instituições nacionais. Por diferentes vertentes, estudos sobre presidencialismo, federalismos, partidos e sistema eleitoral mostraram-se pouco frutíferos para conectar sociedade política e sociedade civil (WAMPLER e AVRITZER, 2004).

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, estabeleceu “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” como princípio orientador do ensino no país (Brasil, 1988, art. 206, Inciso VI). Ao prever a edição de lei complementar para regular arranjos e procedimentos democráticos de gestão na administração pública e sem encontrar proposição legislativa sobre o tema em tramitação nas duas casas do Congresso<sup>1</sup>, o princípio constitucio-

---

<sup>1</sup> Após consulta às bases de dados legislativos, leitura das emendas de 1.243 projetos de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados e de 90 em tramitação no Senado Federal, não se registrou nenhuma proposição a respeito da gestão democrática do ensino público.

nal tem recebido interpretações diversas e conflitantes, quanto ao que se entende e à forma institucional para a gestão democrática do ensino na administração pública<sup>2</sup>.

Este artigo apresenta e analisa o(s) significado(s) atribuídos ao termo no período constituinte (1987-1988) e no decorrer da tramitação – 1988 a 1996 - da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Brasil, 1996). Para este fim, o estudo os associou a atores que, no período constituinte e de tramitação da atual norma de diretrizes e bases, vocalizaram a respeito de gestão democrática e participação no decorrer do processo legislativo. Essa análise tem por intuito revelar, *ex post*, lógicas orientadoras dos discursos normativos a respeito. E ao investigar a historicidade da ideia de gestão democrática, a partir dos debates travados nos dois períodos, buscou demonstrar como dispositivos constantes nas proposições normativas revelam a interação entre ideias provenientes de referentes analíticos diversos. Para esses fins sintetiza, inicialmente, aspectos centrais da teoria da democracia deliberativa e participativa, como referente de estudo da empiria coletada.

### **Deliberação e participação: fundamentos de modos mais democráticos de gestão educacional**

Na década de 1980, aproximadamente, difundiu-se no país a concepção de democracia representativa, na qual a participação dos cidadãos dar-se-ia por meio da escolha periódica de seus representantes nos legislativos, nos executivos e das opções partidárias de ações governamentais. A associação do sufrágio universal com a liberdade de organização partidária, consolidada após a Constituição de 1988, alterou o funcionamento do sistema político brasileiro à época. Um sistema multipartidário e competitivo estimulou a participação ampliada dos cidadãos, em condições de votar e serem eleitos, à intermediação dos partidos e de seus agentes. Pos-

---

<sup>2</sup> AIRES (2014, p.23) identifica para o ano de 1989 a presença de diretrizes sobre gestão democrática do ensino nas Constituições estaduais de sete estados da federação e para o de 1990 disposições nas Leis Orgânicas de dez capitais estaduais. Até 2014, foram identificadas 52 normas a respeito em textos normativos estaduais e das capitais.



síveis efeitos indesejados desse processo manifestam-se na permanência de práticas neoclientelistas, na concessão de benefícios ao cidadão em que serviços que efetivam direitos são negados, na atuação corporativa e interessada da burocracia estatal, na ampliação das relações sociais a serem burocraticamente regulamentadas, na profissionalização e performatividade dos agentes políticos etc. Assim, o desenvolvimento de instituições mais democráticas no país produziu, também, formas de inibir a participação igualitária dos indivíduos que compõem o demos.

Em contratendência, movimentos sociais e entidades da sociedade civil tornaram mais complexo o escopo da democracia, ao questionarem os limites das estruturas institucionais redesenhadas em 1988. Chamaram a atenção para novas formas de participação e criticaram os limites da escolha eleitoral. As lutas sociais por igualdade e reconhecimento questionam lógicas usuais orientadoras de ação estatal – vistas pejorativamente como burocráticas – e promovem outros arranjos e formas de atuação de atores historicamente excluídos, tanto da construção das agendas sociais, quanto das decisões. Desse modo, um regime mais democrático de governo deveria considerar a participação e o reconhecimento de atores sociais diversos e, ao promover a redistribuição do excedente, contar com a atuação de grupos sociais organizados, anteriormente excluídos da cena decisória.

A ampliação da participação dos cidadãos eleitores tornou-se um valor na agenda pública do país, ao longo da década de 1990. Porém, seu significado remeteu para ações diferenciadas (GOHN, 1999; 2009) como: o atendimento a demandas de grupos mais organizados; a substituição das funções exercidas por servidores públicos por entidades ou serviços privados, a criação e ampliação de conselhos de políticas públicas; tentativas de ampliar a intervenção dos públicos interessados mediante fóruns; mobilizações redefinidoras dos laços entre o espaço institucional e as práticas da sociedade civil organizada etc. Defesas da participação política ampliada questionaram, também, as concepções elitistas de democracia, em que a atuação do cidadão é considerada como indesejável no processo de decisão pública regular ou combateram concepções neoliberais, que ao advogar por circunscrever a intervenção estatal à preservação da liberdade



dos indivíduos, delimitam a participação à busca de interesses privados diversos.

A ideia de participação, como mobilização política e social autônoma dos agentes, foi, ao longo da década de 1990, substituída, paulatinamente, nos discursos governamentais, pelo uso da noção de cidadania, “na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres” (GOHN, 2004, p. 22). Esta nova orientação envolvia tentativas de responsabilização dos cidadãos, via parcerias nas políticas sociais, tanto para acompanhá-las e fiscalizá-las, como para apontar soluções para problemas e condições de vida. Foi nesse último contexto que a “participação na esfera pública” ganhou força na cultura política do país, como um valor que transita por diferentes grupos sociais. Gohn (2009, p. 66), ao analisar a obra de Toro (2007), afirma que, na América Latina, a mobilização social se inscreveu na agenda das políticas públicas, entretanto, tratava-se de mobilizar pessoas para atuar na realidade em que vivem, mediante projetos participativos locais.

Por diferentes formas, o tema da participação invadiu a construção da agenda de políticas públicas e ações governamentais. Para Gohn (2009, p. 46), entretanto, na análise de práticas concretas “deve-se verificar quem se qualifica como movimento social”: grupos e entidades organizados em torno de lutas contra desigualdades e discriminações; em defesa do meio ambiente como bem público a ser preservado; entidades empresarias voltadas para a prestação de serviços como investimentos, oligarquias ocupadas em preservar clientelas etc. O foco da reflexão a respeito da participação, na atualidade, envolve conhecer tanto os seus agentes quanto suas demandas.

O que está em discussão são os direcionamentos das mobilizações coletivas, como processo de ativação de indivíduos ou grupos por governantes ou lideranças, no sentido do autoengajamento para solução de problemas. Processos de mobilização social, que envolvam mudanças de comportamento, aquisição de novos valores, mas também reconhecimento





das raízes sociais das desigualdades constituem formas mais autônomas de ação coletiva (GOHN, 2009, p. 65). Gohn (2004;2009) afirma que análises em torno da democracia participativa e deliberativa expõem quando as ações coletivas influenciam as estruturas dos poderes instituídos – diríamos do aparato de administração pública – por meio de processos deliberativos, tanto nas instituições de participação ampliada, quanto na formulação e implementação de políticas públicas.

Held (1987, p. 229) já destacava que, desde as obras de Pateman, Macpherson e Poulantzas, elaboradas nos anos de 1970 e com referentes analíticos diversos, tem-se em comum um novo modelo de democracia, denominado por ele como “democracia participativa”<sup>3</sup>. Mas a teoria democrática deliberativa, como sintetizada por Manin (1987), distingue a participação deliberativa por envolver, simultaneamente, um processo de discussão e um momento da escolha, sendo que, em regimes democráticos, o processo de argumentação precede à tomada de decisão.

A teoria democrática deliberativa (VIEIRA E CARREIRA, 2013) aponta que a ampliação do processo de argumentação em torno de políticas e resultados, pelo qual os legisladores e cidadãos podem formar e transformar as preferências uns dos outros e do público em geral, requer dentre outras duas condições: o uso de argumentos racionais e do reconhecimento da razoabilidade como valor. E requer que as decisões políticas sejam tomadas em um processo alargado de argumentação, que implique a troca pública de propostas em consideração. Da representação, processos deliberativos democráticos requerem, ainda, espaços necessários ao exercício do juízo crítico, mediante a participação política dos cidadãos. Sob esses fundamentos, a construção de espaços institucionais deliberativos expressaria a formação de canais de comunicação entre cidadãos e representantes. Para a teoria democrática deliberativa, representantes e representados se esforçam para encontrar razões plausíveis para uns e outros, e o resultado da

---

<sup>3</sup> Esses autores, na esteira de compreensão dos movimentos sociais europeus e norte-americanos, da década de 1960, criticaram tanto as concepções liberais de organização e funcionamento do Estado, quanto as marxistas de autogoverno dos trabalhadores. Acrescenta, ainda, Held (1987) que eles contrapõem sua reflexão ao movimento da nova direita (ou neoliberalismo), cujo programa político foi assumido, posteriormente, pelos governos Thatcher e Reagan na década de 1980.



decisão tem sua legitimidade ampliada, mesmo que não consensual e determinado, em última análise, pelo voto majoritário (SILVA e VIEIRA, 2013).

Held (1987, p.235-6), por sua vez, sintetiza como um dos princípios de justificação da democracia participativa a ideia de uma sociedade que gere um sentido de eficácia política e que nutra preocupação com problemas coletivos. Considera, entre os aspectos chave dessa proposição de *governance* (democracia participativa) a importância da participação direta dos cidadãos na regulamentação das ações-chaves da sociedade, a minimização do poder burocrático, que não tem de prestar contas (insulamento), um sistema de informações para assegurar decisões informadas do cidadão etc. Stanisci (2015, p. 402) esclarece que a expressão *gestão participativa* “surge como resposta a problemas agravados pela desregulamentação dos mercados e do enfraquecimento da capacidade operacional dos Estados nacionais (...) e tem como objetivo aumentar a eficácia das políticas públicas”. Barzelay (2001), ao buscar compreender como operam as políticas de gestão pública, sistematizou possíveis contribuições das análises políticas sobre o New Public Management (NPM). Esse autor, ao situar a partir da década de 1970 a emergência de mudanças políticas na administração pública, expõe a importância de abordagens analíticas com o objetivo de compreender como se processaram as alterações nas regras institucionais de prestação dos serviços públicos. Na década de 1980, alterações expressivas nas políticas de administração pública ocorreram em diferentes países (Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Suécia), e se o foco das novas políticas era de privilegiar mudanças de registros a respeito da gestão pública, esses ocorrem por ações sociais e medidas políticas diferenciadas. Essas mudanças foram marcadas também por diferentes atores coletivos organizados, que passaram a influenciar os processos deliberativos, mediante buscas e lutas por participação nas instâncias decisórias, ao questionarem a administração procedimental e insulada, como pejorativamente burocráticas.

Ao avaliar as políticas de gestão pública na América Latina, Oliveira (2009) reconhecia que, dentre os inimigos criticados tanto pelas ciências



sociais<sup>4</sup> quanto pelas teorias de administração, nas reformas das políticas educacionais conduzidas ao longo da década de 1990, estava a forma de organização burocrático-estatal da administração pública. A noção de participação pelo envolvimento dos atores sociais foi associada à ideia de democracia neste período, como apelos tanto apolíticos de promoção de *accountability*, de restrição da atuação estatal, como às de formulação de políticas públicas promotoras de direitos.

### **Gestão democrática do ensino público: participação e deliberação na tramitação do texto constitucional de 1988**

A partir do princípio orientador estabelecido pelo texto constitucional promulgado em 1988 (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VI) e dos debates acerca de concepções em torno da participação e construção das democracias, passou-se a analisar o conteúdo das proposições normativas elaboradas no período constituinte (1986-1988), sobre democracia e participação na área da educação escolar.

A primeira proposição relativa à democracia e educação consta no texto da chamada “Comissão Afonso Arinos” (BRASIL, 1986), que colocou entre os objetivos da educação nacional “formação do cidadão para o aprimoramento da democracia” (BRASIL, 1986, art. 384). Aqui trata-se de indicar a formação do cidadão para a democracia com finalidade educacional, sem expor os meios necessários a este fim. No entanto, o texto orientava para a gestão do sistema de educação o respeito às seguintes diretrizes: “[...] democratização do acesso de toda a coletividade aos benefícios da educação e [...] participação adequada, na forma da lei, de todos os integrantes do processo educacional nas suas decisões” (BRASIL, 1986, art. 385, incs. I e IV). A proposição de texto constitucional que precedeu o processo constituinte indicou três ideias força sobre as relações entre educação escolar e democracia. Por um lado, considerá-la como finalidade da formação cidadã, por outro lado, universalizar o acesso e a permanência foi enunciado como “democratizar”. O terceiro enunciado normativo

---

<sup>4</sup> A autora utiliza a expressão *crítica social*.



valorizava, a participação adequada, ou seja, na forma a ser prescrita, dos integrantes do processo educacional no processo decisório. Quem seriam estes atores, não foi determinado.

Outro dispositivo presente no texto apresentado pela Comissão Afonso Arinos tratava da transferência de recursos públicos e estabelecia:

A lei regulará a transferência de recursos públicos ao ensino privado a todos que a solicitem, dentro de quantitativos previamente estabelecidos, e obedecendo a processo classificatório, tendo em vista: [...] **a participação de representantes da comunidade** nas decisões da instituição beneficiada (BRASIL, 1986, art. 391, inc. III, grifo nosso).

A regulamentação proposta recaía tanto na destinação dos recursos públicos, quanto na exigência de participação para entidades privadas recebê-los. A forma como foi redigido este dispositivo é sugestiva das tentativas de equilibrar posições políticas de diferentes atores, que operavam na Comissão<sup>5</sup>.

## **Participação e deliberação na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes**

O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) definiu que o texto constitucional deveria emergir dos trabalhos das suas oito comissões, e as proposições dessas, de 24 Subcomissões<sup>6</sup>. Especificamente, a Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes era composta por 47 membros.

A expressão *gestão democrática* não apareceu diretamente no texto apresentado no anteprojeto do relator João Calmon (BRASIL, 1987). Entretanto, nele consta um conjunto de proposições diretamente relacionadas com participação e democracia. Ao tratar dos objetivos da educação nacio-

<sup>5</sup> A comissão Afonso Arinos era composta por 14 membros considerados como conservadores, 15 membros de centro e 20 membros considerados mais à esquerda (SILVA, 2013, p. 13).

<sup>6</sup> Foram criadas oito comissões temáticas, cada uma delas com três subcomissões. Para este estudo interessa as discussões e proposições da subcomissão VIII-A, “da Educação, Cultura e Esportes, que era parte da Comissão VIII “da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação” (BRASIL, 1987h, p 873).



nal, reafirma-se, dentre os compromissos do ensino, a defesa dos princípios da liberdade e da democracia (BRASIL, 1987, art. 1º). Nos princípios que deveriam reger a educação nacional, o texto propôs as seguintes diretrizes: “democratização do acesso e da continuidade dos estudos” e “participação adequada na forma da lei, de todos os integrantes do processo educacional nas suas decisões” (BRASIL, 1987, art. 2º, incs. I e VIII). O texto do anteprojeto, apresentado à subcomissão VIII-A pelo seu relator, reitera princípios gerais semelhantes aos redigidos na proposta da Comissão Afonso Arinos, entretanto, acrescenta um novo arranjo institucional de participação na administração educacional.

O relator propôs, ainda, a criação dos conselhos municipais de educação, como instância de participação na administração educacional local, composto por conselheiros eleitos pelo voto direto e secreto, quando das eleições para a respectiva câmara municipal. (BRASIL, 1987, art. 10, §5º)<sup>7</sup>. E argumenta quanto à competência desses conselhos na exposição de motivos ao anteprojeto.

Caberá a esses conselhos traçar diretrizes para todos os segmentos do ensino em sua base territorial, inclusive nos municípios que contem com universidades, observados os limites que esta Constituição e a legislação complementar lhes impuserem. Próximos tanto da comunidade, quanto da escola que a atende, os Conselhos Municipais de Educação disporão de melhores condições, tanto para definir o ensino que deve ser ministrado, quanto para fiscalização do efetivo cumprimento dessas normas, sem embargo da criação de outros mecanismos de participação comunitária (BRASIL 1987, p. 4)

Ao discursar em sessão da subcomissão VIII-A, João Calmon justifica a necessidade da criação dos conselhos municipais:

Precisaríamos incluir talvez na Constituição, esse dispositivo que não foi aceito quando eu era deputado federal, de

---

<sup>7</sup> A UNE afirma em sessão da subcomissão: “[...] essa fiscalização é feita no dia a dia, dentro das escolas e tem de ser mantida. A solução passa também por uma participação, fiscalização a nível mais global. Vários mecanismos podem ser criados. O próprio conselho municipal de educação a acontecer a nível dos estados [...]” (BRASIL, 1987a, p. 193).



termos em cada município brasileiro um Conselho Municipal de Educação, eleito pela comunidade, para analisar e fiscalizar o trabalho de diretores e professores de escolas, porque neste setor há numerosas distorções, que nem vou focalizar aqui, .... (BRASIL, 1987a, p. 191).

Como já exposto pela literatura (ABREU, 1999; GIUBILEI, 2001), a ideia de descentralização política como requisito de formas mais democráticas de governo era recorrente no período. Por essa razão, temas como a influência dos eleitores sobre os governos locais e por consequência a maior eficácia destes, legitimavam proposições relacionadas com a desconcentração administrativa do sistema educacional, municipalização do ensino e autonomia legislativa dos governos municipais. No entanto, a criação dos conselhos municipais foi justificada pelo relator da subcomissão pela existência de distorções na atuação dos profissionais da educação e como um arranjo institucional com funções de acompanhar e analisar esta atuação. Sobre as influências recebidas, informa, ainda, o relator na exposição de motivos ao anteprojeto:

As entidades ouvidas também se manifestaram, em grande número, por uma gestão democrática das escolas e sistemas de ensino. Assim, a Confederação de Professores do Brasil, o Conselho Federal de Farmácia, a Federação Interstadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino e o Fórum Nacional de Educação na Constituinte sugeriram a participação da comunidade - incluindo representantes de professores, estudantes, funcionários, pais de alunos e da comunidade científica nos órgãos públicos da educação. (...) O Conselho Nacional de Secretários de Educação, afinal, propugnou pelo princípio amplo de garantia de participação da sociedade civil no planejamento e controle da execução da política educacional. (BRASIL, 1987, p. 14)

### **Gestão e participação: os atores e suas proposições na subcomissão constituinte VIII-A**

O relator João Calmon reconheceu a atuação de entidades diversas que sustentaram proposições nas audiências públicas realizadas. E as atas das sessões da Subcomissão VIII-A permitiram identificar atores que in-



fluenciaram a elaboração e o conteúdo de dispositivos propostos sobre participação e democracia no texto do anteprojeto. Afirmava documento apresentado pelo Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (FÓRUM):

A educação é coisa pública e como tal implica a **gestão que atenda os interesses coletivos. Mesmo as escolas particulares devem se pautar por este princípio**, pois estas desenvolvem o ensino por delegação do Estado. A gestão que atenda esses interesses é aquela que **permite a participação ativa da comunidade escolar**, inclusive, na escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino. **A gestão democrática da educação extrapola os muros desses estabelecimentos para o âmbito da política educacional do país.** Neste sentido, os órgãos normativos e administrativos governamentais, como os conselhos, precisam ser desburocratizados, contar com a representatividade, garantindo a participação das entidades dos trabalhadores e dos diversos segmentos da comunidade escolar (BRASIL, 1987a, p.244-245, grifo nosso).

O documento do FÓRUM<sup>8</sup> contrapunha à burocratização das ações na área da administração educacional a participação na gestão de representantes dos diferentes segmentos sociais que atuavam nas escolas. Mas explicitava, ainda, que gestão democrática da educação envolvia algo mais, ou seja, a formulação e implementação da política educacional do país, sinalizando para uma atuação além da participação no cotidiano das instituições e da administração pública.

Ponto polêmico sobre participação, no interior das entidades que compunham o FÓRUM, foi explicitado em depoimento da representante da Associação Nacional de Educação (ANDE):

---

<sup>8</sup> O Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (FORUM) foi oficialmente criado em 09 de abril de 1987, a partir da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. O lançamento de Fórum foi acompanhado de um "Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita", seguindo uma tradição dos educadores brasileiros desde a década de 30 (GOHN, 1999). Composto inicialmente por 15 entidades nacionais, congregava a Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Confederação dos Professores do Brasil (CPB); Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes); Associação Nacional de Pesquisa em Educação (Anped), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciências (SBPC); União Nacional do Estudantes (UNE), dentre outras entidades.



Com relação à exclusividade das verbas para a escola pública o que se ressalta é isso: andam correndo argumentos de que a escola privada tem que ter uma participação da comunidade. Defendemos, também, que a gestão da escola pública tenha uma participação dos segmentos da sociedade que a frequentam, muito mais representativa do que atualmente (BRASIL, 1987a, p. 48).

A crítica à gestão estatal era recorrente no período, na área educacional. A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) propôs que “a escola pública de 1º e 2º graus, assim como a universidade, sejam geridas de forma democrática, garantindo a participação efetiva dos pais, alunos, funcionários e educadores nas decisões relativas aos seus propósitos e funcionamento” (BRASIL, 1987a, p. 60). A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência considerava que a eleição direta para diretor das instituições escolares seria o caminho mais adequado e legítimo para a construção de práticas democráticas. Nas palavras de seu representante: “creio que esse é um caminho da maior importância: eleição de Diretores é apenas o primeiro passo da participação direta dos destinatários da educação no controle da educação” (BRASIL, 1987a, p.68).

As deliberações da V Conferência Brasileira de Educação, constante na Carta de Goiânia<sup>9</sup>, solicitou, aos constituintes, medidas efetivas para democratizar a educação e reivindicou dispositivo que atribuía ao “Estado assegurar formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino” (BRASIL, 1987a, p.70). Manifestaram-se, ainda, favoráveis à participação como meio de democratização da educação escolar a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), a Confederação dos Professores do Brasil, a União Nacional dos Estudantes, o Conselho Regional de Farmácia e a União dos Especialistas em Educação de São Paulo, entre outras entidades (BRASIL, 1987a).

<sup>9</sup> O presidente da ANPED, Osmar Fávero, que participou da 15ª Reunião da Subcomissão VIII A, apresentou a “Carta de Goiânia”, documento que contém as resoluções votadas no encerramento dos trabalhos da IV Conferência Brasileira de Educação, que reuniu cerca de 6.000 educadores de todo o Brasil em 1988.





Os constituintes que compunham a Subcomissão VIII-A também, apresentaram as suas proposições em relação à gestão e à participação de atores sociais na educação escolar. Mendes Botelho (PTB) e Roberto Freire (PCB) propuseram a “participação do professor nas decisões da escola” (BRASIL, 1987a, p. 12). Enquanto Florestan Fernandes (PT) propôs “a participação dos professores, como de toda a comunidade escolar, na administração dos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 1987a, p. 12) e, em relação aos estabelecimentos privados, acrescentou o sociólogo a “participação dos docentes nas decisões pedagógicas e administrativas” e na “gestão democrática dos estabelecimentos, mediante a criação de um conselho deliberativo” (BRASIL, 1987a, p. 41). Octavio Elísio (PMDB) propunha a “participação democrática de todos os órgãos e entidades interessados no processo educacional” e a “participação dos docentes, discentes e funcionários e da comunidade na gestão da escola” (BRASIL, 1987a, p. 35-36).

Se em relação à participação na gestão das unidades escolares havia maior convergência de proposições, em relação ao *modus operandi* da política nacional e à gestão do sistema educacional as proposições foram mais combatidas e apresentavam maiores divergências. Na defesa de uma participação de cunho mais deliberativo e ampliada para o âmbito federal, destacam-se as proposições do FÓRUM e do Fórum Nacional dos Secretários de Educação (FNSE) sobre a “necessidade de o poder público garantir à sociedade civil a participação no planejamento, controle e execução da política educacional em todos os níveis, federal, estadual e municipal, através de organismos democraticamente constituídos” (BRASIL, 1987a, p. 80). A União Nacional dos Estudantes (UNE) e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) convergiram para esta proposição tanto em relação à composição da representação, quanto à concepção de gestão democrática deliberativa e ampliada.

A lei regulamentará a participação da comunidade escolar (professores, estudantes, funcionários e pais), da comunidade científica e das entidades representativas da classe trabalhadora em **organismos democraticamente constituídos para a definição e o controle da execução da política educacional em todos os níveis** (federal, estadual e municipal) (BRASIL 1987a, p. 149, grifo nosso).



Entre os constituintes que se colocaram em defesa de uma participação mais deliberativa encontravam-se os deputados Florestan Fernandes (PT), Jamil Haddad (PSB) e Octávio Elísio (PMDB). Este último afirmou ser salutar que se incluísse a “democratização e a participação dos integrantes do processo de ensino nas suas decisões” (BRASIL, 1987a, p. 494). Proposição diferenciada nesta direção foi apresentada pelo representante da Comissão Nacional Criança e Constituinte<sup>10</sup>: “o Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis, e nas esferas federal, estadual e municipal, através de organismos colegiados, democraticamente constituídos” (p. 391).

O Anteprojeto aprovado na subcomissão VIII-A, em maio de 1987, divergiu em poucos aspectos da proposta do relator, apresentada na quinzena anterior. Os termos *democracia* e *participação* apareceram nos mesmos três momentos da versão do relator, sendo as demais proposições descon sideradas. Entretanto, foi incorporada a iniciativa de Florestan Fernandes que previa a criação, por lei complementar, do Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação:

[...] Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação, de constituição democrática, com autonomia administrativa e financeira e responsabilidade para estabelecer programas e políticas a serem realizadas pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1987b, p. 6)<sup>11</sup>.

Nesta proposição, a criação de Conselho Nacional para a área de educação associado ao planejamento sistêmico estabelecia que novos critérios de composição, “de constituição democrática”, deveriam ser estabelecidos por lei complementar. O texto do anteprojeto aprovado em maio de 1987

<sup>10</sup> A Comissão reuniu representantes de vários Ministérios e de entidades como a Federação Nacional dos Jornalistas, OAB, Unicef e Sociedade Brasileira de Pediatria. Vital Didonet, coordenador da comissão, era consultor legislativo da Câmara dos Deputados à época (Jornal Correio Brasiliense, 01 de abril de 1987, p. n/c.).

<sup>11</sup> O Constituinte Florestan Fernandes apresenta duas propostas: a) combate a extinção do analfabetismo, tanto para a criança como ao adulto e; b) reformulação na organização do Sistema de Ensino. A atual Lei de Diretrizes e Bases estabelece normas e já nasceu defeituosa. Sugere a criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação, um órgão que venha ao encontro das necessidades de ensino de todos os graus, agindo como um liame. (Brasil, 1987b, p. 22)



seguiu para a “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão VIII)”.

### **Gestão democrática na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação<sup>12</sup>**

O Substitutivo do relator da Comissão VIII ao anteprojeto enviado pela subcomissão VIII-A reiterava os mesmos princípios que deveriam reger o ensino no país (Brasil 1987c, p. 2). Porém, o texto substitutivo retirou dispositivo relativo à participação democrática nas decisões dos processos educacionais e o substituiu pela expressão “democratização da gestão do ensino”. O substitutivo elaborado pelo relator da Comissão VIII – Artur da Távola -acrescentou, entretanto, norma de elaboração participativa do Plano Nacional de Educação por órgão representativo dos integrantes do processo educacional e da sociedade” (BRASIL, 1987c, art. 12º, p. 3).

Argumentou o relator que a “democratização do acesso, permanência e gestão do ensino é um clamor, não apenas da comunidade pedagógica brasileira, como da própria sociedade” (BRASIL, 1987d, p. 161). Emenda aditiva ao texto do relator (Costa Ferreira, PFL/MA) propunha ainda nova redação aos dispositivos referentes à aplicação de recursos públicos, acrescentando norma que previa a gestão democrática de todas as instituições, que recebessem recursos públicos, mediante participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade na escolha dos dirigentes (BRASIL, 1987f, p. 44-45). Mas, de fato, o anteprojeto substitutivo do relator foi rejeitado na Comissão VIII<sup>13</sup> e encaminhado à Comissão de Sistematização, junto com outro defendido por grupo dissidente.

Os dois anteprojetos reiteravam os princípios de democratização do acesso, permanência e gestão do ensino em todos os níveis (Brasil, 1987e, artigo 2º, p. 9 e 34). No anteprojeto do grupo divergente ao do relator, foi

<sup>12</sup> Esta Comissão era constituída por 63 parlamentares constituintes titulares e mais 63 suplentes. Seu presidente era o parlamentar Marcondes Gadelha (PFL/PB); seu 1º Vice-Presidente, José Elias Moreira (PTB/MS), 2º Vice-Presidente, Osvaldo Sobrinho (PMDB/MS), e o Relator, o parlamentar Artur da Távola (PMDB/RJ).

<sup>13</sup> O Anteprojeto apresentado pelo relator foi posto em votação e foi derrotado por 37 votos contrários e apenas 26 favoráveis. O documento do relator Artur da Távola (PMDB) foi encaminhado para a Comissão de Sistematização junto com um segundo anteprojeto do grupo que o havia rejeitado (BRASIL, 1987d, p 279-280).



acrescida a proposição de criação dos Conselhos Municipais de Educação, compostos por três a nove conselheiros, eleitos pelo voto direto e secreto, durante as eleições de vereadores (BRASIL, 1987e, arts. 7º, §§ 4º e 5º, p. 11) e suprimidos os dispositivos referentes à elaboração de Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1987e).

As divergências na Comissão VIII situavam-se entre a defesa de um sistema e plano nacional de educação, com participação direta da sociedade na formulação das políticas e programas educacionais, por um lado<sup>14</sup>, e um outro grupo com a defesa da descentralização, do fortalecimento dos municípios e da presença de Conselhos Municipais com atribuições apenas fiscalizadoras, além da participação da sociedade local. Em contraproposição, o constituinte Fausto Rocha (PFL) pedia a retirada dos dispositivos referentes à gestão democrática e/ou participativa por considerá-los ideológicos.

### **O tema da gestão democrática na Comissão de Sistematização<sup>15</sup>**

Nas atas da Comissão de Sistematização, foi possível verificar a ocorrência de proposições em torno da gestão democrática, para os governos municipais, mediante descentralização administrativa, para o financiamento agrícola, mediante critérios de participação e transparência, e ainda na condução de atividades econômicas e financeiras pelo poder público (BRASIL, 1987f). Anteprojeto do relator da Comissão de Sistematização retirou as proposições que tratavam dos temas da participação nas unidades de ensino e da gestão democrática dos sistemas. Permaneceu apenas o dispositivo sobre democratização do acesso constante nos dois anteprojetos originados da Comissão VIII.

<sup>14</sup> No caso da Comissão VIII, os partidos que defenderam estas proposições eram parte do PMDB, PT, PCdoB e PDT. Por outro lado, a coalizão que se opôs ao Anteprojeto do Relator e contrária ao sistema e plano nacional de educação era formada por 15 parlamentares do PFL, 13 do PMDB, quatro do PDS, dois do PTB, um do PDT e um do PL.

<sup>15</sup> A dificuldade para identificar todas as propostas direcionadas para a discussão de gestão e participação democrática nos debates Comissão de Sistematização é grande. Além das atas de debates nas sessões, tem-se o texto substitutivo apresentado pelo relator Bernardo Cabral, 5.624 emendas de mérito e adequação, 20.791 emendas de plenário e populares e 35.111 emendas ao primeiro substitutivo do relator (Fonte: Portal da Câmara dos Deputados).



Art. 378 - Para a execução do previsto no artigo anterior [Art. 377], obedecer-se-ão aos seguintes princípios:

I - democratização do acesso, permanência e gestão do ensino em todos os níveis; (BRASIL 1987, Anteprojeto do Relator da Comissão de Sistematização, p.42).

Esta única proposição de gestão democrática contida no Anteprojeto do relator Bernardo Cabral (PMDB) deixou a ideia vaga de gestão democrática, sem especificar ou remeter para legislações posteriores a sua regulamentação. Esta proposição contrariava, em grande medida, os debates e as proposições apresentadas pelas diversas entidades ligadas ao ensino público.

Contudo, o Anteprojeto do relator foi o ponto de partida para os debates na Comissão de Sistematização e influenciou a apresentação de diversas emendas aditivas e/ou substitutivas sobre o tema da gestão democrática. Lídice da Mata, constituinte do PCdoB, teve sua emenda substitutiva aprovada que acrescia ao dever do estado o princípio da gestão democrática do ensino, mediante a participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade (Emenda substitutiva nº 32.985, aprovada e incorporada ao substitutivo do relator). Em contraposição, foi rejeitada a emenda supressiva nº 41, do constituinte Feres Nader (PTB/RJ), que propunha suprimir o princípio da gestão democrática, por considerar que este levaria para o âmbito escolar as disputas partidárias e ideológicas.

Em relação à democratização na educação, é possível distinguir o posicionamento dos dois grupos e separá-los da seguinte forma: o primeiro, mais ligado ao ensino privado e aos partidos conservadores, associava democratização a municipalização, descentralização, participação social limitada ao controle da execução dos programas e eleições nas unidades escolares públicas de ensino básico. O segundo grupo, ligado ao ensino público e movimentos sociais, associava o termo ao planejamento nacional, participação e controle social na formulação e implementação das políticas educacionais, eleições para dirigentes escolares em todos os níveis, inclusive no setor privado, colegiados escolares para definição e controle das



ações desenvolvidas nas unidades de ensino. Ao fim dos debates e votações na Comissão de Sistematização, prevaleceu a seguinte redação:

Art. 240. A educação, direito de cada um e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu compromisso com o repúdio a todas as formas de preconceito e discriminação.

Parágrafo único. Para a execução do previsto neste artigo, serão observados os seguintes princípios:

I - democratização do acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade (BRASIL, 1987g, p. 114).

A ideia de democracia estava vinculada à universalização do acesso e permanência na escola, e a gestão do ensino associava-se à participação na administração escolar.

### **Gestão democrática e participação, no ano de 1988 até a aprovação do texto constitucional**

A expressão “Gestão democrática do ensino” foi assinalada no Anteprojeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização (BRASIL, 1987g) e no decorrer da tramitação no plenário recebeu do constituinte Bosco França (PMDB/SE) o acréscimo da palavra “público”. Emenda substitutiva apresentada por constituintes organizados em torno do bloco conhecido como Centrão<sup>16</sup> resumia o texto constitucional relativo ao tema à “I- democratização do acesso e da permanência” e retirava a gestão participativa dos sistemas de ensino e das unidades escolares. No Projeto da relatoria a ser apreciado e votado em segundo turno no plenário da Constituinte, o dispositivo sobre gestão democrática passou a ter a seguinte redação:

<sup>16</sup> O termo “Centrão” identificava grupo suprapartidário com perfil de centro e direita, criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte (1987 para 1988) com o objetivo declarado de dar apoio ao presidente da República. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional, ao alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes. Este grupo era composto pelos seguintes partidos políticos: PFL, PDS, PL, PTB e parte do PMDB (CPDOC/FGV, disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/centrao><http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>. Acesso em 27/08/2016.



Art.211. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
IX- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
(BRASIL, 1988a, p. 135)

Ao justificar a redação dada ao texto constitucional na exposição de motivos, o relator esclarecia:

Reuni neste dispositivo todos os princípios sobre ensino, sejam os que constavam dos arts. 239, § 1º, 242, 243 e 246, *caput* e § 1º, do texto proveniente do primeiro turno. O § 2º do art. 239 foi transposto para o Ato das Disposições Transitórias (BRASIL, 1988a, p.13).

O balanço da tramitação do termo ao longo do processo constituinte, a despeito de todos os debates e toda a mobilização social que ocorreu em defesa de uma educação mais democrática, o que se viu foi a aprovação de uma proposição vaga que deixou em aberto para regulamentação posterior a precisão do alcance e dos procedimentos sobre o que se esperava de uma administração pública democrática. Quando se pensa em uma proposição alargada de democracia que envolva a sociedade em processos deliberativos e no controle da política, o que consta no texto constitucional está longe desta dimensão.

### **Gestão democrática do ensino público: participação e deliberação no decorrer da tramitação da LDBEN**

É no processo legislativo da LDBEN que atores envolvidos com a formulação do dispositivo de gestão democrática do ensino, no período constitucional, se rearticulam mediante entidades, fóruns e movimentos diversos (GOHN, 1999, p. 75). Como já mencionado, a expressão *gestão democrática* em relação ao ensino público constava em 1988 no texto constitucional de forma genérica, para regulação posterior, e o tema foi objeto de debates e reivindicações de entidades educacionais da sociedade, que se preparavam para as discussões em torno de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, assim que aprovada a Constituição.



Neste sentido, os educadores reunidos em Brasília, durante a V Conferência Brasileira de Educação entendem que é de fundamental importância a defesa dos seguintes princípios para a nova Lei de Diretrizes e Bases:

(...)

Gestão democrática em todos os níveis (V CBE, 1988, p.11)

No documento onde constam as moções aprovadas na V Conferência Brasileira de Educação diretamente ligadas à Lei de diretrizes e bases, a defesa do princípio de gestão democrática foi listada, dentre outros, sem complementação mais substantiva. A “Declaração de Brasília”, em 1988, afirmava o tema em relação ao uso de verbas públicas por entidades educacionais comunitárias, somente se estas fossem geridas democraticamente, na mesma forma que as instituições oficiais de ensino. O tema prevalente no documento era o da democratização da sociedade brasileira, mediante lutas por profundas alterações societárias (V CBE, 1988, p. 5-10).

O princípio de gestão democrática não recebeu tratamento na primeira proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação apresentada pelo Deputado Octávio Elísio, (PL nº 1.258, em novembro de 1988), em seguida à aprovação da Constituição. Esta proposta previamente discutida na XI Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), afirmava apenas que:

As linhas mestras da administração da educação serão definidas no Plano Nacional de Educação e nos Planos Estaduais aprovados de quatro em quatro anos pelos respectivos Conselhos de Educação (art. 15, BRASIL 1988a).

Nesta primeira proposição legislativa de Diretrizes e Bases encontra-se apenas a associação entre administração do sistema federativo e planejamento normativo nacional, além da atuação dos Conselhos Federal e Estaduais de educação, já prevista na LDB então vigente (Brasil, 1961) e recepcionada no PLC 1.258 (Brasil, 1988a) com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento político administrativo em matéria educacional.





Porém, em 15 de dezembro do mesmo ano, a expressão “gestão democrática” recebeu tratamento específico, como emenda do autor. A nova versão continha capítulo que tratava da “Gestão democrática nas escolas de 1º e 2º graus”. E aí estabelecia para as escolas públicas e particulares o princípio de organizar e implantar sua proposta pedagógica com a participação da comunidade (BRASIL, 1988b, art. 42), dispunha, ainda, da formação de conselhos escolares nas escolas públicas e nestas a eleição da direção pela comunidade escolar (BRASIL, 1988b, art. 43)<sup>17</sup>. Aglutinados ao dístico da “gestão democrática da escola” constava, ainda, a recomendação ao associativismo (BRASIL, 1988b, art. 42). Estabelecia, também, que a elaboração do Plano Nacional de Educação, pela Comissão de Educação da Câmara e a ser aprovado no Congresso Nacional, ocorreria mediante a participação ampla da sociedade, educadores e responsáveis pela gestão pública da educação (BRASIL, 1988b, art. 80, §2º). Esta primeira emenda ao Projeto original de LDB (BRASIL, 1988b) introduzia no texto normativo de diretrizes e bases a ideia de participação de segmentos sociais como profissionais da educação, pais de alunos ou estudantes na administração escolar, participação da sociedade no planejamento do sistema educacional e a de escolha direta de dirigentes escolares pela comunidade, reunindo e homogeneizando procedimentos distintos de administração pública sob o enunciado de “gestão democrática da escola”.

Em abril de 1989, uma segunda emenda de autoria detalhava ainda a operacionalização da gestão democrática:

Art. 61 As escolas públicas e particulares devem procurar desenvolver suas atividades de ensino dentro de espírito democrático e participativo, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, incentivando a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica.

§ único - Serão incentivadas as associações de profissionais do magistério, os grêmios estudantis e associações de pais.

Art. 62 As escolas públicas obedecerão ao princípio da gestão democrática através da:

---

<sup>17</sup> Esta redação é restritiva em relação à proposição de Florestan Fernandes, apresentada quando dos trabalhos da Constituinte.



- I - participação de seu pessoal do magistério, estudantes ou seus pais e funcionários na composição de seus órgãos colegiados, conselhos escolares, normativos e deliberativos, bem como no processo de escolha de seus dirigentes;
- II - participação da representação da sociedade civil na composição dos órgãos normativos e deliberativos das instituições de ensino superior públicas;
- III - garantia de acesso as informações;
- IV – transparência no recebimento e utilização de seus recursos;
- V – ampliação da oferta regular de cursos noturnos (BRASIL, 1989a)

O enunciado aglutinador é ampliado no título para “gestão democrática”, e a emenda de abril de 1989 (BRASIL, 1989) orientava tanto para as escolas públicas quanto para particulares à promoção da participação, significada como desenvolvimento de valores comuns e de combate à discriminação. A essas escolas caberia, ainda, incentivar a criação de associações profissionais, estudantis e privadas, no âmbito da sociedade. Apenas para as escolas públicas acrescentavam dispositivos que remetem a valores e procedimentos de gestão participativa, como a existência de órgãos de gestão colegiada com funções deliberativas, normativas e promotoras de *accountability*. Os princípios gerais de administração pública como transparência e acesso à informação foram também especificados como meios de gestão democrática. Finalmente, a ampliação da oferta de cursos noturnos associava a expressão *gestão democrática* à ideia de democratização do acesso.

Na justificativa de sua nova proposição, o deputado Octavio Elísio informava que, entre os muitos temas polêmicos, que receberam opiniões contraditórias, encontrava-se a possibilidade de maior detalhamento da Lei no que se refere à gestão democrática e no discurso proferido na Câmara dos Deputados, ele esclarece os objetivos das mudanças introduzidas nesta terceira versão.

No Título VII do projeto, tratamos da gestão democrática. Nesse título, procuramos seguir duas linhas. Em primeiro lugar, corrigir uma interpretação que se pode fazer da



Constituição, segundo a qual democrática deva ser apenas a escola pública. Confundiu-se, na época da Constituinte, a gestão democrática e a eleição de diretores e reitores. Nada disso; entendemos que a questão de democracia na educação e na escola é mais do que isto. Definimos no projeto de LDB que as escolas, independentemente de serem públicas ou particulares, devem procurar desenvolver suas atividades de ensino dentro de espírito democrático e participativo, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, incentivando a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica. (BRITO, 1989, p. 1.874).

Em junho do mesmo ano, nova emenda ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases foi apresentada pelo autor. Permanece o dispositivo anterior relacionado com as escolas privadas, mas acrescenta o autor em relação às escolas públicas:

#### DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

(...)

Art. 19 As instituições educacionais públicas e os sistemas de ensino obedecerão, em sua organização e administração, o princípio da gestão democrática e participativa, através de:

I - Constituição de conselhos de escola, com função de planejamento e avaliação do processo educativo;

II - Participação do pessoal do magistério, estudantes ou seus pais ou responsáveis e funcionários na composição de seus órgãos colegiados normativos e deliberativos, nos conselhos de escola;

III - Participação de representação da sociedade civil na composição dos órgãos normativos e deliberativos das instituições de ensino superior públicas;

IV - Escolha democrática e participativa dos dirigentes das instituições educacionais públicas, com participação do pessoal de magistério, estudantes ou seus pais ou responsáveis e funcionários;

V - Transparência nas decisões internas e no recebimento e uso de seus recursos, garantia de acesso às informações;

VI - Ampliação da oferta de ensino público de qualidade, inclusive noturno;

VII - Estabelecimento de objetivos, metas e prioridades, semestrais e ou anuais;



VIII - Avaliação dos resultados das instituições educacionais públicas, quanto aos seus objetivos de ensino, pesquisa e extensão e seus serviços à sociedade e quanto à aplicação de recursos (BRASIL, 1989a).

A nova redação sobre gestão democrática estendeu seus procedimentos à administração dos sistemas de ensino, atribuiu funções específicas aos conselhos de escola (planejamento e avaliação do processo educativo), especificou a representação em órgãos colegiados, para todas as instituições educacionais tanto da educação básica, quanto da educação superior. Nesta segunda proposição legislativa de 1989, sob o título de Plano Nacional de Educação, constava também a ideia de planejamento participativo para a definição de metas e recursos que atendessem a oito objetivos listados (BRASIL, 1989a, art. 85, §2º). A justificativa de nova emenda informava que o tema da composição, escolha dos membros e atribuição dos Conselhos de Educação [no plural] é tema polêmico, com posições contraditórias.

O ano de 1989 foi marcado pela apresentação de mais sete projetos de Lei que versam sobre diretrizes e bases da educação, e estes projetos abordam também ideias distintas e conflitantes de participação e democratização. As proposições apresentadas podem ser agrupadas de acordo com as coalizões partidárias que orientam votações na Câmara dos Deputados. De um lado, um bloco que é reconhecido como mais conservador, composto pelo Partido Democrático Social (PDS) e sua dissidência, o Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>18</sup>. Nessas proposições, as disposições aglutinadas sobre o enunciado de “gestão democrática” a restringem a um ator genérico à participação em conselhos escolares e na elaboração de propostas pedagógicas das escolas. E o debate em torno da participação de representantes da sociedade e/ou dos atores envolvidos com as práticas escolares na gestão das instituições privadas foi o dispositivo a ser excluído e, conseqüentemente, rejeitado nas versões anteriores. Proposição da Deputada Lídice da Mata acresceu normas para uma representação paritária de diferentes ato-

<sup>18</sup> Em fevereiro de 1984, surgiu no PDS um grupo pró-eleições diretas, como forma de evitar que essa bandeira fosse vista como exclusivamente da oposição, esta liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido dos Trabalhadores.



res, que comporiam a comunidade escolar. Apenas a emenda apresentada pelo deputado Paulo Delgado normatizava quanto a gestão participativa nas instituições privadas e acrescentava concepção de gestão democrática relacionada com o planejamento participativo na formulação do Plano Nacional de Educação. As proposições dos representantes do chamado bloco conservador (PFL e PDS) desconsideravam este assunto.

Pela presença/ausência de temas em proposições formuladas por atores socialmente desiguais, é possível identificar os conflitos em torno da “gestão democrática/participativa” na educação escolar. Um primeiro refere-se à regulamentação de procedimentos de gestão nas instituições privadas. Nas justificativas de emendas supressivas apresentadas, tratava-se de intromissão nos negócios privados, de inconstitucionalidade, pois a Constituição teria assegurado a livre iniciativa e, especialmente, a participação de atores da comunidade é rejeitada por considerar o modelo de gestão privado como adequado. Um segundo tema de conflito refere-se ao planejamento sistêmico participativo. Neste momento, as tensões federativas são explicitadas, em especial nos textos que justificam alterações ou supressões. Um terceiro tema liga-se à participação institucional de atores sociais em conselhos de educação, em especial a existência, competência e composição dos conselhos municipais de educação.

### **Participação e deliberação no substitutivo Jorge Hage**

Em junho de 1990, projeto substitutivo do relator Jorge Hage foi apresentado à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, após ampla consulta a educadores, entidades representativas da área, especializadas e análise de aproximadamente 17 proposições de lei anexas (BRASIL, 1990). Ao discorrer no relatório sobre o processo de consultas e elaboração, o relator apresentou as linhas gerais do substitutivo. No que se refere ao tema da gestão democrática, o relatório afirma:

O Substitutivo adota estratégias e mecanismos institucionais que acredita capazes de assegurar o planejamento e a administração democráticos da educação, em suas dife-



rentes instâncias, desde as unidades escolares, com seus conselhos comunitários a nível da Escola, até o Fórum Nacional de Educação, passando pelo Conselho Nacional de Educação e pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino. Incluem tais mecanismos a preferência pela forma colegiada, plural e representativa, em lugar da autoridade unipessoal, para determinado tipo de função - a função de formulação e normatização, onde a representatividade, a legitimidade e o confronto pluralista de tendências constituem os valores maiores, que devem prevalecer sobre os ideais de rapidez, agilidade e eficiência imediata dos processos decisórios. Exatamente o oposto ocorre com as tarefas tipicamente executivas (BRASIL, 1990, p.n/c, grifo nosso).

Foi nesse relatório de apresentação do projeto substitutivo (BRASIL, 1990) que se articulou uma concepção de gestão democrática como planejamento sistêmico e administração participativa nas escolas e nos sistemas de ensino. Gohn (1999, p. 57) afirma que as demandas da sociedade civil brasileira, na área da educação escolar, podem ser sistematizadas de acordo com os eixos de classificação constantes no anteprojeto apresentado pelo deputado Jorge Hage.

O texto do relatório, que antecede a proposição, informa dispositivos orientadores da criação de órgãos colegiados de gestão com função de formulação e normatização no campo da educação escolar<sup>19</sup>. O substitutivo introduz, ainda, a criação de um Fórum Nacional de Educação, órgão de consulta obrigatória, quando da elaboração do Plano Nacional de Educação e de mudanças na LDB. Reafirma a ideia de gestão democrática como participação da comunidade escolar na escolha dos dirigentes, nos mais diferentes níveis de ensino, com o objetivo de eliminar escolhas de cunho partidário.

---

<sup>19</sup> Duarte e Oliveira (2012) atestam o grande número de Conselhos Municipais de Educação, criados no ano subsequente à aprovação da LDB. Em 1997, foram criados aproximadamente 200 CME, quando nos anos anteriores e até 2009 não se chegou à criação de 50 CME, por ano.



## Deliberação e participação: tramitação da proposição de LDBEN no Senado

Quando enviado ao Senado Federal<sup>20</sup> em maio de 1993, o texto aprovado na Câmara, com redação final da deputada Ângela Amin, não apresentava capítulo específico sobre gestão democrática, mas ao longo do texto foi possível identificar suas proposições a respeito de participação da sociedade na administração educacional e na organização do sistema educacional federativo.

Quadro 1 – Dispositivos sobre participação e no Projeto de lei da Câmara nº 101 de 1993.

### DOS FINS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Art. 2º A educação nacional (...) tem por fins:

II – a formação de cidadãos capazes de compreender criticamente a realidade social e conscientes de seus direitos e responsabilidades, desenvolvendo lhes os valores éticos e o aprendizado da participação.

Temas caros ao atual Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, de entidades educacionais e movimentos sociais foram reafirmados e detalhados na proposição vinda da Câmara, pois continha orientações quanto à administração escolar e sistêmica participativa, como também regulamentava instâncias de participação, porém com atribuições deliberativas. O senador Cid Sabóia, em parecer ao projeto de lei da Câmara, declara ser sua principal característica, desta proposição legislativa a forma participativa de sua tramitação, mas informa também a incorporação de sugestões advindas do Projeto de Lei nº 67, apresentado pelo senador Darcy Ribeiro em 1992. Sobre gestão e participação, o texto do substitutivo do relator no Senado (BRASIL, 1994) introduz para a organização da educação nacional:

Art. 7º - A educação nacional compreenderá....e orientar-se-á pelas seguintes diretrizes:

IV – participação da sociedade, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

<sup>20</sup> No Senado Federal, foi catalogado como Projeto de Lei da Câmara nº 101/1993.



V – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades escolares;

Art. 13 – Na sua organização geral e na composição do órgão normativo de coordenação, os Sistemas de Ensino dos Estados e, onde houver, dos Municípios, adoração as normas de planejamento e administração democrática estabelecidas neste Capítulo e a forma colegiada e representativa (BRASIL, 1994).

A primeira redação substitutiva apresentada no Senado Federal suprime os procedimentos que regulam a participação e a representação, formulando diretrizes a serem observadas na gestão dos sistemas educacionais. Permanece, entretanto, a exigência de participação da comunidade docente na definição da orientação pedagógica das instituições privadas (BRASIL, 1994, inc. II). A tramitação da LDBEN no Senado iniciou-se em 1993 e recebeu versão final em fevereiro de 1996. O substitutivo mais polêmico foi apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro em maio de 1995 e, após tramitação tumultuada, recebeu poucas alterações referentes à gestão participativa.

Art. 15 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos docentes na elaboração e execução do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local na gestão do estabelecimento de ensino (Brasil, 1995).

Esta redação permanece nos demais substitutivos apresentados ao PLC 101 (Brasil, 1993) com mudança substantiva quanto à formulação do Plano Nacional de Educação, pois a nova redação estabelece sua elaboração como incumbência da União, com a colaboração dos demais entes da federação. Os textos substitutivos apresentados no Senado, sob a justificativa de inconstitucionalidade ou detalhamento excessivo, restringiram a temática da gestão democrática do ensino público a princípios a serem observados, suprimindo tanto orientações quanto a procedimentos a se-





rem observados, quanto à criação de novas instâncias de participação e deliberação. Em sentido contrário à proposta elaborada inicialmente na Câmara, o protagonismo na elaboração normativa saiu da sociedade civil e foi transferido para os entes da federação, em especial, a União.

## Conclusão

A gestão democrática do ensino também sofreu um grande retrocesso, tanto no que tange às Universidades e aos demais níveis de ensino, quanto no que tange à participação social e popular no controle da educação (Deputado Ivan Valente, PT, pronunciamento na sessão de aprovação da Ldben, DCD, 18/12/1996, p. 33606).

O período constituinte e de tramitação da atual LDBEN explicitou concepções convergentes, divergentes e contrárias à associação entre governos democráticos, participação e administração pública. A teoria política, ao distinguir os termos *participação* e *deliberação*, os articula. Considera que deliberação democrática é precedida pela construção institucional de espaços públicos, com potencialidades de questionar, mediante a presença [participação] de atores em espaços que possibilitem confrontar argumentos, para posterior decisão que pode alterar o funcionamento das instituições. Audiências, sessões de discussão, organização de entidades que congregavam atores diversos etc. estabeleceram os contornos dos espaços políticos responsáveis por influenciar a representação política na Constituinte e no Congresso e dessa forma propor alterações na organização e administração do sistema educacional no país.

Participação foi considerada no período, em diferentes contextos e países, como medida de reforma e reorganização do setor público em contraposição ao modo burocrático e autoritário de administração. Na área educacional e ao longo das décadas de 1980 e 1990, a gestão procedimental foi criticada, desde a escola ao sistema educacional nacional. O período ditatorial disseminou no país representações sobre a dimensão impositiva e padronizada da administração e foram entidades não governamentais e movimentos sociais, que buscaram contrapor sua participação à burocrati-



zação autoritária. A participação na administração pública, no período, foi legitimada pela representação de segmentos sociais, em especial de trabalhadores e da chamada burocracia de rua, que se manifestavam contra os governos ditatoriais, no lugar dos *experts* insulados em gabinetes e, muitas vezes, partícipes da construção de medidas autoritárias.

Entretanto, sob a expressão “gestão democrática do ensino público”, grupos e setores sociais mais conservadores encobriram demandas em torno da escolha de administradores escolares, da participação na administração das unidades escolares, do controle social da administração pública e privada, em especial, quando esta última recebe recursos públicos, e por um planejamento sistêmico, menos insulado com participação de atores coletivos. A indistinção entre formas de participação voltadas para a promoção de *accountability*, formas promotoras de organização de novos espaços deliberativos e os canais institucionais mais tradicionais de representação, foram utilizadas para atribuir ao enunciado de “gestão democrática” procedimentos os mais diversos. As atas das sessões do período constituinte, os relatórios e documentos produzidos no decorrer da tramitação da LDBEN revelam que aquelas entidades, que defendiam novos espaços de deliberação, procuraram incluí-los nos dispositivos normativos. Porém, aqueles atores mais conservadores promovem a ideia de participação como forma de controle da administração pública ou a negam completamente.

Desde os trabalhos da subcomissão temática VIII-A, no ano de 1987, revelaram-se os atores e temas mais influentes nas proposições que conduziram a construção da noção de gestão democrática do ensino. Em um polo, grupos onde a ideia de gestão participativa representava um risco por introduzir “temas da política na escola”. Posição intermediária ocupavam aqueles que defendiam a participação como fiscalização e/ou controle social sobre a administração e, em outro polo, as proposições de transferir atribuições legislativas em educação à representação de atores coletivos organizados por meio de suas entidades.



## **Legislação consultada**

BRASIL. Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Publicado no Diário Oficial da União em 26 de setembro de 1986.

BRASIL. Anteprojeto do Relator da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Vol. 207, 1987a.

BRASIL. Atas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes – VIII-a. 1987b.

BRASIL. Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes – VIII-a. 1987c.

BRASIL. Anteprojeto do Relator da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação - VIII. 1987c.

BRASIL. Atas da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação - VIII. 1987d.

BRASIL. Anteprojeto da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação - VIII. 1987e.

BRASIL. Emendas ao Anteprojeto da Comissão de Sistematização. 1987f.

BRASIL. Anteprojeto do Relator da Comissão de Sistematização. 1987g.

BRASIL. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC). Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ano I, nº 33 de 25 de março de 1987h.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

BRASIL. Relatório do 1º Turno de Debates e Votações no Plenário da Constituinte – Relator Bernardo Cabral. 1988a.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.258, de 28 de novembro de 1988b, que fixa as diretrizes e bases da educação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757>. Acesso em 10 de julho de 2016.

BRASIL. Primeira emenda do autor ao Projeto de Lei nº 1.258, apresentada em 15 de dezembro de 1988c.

BRASIL. Primeiro Substitutivo de autoria apresentada ao Projeto de Lei nº 1.258, de abril de 1989.



BRASIL. Segundo Substitutivo de autoria apresentada ao Projeto de Lei nº 1.258, de junho de 1989a.

BRASIL. Projeto de Lei substitutivo nº 1.258, de 28 de junho de 1990, que fixa as diretrizes e bases da educação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757>. Acesso em 10 de julho de 2016.

BRASIL. Substitutivo do Senador Sílvio Saboia de Carvalho ao projeto de Lei 101 da Câmara dos Deputados que fixa as diretrizes e bases da educação nacional. 30 de novembro de 1994.

BRASIL. Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro ao Projeto de Lei 101 da Câmara dos Deputados, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 04 de maio de 1995.

## Referências

AIRES, Camenízia J. *Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade*. Brasília: CNE; UNESCO, 2014. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=261111-produto1-panorama-nacional-efetivacao-gestao-democratica-edu-basica-pdf&category\\_slug=novembro-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=261111-produto1-panorama-nacional-efetivacao-gestao-democratica-edu-basica-pdf&category_slug=novembro-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em: julho de 2016.

BARZELAY, Michael. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Los Angeles: California University Press; New York: Russell Sage Foundation, 2001.

BRITO, Octavio Elísio A. Discurso proferido na Câmara dos Deputados, em 06 de abril de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, seção I, p. 1874, 1988.

COUTO, Cláudio G. Constituição, competição e políticas públicas. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 65, p. 95-135, 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e educação*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. Saúde soc., São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2004.



\_\_\_\_\_. *Novas teorias dos movimentos sociais*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2009.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Ed. Paideia, 1987.

MANIN, Bernard. *On legitimacy and Deliberation*. Political Theory Review. University Sussex, England. 1987, nº 15, p. 338-368.

OLIVEIRA, Dalila. Regulação e avaliação de políticas públicas educacionais. In: DOURADO, Luiz F (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009, p. 15-29.

SILVA, José Afonso da. Prefácio: In. LIMA, João A. de O.; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João R. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

STANISCI, Silvia A.; Gestão participativa. In: GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 402-405.

VIEIRA, Monica B.; SILVA, Felipe C. da. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. n/c, n. 10, p. 151-194, 2013.

V CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO (CBE). Moções. Brasília: Ande; Anped; Cedes, ago. 1988. 39p.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-234.







# **SISTEMA E PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ARTICULAÇÕES E TENSÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS 20 ANOS DA LDBEN<sup>1</sup>**

***Maria Luiza Rodrigues Flores  
Vera Maria Vidal Peroni***

## **Introdução**

O objetivo principal deste artigo é incentivar o debate acerca do tema da democratização da educação, discutindo desde um contexto mais amplo qual é a proposta de gestão democrática que a sociedade brasileira quer construir e, especialmente, qual é o papel da educação neste processo. Trata-se de um tema que julgamos essencial neste momento histórico em que, a nosso ver, parecem estar ameaçadas algumas conquistas de espaços democráticos, ainda em processo inicial de consolidação na jovem democracia brasileira. Soma-se à importância dessa temática o fato de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), está completando 20 anos, o que justifica um texto que reflita sobre os avanços e os impasses em relação a mecanismos necessários à efetivação da gestão democrática na educação.

Dando materialidade a este objetivo, abordaremos dois temas inter-relacionados no contexto da democratização da educação: o conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE) e a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Para sustentar as análises, discutiremos os trâmites e os tempos de elaboração dos dois últimos PNE no Brasil, bem como o conteúdo dos mesmos em termos daquilo que alteram em relação às perspectivas de

---

<sup>1</sup> Este texto consiste em versão revisada e atualizada de artigos das autoras publicados no Dossiê Planejamento da educação: do nacional ao local, da Revista *Educação* (PUC/RS, Vol. 37, n.2, maio-ago. 2014) e no livro Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas (SOUZA; MARTINS, 2014).

efetivação de uma gestão democrática no país, considerando-se a criação do SNE como fundamental para a efetivação das metas de qualquer PNE.

Desde nosso ponto de vista, a relação entre o público e o privado e a gestão democrática se constituem em pilares centrais para a garantia do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade, firmada como direito social inalienável em nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88). No contexto atual do país, marcado por significativas alterações nas políticas educacionais<sup>2</sup>, os dois temas aqui tratados assumem especial relevância, havendo entre ambos uma delicada relação de interdependência.

Estruturamos o artigo buscando trabalhar estes temas em relação, contextualizando a situação do país em relação aos Planos Nacionais de Educação na seção inicial, com análises sobre o PNE aprovado em 2001, pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), com prazo de vigência expirado em 2010. A seguir, apresentamos o processo de tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 (BRASIL, 2011), origem do atual PNE, enviado ao Senado no final do ano de 2012, cuja discussão no Congresso Nacional levou mais de dois anos, até a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Argumentamos que várias características dessa tramitação, bem como do texto final do PNE 2014-2024, evidenciam algumas contradições em relação aos objetivos e pressupostos da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae), cujo objetivo era a proposição do texto-base do futuro PNE.

Na seção seguinte, iniciamos abordando o SNE, estrutura exigida em um modelo de sociedade tão desigual quanto à brasileira, para que possamos, de fato, falar em democracia, justiça e equidade na oferta educacional para todos. De forma relacionada, desenvolvemos os temas gestão democrática e a relação entre o público e o privado na oferta educacional, buscando evidenciar a interdependência entre ambos e sinalizando os desafios

---

<sup>2</sup> Referimo-nos aqui, às consequências do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em agosto de 2016, com a posse do vice-presidente, Michel Temer. As alterações na estruturação e composição do Ministério da Educação resultaram em interrupção de programas em curso e mudanças de rumo em diferentes ações. Dentre estas, podemos citar a revogação da Portaria nº 369/16, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB -, a alteração da metodologia e do cronograma de elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a edição da Medida Provisória nº 746/16 referente à reforma curricular do Ensino Médio.





que ainda estão postos para a efetivação de um paradigma democrático na educação nacional, passados 20 anos de vigência da atual LDBEN.

Por fim, apresentamos algumas considerações, retomando os objetivos do artigo, no intuito de evidenciar os descompassos nos trâmites da legislação e as divergências de conteúdo nos documentos trabalhados. Nestas breves conclusões, damos destaque ao momento político e econômico atual, pois se trata, a nosso ver, de uma encruzilhada na qual os caminhos que se abrem são radicalmente diferentes em termos de impacto sobre a garantia do direito social fundamental à educação pública de qualidade social.

### **A construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os casos da Lei nº 10.172/2001 e da Lei 13.005/2014**

Iniciamos abordando o processo de elaboração do primeiro PNE brasileiro do período posterior à CF/88, haja vista a importância daquele período histórico e o envolvimento da sociedade na trajetória de construção da gestão democrática em educação, sem desconsiderar que o Manifesto dos Pioneiros, em 1932, já fazia menção à necessidade de um documento com estes objetivos e que, em função da repercussão destas ideias e da pressão social, a Constituição Brasileira de 1934 (BRASIL, 1934) recebeu um artigo com referência a este instrumento de planejamento.

Passados quase 10 anos da aprovação da CF/88, a partir de intensa mobilização da sociedade civil organizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>3</sup>, foi elaborada uma proposta de PNE, construída a partir de dois Congressos Nacionais de Educação (Coned), um em 1996 e

<sup>3</sup> Integravam o FNDEP mais de trinta entidades, entre elas: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope); Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (Sinasefe); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Associação Nacional de Educação (Ande).



outro em 1997, em Belo Horizonte (FÓRUM, 1997). Bollmann (2010) destaca alguns momentos da atuação do FNDEP no país, enfatizando o papel da entidade no período histórico que envolveu a aprovação da atual LDBEN. A seguir, descreve a participação do FNDEP na elaboração de uma proposta de PNE construída e defendida pela sociedade civil com apoio dentro do Poder Legislativo:

O FNDEP atuou em diferentes momentos da política educacional brasileira, como na elaboração e tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de sua autoria, a chamada LDB do Fórum, no período entre 1988 a 1996. Em 1986, a criação do Fórum Nacional pela Constituinte – mais tarde, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) – possibilitou intensas mobilizações no processo de elaboração que culminou com a aprovação, na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, do Capítulo III, Seção I, Educação (artigos 205 a 214), embora nem todas as propostas fossem aprovadas. Após a defesa de propostas e dos debates no processo constituinte, o Fórum passou a discutir, reivindicar e pressionar por uma nova LDB, atuando em conjunto com os parlamentares que apoiavam e subscreviam as contribuições do Fórum. [...] Desse modo, o FNDEP, representando parcela significativa da sociedade civil organizada, tomou para si a incumbência de elaborar democraticamente uma proposta de PNE que contemplasse os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam o Fórum. Utilizando-se de uma metodologia que envolvia amplos setores do campo da educação, num período de menos de dois anos, entre 1996 e 1997, foi consolidado o PNE no II Congresso Nacional de Educação (CONED). Este Plano foi intitulado PNE – Proposta da Sociedade Brasileira (BOLLMANN, 2010, p. 659).

Esta proposta de PNE da sociedade civil, expressando os compromissos do FNDEP, assumidos desde a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), foi apresentada ao Congresso Nacional, pelo Deputado Ivan Valente, como Projeto de Lei (PL) nº 4.155/1998 (BRASIL, 1998). Porém, o Poder Executivo enviou mensagem do Ministério de Educação ao Congresso Nacional, que resultou na tramitação do PL nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998), apensado



ao primeiro o qual, finalmente aprovado em 2001, sob a forma da Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), estabeleceu diretrizes e metas para a educação brasileira referentes ao decênio 2001-2010.

A despeito da intensa mobilização da sociedade civil e, especialmente do FNDEP, durante toda a sua tramitação, este PNE expressou parcialmente os anseios e propostas da sociedade da época, embalada por ideais democráticos. Em relação aos objetivos e metas estabelecidos para as diferentes etapas e modalidades educacionais, foram previstas estratégias que pouco contribuiriam para a consecução das políticas necessárias, destacando-se, ainda, o veto presidencial relativo às fontes de financiamento previstos no Item 11.3, subitem 1, cujo texto original previa a elevação anual do percentual de gastos públicos na área à razão de 0, 5% do Produto Interno Bruto (PIB), de forma a atingir um mínimo de 7% até o final da década da educação.

Ao expirar sua vigência, em 2010, este PNE deixou muito a desejar em diferentes aspectos, tomando-se o princípio constitucional da gestão democrática em educação e a necessidade de uma coordenação nacional de ações para a efetivação de suas metas. A articulação e a produção da sociedade civil, consolidadas na proposta do FNDEP, foram desconsideradas e não se efetivou a necessária destinação de recursos que favorecessem a consecução dos objetivos, nem mesmo daqueles constantes do texto aprovado pelo Congresso Nacional. As indicações presentes no próprio texto da Lei nº 10.172/2001 quanto ao papel do Governo Federal em promover avaliação periódica do alcance de suas metas jamais foram cumpridas, minimizando o compromisso do Estado como um todo e inviabilizando o controle social da política e dos gastos públicos.

Na mesma linha de omissão do Estado, as ações necessárias no sentido de exigir dos gestores estaduais e municipais a elaboração dos seus planos de educação à luz do PNE e mesmo aquelas necessárias para apoiá-los nesta tarefa não foram realizadas. Sem os respectivos planos do conjunto dos entes federados, a população ficou sem ferramentas para pressionar em nível local pela destinação de recursos nos planos plurianuais, visando



à realização das metas que deveriam ser assumidas pelos gestores públicos dos estados e municípios durante seus governos.

Quando foi iniciado o processo de organização das conferências de educação preparatórias à Conae 2010, uma das ausências sentidas pela sociedade foi a apresentação pelo Governo Federal de um diagnóstico relativo ao alcance das metas do PNE 2001-2010, sustentando o processo de elaboração do novo PNE e a projeção das ações para o próximo decênio a partir da avaliação do anterior. Podemos somar a essa, a ausência de uma nota técnica do Ministério da Educação (MEC), relativa aos investimentos necessários à execução das metas propostas, o que só veio a acontecer após a pressão da sociedade civil organizada e, ainda assim, com critérios e valores que deixaram margem para questionamentos.

Resgatando fatos relativos à tramitação do PL nº 8.035/2010, destacamos que, a partir de 2008, o Governo Federal promoveu um processo de mobilização da sociedade com a realização de conferências descentralizadas nos municípios e estados brasileiros, realizando discussão e votação de um Documento-Referência elaborado pela Comissão Organizadora da Conae. Esta Comissão, de composição mista, possuía representantes da sociedade civil e da sociedade política, sendo este Documento apresentado como um parâmetro inicial estruturante do texto do futuro PNE.

Durante o ano de 2009, foram realizadas conferências municipais, regionais e estaduais, com financiamento público e participação ampla da sociedade civil, de agentes públicos e de todos os segmentos da comunidade escolar, com o objetivo de discutir tal Documento e a ele acrescentar temas ou questões. A partir de intensa mobilização no país, envolvendo as comunidades escolares das redes de ensino pública e privada, dentre outras entidades representativas, a sociedade participou deste processo, culminado com a realização da Conae, entre março e abril de 2010, em Brasília, com a presença de quase 4.000 pessoas, entre delegados, organizadores, imprensa e demais participantes.

O trabalho dos delegados se efetivou na expectativa de contribuir com voz e voto para a elaboração do Documento Final da Conferência, que seria



entregue ao MEC para constituir-se na base do PL referente ao novo PNE. Em consequência das conferências de 2009, muitas propostas chegaram às mãos da Comissão de Sistematização, sendo várias incorporadas ao Documento original. Como regra para os acréscimos de emendas ou propostas ao texto original, a nova matéria deveria ter sido formulada e encaminhada por mais de cinco estados brasileiros, evidenciando assim sua representatividade.

Conforme consta no Documento-Base, apresentado aos delegados da Conae 2010, "Foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria, 5.300 propostas, entre emendas aos parágrafos ou novos parágrafos, resultando em um documento de 2.600 páginas" (BRASIL, MEC, 2010b, p.7). Após o término da Conae, seu Documento Final (BRASIL, MEC, 2010a) foi sistematizado pela Comissão Organizadora Nacional e entregue ao Ministro da Educação à época, Sr. Fernando Haddad. De parte da sociedade civil, ficou a expectativa de que em breve e de maneira consolidada, as deliberações da Conferência, aprovadas nas plenárias por seus delegados, passariam a compor o texto do PL a ser encaminhado ao Congresso Nacional, consolidando o processo democrático de votação.

Entre a entrega do Documento Final ao MEC e o encaminhamento do PLnº 8.035/2010(BRASIL, 2011) pelo Ministro da Educação à Câmara Federal, em 15 de dezembro de 2010, passaram-se oito meses. O teor do Projeto surpreendeu, uma vez que deixou de apresentar questões aprovadas na Conferência, acrescentando outras não consensuais. A tramitação deste PL na Comissão Especial do PNE da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ao longo dos anos de 2011 e 2012, gerou intensa mobilização da sociedade, ameaçada por sucessivos anúncios de enxugamento de prazos e redução de instâncias de participação democrática. Entre anúncios de divulgação do Relatório e vários cancelamentos de sua apresentação pelo Deputado Ângelo Vanhoni – Partido dos Trabalhadores/Paraná (PT/PR) –, relator daquela Comissão Especial, os movimentos sociais se esforçavam para entender o que estava acontecendo, sem perder de vista a urgência da pressão cotidiana no Congresso Nacional visando a defender as proposições da Conae.



As análises realizadas por diferentes entidades da sociedade civil sobre a versão do PL apresentada pelo Relator Ângelo Vanhoni, em 06 de dezembro de 2011, evidenciam que o texto deixou muito a desejar, frustrando a sociedade brasileira com a apresentação de metas tímidas e estratégias pouco propositivas para os níveis, etapas e modalidades educacionais, desconsiderando parte substancial das recomendações presentes no Documento final da Conae<sup>4</sup>.

Mobilizada por entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Undime, a CNTE e a UNE, para citar apenas algumas, a sociedade civil se organizou garantindo sua contribuição através de mais de 2.900 emendas ao Relatório, evidenciando o apoio de vários parlamentares às sugestões apresentadas. As emendas foram sistematizadas pela Undime, em trabalho de apoio à Comissão Especial do PNE e, após apresentação de uma segunda versão, novo período de apresentação de emendas foi aberto, gerando, ao longo da tramitação, mais de uma rodada de apresentação de emendas ao Relatório daquela Comissão. Neste movimento, intensa campanha foi realizada em prol da defesa da destinação de 10% do PIB para a educação. Após a experiência do PNE 2001-2010, cuja previsão de recursos fora vetada, a consciência sobre a necessidade de destinação explícita de recursos e, sobretudo, de um maior aporte e da alocação de novos recursos, se tornou bandeira nacional e tomou as ruas do país em passeatas, eventos e panfletos, mobilizando fortemente as redes sociais<sup>5</sup>.

Finalmente, em 16 de outubro de 2012, o PL nº 8.035/2010 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados com a aprovação de 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos *royalties* da camada pré-sal do petróleo para investimento em educação, a despeito dos anúncios do governo de que não haveria recursos

---

<sup>4</sup> Dentre outros documentos que apresentam análises do PL nº 8.035/2010, indicamos nas Referências deste artigo os documentos da CNTE (2011) e da Anped (2011).

<sup>5</sup> O Movimento “PNE pra Valer”, composto por um coletivo plural de entidades e pessoas, criado e coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, manteve diálogo constante com a sociedade, divulgando os trâmites do PL nº 8.035/2010 e dinamizando ações de incidência política à época e após a aprovação do atual PNE. A plataforma da Campanha é um instrumento estratégico de incidência política e articulação em rede pela garantia do direito humano à educação. Para saber mais, acessar: <[www.campanha.org.br](http://www.campanha.org.br)> e <[www.pnepravalor.org.br](http://www.pnepravalor.org.br)>.



suficientes para garantir aquele índice (BRASIL, 2012). As questões referentes ao compromisso do poder público com o financiamento da educação repercutiram no atraso de votação do PL, pois ao mesmo tempo em que os parlamentares pressionados pela sociedade reconheciam a necessidade de mais recursos, eram, também, pressionados pelo Governo Federal com argumentos sobre a impossibilidade de implementação de uma proposta de financiamento mais arrojada para os próximos dez anos, inclusive devido à crise internacional vivida pelo sistema financeiro com reflexos na economia nacional.

Apesar da inclusão dos 10% do PIB, o texto aprovado na Câmara Federal ainda se encontrava longe das propostas do Documento Final Conae em termos de comprometimento do poder público com o financiamento de uma educação de qualidade social para todos, a ser consolidada a partir da efetivação de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Para citarmos um exemplo dessa distância, a proposta da CONAE era de que os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino incluíssem 100% dos *royalties*, participações especiais e bônus dos hidrocarbonetos e demais minerais e 50% do Fundo Social do Pré-sal.

Após 18 meses de tramitação na Câmara, o Governo Federal tentou atrasar o envio do Projeto do novo PNE ao Senado Federal através do Recurso 162/2012, mas esse foi derrubado. Durante a tramitação no Senado Federal, a mobilização social se manteve, mas o PL 8.035/10 recebeu uma alteração determinante na Meta 20: tratou-se da retirada da expressão “pública”, que, do ponto de vista prático, abriu a brecha para que aqueles gastos realizados com uma educação não integralmente assumida pelo Estado também fossem considerados como “um tipo de investimento” em educação pública. Entre 2012 e 2014, o PL nº 8.035/2010 tramitou no Senado e retornou à Câmara dos Deputados. Finalmente, aprovado em 03 de junho de 2014, o texto seguiu para sanção presidencial, sendo sancionado sem vetos pela Presidente Dilma Roussef, em 25 de junho deste ano, como a Lei nº 13.005/14, que aprova o PNE para o decênio 2014-2024.



Apesar de o texto final apontar para uma ampliação dos recursos destinados à educação, cabe aqui destacar dois aspectos. Em primeiro lugar, apesar de o texto final da Meta 20 contemplar a expressão “investimento público em educação pública”, a Lei que aprova o novo PNE teve seu texto acrescido na Comissão Especial da Câmara, de forma a permitir um complexo “alargamento” do entendimento daquilo que passou a significar investimento público em educação, passando a contemplar incentivos e isenção fiscal e bolsas de estudo, questão que abordaremos mais detidamente em seção posterior.

A análise do contexto de crise do capital e de diminuição do crescimento do PIB brasileiro, cenário já presente àquela época e agravado no momento em que atualizamos este texto<sup>6</sup>, aponta para o fato de que não estão claramente definidos os recursos destinados diretamente à educação pública brasileira e suas fontes, pois a aplicação do montante do investimento necessário para uma oferta educacional maior e de melhor qualidade está subordinado a um contexto mais amplo, dependente do panorama mundial. Em verdade, no momento atual, os próprios recursos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), política de financiamento educacional vigente, encontram-se ameaçados por cortes decorrentes de uma Proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo Governo Federal, a PEC 241/16, que propõe o congelamento, por vinte anos, dos investimentos federais em diversas áreas, afetando educação, assistência social e saúde<sup>7</sup>.

O novo regime fiscal proposto na PEC 241/2016 determina que nenhum investimento nas áreas sociais poderia ser superior ao reajuste inflacionário. Com essa definição, podemos entender que os recursos para

---

<sup>6</sup> Finalizamos a revisão do presente texto em setembro de 2016.

<sup>7</sup> No dia 31/08/2016, a PEC 241/16 encontrava-se: “Aguardando Parecer do Relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que ‘altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal’ (PEC24116)”. Seu inteiro teor encontra-se disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Maiores informações sobre as repercussões da eventual aprovação da PEC 241/2016 podem ser acessadas no site <http://www.campanha.org.br/pec-241/alerta-pec-2412016-retira-direitos-da-sociedade-brasileira-na-educacao/>.





a educação, além de não aumentarem, poderão ser, de fato, reduzidos, comparativamente ao valor investido em 2016; se assim for, será impossível ao país incluírem as crianças, jovens e adultos que ainda se encontram excluídos do direito educacional, assim como ampliar a qualidade desta oferta, cumprindo as metas do atual PNE, dos planos estaduais e dos planos municipais de educação.

A perspectiva de investimento dos futuros *royalties* oriundos da exploração da camada pré-sal do petróleo em educação tornou-se, apenas, uma possibilidade, pois as análises econômicas e políticas apontam tal condição como remota, principalmente, após os recentes escândalos de corrupção envolvendo a Petrobrás e afetando a situação financeira da estatal, contexto agravado pela proposição do Projeto de Lei 4.567/2016, originado no Projeto de Lei do Senado nº 131 (PLS 131/15), de autoria do Senador José Serra, aprovado na Comissão Especial da Petrobras e Exploração do Pré-Sal da Câmara, em de julho de 2016, e que se encontra pronto para ser pautado no Plenário da Câmara Federal. O principal conteúdo do Projeto de Lei 4.567/16 é a retirada da obrigatoriedade de atuação exclusiva da Petrobras em todos os blocos contratados pelo regime de partilha de produção em áreas do pré-sal<sup>8</sup>.

Na próxima seção, analisaremos a redação final das metas 19 e 20 do novo PNE, que dialogam com o tema gestão da educação, relacionando-as com a necessária criação de um SNE, para o qual entendemos como determinante o papel da União no sentido de um maior aporte de recursos, atuação indispensável aos avanços demandados face à realidade educacional brasileira na perspectiva de uma gestão democrática.

## **Relações entre sistema nacional de educação e gestão democrática**

A construção de um Sistema Nacional de Educação foi proposta pelo FNDEP em um momento de abertura política e de luta pela construção de

<sup>8</sup> Ementa do Projeto de Lei 4.567/2016: "Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.". Inteiro teor disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2078295>.



uma sociedade democrática, ainda que já se configurasse àquela época, principalmente nos países centrais, um modelo de retirada do Estado da efetivação de direitos sociais. A correlação de forças no Brasil daquele período era muito diferente da atual, e os setores que defendiam a escola pública e a democratização construíram uma proposta a partir destes objetivos, na esteira do processo de redemocratização em curso. Apresentamos a seguir o texto original da Proposta de Sistema Nacional de Educação construído no FNDEP e materializado no texto do PNE da Sociedade Civil:

[...] defende-se a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o país. Compreende os Sistemas de Educação Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, bem como outras instituições, públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional, aqui incluídas as instituições de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. As ações do Sistema Nacional de Educação, eixo central da organização da educação nacional, devem simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processos de decisão e execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviços, articular os diferentes níveis e sistemas de ensino, integrar a educação formal e a informal, articular a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares, valorizar os processos de avaliação institucional. (FÓRUM, 1997, p.31).

A proposta do FNDEP vinculava o Sistema Nacional de Educação a um Fórum representativo da sociedade civil que fosse capaz de construir políticas de Estado, e não apenas de governo, como podemos ver no trecho a seguir:

Sistema Nacional de Educação, assim configurado, tem como instância máxima de deliberação o *Fórum Nacional de Educação*, com ampla representação dos setores sociais



envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária para a área. (FÓRUM, 1997, p. 29). (grifo das autoras)

A despeito de que, no PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), tal proposição não se consolidou, é importante ressaltar que a mesma foi incorporada à CF 1988 (BRASIL, 1988) pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), que deu nova redação ao artigo nº 214 da Carta Magna, enfatizando o papel articulador do PNE em relação ao SNE. Destacamos, ainda, deste documento legal, a ênfase dada ao regime de colaboração entre os entes federados, assim como ao necessário estabelecimento de metas para aplicação de recursos públicos na educação, em função das desigualdades existentes em nosso país:

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI: art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (NR) (BRASIL, 2009).

A Conae 2010 também reforçou esta ideia através de seu tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, evidenciando o papel de destaque dado à construção de um SNE necessariamente articulado, como ferramenta estratégica de realização dos objetivos então propostos. Na Introdução do Documento-Base da Conae 2010, expectativas em relação à execução de políticas de Estado para a garantia da qualidade da educação são depositadas no processo participativo de construção do novo PNE:



A Conferência Nacional de Educação (CONAE) a ser realizada em 2010, precedida por conferências municipais e estaduais em 2009, será um acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil. [...]. A expectativa é que este documento-referência possa ser amplamente disseminado e debatido, tendo como resultado a significativa participação dos diferentes atores sociais e, desse modo, sirva de referencial para se estabelecer e consolidar as políticas e a gestão da educação demandadas pela nação. [...]. Essa dinâmica político-pedagógica será valioso contributo à discussão dos programas e ações governamentais, a fim de consolidar a educação como direito social, a democratização da gestão, o acesso e a garantia da permanência bem-sucedida de crianças, adolescentes, jovens e adultos nas instituições de ensino brasileiras e o respeito e a valorização à diversidade. E, sobretudo, por ensejar, enfim, a construção de uma política de Estado, na área da educação, para o Brasil. (BRASIL, 2010b, p. 11-12).

Entendemos que garantir o direito à educação é uma obrigação do Estado, que, como tal, demanda a proposição e implementação de políticas públicas. Definições acerca das relações entre o setor público e o privado, bem como entre os entes federados, incluindo-se o papel da União no financiamento e na regulação da Educação Básica, constituem-se alguns dos principais desafios para a construção de um SNE. Destacamos que, ao longo de nossa história, a União esteve praticamente ausente em termos de apoio técnico e financeiro à Educação Básica, conforme demonstra Castro (2010), a partir do conceito de Gasto Público Educacional, evidenciando que, na série histórica 1995-2007, houve pequeno comprometimento do Governo Federal com o investimento necessário à expansão deste nível.

Apesar de que a União é o ente federado que fica com a maior parte dos recursos arrecadados no País a partir de taxas e impostos, a expectativa de sua suplementação prevista na política de fundos contábeis criada para a redistribuição de recursos para a educação pública<sup>9</sup>, praticamente, não aconteceu. Assim, a desobrigação histórica da União com a oferta da educação básica reforçou desigualdades estaduais e regionais tanto na cobertura quanto na qualidade desta oferta, pois estados e municípios com

<sup>9</sup>O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) vigorou de 1997 a 2006 (BRASIL, 1996b), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem prazo de vigência entre 2007 e 2020 (BRASIL, 2007).



maior poder de investimento tiveram mais condições de ampliar seus recursos destinados à educação.

Equalizar as condições de acesso à educação pública de qualidade é, sem dúvida, um desafio, pois implica algo totalmente novo na nossa história, configurando-se em um processo que necessita ser construído coletivamente e com participação efetiva nos processos decisórios, para evitarmos o risco de centralizar e desrespeitar o pacto federativo. Como existem projetos educativos em disputa, assumirão significativa importância os interlocutores do Estado e da sociedade civil organizada que estiverem na coordenação da elaboração das políticas educacionais para os próximos dez anos de vigência do novo PNE.

A composição do Fórum Nacional de Educação (FNE), instituído pela Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010 (BRASIL, MEC, 2010), à época constitui-se em um marco de importância fundamental, já que a correlação de forças, então, era diferente daquela em que tal Fórum foi pensado, ainda durante o período de redemocratização do país. Para a construção de um SNE, é importante saber quem são os interlocutores do Governo Federal, qual será o espaço dos diferentes sujeitos na construção da política e qual é o papel, a composição e a correlação de forças presente no Fórum Nacional de Educação (FERNANDES; BRITO; PERONI, 2012)<sup>10</sup>.

Tomando-se como referência o contexto sociopolítico e econômico atual, a instituição de um SNE articulado poderia significar uma contraposição à tendência neoliberal, de retirada do poder público da execução de políticas sociais, indicando uma maior presença do Estado na coordenação das políticas educacionais e garantindo maior democratização da educação. Contudo, conforme a correlação de forças vigente, a centralização poderá levar, contrariamente, a uma maior presença do setor privado mercantil influenciando, inclusive, a coordenação da educação nacional, em

---

<sup>10</sup> No momento atual, após as alterações havidas em nível de Governo Federal quanto à estruturação do MEC, na execução dos programas federais e na previsão de recursos para o necessário investimento em educação, o próprio FNE, uma das esferas legais de monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024, tem manifestado preocupação com a implementação das metas deste Plano. São exemplares, nesse sentido, as Notas Públicas nºs 35, 38 e 44 do FNE, disponíveis em < <http://fne.mec.gov.br/documentos/notas-publicas-do-fne>>.



um momento em que setores empresariais organizados<sup>11</sup> têm influenciado a política educacional de diversas formas, a despeito das deliberações das Conae de 2010 sobre as relações entre o público e o privado:

*As instituições do setor privado, por fazerem parte do Sistema Nacional de Educação, subordinam-se ao conjunto de normas gerais de educação e devem se harmonizar com as políticas públicas, que têm como eixo o direito à educação, e acatar a autorização e avaliação desenvolvidas pelo poder público. Dessa forma, no que diz respeito ao setor privado, o Estado deve normatizar, controlar e fiscalizar todas as instituições, sob os mesmos parâmetros e exigências aplicados às do setor público. (BRASIL, MEC/SE, 2010b, p. 32) (grifo das autoras).*

Ignorando esta posição da Conae, a aplicação de significativa parcela de recursos federais destinados ao financiamento da educação não esperou pela aprovação do novo PNE. Políticas de governo foram implementadas neste íterim, utilizando recursos públicos na efetivação de programas e projetos muitas vezes orientados por concepções diametralmente opostas às aquelas presentes no Documento Final da Conae 2010. (BRASIL, MEC/SE, 2010a)<sup>12</sup>

A iniciativa privada, nomeada como parceira para a realização de programas e projetos desde a primeira etapa da educação básica até a educação superior, incluindo modalidades como a educação de jovens e adultos, a educação profissional e a educação especial, tem sido privilegiada com a destinação de recursos públicos, de diferentes formas. Essa opção por parte do Governo Federal aponta para uma tendência privatista da educação, movimento que foi se consolidando nas últimas décadas e que, em nosso entendimento, fragilizou os próprios princípios constitucionais de gratui-

<sup>11</sup> Resultados de pesquisa que está mapeando as formas de materialização do público-privado na educação básica no Brasil e estabelecendo diálogo com grupos de pesquisa sobre o tema na Inglaterra, Argentina e Portugal encontram-se publicados em Peroni (2013; 2014). Dentre as entidades de caráter privado atualmente envolvidas com a implementação de programas e projetos na área da educação no Brasil, podemos destacar o Movimento Todos pela Educação e algumas fundações que efetivam parcerias público-privado, como o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Unibanco.

<sup>12</sup> A aprovação do Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com mecanismos de flexibilização de regras para o repasse de recursos públicos para instituições privadas, implementada antes da aprovação do PNE e, portanto, de maneira independente da discussão referente a uma política nacional para a educação técnica e profissional, é um exemplo nesse sentido.



dade, laicidade e qualidade, comprometendo, ainda, o compromisso com a gestão democrática na educação pública<sup>13</sup>.

A democracia aqui é entendida como a materialização de direitos e igualdade social, e a não separação entre o econômico e o político (PERONI, 2006)<sup>14</sup> está vinculada ao direito à educação materializado em políticas e também ao processo de construção destas políticas, pois conforme Vieira (2001), a democracia envolve coletivização das decisões, e a participação é um processo de aprendizagem, que ocorre na prática. Conforme Mészáros, “[...] programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1.008).

Entendemos que a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira, e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou, atualmente, do Toyotismo, para a democrática (PERONI, 2010). A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a sociedade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas, também, um meio.

A defesa de que a educação tem um papel importante na construção de uma cultura democrática, e que o direito a esta aprendizagem deveria ser vivenciada por todos os sujeitos da comunidade escolar de escolas públicas e privadas foi argumento vencido no período constituinte, prevalecendo na CF/88 o preceito da gestão democrática apenas para as escolas

---

<sup>13</sup> Pode ser considerada um exemplo de iniciativas nesse sentido a Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, já convertida na Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que alterou a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, referente ao regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). Conhecida como o “Novo Marco Regulatório das OSC”, dentre outras alterações, podemos destacar a dispensa e inexigibilidade do procedimento de seleção para alguns casos de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social. Inteiro teor da Lei disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13204-14-dezembro-2015-782094-norma-pl.html>.

<sup>14</sup> Indicamos Wood (2003) para aprofundamento sobre o tema de uma não separação entre as dimensões econômica e política.



públicas. Este tema, por sua relevância, foi retomado na Conae 2010, ficando registrado em seu texto final:

[...] *democratizar a gestão da educação e das instituições educativas (públicas e privadas), garantindo a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica (BRASIL, MEC/SE, 2010a, p. 44).* (grifo das autoras)

Analisando o conteúdo do novo PNE em relação à gestão democrática, observamos que não foi incorporada a deliberação da Conae 2010 acima trazida, constando o seguinte texto como diretriz do PNE na Lei 13.005/14, art. 2º, Inciso VI: “– Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, Lei 13.005, art. 2º, Inciso VI, 2014). Na Meta 19 do novo PNE, a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. Diz o texto da Meta 19: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.” (BRASIL, Lei 13.005/14, Meta 19).

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19, pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos; por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio. Em





nosso entendimento, essa redação tenta articular em um mesmo texto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. Cabe, ainda, destacar o fato de que a expressão “consulta pública” pode não significar exatamente a eleição direta de dirigentes escolares. Verificamos que a Meta 19 do novo PNE contraria o texto aprovado na Conae 2010, em processo democrático: “Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação [...]” (BRASIL, MEC/SE, 2010a, p. 44).

Além disso, a Estratégia 19.1 atrela critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, incluindo no PNE outra estratégia gerencialista. Apesar de muitos artigos do Plano abordarem o regime de colaboração, os sistemas de ensino deverão, obrigatoriamente, adotar critérios técnicos de desempenho que vão de encontro a concepções e práticas de gestão democrática, para que venham a receber os recursos públicos a que têm já direito:

*19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;* (BRASIL, 2014, Estratégia 19.1) (grifo das autoras).

Outro tema que cabe trazer à análise neste texto que trata da democratização da educação no contexto do atual PNE e passados vinte anos do estabelecimento da LDBEN, se refere ao financiamento da educação, do qual destacamos o § 4º do artigo 5º e o texto aprovado na Meta 20, que tratam da ampliação de recursos públicos para a educação, da implantação do Custo-Aluno-Qualidade inicial – CAQi –, da implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ – e da incorporação de instituições privadas no



investimento público em educação. O texto da Meta 20 foi aprovado de forma a efetivar a demanda feita pela sociedade durante os quatro anos de tramitação do PNE, prevendo uma ampliação de recursos a partir do aumento do percentual de investimento em educação. Daquele total de 7% do PIB a ser alcançado até o final da década, como constou na primeira versão do Projeto, o texto aprovado avança com a seguinte redação:

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5<sup>o</sup> (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, PNE, Meta 20, 2014).

O patamar de 7% do PIB passa a ser meta intermediária, que deve ser alcançada no prazo de 5 anos da vigência do Plano. Além desta conquista, a Lei inclui redação de forma a garantir a ampliação dos recursos a serem aplicados em educação, também reconhecendo a demanda da sociedade que defendia a necessidade de “novos” recursos de forma a que o investimento maior, em termos de PIB, tivesse novas fontes de financiamento:

§ 5<sup>o</sup> Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal. (BRASIL, PNE, Artigo 5<sup>o</sup>, § 4<sup>o</sup>, 2014).

As estratégias 20.6, 20.7 e 20.10 também apontam para um avanço no que se refere ao alcance de um patamar mínimo de qualidade para a educação nacional, pois, se efetivadas, darão suporte para que o país se aproxime de padrões mínimos propostos pelos estudos acerca do Custo Aluno Qualidade – CAQ. No conjunto do texto destas três estratégias, respectivamente, encontram-se previstos: a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi – no prazo de 2 (dois) anos da vigência do PNE com reajustes pro-



gressivos; a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ – “[...] como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica [...]”; e, ainda, “[...] a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.” (BRASIL, Lei 13.005/14, Meta 20, Estratégias 20.6; 20.7 e 20.10).

Contudo, como já referimos anteriormente, o texto aprovado na Lei 13.005/14 alarga o conceito de “investimento público em educação pública”, quando no § 4º do mesmo artigo 5º ficou assim determinada a compreensão do que passa a ser considerado investimento público em educação:

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, Lei 13.005/14, Art. 5º, §4º).

Dada à correlação de forças vigente à época de aprovação deste PNE, tínhamos uma evidente tensão entre os princípios de compromisso do Estado para com a oferta educacional pública de qualidade como garantia de direitos sociais fundamentais nas diferentes etapas, níveis e modalidades educacionais e, por outro lado, práticas de implementação de estratégias de privatização da definição e da execução da política pública na área educacional.

Somente em dezembro de 2014 ocorreu a CONAE 2014, inicialmente prevista para o início daquele ano, período adequado para uma incidência maior da sociedade no texto da futura lei de criação do novo Plano. Contudo, com o PNE aprovado alguns meses antes, o objetivo desta Conferência teve que ser resignificado, passando a ser uma de suas principais pautas



de incidência garantir estratégias, proposições e responsabilizações para o desdobramento do CAQi e do CAQ e uma defesa nacional dos 10% do PIB para a educação pública. No primeiro ano de vigência da Lei 13.005/14, intensa mobilização foi construída em torno da construção e/ou atualização dos planos estaduais e municipais de educação pelos entes federados, pois o art. 8º desta Lei assim determinava. Um conjunto de ações nesse sentido promovidas por vários atores levou a um resultado significativo nesse quesito, pois, segundo o Portal *Planejando a Próxima Década*, do MEC, em setembro de 2016, o Distrito Federal e mais 22 estados já haviam sancionado seus Planos de Educação<sup>15</sup>. Os dados do Portal *De olho nos Planos*, informa que, até abril deste ano, 5.506 municípios (98,8%) já tinham sancionado seus Planos<sup>16</sup>.

Após diversas ações visando a contribuir para a elaboração dos planos estaduais e municipais, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino vinculada ao Ministério da Educação desencadeou um processo de assessoria técnica em rede aos entes federados, visando, então, ao monitoramento das metas dos respectivos planos já existentes.

Contudo, as estratégias da Meta referentes à implementação do CAQi não foram efetivadas; e, igualmente, apesar do mote da CONAE 2014 ter sido “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” e de que o próprio texto da Lei 13.005/14, em seu artigo 13, determine que o poder público deveria ter instituído o SNE, em lei específica, no prazo máximo de dois anos, isso não se efetivou (BRASIL, Lei 13.005/14, Art. 13). Desta forma, como argumentamos ao longo deste texto, a instituição do SNE seria indispensável à articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para que se efetivassem as diretrizes, metas e estratégias do atual PNE, tendo o CAQi como padrão orientador de financiamento.

Encerrando essa retrospectiva e as análises que nos foram possíveis até esse momento, retomaremos a seguir os objetivos deste artigo e, dentro

<sup>15</sup> Informações e materiais sobre o processo de elaboração dos planos e as leis já sancionadas podem ser obtidos em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em 30/09/16.

<sup>16</sup> Portal *De Olho nos Planos*: <http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>.



do âmbito que foi possível desenvolver no escopo deste trabalho, apontaremos algumas reflexões que se fazem necessárias acerca dos rumos da democratização da educação brasileira.

### **Algumas considerações**

Realizamos neste artigo uma análise em relação aos processos de tramitação e efetivação dos últimos Planos Nacionais de Educação, evidenciando algumas marcas que nos permitem questionar até que ponto estamos, de fato, concretizando o princípio constitucional da gestão democrática. Nossa intenção foi identificar aspectos tanto da forma de elaboração quanto do conteúdo proposto nas leis, de maneira a evidenciar sinais de contradição ou mesmo de negação daquilo que vinha sendo construído no Brasil em termos de gestão educacional democrática, a partir do final da ditadura militar. Considerando-se os aspectos analisados neste artigo e o período aqui abarcado, entendemos que houve avanços e perdas para a consolidação de processos democráticos na educação brasileira com o texto final do atual PNE, sem desconsideramos os resultados positivos do intenso processo de mobilização da sociedade para este fim.

Defendemos a necessidade de uma maior organização das entidades da sociedade civil, para o acompanhamento e monitoramento da execução dos planos de educação nacional, estaduais e municipais, uma vez que há evidências de que a positivação de direitos em documentos legais não garante, automaticamente, seu usufruto na prática. Ao considerarmos os 20 anos já passados desde a aprovação da atual LDBEN, ressaltamos, ainda, que a democracia é pedagógica em seu processo mesmo de efetivação, sendo o ambiente da escola um espaço privilegiado para esta construção, a partir do chamamento a todos os atores envolvidos no cotidiano escolar para as ações necessárias aos necessários desdobramentos da Lei 13.005/14. Entendemos que a naturalização da perda de avanços já havidos no campo da gestão democrática prejudica não apenas a efetivação da própria gestão democrática nas escolas, mas, também, coloca em risco a construção de um projeto de país mais democrático em todos



os sentidos, já que a democracia não passa a existir apenas pela ausência da ditadura.

Desejamos firmemente que a sociedade brasileira possa intervir nos processos de construção do Sistema Nacional de Educação e de implementação do novo PNE, bem como dos respectivos planos de educação nos contextos locais, por serem todos estes instrumentos indispensáveis para o balizamento das políticas de governo. É preciso forte mobilização da sociedade para um efetivo avanço na educação, tanto em termos de gestão democrática, quanto de equidade no acesso, permanência e conclusão dos estudos nas suas diferentes etapas e modalidades.

## Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. *Documento: por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado*. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2011.

BOLLMANN, 2010. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo ao projeto de lei nº. 8.035/2 à época 010*, de junho de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. Constituição [de 1934] da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas su-



plementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil. Brasília. 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria Ministerial nº 1.407*, de 14 de dezembro de 2010. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)*. Brasília: MEC, v. 1, 2010b.



BRASIL. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)*. PL nº 8.035/2010. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 436).

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.155*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 53, n. 42, 12 mar. 1998.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.173/1998*. Institui o Plano Nacional de Educação [Apen- sado ao PL 4.155/1998]. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 fev. 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Fórum Nacional de Educa- ção. Conferência Nacional de Educação 2014–Documento Final. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: [http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploa- ds/2015/01/Conae-2014-documento-final.pdf](http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Conae-2014-documento-final.pdf). Acesso em 30 de agosto de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Pla- no Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jun. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolu- ção dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (Orgs.). *Edu- cação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 169-190.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. A visão dos(as) trabalhadores(as) em educação sobre o Novo PNE. *Cadernos de Educação*, Brasília, v. 16, n. 24, jan./jun. 2011.

FERNANDES, Maria Dilneia; BRITO, Silvia; PERONI, Vera. Sistema e plano nacional de educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, p. 565- 578, 2012.

FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública. *Plano Nacional de Educação: pro- posta da sociedade brasileira*. [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED, II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte], nov. 1997.

MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial; Campi- nas: Ed. Unicamp, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livros, 2013.





\_\_\_\_\_. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

\_\_\_\_\_. (Org.). A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. *Revista de Educação Pública*. Cuiabá, v. 19, p. 215 - 227, 2010.

\_\_\_\_\_. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. (Orgs.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*. PUC/RS: Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA; Donald de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas*. SP: Loyola, 2014).

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos CEDES*, Campinas, n. 55, p. 9-29, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.







# **OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024**

*Donaldo Bello de Souza*

## **Introdução**

Na segunda metade dos anos 1980, a redemocratização do Brasil, cujo marco jurídico fundamental consiste na promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), irá favorecer a recuperação das bases do Estado federativo brasileiro (eleições diretas e descentralização fiscal), também inaugurando tendências relacionadas à descentralização das políticas sociais (ARRETCHE, 2002; 1999).

A partir deste novo contexto constitucional, a partilha de poderes entre o governo central e regional/local, assim como entre poder público e sociedade civil, passará a ser defendida, sob perspectiva descentralizadora, como ação de emancipação e empoderamento, entre outros, dos municípios e da comunidade local. Distanciar-se-ia, portanto, de um simples deslocamento de competências, atribuições e encargos, desvestido de poder político-decisório, como no caso da desconcentração (LAUGLO, 1996; CASSASUS, 1995), embora se mostrando dependente do contexto histórico e sociopolítico de cada realidade na qual ocorre, definidor do grau e amplitude da descentralização (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008; VENEZIANO, 2009; 2002; PÉRES; ROITH; SÂNCHEZ, 2000).

Contudo, na prática, a gestão e o financiamento das políticas sociais no Brasil passaram a se mover tipicamente de forma centralizada na esfera do governo federal (ARRETCHE, 2002), com elevado controle deste nível superior de governo sobre os fluxos financeiros e as transferências de recursos intergovernamentais (KUGELMAS; SOLA, 1999; GONÇALVES, 1998), visivelmente ancorado na manutenção da centralização normativa e política

em relação à instância executora dos seus programas e projetos (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010; VIEIRA; FARIAS, 2007; MONTAÑO, 2003). Em muitos casos, as medidas ditas descentralizadoras acabaram por refletir processos de privatização, terceirização ou publicização dos serviços públicos (PERONI, 2003), com forte apelo às práticas sociais voluntárias, de caráter tipicamente assistencial (CALDERÓN; MARIM, 2003).

É neste cenário que, ao longo dos idos de 1990, se observou a estruturação de novas redes associativas (GOHN, 2001; 1998) e de canais de participação popular na esfera da gestão pública (LUCHMANN, 2007; MENDES, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), com desenho institucional deliberativo (CUNHA; THEODORO, 2014; GURGEL; JUSTEN, 2013; OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010), dentre os quais a criação de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas. Esses Conselhos viriam a ser amparados por ampla base legal, assumindo diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, a exemplo das iniciativas em torno da criação dos Conselhos de Direitos, de Assistência Social, de Saúde, de Educação, entre outros (GOHN, 2001).

Na área da educação, em particular no âmbito da Educação Básica, e em meio aos desafios postos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) à implantação da gestão democrática, disseminam-se os Conselhos Escolares, os Conselhos de Classe e de Série, os Grêmios Estudantis, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) e, especialmente, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) (SOUZA, 2013a; 2008; 2006a; MARTINS, A. 2011; SCHEINVAR; ALGEBAIL, 2005).

No caso dos Cacs, nota-se que esta instância passa a expressar a possibilidade normativa de inserção da sociedade civil no acompanhamento e controle social dos recursos públicos aplicados em educação, concorrendo para a formalização do sentido atribuído à gestão democrática dos sistemas de ensino (CONCEIÇÃO; FIALHO, 2014), em que pese o fato de serem muitas as dissensões na literatura correlata acerca do seu valor sociopolítico (BRAVO; CORREIA, 2012).



Considerando a importância dos Cacs tanto para os processos de construção nacional e local da gestão democrática, quanto para a consolidação dos modos de acompanhamento e controle social dos recursos públicos destinados à educação, o presente texto visa à análise do papel atribuído a este órgão pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014) –, com foco nos Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), únicos do gênero a integrarem os sistemas de ensino do País.

Assim, além desta introdução, o estudo divide-se em outras quatro seções. Na próxima, aborda o Cacs do FUNDEB e, na sequência, o Cacs do Pnae. Em ambos os casos, por meio dos marcos jurídicos e normativos que definem sua criação e disseminação no País, tomando ainda por base a literatura científica e acadêmica correlata que examina esses Conselhos sob perspectiva crítica. Na quarta seção, passa-se à análise propriamente dita do papel desses Cacs no âmbito do novo PNE para, na última seção, estabelecer-se as considerações finais do estudo.

## **O Cacs do FUNDEB**

Em 2006, findo o prazo de vigência da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1997)<sup>1</sup> –, sua substituição veio a ocorrer pelo FUNDEB, com prazo de vigência de 14 anos (ou seja, até 2020), isto por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), regulamentadora da Emenda Constitucional (EC) nº53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Em linhas gerais, o FUNDEB consiste em um Fundo de natureza contábil, voltado para a gestão financeira de recursos para a Educação Básica, que passou a reunir, a partir do seu terceiro ano de vigência (2009), 20%

<sup>1</sup> Para maiores informações sobre a composição, modo de distribuição e aplicação dos recursos do Fundef, veja-se, por exemplo, Amaral (2012), Duarte e Faria (2010), Oliveira (2008), Davies (2001; 2000; 1999) e Callegari e Callegari (1997).



de determinados impostos repartidos entre os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, isto em função de critérios legais e com base no quantitativo de matrículas registrado pelo censo escolar neste nível de educação, em ano anterior, levado a efeito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep/MEC) (BRASIL, 2007).

Resultado de um amplo processo reivindicatório por parte de diversas entidades da sociedade civil, direta e indiretamente vinculadas à área da educação, assim como de múltiplos debates na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo Federal, o FUNDEB veio a considerar, para efeito da distribuição dos seus recursos, não apenas o Ensino Fundamental – como no Fundef –, mas a Educação Básica como um todo, em suas diversas etapas e modalidades, abarcando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio (inclusive integrado à Educação Profissional), a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Especial, Indígena e Quilombola (BRASIL, 2007). Tal aumento de cobertura, por um lado, implicou incremento (escalonado em três anos, de 2007 a 2009) do percentual incidente sobre a mesma base de recursos do Fundef (de 15% para 20%), e, por outro, aumento desta base de quatro para sete fontes (CALLEGARI, 2008)<sup>2</sup>.

Do mesmo modo que registrado na Lei do Fundef (BRASIL, 1997), a Lei nº 11.494/2007 prevê que o acompanhamento e controle social sobre a “distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim” (BRASIL, 2007, art. 24), ou seja, pelos Cacs do FUNDEB. Porém, diferentemente dos Cacs daquele primeiro Fundo, em âmbito federal, o Conselho do FUNDEB deverá ser composto por no mínimo 14 membros; em âmbito estadual, por no mínimo 12; enquanto no Distrito Federal e na esfera municipal, embora com representações distintas, por no mínimo nove membros cada (BRASIL, 2007, art. 24, § 1º, Incisos I, II, III e IV). Em âmbito municipal, além desses quantitativos e de suas respectivas

<sup>2</sup> Para maiores informações sobre a composição, modo de distribuição e aplicação dos recursos do FUNDEB, veja-se, também, Amaral (2012), Martins, P. (2011), Sena (2008) e Davies (2008).



representações, quando a localidade possuir CME e/ou Conselho Tutelar, o Cacs deverá ainda incorporar um representante de cada um desses órgãos locais (BRASIL, 2007, art. 24, § 2º).

Em paralelo às contas relativas ao FUNDEB, seu Cacs passa também a acompanhar a aplicação de alguns dos recursos federais transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação (FNDE), como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)<sup>3</sup> e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos<sup>4</sup> (BRASIL, 2007, art. 24, § 13). Outra inovação da Lei nº 11.494/2007 consiste na possibilidade de os Cacs do FUNDEB, na esfera municipal, serem integrados ao CME, isto por meio da constituição de uma câmara específica “para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo”, com competência deliberativa e terminativa (BRASIL, 2007, art. 37).

Para Amaral (2012), os Cacs do FUNDEB apresentam um maior potencial de virem a se constituir menos governamental, como foi o do Fundef, especialmente em face de alguns avanços na legislação pertinente, na qual se observa detalhamentos quanto à definição de restrições que impedem tanto determinados indivíduos, que tenham ligações com governantes, de integrá-lo (BRASIL, 2007, art. 24, § 5º), quanto a orientação de que o presidente desses Conselhos deverá “será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2007, art. 24, § 6º)<sup>5</sup>. A lei, igualmente, deixa claro que os Cacs “atuarão com autonomia, sem vinculação ou subor-

<sup>3</sup> O PNATE foi instituído por meio da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, visando a “oferecer transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios [...]” (BRASIL, 2004, art. 2º). Veja-se também Ribeiro e Jesus (2015) e Rangel (2006).

<sup>4</sup> O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, também instituído pela Lei nº 10.880/2004, objetiva “ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal” (BRASIL, 2004, art. 3º).

<sup>5</sup> A ocupação da presidência dos Cacs do Fundef por representantes do governo contribuiu, em larga medida, para a inoperância institucional e sociopolítica desses Conselhos, isto em função dos vínculos de subordinação que daí são estabelecidos em relação aos conselheiros (SOUZA, 2006b; AZEVEDO, 2002; MATOS, 2001; GOMES; PASCOALINO, 2000).



dinação institucional ao Poder Executivo local” (BRASIL, 2007, art. 24, § 7º) e que, dentre outros importantes aspectos, a atuação dos membros conselheiros não será remunerada, sendo “considerada atividade de relevante interesse social” (BRASIL, 2007, art. 24, § 7º).

Em que pesem as inovações elencadas em torno dos Cacs do FUNDEB, algumas exprimindo esforços que visam à superação, pelo menos no plano legal, de problemas crônicos relativos ao Conselho do Fundo antecessor<sup>6</sup>, ao que tudo indica, muitas continuam sendo as dificuldades e limitações desses órgãos colegiados. Segundo Davies (2015; 2008): i) os Cacs seguem espelhando caráter tipicamente estatal e não social, já que possuem mais representantes do Estado do que da sociedade civil propriamente dita, à exceção de sua configuração municipal que prevê, no mínimo, nove membros, sendo que dois pertencentes ao Poder Executivo; ii) na sua composição, apenas os representantes não estatais não são remunerados, pois os estatais o são na medida em que exercem o cargo de conselheiros durante o horário concernente à jornada normal de trabalho; e, ainda, iii) as limitações postas à capacitação técnica dos conselheiros em face da análise dos documentos contábeis enfraquecem a representação dita social nos Cacs. De modo igualmente crítico, Pinto (2008) destaca que: i) o acompanhamento dos recursos do FUNDEB deveria ocorrer não por intermédio de um segundo Conselho, como no caso dos Cacs, mas na esfera do próprio CME; ii) uma maior importância legal deveria ser atribuída também ao modo pelo qual o poder de voto divide-se entre os segmentos representados, pois no formato vigente, mesmo sem ocupar a presidência do Conselho, o Poder Executivo pode continuar estabelecendo controle sobre o colegiado; e, por fim, iii) o fato de a lei continuar a impedir que os Cacs possuam estrutura administrativa própria, segue contribuindo para a manutenção da sua dependência em relação a este Poder.

<sup>6</sup> Na visão de diversos autores, a lei atribuiu aos Cacs do Fundef função relativamente complexa, que veio a demandar elevado preparo por parte de seus membros (AZEVEDO, 2002; DAVIES, 2003; 2001; MATOS, 2001), motivo pelo qual, para Davies (2003, p. 514), esses Conselhos vieram a ser “bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o estado”. Membros do próprio governo federal, em 2006, chegam a reconhecer que a lei que regulamentou o Fundef “não criou mecanismos suficientes que fortalecessem sua atuação, tornando-os frágeis e vulneráveis” (WIEDERKEHR; AZEVEDO NETO, 2006, p. 63).





Do ponto de vista de alguns dos estudos teórico-empíricos que tomam por alvo os Cacs do FUNDEB, observa-se que, independentemente do território a que pertençam<sup>7</sup>, os problemas identificados no funcionamento institucional e sociopolítico<sup>8</sup> levam os seus autores a postular a não efetividade do controle social desses órgãos colegiados. Entre o conjunto dessas dificuldades e entraves, destacam-se, por exemplo: ingerências do Poder Executivo na sua composição e funcionamento (LAMARÃO, 2013; SANTOS FILHO, 2012; GARCIA, 2011; LIMA, 2010); precariedade e falta de transparência das informações necessárias para as suas ações (SANTOS FILHO, 2012; CABRAL, 2009; UMANN, 2008); subutilização dos pareceres emitidos pelo Poder Executivo local (UMANN, 2008); despreparo dos conselheiros para o desempenho de suas funções (CONCEIÇÃO; FIALHO, 2014; SILVA, 2013; 2011; SANTOS FILHO, 2012; LIMA, 2010; CABRAL, 2009; UMANN, 2008), além da ausência de um viés crítico desses conselheiros sobre a sua própria atuação (BRAGA, 2015; 2011; CONCEIÇÃO, FIALHO, 2014). Não obstante o impacto negativo desses problemas na efetividade do controle social local sobre o FUNDEB, de um modo geral essas investigações reconhecem o potencial do Cacs para a construção tanto da gestão democrática da educação, quanto propriamente de novas perspectivas e práticas de controle social.

## Os Cacs do PNAE

O PNAE – também cognominado Programa de Merenda Escolar – se constitui numa das mais antigas ações sociais do governo brasileiro na área

<sup>7</sup> Esses territórios, cujos Cacs foram analisados pelos estudos exemplificados, correspondem, na esfera municipal, a Campo Grande e Chapadão do Sul, no estado do Mato Grosso do Sul (CABRAL, 2009); Itaboraí, no estado do Rio de Janeiro (LAMARÃO, 2013); Capitão Poço (SANTOS FILHO, 2012) e Ananindeua (LIMA, 2010), ambos no estado do Pará; Campo Verde, no estado do Mato Grosso do Sul (SILVA, 2013; 2011); Triunfo, no estado do Rio Grande do Sul (UMANN, 2008); incluindo-se os resultados de pesquisa na qual o anonimato do município foi mantido pelos autores (CONCEIÇÃO; FIALHO, 2014), e, na esfera estadual, referente ao Cacs do Ceará (GARCIA, 2011).

<sup>8</sup> Entende-se, conforme Souza (2013b), que os problemas relativos ao funcionamento institucional de um Conselho correspondem à composição interna e representatividade, ao seu relacionamento com o Poder Executivo local, ao exercício das competências e atribuições, à sua eficácia e efetividade, entre outros aspectos, enquanto as questões concernentes ao funcionamento sociopolítico abarcam a problemática da participação, da sua contribuição para a afirmação de uma cidadania dita qualificada, das relações de poder internas e externas ao órgão, entre outras dimensões. Todavia, este próprio autor reconhece que a separação entre o funcionamento dito institucional e sociopolítico consiste apenas em um modelo ideal de análise, na medida em que reconhece que ambas as dimensões são, por natureza, “imbricadas e difíceis de serem discretamente vislumbradas na dinâmica de funcionamento” dos Conselhos (SOUZA, 2013b, p. 11).



de educação, cujas origens remetem aos idos de 1940. Presentemente, afigurando-se como parte integrante de um conjunto específico de ações supletivas da União em relação aos estados e municípios, geridas pelo FNDE, seus recursos contemplam os alunos que constam do Censo Escolar do Inep/MEC relativo ao ano anterior ao atendimento, matriculados em escolas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal, assim como naquelas mantidas por entidades filantrópicas e pela União, cobrindo todas as etapas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), incluída a modalidade de EJA<sup>9</sup>.

A descentralização do PNAE principiou, em 1993, primeiramente, pela via de sua estadualização e, em seguida, municipalização. Em 1994, a extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) – cujas atribuições, a partir de 1997, vieram a ser incorporadas pelo FNDE – já havia repassado aos estados a função de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios da merenda escolar (CARVALHO; VERHINE, 1999; SPINELLI, 1998). Logo depois, em 1999, passou a ocorrer a transferência automática dos recursos financeiros para as entidades executoras, à margem da necessidade do estabelecimento de convênios com o FNDE – Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), regulamentada pela Resolução FNDE/CDnº 15, de 25 de agosto de 2000 (BRASIL, MEC, FNDE, 2000). A partir daí, tornou-se obrigatória a constituição de órgãos colegiados voltados para o acompanhamento e fiscalização da sociedade em torno da aplicação dos recursos associados ao PNAE, isto pela via da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) – aqui também referenciados como Cacs do PNAE –, em paralelo às atribuições de controle por parte do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público (MP).

Contudo, para Pipitone (1997), a descentralização do PNAE parece vir de modo a potencializar as condições dos municípios bem estruturados e, a um só tempo, aprofundar a deficiência de estrutura técnico-administrativa

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 5 mar. 2016.



daqueles considerados pobres e/ou pequenos, apontando tanto a inexistência dos CAE em determinadas localidades que recebem a transferência desses recursos, quanto às deficiências daqueles onde eventualmente se encontram implantados, nos quais, de acordo com as propostas de descentralização, a comunidade deveria estar participando ativamente dos processos decisórios.

Em 2001, a MP nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001b), reedita, entre outros aspectos, em seu art. 3º, a obrigatoriedade e as condições de criação do CAE enquanto órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, a ser constituído, nas esferas estadual, do Distrito Federal e municipal, por sete membros: um representante do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, dois professores, dois de pais de alunos e, por fim, um representante de outro segmento da sociedade local. Nos territórios que possuíssem mais de 100 escolas de Ensino Fundamental, a MP facultava a ampliação desta composição para, no máximo, 21 conselheiros, observando-se a proporcionalidade dos segmentos representados na sua configuração básica.

Até a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009a), não se identifica lei específica para o PNAE, cuja regulamentação veio se dando pontualmente pela reedição de MPs por parte do Governo Federal e pela via de Resoluções do MEC. Nesta data, portanto, a MP nº 455, de 28 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009b), será convertida na lei vigente – Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009a) –, mantendo as mesmas funções do CAE constantes da MP nº 2.178-36/2001 (BRASIL, 2001b). Acrescentará, entretanto, a qualidade de órgão colegiado “permanente” a este Conselho, agora a ser composto, no mínimo, por um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; dois das entidades de trabalhadores da educação e de discentes; dois de pais de alunos e outros dois indicados por entidades civis organizadas, sendo facultada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a ampliação da composição em questão, desde que obedecida esta proporcionalidade (BRASIL, 2009a, art. 18, Incisos I, II, III e IV).



Ainda no que remete ao art. 18 da Lei nº11.947/2009, nos demais parágrafos encontra-se previsto: a suplência do segmento representado (BRASIL, 2009a, art. 18, §2º), o mandato de quatro anos para os conselheiros, com possibilidade de recondução (BRASIL, 2009a, art. 18, §3º), as condições para o exercício da presidência e da vice-presidência (BRASIL, 2009a, art. 18, §4º), a não remuneração da atividade conselheira – entendida como “serviço público relevante” (BRASIL, 2009a, §5º), além da obrigatoriedade de os entes federados informarem ao FNDE a composição adotada para o funcionamento dos seus respectivos CAEs (BRASIL, 2009a, art. 18, §6º).

Contudo, apesar de o CAE afirmar-se enquanto espaço de gestão compartilhada entre poder público e sociedade, o próprio governo chegou a admitir que “A sociedade civil ainda participa pouco das instâncias de controle das políticas relacionadas à alimentação escolar” (BALABAN, 2006, p. 39), entendendo que, apesar do pouco tempo da experiência em torno da descentralização dos recursos, “o controle social do Pnae ainda carece de dispositivos formais de atuação da sociedade e [...] que esses dispositivos necessitam maior agilidade” e ampla divulgação social (Id.). A título de exemplo, alguns estudos teórico-empíricos que tomaram por alvo o CAE<sup>10</sup> revelam, entre outros problemas: ingerência direta do Poder Executivo local no seu funcionamento (LIMA, 2010; SOUZA, 2006b); inexistência de políticas de capacitação dos conselheiros (LIMA, 2010; UMANN, 2008) e, quando muito, manifestas por meio de ações pontuais e de curta duração (SOUZA, 2006b); dificuldades de acesso aos documentos (UMANN, 2008); cooptações (LIMA, 2010) e disputas entre segmentos sociais que compõem o CAEs (SOUZA, 2006b), aspectos que, assim como o ocorrido no Cacs do FUNDEB, levam esses estudos a sublinharem a sua não efetividade<sup>11</sup>. Para

<sup>10</sup> Referentes ao estudo de Souza (2006b), que enfocou 28 municípios do estado do Rio de Janeiro, assim como às pesquisas de Lima (2010) e Umann (2008) que, além de investigarem, conforme anteriormente visto, o Cacs do FUNDEB, se voltam para o CAE, respectivamente, de Ananindeua, no estado do Pará, e Triunfo, no estado do Rio Grande do Sul.

<sup>11</sup> Importante destacar que, a par dos estudos que vêm identificando sérios óbices ao funcionamento desses Conselhos, há casos como o relativo ao estudo de Gabriel *et al.* (2013, p. 971), pautado na avaliação de Cacs municipais do PNAE no Estado de Santa Catarina, cuja constatação, positiva, é de que “A maioria dos conselhos analisava a prestação de contas, fiscalizava os recursos, zelava pela qualidade do Pnae em todos os níveis, orientava o armazenamento dos alimentos, participava da elaboração do cardápio, acompanhava a compra de gêneros e tinha regimento interno”.



Pipitone *et al.* (2006), de um lado, o PNAE sugere “necessitar de uma revisão em seus indicadores de supervisão, controle e avaliação” (PIPITONE *et al.*, 2006, p. 114) e, de outro, seus Conselhos precisariam “revitalizar suas funções alicerçados no comprometimento com a sociedade e com a promoção do Pnae [...]” (Id.).

## **Os Cacs no PNE 2014-2024**

É possível definir o planejamento em educação como um ato não improvisado e subjetivo, consistindo, portanto, numa tomada de decisão calçada em base legal, com “conhecimento da realidade presente, com intencionalidades respaldadas nas aspirações sociais em relação ao futuro desejado e com avaliação dos impactos das alternativas de ação” (BORDIGNON, 2014, p. 33). Do ponto de vista formal, as decisões tomadas ao longo de um processo de planejamento são consolidadas num plano de educação, afigurando-se, portanto, em metas e objetivos. Já o plano pode ser conceituado como sendo “a descrição, o desenho, o projeto do caminho a seguir, das etapas (metas) e ações a empreender (estratégias) na caminhada para alcançar o futuro desejado.” (Id.).

Um plano irá diferenciar-se do planejamento propriamente dito na medida em que, enquanto o primeiro “coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, este garante a coerência entre meios e fins, sendo expressão da política geral do Estado” (MARTINS, 2012, p. 96), motivo pelo qual os planos podem cumprir diversas funções nas instituições políticas, econômicas e sociais, dependendo do seu contexto de elaboração e da correlação de forças sociais que os enseja (BORDIGNON, 2014; VIEIRA, 2014; VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001), afigurando-se, em última análise, em um ato de intervenção técnica e política da realidade social (KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 2003).

Chegado ao término de vigência do PNE 2001-2010 – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001a) –, e evidenciado um amplo conjunto de aspectos que concorreram para o não cumprimento da maior parcela das suas metas (SOUZA, 2014; MARTINS, 2012; AGUIAR, 2010; DOURADO,



2010;CURY, 2009), uma longa espera se sucede até que, em 25 de junho de 2014, por meio da Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), o país viesse a contar com um novo plano de educação, agora direcionado ao decênio 2014-2024.

A previsão do acompanhamento e controle social da educação no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) se faz notar tanto de forma genérica, como princípio de regulação social da educação articulada ao fortalecimento local da gestão democrática, quanto de modo explícito e específico, situando os Cacs, institucional e sociopoliticamente, como órgãos privilegiados para o monitoramento dos recursos aplicados nesta área das políticas sociais, mas sem perder de vista as competências dos CMEs, dos Conselhos Escolares e demais instâncias colegiadas e de participação que, no presente texto, fogem ao alcance.

Do ponto de vista do sentido mais amplo atribuído ao acompanhamento e controle social da educação, a Meta 7 do PNE 2014-2024, que versa sobre a problemática da qualidade da Educação Básica em suas etapas e modalidades, assinala na Estratégia 7.28 a importância de mobilização, em particular, das famílias e, em geral, da sociedade civil, de forma que a educação venha a ser “assumida como responsabilidade de todos” e, a um só tempo, que implique ampliação do “controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais” (BRASIL, 2014), mas sem mencionar os possíveis espaços de sua realização.

Comparativamente ao PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), as referências diretas aos Cacs no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) também ocorrem ao longo do texto do plano, mas com baixa frequência e menor ênfase em torno do papel a ser desempenhado na esfera do planejamento nacional e subnacional da educação.

No PNE 2001-2010, as alusões ao Cacs remetem ao Fundef, que vigorou no período 1996-2006 (BRASIL, 1997), estando associadas, no Eixo Temático V (Financiamento e Gestão): à visibilidade e identificação de desvios dos recursos de competência deste Fundo; à importância do seu fortalecimento como órgão de gestão nos sistemas de ensino e à fiscalização necessária para o cumprimento de determinadas metas de financiamento do próprio plano.



Seu valor para este plano torna-se ainda mais evidente quanto, de um lado, é evocado como órgão a ser constituído para o acompanhamento e controle social, em todos os níveis, dos “recursos destinados à Educação não incluídos no Fundef, qualquer que seja sua origem” (BRASIL, 2001a, 11.3.2, Objetivos e Metas / Gestão), nos moldes desses mesmos Conselhos, e, de outro, no Eixo Temático VI, na condição de instância corresponsável para a boa condução do plano (BRASIL, 2001a, Acompanhamento e Avaliação).

Já as menções explícitas aos Cacs no novo PNE são observadas apenas em relação à capacitação dos conselheiros e ao apoio financeiro e operacional a este órgão, respectivamente nas Metas 19 e 20 (BRASIL, 2014).

Na Meta 19 do PNE 2014-2024<sup>12</sup>, concernente à efetivação da gestão democrática, a Estratégia 19.2 aponta tanto a importância da ampliação dos programas de apoio e formação dos conselheiros atuantes nos mais variados Conselhos, em especial nos Cacs do FUNDEB e do PNAE, quanto o apoio logístico mais amplo a este órgão, visando a:

ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções (BRASIL, 2014, Estratégia 19.2).

Já na Meta 20 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), articulada à ampliação do investimento público em educação pública<sup>13</sup>, o Cacs, ao lado de outras iniciativas, desponta na Estratégia 20.4, agora vinculadamente, apenas, ao FUNDEB, nos termos de vir a:

<sup>12</sup> “Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014).

<sup>13</sup> “Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014).



fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem [...] a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 2014, Estratégia 20.4).

Comparativamente ao PNE 2001-2010, este novo plano se furta a situar os Cacs como órgãos de gestão democrática pertencentes aos sistemas de ensino, assim como posicioná-los como instrumentos de acompanhamento e controle dos recursos financeiros destinados à implantação do próprio plano. No seu lugar, são fixadas apenas duas estratégias gerais articuladas à logística desses órgãos que, embora importantes para a sua operacionalização, já que destacam preocupações especialmente em torno da capacitação de conselheiros, se mostram insuficientes em termos da afirmação das competências desses Conselhos em face do necessário controle dos recursos públicos vinculados e não vinculados à educação.

## **Considerações finais**

Nos seus dez anos de implantação (1997-2006), o Fundef operou sob uma série de irregularidades, como exemplo da denúncia realizada pelo Ministério Público Federal (MPF), em 2004, na qual se constatou que cerca de 75% desses recursos foram, à época, desviados, o que levou este órgão, em conjunto com a CGU, a afirmar que “ao lado das salas de aula, em todo o país, há uma anti-sala do crime” (CASTILHO; SOUZA, 2004, p. 42). Tal trajetória parece igualmente começar a fazer parte do FUNDEB, pois, ainda a título de exemplo, de acordo com reportagem de Vasconcelos (2011), quase a metade dos recursos deste Fundo no Estado do Rio de Janeiro estavam sendo repassados para Municípios que se encontram com os seus Cacs em situação irregular junto ao MEC, ou simplesmente não existiam (VASCONCELOS, 2011).





Na área de abrangência do PNAE, a realidade sugere não ser distinta daquela que marca os Fundos contábeis Fundef/FUNDEB. Reportagem de Remígio (2011) aponta que os recursos transferidos pela União, por exemplo, aos municípios, há muito vêm sendo alvo de “licitações fraudulentas” (REMÍGIO, 2011, p. 13) ou, em muitos casos, nem chegam “a ter o uso comprovado, desaparecendo dos orçamentos” (Id.). Nessa mesma matéria é destacado que de janeiro de 2008 a junho de 2011 o TCU identificou o mau uso de cerca de R\$ 35 milhões em recursos repassados pela União, além de ter encontrado “merenda de má qualidade [...] e lotes entregues com quantidades inferiores às indicadas nos processos de licitação”, irregularidades “maquiadas por notas fiscais frias e valores superfaturados” (Id.). Mais recentemente, em 2016, a participação de políticos num esquema de desvio de dinheiro da merenda escolar está sendo alvo de investigação pelo MP estadual de São Paulo, havendo suspeita de que tenha sido utilizado em campanhas eleitorais. Os indícios levam a crer “que pelo menos 20 prefeituras de São Paulo pagaram mais caro pela merenda servida em creches e escolas públicas”<sup>14</sup>.

O relato de tais acontecimentos, aos quais se poderiam acrescentar inúmeros outros, coloca em evidência a problemática concreta dos Cacs para o controle social dos recursos destinados à educação no Brasil, isto ao lado de outros instrumentos de fiscalização e controle relativos a diferentes entidades da administração pública. Contudo, conforme visto, sua importância parece minorada na esfera do planejamento educacional decenal em vigência, notadamente no âmbito do PNE 2014-2024, na medida em que as escassas alusões aos Cacs ocorrem de forma pontual e restrita à sua logística, sem vincular as suas competências a nenhuma das estratégias do plano relacionadas à promoção da Educação Básica, tampouco à consecução do próprio PNE.

Nestes termos, em que pese o fato de a lei desses Cacs definir suas atribuições e características institucionais, o novo PNE deixa, por exemplo, de demarcar a autonomia deste órgão no processo de controle dos gastos pú-

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/02/mp-sp-investiga-esquema-de-desvio-de-dinheiro-da-merenda-escolar.html>>. Acesso em: 18 mar. 2016.



blicos em educação; de reiterar a obrigatoriedade de o Poder Executivo disponibilizar aos Cacs as informações necessárias à análise das contas públicas relativas ao FUNDEB e, quando for o caso, ao PNAE, Pnate e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; de definir os mecanismos que possibilitem a articulação do Cacs com os órgãos estatais de fiscalização e controle, entre outros aspectos. Trata-os, portanto, como instâncias cujos únicos problemas a serem enfrentados consistem na capacitação dos seus membros, como se esta fosse capaz de reverter, por exemplo, o tenebroso quadro de desvios acima traçado.

Finalmente, considerando que o PNE se porta também como referência para a definição da estrutura e conteúdo dos planos infranacionais, lamentavelmente são grandes as possibilidades de tais omissões, limitações e debilidades associadas ao papel dos Cacs no planejamento da educação se encontrar reproduzidas nos Planos Estaduais de Educação (PEEs), no Plano do Distrito Federal e, ainda nos Planos Municipais de Educação (PMEs), o que demanda a realização de estudos específicos.

## Referências

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006, p. 29-40.



BORDIGNON, Genuíno. Planos de governo e políticas de estado: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donald de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). *Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 29-53.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do FUNDEB: participação e fiscalização no controle social da educação*. Curitiba: Appris, 2015.

\_\_\_\_\_. *O Controle Social da Educação Básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb*. Brasília, DF, 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jan. 2001a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009a. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da edu-



cação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 jan. 1997.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios voltadas para o atendimento educacional e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 ago. 2001b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 jan. 2009b.



\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 015, de 25 de agosto de 2000. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, destinados ao atendimento das escolas de educação especial, e dá outras providências. *Diário Oficial*[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 ago. 2000.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CABRAL, Manuelina Martins da Silva Arantes. *A participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos Municípios de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, 2009. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir. Participação popular: a escola como alvo do terceiro setor. In: SOUZA, Donald de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 211-231.

CALLEGARI, Cesar. *Fundeb: financiamento da educação pública no estado de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Ground; Apeoesp, 2008.

CALLEGARI, Cesar; CALLEGARI, Newton. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Senac, 1997.

CARVALHO, Inaiá M. M.; VERHINE, Robert E. A descentralização da educação. *Sociedade & Estado*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 299-322, jul./dez. 1999.

CASSASUS, Juan. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTILHO, Alceu Luís; SOUZA, Marcos de Moura e. Inimigos públicos: vampirismo da corrupção desvia merenda escolar, verbas do Fundeb, cria cursos fantasmas de capacitação e se alastra por vários Estados do Brasil. *Revista Educação*, São Paulo, v. 8, n. 87, p. 42-50, jul. 2004.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique; FIALHO, Nadia Hage. Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 23 n. 54, p. 783-806, set./dez. 2014.



COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 8, p. 14-23, jul./dez., 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hidelano Delanusse (Orgs.). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, 2009.

DAVIES, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do Fundef: a participação impotente. *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 505-517, out./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, RS, v.16, n. 2, p. 159-176, jul./dez, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, SP, n. 113, p. 113-128, jul. 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. *Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da educação básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo*. Belo Horizonte: RHJ; Ed. FaE/UFMG, 2010.



GABRIEL, Cristine Garcia; MACHADO, Manuella de Souza; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares; CORSO, Arlete Catarina Titto; CALDEIRAS, Gilberto Veras; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 971-978, 2013.

GARCIA, Sinara Amelia Goncalves e. *Gestão democrática e controle social: a instituição do conselho estadual de acompanhamento e controle social do Fundeb no estado de Santa Catarina*. Tubarão, 2011. 367 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Sul de Santa Catarina.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época; 84).

\_\_\_\_\_. O novo associativismo e o Terceiro Setor. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.

GOMES, Candido Alberto; PASCOALINO, Hélio. O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do Fundef. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v.16, n. 2, p. 197-211, jul./dez, 2000.

GONÇALVES, Renaldo Antônio. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. *Planejamento e educação no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortes, 2003.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90, fev. 2000. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, fev. 2000.

LAMARÃO, Marco Vinícius Moreira. *O Conselho do Fundeb no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica*. Rio de Janeiro, 2013. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.



LAUGLO, Jon. Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. In: PEREYRA, Miguel A.; MINGUEZ, Jesús García; BEAS, Miguel; GÓMEZ, Antonio J. (Comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996, p. 169-207.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira Ciência e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.

LIMA, Francisco Willams Campos. *O controle social no sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA: desafios e possibilidades*. Belém, 2010. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MARTINS, Ângela Maria (Org.). *Estado da Arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000/2008)*. Brasília: Liber; Niterói: Anpae, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados; Brasília, DF: Ed. UnB, 2011.

\_\_\_\_\_. Planejamento e plano nacional de educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012.

MATOS, Antonio Newton Soares e. Fundef: fiscalização e controle social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, 1, 2001, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2001, p. 423-427.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o *deficit* democrático. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *O FUNDEF em três dimensões: formulação regulamentação e implementação*. Rio de Janeiro: Publit, 2008.





OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e, PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set 2010.

PÉRES, Jesús Ignacio; ROITH, Christian; SÂNCHEZ, Antonio. Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos: un informe del simposio de Granada. In. LÓPEZ-VELARDE, Jaime Calderón (Coord.). *Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada*. México: Plaza y Valdés, 2000, p. 169-191.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 153-168.

PIPITONE, Maria Angelica. *Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores*. Campinas, 1997, 281 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 1997.

PIPITONE, Maria Angelica; OMETTO, Ana Maria H.; SILVA, Marina Vieira da; STURION, Ilma Lucazechi. Atribuições e funcionamento dos conselhos municipais de alimentação escolar. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006, p. 99-116.

RANGEL, Luiz Silveira. Aspectos institucionais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate): normas e controle social. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006, p. 53-72.

REMÍGIO, Marcelo. Merenda escolar é desviada de Norte a Sul: pelo menos R\$ 35 milhões foram para o ralo nos últimos três anos, segundo Tribunal de Contas da União. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 de julho de 2011, O País, p. 13.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 66, p. 135-159, dez. 2015.



SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. *Limites e possibilidades do controle social: um estudo a partir do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município de Capitão Poço/PA*. Belém, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, ago. 2008.

SILVA, Rose Cléia Ramos da. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Campo Verde-MT: conflitos e confluências. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 22, n. 48, p. 81-100, jan./abr. 2013.

\_\_\_\_\_. *O conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb de Campo Verde-MT: conflitos e confluências*. Niterói, 2011. 221 f. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense.

SOUZA, Donald Bello de (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006a.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico*. São Paulo: Edições Loyola, 2013a.

\_\_\_\_\_. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: \_\_\_\_\_. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2013b, p. 11-17.

\_\_\_\_\_. Conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006b, p. 75-98.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. *Alimentação escolar: da centralização à descentralização*. Campinas, 1998, 145 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Campinas, 1998.



UMANN, Jorge Miguel Bonatto. *O controle social e público da gestão financeira da educação através dos Conselhos Municipais em Triunfo/RS: uma reflexão das ações governo e sociedade*. Porto Alegre, 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

VASCONCELOS, Fábio. Falta controle no uso de fundo para o ensino: quase metade dos recursos do Fundeb é repassada para municípios que não cumprem exigências legais. *O Globo*, Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2011, Rio, p. 19.

VENEZIANO, Alicia. *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Ediciones Orbe Libros, 2009.

\_\_\_\_\_. Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje. *Revista Forum*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 1-8, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas no Brasil. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). *Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas*. São Paulo: Loyola, 2014, p. 55-71.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Glaucia Menezes. *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

WIEDERKEHR, Paulo Egon; AZEVEDO NETO, João Teobaldo de. Conselhos gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006, p. 53-72.







# **CONSELHOS ESCOLARES: GESTÃO DEMOCRÁTICA, GERENCIALISMO E JUSTIÇA ESCOLAR**

**Neusa Chaves Batista**

## **Introdução**

Em 1988, a Constituição Federal (CF) do Brasil estabelece, após embates e disputas no processo constituinte, o princípio de gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988). A partir desse período, o novo ordenamento constitucional passa a ser regulamentado nos sistemas de ensino (federal, estadual, municipal e no Distrito Federal) com vistas ao cumprimento da nova ordem para a educação pública brasileira. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o artigo 14 afirma que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e com os seguintes princípios: I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola; II) participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Na esteira deste ordenamento legal emerge a necessidade de (re)definir os instrumentos de participação da comunidade escolar e local na gestão da escola pública<sup>1</sup>. Na legislação dos sistemas de ensino (SAVIANI, 1999; OLIVEIRA *et al.*, 2010), foram criadas duas possibilidades que podem ocorrer em concomitância: uma diz respeito à eleição de diretores pela comunidade escolar; a outra se relaciona à instituição de Conselhos Escolares deliberativos

---

<sup>1</sup> É importante enfatizar que o discurso político, a partir das reformas educacionais globais, mais fortemente adotadas nos Estados nacionais no início da década de 1990, se hegemoniza no sentido de incorporar a participação da sociedade na gestão das instituições públicas, dentre estas, as escolas públicas. Contudo, tais reformas, mesmo que universalizadas para os países capitalistas, serão marcadas pelas especificidades sociais, políticas, econômicas e culturais locais. Nesse sentido, o conceito de participação necessita de contextualização a fim de clarear o seu sentido (BATISTA, 2013; ANDERSON, 2001).

formados com representação de pais/mães, alunos, professores, funcionários de escola e direção. A primeira opção proporciona à comunidade escolar a participação na escolha do dirigente da escola através do voto direto, porém, não uma participação efetiva no plano pedagógico e de recursos da unidade escolar; esta dimensão só é alcançada pela segunda opção: os Conselhos Escolares.

Nos anos de 1990, o Brasil insere-se no contexto mundial de reforma dos Estados nacionais com vistas a uma (re)adequação às recomendações de organismos internacionais para as políticas públicas estatais (BALL, 2013; SANTOS, 2002). A agenda política global para as sociedades capitalistas, com foco na garantia de continuidade do seu sistema econômico, recomenda a contenção do gasto público especialmente com as políticas de cunho social, sugerindo parcerias entre o setor público e o privado (BANCO MUNDIAL, 1995).

Nesse novo contexto sociopolítico e econômico, as políticas educacionais brasileiras tomam novos rumos a fim de incorporar as indicações internacionais para a implantação de uma reforma dos sistemas educacionais ocidentais (BATISTA, 2013). Sob esta influência, a participação da comunidade escolar e local como princípio para a gestão das escolas públicas incorpora um sentido mais contábil, isto é, a participação desejada é na arrecadação de recursos financeiros através de parcerias com o empresariado para a manutenção das unidades escolares públicas (HIPÓLITO, 2011; BANCO MUNDIAL, 1995).

Em termos de contenção de gastos com a educação, a orientação é focar na eficiência do uso do recurso público identificando a gestão escolar pública com processos e mecanismos de gestão do setor privado, inserindo na escola pública um novo modelo de gestão, o “gerencialismo”, que se confronta no espaço escolar com os sentidos atribuídos à gestão democrática do ensino público pelos movimentos sociais no período de redemocratização do país, na década de 1980, que articulava educação e democracia participativa com vistas à melhoria da qualidade do conhecimento produzido na escola pública, com garantia de acesso e permanên-



cia de todas as classes e/ou grupos sociais (BATISTA, 2013; WERLE, 2011; HIPÓLITO, 2011).

Neste contexto de tensões e ressignificações da gestão escolar pública, pretende-se desenvolver, no artigo, uma argumentação crítica sobre o papel do Conselho Escolar no processo de construção da gestão democrática na perspectiva de uma justiça escolar. Notadamente, este colegiado é ator fundamental na organização e gestão da unidade escolar, sendo, sob os princípios da gestão democrática, o órgão gestor máximo na organização da escola pública. Nessa acepção, o Conselho Escolar delibera e toma decisões sobre as dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras, restando à direção da escola (ou equipe diretiva) a execução de tais decisões, acompanhadas e monitoradas pela instância colegiada.

É importante enfatizar, no entanto, que estudos (BATISTA, 2014; CONTI *et al.*, 2013; FERNANES; RAMOS, 2010) têm demonstrado que a participação da comunidade escolar e local na gestão democrática do ensino público, especialmente por meio de Conselhos Escolares, ainda está bastante restrita ao ordenamento legal, isto é, a implantação de conselhos em escolas públicas tem cumprido um papel de cunho meramente cartorial, destacando-se a predominância de gestões escolares com matizes patrimonialistas<sup>2</sup> e gerencialistas do bem público. Embora outros estudos (FUNG, 2012; HELO, 2007) tenham demonstrado que as escolas nas quais existe participação mais efetiva da comunidade escolar e local apresentem uma organização escolar mais “justa” no que tange ao cumprimento dos objetivos das instituições de ensino públicas, dentre os quais se destaca a garantia do sucesso escolar<sup>3</sup> a todos os cidadãos independente de classe e/ou grupo social, raça, etnia e gênero.

---

<sup>2</sup> A organização do Estado Nacional brasileiro incorporou a forte tendência para o modelo liberal, sendo que este serviu de base para o aparato burocrático-legal que daria sustentação ao funcionamento e à independência das instituições públicas. Contudo, houve fragilidade das estratégias voltadas para o rompimento com o Estado patrimonialista (colonial), que mantinha suas práticas intactas - a não separação entre bem público e bem privado, o clientelismo como relação política e administrativa -, mesmo sob o modelo liberal de exercício do poder (BATISTA, 2007).

<sup>3</sup> Para dar conta da desigualdade de desempenho escolar de crianças oriundas de diferentes classes sociais, Pierre Bourdieu procura relacionar o “sucesso escolar” (isto é, benefícios específicos que as crianças das diferentes classes e frações de classe podem obter no mercado escolar) com a distribuição desse capital específico entre as classes ou frações de classe. Tal perspectiva significa “uma ruptura com os pressupostos inerentes, tanto à visão comum que considera o sucesso ou fracasso escolar como efeito das ‘aptidões naturais’, quanto às teorias do capital humano” (NOGUEIRA: CATANI, 1998, p.9).



## Os Conselhos Escolares como instâncias de fortalecimento da justiça escolar

A Constituição Cidadã de 1988 resultou de todo um movimento da sociedade civil organizada que reivindicava o fim da ditadura militar e a redemocratização das instituições brasileiras. Os movimentos sociais reclamavam maior participação na formulação e implementação de políticas públicas assim como o reconhecimento dos direitos sociais no âmbito constitucional<sup>4</sup> (DUARTE, 2007). O desencadeamento deste processo sociopolítico resultou na implantação, no âmbito das escolas públicas, de Conselhos Escolares com representação de segmentos da comunidade escolar e local cujo papel passa a ser central na garantia e manutenção de uma gestão escolar democrática que resulte em maior grau de justiça social na distribuição do capital escolar<sup>5</sup>.

Sabe-se que o sistema educacional brasileiro, até a Constituição de 1988, restringia o acesso à educação básica já que não constava no ordenamento legal a obrigatoriedade de o Estado garantir a oferta a todos os cidadãos brasileiros. Com a concretização do direito à educação e a obrigatoriedade de o Estado garantir a oferta de vaga para estudantes dos quatro aos dezessete anos, bem como a oferta gratuita para todos que não tiveram acesso à educação básica na idade própria (BRASIL, 2009), muda o perfil do educando brasileiro; a escola pública passa a receber estudantes que estiveram à margem do sistema educacional, trazendo para este espaço efeitos de ordem social, econômica e cultural. O impacto da universalização do acesso à educação básica explicita na escola pública os problemas sociais vividos na sociedade brasileira, isto é, a desigualdade social, as discriminações étnico-racial e de gênero.

<sup>4</sup> A Constituição Federal do Brasil de 1988 reconhece os direitos sociais (educação, saúde, moradia...) no seu art. 6º (BRASIL, 1988).

<sup>5</sup> Pierre Bourdieu desenvolve o conceito de capital cultural (escolar) inferindo que os educandos de famílias desprovidas de capital cultural apresentarão uma relação com obras de cultura veiculadas pela escola que tende a ser interessada, laboriosa, tensa, esforçada enquanto que para os indivíduos originários de meios culturalmente privilegiados, essa relação está marcada pelo diletantismo, desenvoltura, elegância, facilidade verbal “natural”. Ocorre que ao avaliar o desempenho dos estudantes, a escola leva em conta, sobretudo, – consciente ou inconscientemente – o segundo modo de aquisição (e uso) do saber ou, em outras palavras, essa relação com o saber. (NOGUEIRA; CATANI, 1998).





Reconhecidas as especificidades na construção dos sistemas de ensino no mundo ocidental, já na década de 1970, Bourdieu e Passeron (1992) apontavam em seus estudos que este sistema universalizado reproduzia as desigualdades sociais da sociedade capitalista, porque todo o sistema de ensino institucionalizado visava, em alguma medida, a realizar de modo organizado e sistemático a inculcação dos valores dominantes e a reprodução das condições de dominação social por meio da ação pedagógica. Com efeito, desde sua origem, a escola, enquanto *locus* por excelência para a formação do cidadão e do trabalhador, foi vinculada ao contexto de emergência da sociedade moderna e de uma racionalidade científica baseada em um conceito de progresso cuja base funda-se em princípios positivistas-funcionalistas<sup>6</sup>, resultando em uma educação institucionalizada que sempre buscou garantir que cada grupo e/ou classe social fosse (con)formado para o seu meio, com vistas a garantir a coesão da sociedade; isto em nome de um “consenso social” que perpetuasse o equilíbrio da sociedade por meio da escola, que exerceria um papel coercitivo sobre a formação dos indivíduos, produzindo identidades coletivas correlatas aos valores da sociedade capitalista (DURKHEIM, 1995). Com essa perspectiva, a educação propagada resulta em uma formação humana propensa mais ao conformismo social do que a uma formação crítica que fortaleça ações que combatam às desigualdades sociais bem como o as discriminações étnico-racial e de gênero.

Neste cenário ocorre a implantação e atuação dos Conselhos Escolares cuja legitimidade vem marcada pela organização da sociedade brasileira na busca por justiça social na distribuição de bens materiais e culturais por meio do reconhecimento dos direitos sociais e humanos. No âmbito esco-

---

<sup>6</sup> O modelo positivista-funcionalista de conhecimento baseia-se em princípios das ciências exatas (física e matemática) e da natureza (biologia, química). Esse modelo de ciência é adotado em meados do século XIX pelas ciências sociais, para analisar a “evolução” das sociedades ocidentais e suas instituições, reiterando até os dias atuais que só se faz ciência social a partir do que pode ser observado de forma rígida, linear e metódica tendo em vista fatos verificáveis. Essa racionalidade científica entende que o que não é quantificável é cientificamente irrelevante, assim, o método científico assenta-se na redução da complexidade, pois, entende que o mundo é complicado e a mente humana não o pode compreender completamente; logo, conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que separou (SANTOS, 2004). Essa é a racionalidade científica que foi incorporada à organização dos sistemas de ensino do mundo ocidental resultando em rígidos processos seletivos, classificatórios e de avaliação dos estudantes, cujo efeito maior é a reprodução das desigualdades sociais e culturais no espaço escolar (BOURDIEU; PASSERON, 1992; DUBET, 2014).



lar, o conselho, como instrumento da gestão democrática da escola pública, incorpora o papel de realizar uma justiça organizacional, construída por meio da legitimidade social e jurídica, que empodera (FUNG, 2012) os atores escolares-conselheiros, discursiva e argumentativamente, para marcarem nas suas decisões o conhecimento das diferenças, das desigualdades sociais, das opressões, contestarem hegemonias e oporem resistência a todas as formas de submissão e violência simbólica ou material reproduzidas no espaço escolar.

O Conselho Escolar enquanto uma arena de disputa por poder (de decisão política)<sup>7</sup>, sob o estatuto racional-legal (WEBER, 1978)<sup>8</sup>, ocupa lugar proeminente na produção de normas para a organização escolar<sup>9</sup>. Por ter sido legitimado democraticamente, articula-se com uma justiça organizacional, conforme indica Santos (1999), intimamente relacionada com a dialética da construção da igualdade e da diferença, opondo-se aos sistemas de reprodução de desigualdades e exclusão transpostos para o interior das organizações escolares. Com esse sentido, cabe aos Conselhos Escolares, compostos de forma plural por pais/mães, estudantes, funcionários, professores, associações da comunidade e direção, incorporar às decisões que terão efeito sobre a organização e gestão da escola pública a perspectiva de sua íntima conexão com o sistema global e os processos de democratização das estruturas sociais e de trabalho, considerando o sentido de justiça/injustiça inerente ao sistema capitalista.

<sup>7</sup> Considerando a forte marca política da ação dos dirigentes escolares e as tramas e redes de poder que se estabelecem nas relações cotidianas nas escolas, a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa por poder, explícita ou não, no qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo. Assim, visam a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre as dos demais sujeitos, a ponto de, na medida do possível, levá-los a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2012).

<sup>8</sup> Ao conceituar dominação racional-legal como modo de organização das instituições modernas, Weber (1978) afirma que a ideia básica desse tipo de dominação é a de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma; assim, obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Neste estatuto, quem ordena também obedece, ao emitir uma ordem, uma regra, à lei ou regulamento de uma norma formalmente abstrata.

<sup>9</sup> Toda escola é uma organização e, como tal, um sistema. Uma organização é uma ordenação de certo número de atividades pessoais e meios materiais para obtenção de certos fins. Nesse sentido, toda organização é um sistema racional, o que não significa que seja necessariamente uma ordenação correta dos meios, a melhor possível, ou simplesmente boa, nem muito menos que os fins sejam bons ou desejáveis em si mesmos, mas tão somente que consiste na sujeição de certos meios a certos fins. A racionalidade não é mais do que essa relação entre recursos e propósitos (ENGUIITA, 2004).



O conceito de justiça, em qualquer democracia, articula-se intimamente com outros conceitos, tais como o de igualdade de oportunidades, de equidade, de igualdade, de liberdade, de mérito, de poder e autoridade, que vão condicionar também o modo como a escola deve organizar-se para cumprir as suas finalidades (ESTEVÃO, 2001, p. 52).

Assim como o conceito de justiça é inseparável do conceito de democracia, igualmente o é do de educação, de tal modo que “no contexto escolar a justiça social não é algo diferente da educação” (STURMAN, 1997 *apud* ESTEVÃO, 2001, p. 52). As políticas de justiça escolar são uma condição necessária para a inclusão social, assim como para tomar decisões, expressar demandas, construir um projeto de vida (TEDESCO, 2012), pois, “hoje mais do que nunca o resultado escolar define a trajetória social das pessoas” (MAURIN, 2009 *apud* TEDESCO, 2012, p. 140).

Conforme Dubet (2014), a justiça escolar com base na igualdade de oportunidades, predominante no sistema de ensino ocidental, busca aproximar as diferentes condições escolares sem modificar a estrutura social e as hierarquias institucionalizadas, mantendo intacto o sistema de meritocracia sem questionar a neutralidade axiológica das competências técnicas. Nesse caso, a igualdade não impede que cada um permaneça na sua posição social, uma vez que a justiça escolar busca produzir igualdade sem tocar na ordem social do “contrato” republicano; isto porque o modelo de igualdade de oportunidades escolares provém da necessidade da sociedade capitalista de instaurar uma rede de seguridade social a fim de reparar algumas discriminações sociais reduzindo as desigualdades, contudo, sem modificar a posição social dos estudantes na estrutura hierárquica da divisão social do trabalho, logo, este modelo de justiça escolar não pode promover a mobilidades social aos educandos.

Assim, a justiça escolar oriunda do modelo de igualdade de oportunidades, ainda que não promova a igualdade de posição social, garante alguma redução das desigualdades socioeconômicas conformando os indivíduos, uma vez que produz a diminuição das taxas de pobreza intensa em sociedades capitalistas extremamente desiguais. À vista disso, a comunidade escolar



e local se coloca mais afeita a reproduzir o modelo de justiça oriundo das estruturas sociais capitalistas, cuja orientação ético-moral, voltada para gestão racional da pobreza, é permeada pelas necessidades do sistema econômico, e não dos direitos humanos<sup>10</sup> e da distribuição paritária dos recursos públicos.

O Conselho Escolar, nessa perspectiva, ainda que possua legitimidade social e jurídica na gestão da escola, pode não passar de um instrumento de regulação de uma escola pública com vistas à melhor *performance* em termos de gestão racional dos recursos escolares, contudo, não necessariamente comprometido com uma justiça social emancipatória, isto é, sintonizada com a construção de uma escola pública que rompa com reprodução de desigualdades sociais, discriminações étnico-raciais e de gênero. Para tal é preciso incorporar às práticas escolares um modelo de justiça social que reconheça o direito da comunidade escolar e local de participar nas decisões sobre todas as dimensões de organização da escola – política, administrativa, pedagógica e financeira -, já que “a coordenação da política escolar é, em última análise, o objeto da gestão escolar” (SOUZA, 2012, p. 160), pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações escolares, dando concretude às direções traçadas pelas políticas mais amplas e, nesse sentido, é uma atribuição do Conselho Escolar.

Mostra-se acertado, portanto, pensar em justiça escolar como justiça social nos termos de paridade de participação dos segmentos da comunidade escolar e local nas decisões do Conselho Escolar enquanto “núcleo normativo” de políticas escolares, isto é, espaço em que acontecem as disputas num sentido de justiça bidimensional, de redistribuição socioeconômica e de reconhecimento cultural<sup>11</sup>, através de consultas, deliberações e normatizações (FRAZER, 2010; 2006). Nessa conceituação de justiça social, típica

<sup>10</sup> Conforme Santos (1997), a política dos direitos humanos é, basicamente, uma política cultural.

<sup>11</sup> Fraser (2006) elabora um conceito de justiça fundado nos marcos da moralidade, e não da ética. Tradicionalmente, a justiça distributiva é alinhada à moralidade – portanto, ao que é correto – e o reconhecimento à ética – portanto, à noção de bem. Os teóricos alinhados ao liberalismo, como John Rawls, defendem que o correto se sobrepõe ao bem e, para eles, as normas de justiça são universalmente vinculatórias; já os comunitaristas defendem que “as reivindicações substantivas de valores comunitários culturalmente específicos [estão] acima dos apelos abstratos à Razão ou à Humanidade”. A autora integra a redistribuição e o reconhecimento por meio do desenvolvimento de uma noção ampliada de justiça na qual vincula as políticas de reconhecimento ao campo da moralidade, juntamente com as políticas de redistribuição. Com essa vinculação, propõe um modelo de justiça social bidimensional, isto é, que incorpore na ação pública a redistribuição e o reconhecimento ou os princípios igualitaristas e diferencialistas.



de reivindicações em esferas públicas, admite-se que a sociedade capitalista possui uma estrutura de classe que institucionaliza alguns mecanismos econômicos que negam de forma sistemática para alguns de seus membros os meios e as oportunidades que necessitam para participar na vida social em pé de igualdade com os demais. De modo semelhante, considera que a sociedade tem uma hierarquia de *status* que institucionaliza padrões de valor cultural que negam por completo a alguns membros o reconhecimento que necessitam para participar plenamente da interação social (FRASER, 2006).

A justiça escolar, nestes termos, recoloca o problema da reprodução das desigualdades sociais e culturais oriundas da posição social desigual frente ao conceito de igualdade de oportunidades. Além disso, põe em xeque o conceito de equidade, frequentemente associado à concepção de justiça rawlsiana<sup>12</sup>, dado que a justiça como equidade é uma das possíveis interpretações dos princípios de igualdade e de liberdade, acentuando apenas uma construção particular (fraca) de justiça mais relacionada com o modo como os recursos devem ser distribuídos (atendendo pouco aos aspectos morais e culturais), ou com certo individualismo ou privatismo liberal (ou de mercado), em que uma boa gestão das condições culturais e sociais tudo resolveria (ESTEVÃO, 2001).

Já a participação paritária dos conselheiros e conselheiras escolares no processo de tomada de decisão no que tange à redistribuição de bens econômicos (classe) e ao reconhecimento cultural (*status*), pode-lhes despertar o sentimento de pertencimento social, renovando, assim, o sentido de escola como bem público, uma vez que coloca em prática a dimensão política da justiça social (FRASER, 2010).

Entretanto, a escola pública, no contexto das influências das reformas educacionais globais, está progressivamente adquirindo um caráter menos público e cada vez mais pautada por uma gestão escolar do tipo gerencial e baseada nas normas de organização do setor privado (HIPÓLITO, 2011), cuja figura do diretor, assim como a do gerente de uma empresa, ocupa

---

<sup>12</sup> John Rawls (2008) é chamado de “liberal-igualitarista” porque cunhou um conceito de justiça como equidade que trata da distribuição “mais justa possível” dos recursos econômicos, propondo políticas focalizadas para a diminuição da pobreza nos limites da contratualidade moderna.



lugar central na condução das decisões sobre os recursos escolares (BALL, 2005). Quando as referências sobre a partilha do bem público se perdem na organização da escola, pode-se se questionar sobre papel do Conselho Escolar na construção da justiça escolar.

### **Conselho Escolar: gestão democrática, gerencialismo e justiça escolar**

Na atualidade, a gestão da escola pública sofre os efeitos das reformas globais<sup>13</sup> dos Estados nacionais capitalistas; no caso brasileiro, iniciada na década de 1990 (BATISTA, 2013). A reforma introduz como objetivos da gestão pública a promoção de um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”; descentralizar os controles gerenciais flexibilizando normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalhar em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como meta alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (BRASIL, MARE, 1995). A reforma dá início a uma retração do Estado de Direito e mais do que isso, de um nascente Estado Social brasileiro com atribuições de proteção social e redistribuição de renda, bem como a instrumentalização dos direitos sociais, conquistados na Constituição de 1988, pela racionalidade econômica<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> A globalização é um processo que está afetando todas as esferas da sociedade e todos os países do mundo e, consequentemente, todas as pessoas. Utiliza uma linguagem mercantilista, com seus disfarces para conseguir o consentimento da população afim de caracterizar-se por uma generosa profusão de ideias pomposas que, na prática, funciona como conceitos vazios, tais como: modernização, inovação, dinamismo, iniciativa, empreendedorismo, competitividade, flexibilidade, etc. Estas palavras, como *slogans* de propaganda, são formuladas e aplicadas em contextos diretamente relacionados à economia, ao mercado de trabalho e aos serviços bancários, desconsiderando outras urgências e necessidades sociais, sem levar em consideração suas consequências nas dimensões da justiça social e redistributiva na hora de avaliar (SANTOMÉ, 2013).

<sup>14</sup> Roger Dale afirma que a maior mudança na forma do Estado é, sem dúvida, sua reformulação em uma forma mais parecida com o mercado, mais parecida com o mundo dos negócios, que nós chamamos mais amplamente de nova gestão pública. Com isso, o Estado tornou-se um Estado competitivo e organizou-se competitivamente e colocou escolas, por exemplo, e outras coisas, em competição entre si. Isto representa um grande golpe do capital; ele cessa seu trabalho em oposição ao Estado e passa a trabalhar através do Estado. Esta é a grande diferença: ele trabalha através do Estado e o Estado tem muito menos meios de inibir o processo de mercantilização das relações sociais (DALE; GANDIN, 2014).



Em que pesem as diferenças entre projetos políticos que, posteriormente à reforma da década de 1990, conduziram a gestão do Estado nacional brasileiro, os objetivos postos chegam às escolas públicas sem, contudo, ter-se consolidado o princípio da gestão democrática do ensino público, visto que a escola pública ainda reproduzia em sua gestão práticas patrimonialistas, fruto de “arranjos” entre formas de dominação racional-legal e tradicional reproduzidas na gestão das instituições do Estado brasileiro das quais derivam, principalmente, a não separação entre o que é bem público e o que é bem privado (BATISTA, 2007). Neste contexto as políticas de cariz global chegam às escolas implicando novos modos de gestão, insistentemente mostrados como a solução para a melhoria dos índices de desenvolvimento da educação brasileira, impactando na organização escolar que já vivia um impasse entre formas de gestão patrimonialista e democrática participativa.

Contrariamente ao marco democrático que legitimou o Conselho Escolar como órgão máximo de gestão compartilhada da escola pública, os diretores/as de escolas são alçados ao papel de principais agentes de inserção do novo modelo de gestão pública, o gerencialismo<sup>15</sup>, nas unidades escolares (BATISTA, 2013; HIPÓLITO, 2011). Conforme Ball (2005), o gerencialismo, como mecanismo central da reforma política e da reengenharia do setor público nos países capitalistas centrais, com impacto nos países periféricos, desempenha o papel de destruir antigas formas de organização escolar, provocando a sua substituição por sistemas empresariais competitivos. Este mesmo autor (2010, p. 38) define os conceitos e práticas que dão corpo ao novo gerencialismo cujo efeito tem sido o de atribuir novos significados para a gestão das políticas sociais e da escola pública. No contexto do gerencialismo, os conceitos de performatividade e *performance* ressignificam a gestão pública:

**Performatividade** é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação (...). É um sistema que implica julga-

---

<sup>15</sup> Diane Ravitch, Secretária Assistente da Educação nos Estados Unidos, foi formuladora e implementadora da gestão empresarial nas escolas públicas americanas. Em 2011, publicou um livro baseado em 40 anos de pesquisa e experiência em que revê suas próprias ideias sobre a gestão empresarial das escolas públicas, criticando a privatização, a testagem padronizada, a responsabilização punitiva e conclui que o modelo empresarial não é adequado para as escolas públicas porque só fez aumentar as desigualdades sociais (RAVITCH, 2011).



mento, comparação e exposição, tomados respectivamente como formas de controle, de atrito e de mudança. **Performances** – de sujeitos individuais e organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção. Elas significam, encapsulando ou representando um valor, a qualidade ou a valia de um indivíduo ou de uma organização dentro de um campo de julgamento (o grifo é meu).

Assim, pelo viés do gerencialismo, o gestor educacional busca os melhores resultados desenvolvendo competências por meio de uma *performance* que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meio de controle, atrito e mudança. Os desempenhos individuais e de organizações servem como parâmetro de produtividade ou de resultado, ou ainda demonstrações de “qualidade” ou momentos de promoção ou inspeção. A *performance* gerencialista busca o máximo de resultados com o mínimo de investimentos. A questão de quem controla a área a ser julgada é crucial, e um dos aspectos centrais do movimento da reforma educacional global são as disputas localizadas para se obter controle e introduzir mudanças na área e em seus valores (BALL, 2013; 2010).

Na lógica da performatividade, os gestores escolares passam a efetivar nas escolas o que Lyotard (1994) chama de “os terrores do desempenho e da eficiência”, o que significa dizer: “seja operacional ou desapareça”. Do ponto de vista deste autor, a performatividade compreende o aspecto funcional e instrumental da modernidade, bem como a exteriorização do conhecimento e sua transformação em mercadoria (*apud* BALL, 2005).

A performatividade perfeita é alcançada mediante a construção e publicação de informações, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional como mecanismos para estimular, julgar e comparar escolas e profissionais da área educacional em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e/ou classificar. Assim, a performatividade está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de “autonomia” econômica para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como é o caso dos diretores de escolas





públicas que, em confronto com a partilha de poder no âmbito do Conselho Escolar, encontram justificativas neste modelo de gestão para mantê-la centralizada, monopolizada. A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial (BALL, 2005).

Com essa nova subjetividade “autônoma” conformando mais uma vez o espaço escolar às necessidades da sociedade capitalista, o Conselho Escolar, enquanto instância de aplicação da justiça escolar nos marcos da construção de uma justiça social que pretende abarcar políticas escolares do ponto de vista das diferenças culturais (justiça como reconhecimento cultural), e, também, das exigências de igualdade na vida social e organizacional, do combate às injustiças socioeconômicas, à exploração, marginalização e exclusão (justiça como redistribuição), constitui-se em uma estratégia política fundamental a fim de opor resistência ao modelo gerencialista, bem como aos arranjos patrimonialistas presentes na organização da escola pública brasileira.

Assim, admite-se que a política que se elabora na escola pública é um conjunto de discursos, propostas e ações que afetam a vida das pessoas e que respondem à reflexão de como é e deveria ser nossa vida e nossos modelos de convivência social, tornando a educação política um objetivo urgente (SANTOMÉ, 2013). O grau em que essas reflexões, decisões e ações serão democráticas ou não estará relacionado com a possibilidade e condições que a comunidade escolar e local alcançar para participar paritariamente no Conselho Escolar e na construção de um Projeto-Político Pedagógico fundamentado em uma justiça social que ofereça resistências a modelos de convivência social que resultam de uma educação conformista predisposta a naturalizar desigualdades sociais e discriminações étnico-raciais e de gênero.

O sistema de ensino, republicano e universalista, na sociedade capitalista tem desempenhado um papel fundamental para facilitar a dominação e a exploração dos povos e grupos sociais marginalizados, recorrendo constantemente a fontes de informações (a ciência moderna) tendenciosas



e à manipulação da história para convencer o resto da população de que os “outros” eram/são seres inferiores (modelo evolucionista de sociedade). Hoje, o sistema de ensino universalizado, ainda sofrendo com o peso destas estruturas sociais, precisa incorporar modelos emancipatórios de educação, como é o caso da gestão democrática, que contribuam para formar personalidades mais democráticas, justas e solidárias; para tal, é preciso uma organização justa da escola pública, construída por atores-sujeitos conscientes de que as formas de conhecer e produzir os saberes, construir aspirações, símbolos, maneiras de viver e interagir etc., são construídas e reconstruídas em espaços e contextos socioculturais e políticos definidos localmente (SANTOMÉ, 2013). Neste quadro de mudanças pode-se inserir o Conselho Escolar, um ator social cujo papel se torna fundamental para a construção de uma justiça escolar emancipatória, isto é, que rompa com a reprodução de injustiças sociais oriundas do contexto escolar.

### **Considerações finais**

A título de considerações finais, retomo o objetivo central do presente artigo, qual seja, promover uma reflexão crítica sobre o papel do Conselho Escolar na construção de uma justiça escolar emancipatória em contextos de ressignificação da gestão da escola pública. A argumentação central focou a legitimidade social e jurídica do Conselho Escolar nos marcos do princípio da gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988, BRASIL, 1996), que, deste modo, incorpora papel relevante na organização de uma escola pública que produza justiça na distribuição do capital escolar.

No decorrer da argumentação, salientaram-se os propósitos emancipatórios de uma justiça organizacional da escola pública nos marcos da justiça social bidimensional, como redistribuição socioeconômica e reconhecimento cultural (FRASER, 2006), relacionando-os às práticas sociais e políticas concretas instaladas no interior das unidades escolares sob o princípio da gestão democrática do ensino público, nomeadamente, os Conselhos Escolares. Com efeito, salienta-se a importância da participação paritária dos segmentos da comunidade escolar e local na tomada de deci-



sões para a construção de relações sociais que capacitem e inspirem a ação escolar democrática e participativa.

De modo a destacar as ressignificações da gestão escolar pública, pontuamos a emergência e as características do novo gerencialismo público, cujos modos de organização escolar reproduzem práticas do setor privado no espaço público, concorrendo com o sentido atribuído pelos movimentos sociais à gestão democrática do ensino público na década de 1980 que, dentre outros, reivindicava a participação da cidadania nacional na gestão da escola pública.

Para finalizar, segue-se Estevão (2001, p. 47), em sua consideração de que combater injustiças na organização escolar equivale a combater práticas institucionalizadas e relações estruturais que assentam e legitimam as desigualdades e formas de exploração nas organizações capitalistas em geral visando à “libertação de relações opressivas”, sejam elas derivadas do poder disciplinador da escola, da mercadorização da cultura ou do discurso econômico da necessidade do mercado global. Essa concepção exige que cada indivíduo detenha meios institucionalizados, como é o caso do Conselho Escolar, para participar ativamente nas decisões que afetam a sua ação e as condições dessa ação, dando-lhe possibilidade de afrontar as decisões que reproduzem desigualdades e exclusões na escola pública.

## Referências

ANDERSON, G.L. Hacia una participación auténtica: deconstruyendo los discursos de las reformas participativas em educación. In NARODOWSKI, Mariano; NORES, Milagros & ANDRADA, Myrian (eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Temas/Fundación Gobierno & Sociedad, 2001.

BALL, Stephen. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, Michael W; BALL, Stephen, J.; GANDIN, Luis A. (orgs.). *Sociologia da Educação: análise internacional*. Porto Alegre: Penso, 2013.

\_\_\_\_\_. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação & Realidade*- Porto Alegre, v. 35, n.2, maio/agosto, 2010.



\_\_\_\_\_ Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación* – estudio sectorial del Banco Mundial (S.I): Departamento de educación y políticas sociales, maio de 1995. (versão preliminar). Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/>.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselho escolar como instrumento de gestão democrática da escola pública: uma construção “sem fim”. *Políticas educativas*, v. 7, n.2, p. 71-88, 2014.

\_\_\_\_\_ *Políticas públicas para a gestão democrática da educação: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2013.

\_\_\_\_\_ A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas educacionais. *EccoS*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 387-408, 2007.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_ Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §



4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2009.

CONTI, Celso Luiz Aparecido; LUIZ, Maria Cecília; RISCAL, Sandra Aparecida. Caminhos e (des)caminhos da gestão democrática da escola pública: obstáculos, resistências e perspectivas para a democratização dos conselhos escolares. *Revista HISTEDBR*, Campinas, v. 13, n. 51, p. 279-302, jun./ago. 2013.

DALE, Roger; GANDIN, Luis Armando. Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. *Currículo sem Fronteiras*, v. 14, n.2, p. 5-16, mai./ago. 2014.

DURKHEIM, Émile. Sociologia. In: RODRIGUES, José Albertino (org.). *Émile Durkheim*. São Paulo: Ática, 1995.

ENGUITA, Mariano Fernández. *Educar em tempos incertos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ESTEVÃO, Carlos Alberto Vilar. *Justiça e Educação: a justiça plural e a igualdade complexa da escola*. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 86).

FRASER, Nancy. *Scales of Justice: reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press, 2010.

\_\_\_\_\_ La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata, S.L., 2006.

FELIX, Robson Gonçalves. *Políticas de gestão educacional no Brasil: o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares (2004 – 2010)*. Campo Grande, 2012. 287 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

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



FUNG, Flavia Martins Guimaraes. *Participação e empoderamento da comunidade: gestão escolar pública como espaço de cidadania ativa*. São João da Boa Vista, 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida) – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino FAE.

HELO, Liane Bernardi. *Política de conselhos escolares: trajetórias de efetivação*. Porto Alegre, 2007. 129f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

HIPÓLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. *Educação: Teoria e Prática*, v. 21, n. 38, p. 1-18, out./dez. 2011.

NOGUEIRA, Maria Alice. CATANI, Afrânio. *Pierre Bourdieu: escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Oséias Santos de et al. Perspectivas na consolidação do sistema de ensino brasileiro: desenho da democratização proposto nas leis de diretrizes e bases – Leis 4.024/61 e 9.394/96. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 7, p. 41-52, jan./jun./ 2010.

RAVITCH, Daiane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008 (Coleção justiça e direito).

RODRIGUES, José Albertino. *Émile Durkheim*. São Paulo: Ática, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Construção multicultural da igualdade e da diferença. *Coimbra, Oficina do Centro de Estudos Sociais*, n. 135, p. 55-78, jan. 1999.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, p. 11-32, jun. 1997.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 49, p. 159-241, jan./abr., 2012.



SANTOMÉ, Turjo Torres. *Currículo escolar e justiça social: o cavalo de troia da educação*. Porto Alegre: Penso, 2013.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, ano XX, n. 69, p.119-136 , dezembro/1999.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Universidad Nacional de San Martín, 2012.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: aval. pol. publ. Educ.*, Rio de Janeiro, ano 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.









# **INDICADORES EDUCACIONAIS, GESTÃO DA ESCOLA E LIDERANÇA DO DIRETOR**

***Alicia Maria Catalano de Bonamino  
Ana Cristina Prado de Oliveira  
Cynthia Paes de Carvalho***

## **Introdução**

Desde 2005, a Prova Brasil mede o desempenho dos alunos do quinto e do nono ano do ensino fundamental em Leitura e Matemática, com base em matrizes que especificam as habilidades avaliadas nessas duas áreas do conhecimento escolar. As respostas dos alunos aos itens dos testes usados na Prova Brasil são transformadas em escores pelo modelo de três parâmetros da Teoria de Resposta ao Item (KLEIN; FONTANIVE; MOURA, 2003) e recebem o nome de proficiências. Com a inclusão de itens comuns nos testes aplicados aos estudantes das duas etapas de ensino fundamental e nos testes dos diferentes ciclos bianuais de avaliação, garante-se uma escala única de medida que pode ser usada para monitoramento dos resultados das escolas e redes de ensino ao longo dos anos. Por meio da Prova Brasil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) coleta informações sobre o desempenho dos alunos e, através de questionários contextuais, busca contemplar o que a literatura educacional denomina fatores intra e extraescolares (FRANCO *et al.*, 2007; ALVES; FRANCO, 2008; entre outros). Os instrumentos contextuais foram elaborados com a finalidade de levantar dados sobre as características das escolas, dos professores, dos diretores e das práticas pedagógicas e de gestão, concomitantemente à obtenção de medidas cognitivas dos alunos nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática.

Em conjunto com o Censo Escolar, a Prova Brasil tem-se transformado numa fonte de dados crucial para a elaboração de um indicador amplamente

utilizado para monitorar o aprendizado e o fluxo escolar, como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Também a partir das informações coletadas, podem-se desenvolver outros indicadores relevantes sobre fatores intraescolares, que nos permitam, por exemplo, monitorar a contribuição da gestão escolar para a melhoria da qualidade e da equidade no ensino fundamental. No presente artigo, desenvolvemos uma reflexão sobre a relevância dos indicadores educacionais viabilizados por estes instrumentos públicos de coleta de informações escolares para a gestão não apenas do sistema educacional, mas da própria escola, mais especificamente para o trabalho pedagógico do diretor da escola. Apresentamos, também, um novo indicador sobre o trabalho gestor escolar, o Índice de Liderança do Diretor, obtido a partir dos questionários contextuais da Prova Brasil, que buscam sintetizar o reconhecimento da liderança do diretor pelo corpo docente da escola e mostra sua influência nos resultados escolares.

Além das reflexões viabilizadas por estudos realizados com os indicadores criados a partir dos questionários da Prova Brasil focalizando a associação de aspectos da gestão escolar com o desempenho dos estudantes, apresentamos resultados de uma pesquisa exploratória realizada na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro em que foram desenvolvidos novos instrumentos e indicadores para a compreensão da contribuição da gestão escolar para a maior equidade da educação nas escolas brasileiras.

Consideramos que as reflexões possibilitadas pelo estudo das correlações entre estes indicadores educacionais e os resultados dos alunos se constituem numa contribuição relevante e inovadora para a formação dos gestores. Nesse sentido, acreditamos que estas reflexões podem configurar uma pauta de discussão democrática sobre a gestão da escola e subsidiar a intervenção pedagógica do diretor. O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução.

Na seção que se segue, desenvolvemos uma discussão sobre indicadores e avaliação, discutindo o papel destes para um diagnóstico bem informado das necessidades e desafios da realidade escolar, que pode e deve subsidiar a discussão democrática entre os agentes escolares sobre as inter-



venções necessárias com vistas à garantia de uma educação de qualidade para todos.

A seguir, na seção *A gestão escolar como fator de eficácia*, discutimos a relevância da gestão para a eficácia do trabalho escolar, como apontam inúmeras pesquisas internacionais e nacionais há mais de duas décadas. Ainda nessa seção, trazemos resultados de pesquisas desenvolvidas por parte das autoras com base nos dados das edições 2007, 2009 e 2011 da Prova Brasil e respectivos questionários contextuais, a partir do Índice de Liderança do Diretor e da forma de acesso deste ao cargo, mostrando as associações com os resultados escolares.

Na seção seguinte, discutimos as possíveis relações entre a liderança do diretor e a construção de um ambiente propício à aprendizagem, a partir da investigação das percepções dos professores sobre o diretor e sobre o ambiente escolar com base numa pesquisa exploratória realizada na rede municipal da cidade do Rio de Janeiro.

Na última seção, tecemos algumas considerações à guisa de conclusão na perspectiva de propor a ampliação do debate, assim como o aprofundamento e ampliação dos estudos sobre o papel e os desafios da gestão escolar enquanto possibilidade de intervenção do diretor para assegurar uma verdadeira e justa democratização da educação escolar.

## **Indicadores e avaliação**

Indicadores educacionais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem, em termos operacionais, as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas (JANNUZZI, 2005, p. 138). Especificamente no campo da educação, os indicadores se prestam a subsidiar as atividades escolares e a formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de oferta educacional por parte do poder público e da sociedade, além de permitir o aprofundamento da pesquisa sobre diferentes dimensões relevantes e específicas da realidade escolar.



Jannuzzi (2001; 2005) aponta uma série de propriedades desejáveis em relação à escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Segundo o autor, a relevância para a agenda político-social é a primeira destas propriedades e uma das fundamentais de que devem gozar os indicadores escolhidos. Nessa dimensão, indicadores de gestão escolar são relevantes e pertinentes para balizar e acompanhar a qualidade do ensino público no Brasil, na medida em que podem responder, no contexto da autonomia da escola e do papel central conferido à direção escolar nas últimas décadas, pelo monitoramento das prioridades definidas para a área, e podem informar ações das equipes responsáveis pela gestão da escola, como políticas de formação continuada, por exemplo.

Validade é outro critério fundamental na escolha de indicadores. Para Jannuzzi (2001; 2005), é desejável que se disponha de medidas tão próximas quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que deram origem aos indicadores escolhidos. A Prova Brasil apresenta boa cobertura territorial e populacional e dados representativos da realidade empírica do ensino fundamental público. Essa avaliação nacional oferece, por meio de seus questionários contextuais do diretor e do professor, itens que abordam temas como a liderança do diretor; suas condições de trabalho e da sua equipe; o trabalho colaborativo dos professores; a organização do ensino e as políticas de promoção dos alunos; o clima acadêmico e disciplinar; os recursos pedagógicos disponíveis; a situação das instalações e equipamentos escolares, bem como informam acerca das atividades extracurriculares oferecidas.

A comunicabilidade do indicador é outra propriedade importante, e tem como finalidade garantir sua compreensão por parte dos agentes públicos, principalmente por aqueles encarregados de formular os processos de formação continuada de gestores escolares, como objetivo de aprimorar seu papel na organização do trabalho escolar.

A periodicidade com que o indicador pode ser atualizado é outro requisito importante, assim como sua comparabilidade (JANNUZZI, 2001;



2005). Indicadores de gestão escolar podem ser atualizados desde 2005 a partir das bases bianuais da Prova Brasil. A comparabilidade do indicador ao longo do tempo é uma característica desejável porque pode permitir a inferência de tendências e a avaliação dos efeitos de eventuais características escolares ou de políticas implementadas visando à promoção da eficácia e da equidade no ensino fundamental. Cabe assinalar, no entanto, que isso nem sempre é possível a partir dos questionários contextuais da Prova Brasil, pois estes têm sofrido alterações tópicas ao longo de suas sucessivas edições. A análise realizada por uma das autoras deste artigo (OLIVEIRA, 2015) revela que alguns blocos de questões foram excluídos das versões dos questionários do diretor nos ciclos de 2007 e 2009, como é o caso de itens sobre os recursos didáticos disponíveis na escola, ao passo que outros itens relacionados à infraestrutura escolar foram incluídos em 2011. Há também o caso de um item relacionado com o conhecimento dos diretores acerca dos resultados da escola nas avaliações nacionais que foi excluído do questionário em 2011, e reapresentado em 2013, bem como a situação em que o formato é alterado ao longo do tempo, como acontece, por exemplo, com o item sobre os rendimentos financeiros dos diretores.

Embora seja desejável que a coleta dos dados melhore ao longo do tempo, seja pela resolução dos problemas de cobertura espacial, seja em razão de mudanças conceituais que possibilitem precisar melhor o fenômeno em questão, a análise dos instrumentos contextuais do Saeb e da Prova Brasil mostra que a revisão e atualização desses instrumentos infelizmente tem sido marcada pela descontinuidade (BONAMINO, 2016).

No caso de avaliações como o Saeb, e notadamente da Prova Brasil, fontes de dados e de estatísticas públicas para a elaboração de diferentes índices e indicadores educacionais, o nível do aprendizado dos estudantes tem recebido grande parte da atenção das políticas educacionais. Nessas avaliações nacionais, há uma tendência a enfatizar excessivamente as medidas cognitivas em detrimento das medidas sociais, escolares e pedagógicas, o que limita as possibilidades de os estudos baseados nessas medidas informarem políticas públicas e práticas escolares que tenham em seu horizonte o aumento da aprendizagem e da equidade (BONAMINO, 2016).



Contribui também para isso o fato de que, enquanto há um indicador amplamente usado para o aprendizado – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb -, não há um indicador de uso amplo para os fatores intraescolares, como é o caso da gestão escolar, por exemplo.

O objetivo principal deste artigo é apresentar indicadores relacionados à gestão escolar com potencial para cumprir essas funções, que foram desenvolvidos a partir de pesquisas recentes, tanto com dados já disponíveis publicamente, como os oriundos das diversas edições da Prova Brasil, quanto de dados criados com base em novos instrumentos de investigação, que buscaram superar algumas das limitações apontadas nesta seção.

### **A gestão escolar como fator de eficácia**

Pesquisas nacionais e internacionais em sociologia da educação vêm tentando demonstrar que, se o contexto socioeconômico e cultural familiar tem um peso importante na definição do desempenho acadêmico do aluno, alguns fatores intraescolares poderiam minimizar o efeito da origem social, promovendo eficácia e equidade na oferta educacional (BROOKE; SOARES, 2008; SAMMONS, 2008). Neste sentido, o trabalho realizado no interior da escola poderia oferecer possibilidades de sucesso escolar mesmo em contextos onde este não seria previsto, motivando os estudos sobre a eficácia escolar a priorizarem a investigação sobre os fatores intraescolares. Várias pesquisas foram desenvolvidas na área, buscando isolar as características sociodemográficas das populações atendidas pelas escolas, no intuito de identificar fatores escolares eficazes como promotores da aprendizagem de todos os alunos. Creemers e Reezgit (1996), que buscaram mensurar esse efeito, indicam que, controlando as variáveis indicativas das características de origem dos alunos, entre 10 e 20% da variância nos resultados de aprendizagem, poderia ser explicada por aspectos internos às escolas. Alguns estudos identificaram uma série de fatores intraescolares associados à eficácia escolar (entendida como um resultado acadêmico favorável, independente das condições socioeconômicas do alunado). Entre eles, o levantamento de Sammons (2008), na Inglaterra, é uma referência.



Entre os pesquisadores brasileiros, essa discussão é mais recente. Alves e Franco (2008) analisam o contexto e os avanços da pesquisa em eficácia escolar no Brasil, apresentando uma revisão da literatura nacional sobre o tema. Os autores sintetizam quais seriam os fatores intraescolares associados à eficácia escolar nos estudos nacionais: Recursos escolares; Organização e gestão da escola; Clima acadêmico; Formação e Salário docente; Ênfase pedagógica.

Para o propósito deste artigo, destacamos a gestão escolar – comumente associada ou identificada com a liderança do diretor - como relevante para o resultado acadêmico dos alunos, tomamos em conta a consideração de Sammons (2008):

Quase todos os estudos de eficácia escolar mostram a liderança como fator-chave, tanto na escola primária quanto na secundária. Gray (1990) diz que ‘a importância da liderança dos diretores é uma das mensagens mais claras da pesquisa em eficácia escolar’. [...] o estudo da literatura revela que três características foram encontradas frequentemente associadas à liderança de sucesso: propósito forte, envolvimento de outros funcionários no processo decisório, e autoridade profissional nos processos de ensino e aprendizagem (SAMMONS, 2008, p. 351-352).

Vários autores atestaram que os diretores podem desempenhar um papel importante na organização do trabalho escolar, liderando e coordenando sua rotina. A mobilização dos demais profissionais em direção a um ensino-aprendizagem mais eficaz, através da articulação do planejamento, organização e acompanhamento/avaliação, influenciam indiretamente o desempenho escolar dos alunos, conforme destacam Soares e Teixeira (2006).

Leithwood (2009) destaca a relevância das práticas em sala de aula entre os fatores que podem influenciar mais diretamente os resultados dos estudantes, mas assinala que a atuação dos diretores também traz um efeito sobre a aprendizagem dos alunos, ainda que de forma indireta. Considerando os recentes estudos sobre os efeitos do trabalho do diretor para a eficácia na aprendizagem, o autor aponta que, ainda que a liderança



escolar somente explique entre 3% e 5% da variância de aprendizagem dos alunos entre escolas, ela representa um quarto da variância total quando controladas as variáveis de origem dos alunos e analisados somente os fatores intraescolares.

Soares (2007) também realça a importância da gestão entre os fatores intraescolares relacionados à eficácia escolar: “dentro da escola há dois importantes processos que interagem para a produção do desempenho dos alunos: a gestão escolar e o ensino” (p.153). De acordo com o autor, a gestão, responsabilidade da direção da escola, tem como função administrar o projeto pedagógico da escola, as pessoas que constituem a comunidade escolar e os aspectos físicos e financeiros da organização escolar. Dessa maneira, a ação da gestão implica garantir o funcionamento da escola “de forma que os recursos nela existentes possam ser usados para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos” (*ibidem*). As tarefas de conciliar e manter um ambiente propício para a aprendizagem, compartilhar as metas com a equipe docente e favorecer o desenvolvimento de um trabalho coletivo (de forma que os agentes se sintam incluídos no processo) têm sido apontadas como estratégias de uma gestão eficaz.

Considerando esta centralidade do trabalho do diretor escolar, Oliveira e Paes de Carvalho (2015) desenvolveram um estudo para estimar a relação que pode ser estabelecida entre o trabalho do diretor das escolas municipais e estaduais brasileiras e os resultados alcançados pelos seus alunos nos testes de larga escala. O estudo utilizou os dados disponibilizados pelas edições de 2007, 2009 e 2011 da Prova Brasil e envolveu a criação de um índice: o Índice de Liderança do Diretor<sup>1</sup>, construído a partir da percepção dos professores da escola<sup>2</sup>. Na análise realizada, as autoras também consideraram a influência da forma de acesso ao cargo de diretor – que pode variar conforme a interpretação do princípio da gestão democrática inscri-

<sup>1</sup> KMO = 0,916; 0,907 e 0,918 e Alpha de Cronbach = 0,917, 0,918 e 0,926, respectivamente, a cada edição da Prova Brasil.

<sup>2</sup> Os itens do questionário contextual dos professores que compuseram este índice foram: O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho; Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional; O(A) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola; O(A) diretor(a) estimula as atividades inovadoras; O(A) diretor(a) dá atenção especial a aspectos relacionados com a aprendizagem dos alunos; Sinto-me respeitado (a) pelo(a) diretor(a); Respeito o diretor.





to na Constituição de 1988 e na LDB/1996 de cada rede de ensino – sobre o desempenho dos alunos em matemática.

Utilizando os dados válidos do questionário contextual aplicado aos estudantes de 5º ano participantes de cada uma das edições da Prova Brasil mencionada, foram analisadas as características socioeconômicas destas escolas. Para isso, foi considerada como *proxy* de Nível Socioeconômico, ou NSE médio do alunado, a máxima escolaridade de seus pais informada pelas respostas aos questionários contextuais dos alunos<sup>3</sup>. A escolaridade dos pais de alunos tem sido utilizada como indicador de nível socioeconômico em vários estudos, considerando a estreita relação entre escolaridade e renda familiar (HASEMBALG e SILVA, 2000; SILVA e BARBOSA, 2012; CURY e MENEZES-FILHO, 2006; MENEZES-FILHO, 2007; entre outros). Como medida indicativa do desempenho de aprendizagem nas escolas, o estudo considerou o resultado médio em Matemática do 5º ano das escolas analisadas (escolas brasileiras estaduais e municipais).

Foram estimados três modelos de regressão logística, um para cada edição da Prova Brasil, tendo como variável dependente a Proficiência média em Matemática dos alunos do 5º ano e controlando pela variável indicativa do NSE médio da escola. Entre as variáveis testadas no estudo, encontrou-se uma associação significativamente positiva entre o Índice de Liderança do Diretor e os resultados dos alunos em todas as três edições:

Tabela 1: Resumo dos resultados encontrados para o Índice de Liderança do Diretor<sup>4</sup>

Ano	Escolas Estaduais			Escolas Municipais		
	b	Sig	D.P.	b	Sig	D.P.
2007	0,088	0,000	0,320	0,079	0,000	0,175
2009	0,112	0,000	0,455	0,109	0,000	0,222
2011	0,125	0,000	0,439	0,131	0,000	0,199

Fonte: Oliveira e Paes de Carvalho, 2015.

<sup>3</sup> Esta variável foi criada a partir das respostas dos alunos sobre a escolaridade dos pais, sendo agregada por escola a proporção dos pais que possuíam escolaridade igual ou superior ao ensino médio.

<sup>4</sup> Maiores detalhes sobre o estudo estatístico podem ser consultados em Oliveira e Paes de Carvalho, 2015.



O resultado apresentado nos permite inferir que a liderança do diretor favorece um clima institucional adequado para um trabalho pedagógico mais eficaz, o que, por sua vez, é propício para o bom desempenho dos alunos. Como foram controladas as características de origem socioeconômica dos alunos, podemos considerar que o trabalho de uma gestão eficaz da escola (percebida pelos docentes) atua positivamente para o resultado acadêmico da escola, independentemente das características de seu alunado. É interessante observar que esta variável preditora apresenta uma associação mais forte no caso das escolas estaduais do que nas escolas municipais (na maior parte dos casos). Uma das hipóteses plausíveis que poderiam explicar esse resultado é que, entre 5.600 municípios em um país continental e muito desigual como o Brasil, há um contraste maior nas informações medidas. Esta diferença pode implicar a necessidade de adicionar outros preditores para explicar de forma mais precisa as especificidades locais, particularmente nas redes municipais. Também se destaca que o valor *b* indicativo do tamanho da associação encontrada entre o índice criado e a variável dependente (proficiência média em matemática) aumentou ao longo das três edições da Prova Brasil, tanto nas escolas municipais quanto nas escolas estaduais. Esse aumento indica que o trabalho desempenhado pelos diretores (conforme a percepção dos professores de sua escola) tem sido responsável por uma maior parcela da explicação sobre as diferenças de resultados entre as escolas.

Outro aspecto estudado foi que a escola ter um diretor indicado para o cargo tem uma relação negativa com os resultados de aprendizagem, nos três anos analisados, conforme se observa na tabela 2 que se segue:

Tabela 2: Resumo dos resultados encontrados para Forma de Provimento do Cargo de Diretor (considerando a situação em que o diretor é indicado)<sup>5</sup>

Ano	Escolas Estaduais			Escolas Municipais		
	b	Sig	D.P.	b	Sig	D.P.
2007	0,129	0,000	0,580	0,137	0,000	0,309
2009	0,235	0,000	0,916	0,175	0,000	0,415
2011	0,187	0,000	0,798	0,145	0,000	0,362

Fonte: Oliveira e Paes de Carvalho, 2015.

<sup>5</sup> Maiores detalhes sobre o estudo estatístico podem ser consultados em Oliveira e Paes de Carvalho (2015).



Ainda que se considerem as limitações de pesquisa relacionadas aos instrumentos de medida (itens disponíveis nos questionários da Prova Brasil sobre o tema e qualificação dos respondentes - poucos professores por escola respondem, uma vez que os instrumentos são aplicados apenas aos regentes das turmas avaliadas), o trabalho traz importante contribuição para o campo da pesquisa sobre a gestão escolar ao direcionar a atenção para a análise desta a partir da percepção docente.

## **A Liderança do Diretor e a construção de um ambiente propício à aprendizagem**

Considerando a relevância do trabalho do diretor para a qualidade do resultado escolar (apontada em estudos nacionais e internacionais) e a relação estatística proposta pelo trabalho apresentado na seção anterior, acreditamos ser importante discutir *como* este trabalho se operacionaliza dentro da escola na condução de melhorias no desempenho de seu aluno. Para tanto, apresentamos nesta seção uma síntese dos resultados encontrados pelo Survey GESQ 2014<sup>6</sup>, que envolveu a aplicação de questionários dirigidos a diretores e professores da educação básica, especialmente desenvolvidos e testados para levantar dados sobre a gestão, a liderança e o clima escolar. Os questionários foram aplicados em 2014 a uma amostra representativa do grupo de escolas municipais do Rio de Janeiro que atendiam, naquele ano, aos dois segmentos do ensino fundamental (N = 163, n= 42). A escolha por trabalhar com escolas com esta característica se deu tanto pela hipótese de uma maior complexidade do trabalho da direção escolar nestes espaços, como pela possibilidade de atingir um número maior e mais diversificado de professores respondentes (OLIVEIRA, 2015).

O *survey* teve um retorno positivo de 27 escolas (escolas com poucos questionários respondidos por professores ou escolas onde o diretor não respondeu o questionário foram descartadas) após o processo de reposição da amostra. Assim, trabalhamos com uma subamostra que nos possibilitou

---

<sup>6</sup> Trabalho desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação - PUC-/Rio, apresentado na Tese "As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro" (OLIVEIRA, 2015).



generalizações para o universo pesquisado e permitiu levantar importantes informações sobre o trabalho desempenhado pelo diretor e as percepções dos professores nestas unidades.

O trabalho estatístico com os dados coletados, especialmente a partir das respostas dos professores, envolveu a criação de índices através do procedimento de análise fatorial<sup>7</sup>, dentre os quais destacamos: Índice de Satisfação do Professor no Trabalho e o Índice de Percepção sobre o Ambiente Escolar. (Os indicadores da validade e da confiabilidade de cada índice, bem como as variáveis que compuseram cada um deles com suas respectivas cargas, encontram-se no Anexo I ao final do texto).

Para analisar a relação entre os índices criados e os resultados escolares, estimamos dois modelos de regressão linear tendo como variáveis dependentes o Índice de Satisfação do Professor no Trabalho e a Proficiência Média dos alunos do 5º ano em Matemática (em ambos os casos, considerando a média por escola), respectivamente. A opção por estas variáveis se justificou pela necessidade de analisar os reflexos do trabalho do diretor em duas vias: a qualidade do trabalho docente (entendendo que professores mais satisfeitos no trabalho desenvolvem um trabalho mais eficaz) e o desempenho dos alunos de sua escola (OLIVEIRA, 2015). Buscamos medir o nível de satisfação dos professores entendendo que: i) questões contextuais relacionadas ao trabalho do diretor e ao clima escolar interferem neste nível de satisfação (BARRÈRE, 2014; BOYD *et al.*, 2011; BRITO & COSTA, 2010); e ii) professores mais satisfeitos no trabalho desempenham sua função instrucional de forma mais comprometida (PRICE, 2012; GOU-LART JUNIOR & LIPP, 2011). No primeiro modelo, utilizamos como variável de controle a faixa etária dos professores e no segundo modelo utilizamos o NSE médio da escola (medido através do nível de escolaridade médio dos pais dos alunos, conforme explicitado na seção anterior).

Nos dois modelos estimados, a variável que se associou mais positivamente com o Índice de Satisfação no Trabalho e com a Proficiência Média em Matemática no 5º ano foi o Índice de percepção do Ambiente Escolar ( $\alpha$

<sup>7</sup> O procedimento detalhado e a descrição dos índices podem ser consultados em Oliveira (2015).



=0,27,  $pvalue < 0,01$  no primeiro caso;  $\alpha = 5,8$ ,  $pvalue < 0,05$  no segundo caso). A variável usada para sintetizar a percepção dos professores sobre o ambiente escolar<sup>8</sup> melhora significativamente o poder explicativo para a variância das duas variáveis dependentes. Podemos inferir destes resultados exploratórios que trabalhar em uma escola onde se reconheça um ambiente adequado para o trabalho escolar é positivamente significativo para o sentimento de pertencimento do professor e para o desejo de continuar trabalhando naquela escola, traduzido no seu nível de satisfação. Da mesma forma, estudar em uma escola onde há esta percepção positiva do ambiente escolar é positivamente significativo para os resultados dos alunos.

Sobretudo, destaca-se que a entrada do Índice de Percepção do Ambiente Escolar no modelo reduz o coeficiente da associação entre o NSE médio das escolas e os resultados dos alunos. Antes dessa inserção, a variável indicativa do nível socioeconômico (NSE) médio da escola explicava, sozinha, 52% da variância dos resultados das escolas na Proficiência em Matemática do 5º ano. O modelo que agrega a variável sobre a Percepção do Ambiente Escolar (reportada pelos professores) aumenta o poder de explicação desta variável para 59%<sup>9</sup>. Isso significa que o incremento de um desvio padrão na variável de NSE resulta no aumento de 13,2 pontos na média de Proficiência em Matemática - 5º ano da escola, porém, quando analisado em conjunto com o Índice de Percepção do Ambiente Escolar, essa relação muda: o incremento de um desvio padrão na variável de NSE resulta no aumento de 10,9 pontos na média de Proficiência em Matemática do 5º ano da escola, e o incremento de 1 desvio padrão no Índice de Percepção do Ambiente Escolar resulta no aumento de 5,8 pontos na mesma variável.

Esse resultado autoriza explorar a hipótese de que em escolas onde os professores reportam percepções mais positivas do ambiente escolar, os resultados dos alunos tendem a ser melhores, independentemente de sua origem socioeconômica. Mostra-se assim importante aprofundar esta análise e pensar em alternativas de intervenções produtivas no sentido de

---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que o índice criado não agrega nenhuma variável referente à infraestrutura da escola, dimensão não analisada por esta pesquisa.

<sup>9</sup> Diminuindo o coeficiente de regressão da variável NSE de 13,2 para 10,9.



criar, nas escolas públicas brasileiras, ambientes mais propícios ao trabalho docente e à aprendizagem dos alunos.

Sendo adotado pela pesquisa como uma dimensão do clima escolar, o ambiente de aprendizagem (medido pelo Índice de Percepção do Ambiente Escolar) merece atenção cuidadosa. A relação apresentada nos dá indícios de que a manutenção de um ambiente apropriado à aprendizagem deve estar entre as prioridades do diretor escolar. Com efeito, o estudo de Urick e Bowers (2014) já apontava esta prioridade: “Nos estudos mais recentes, os comportamentos de liderança que contribuem para a criação de um bom clima escolar foram identificados como tendo maior influência nos resultados de professores e alunos em comparação com as tarefas administrativas e gerenciais” (URICK & BOWERS, 2014, p. 98, nossa tradução)

Ainda que reportem uma análise realizada a partir de uma amostra reduzida, os dados apresentados nesta seção apontam importantes indícios para refletirmos sobre as questões que envolvem a gestão escolar. Vários estudos (SAMMONS, 2008; ALVES & FRANCO, 2008, TORRECILLA, 2008, LEITHWOOD, 2009; SOARES e TEIXEIRA, 2006; entre outros) têm apontado o efeito indireto da gestão escolar para a aprendizagem dos alunos e, como procuramos discutir neste trabalho, esse efeito passa pela relação que o diretor estabelece com os professores. Os dados apresentados indicam pistas sobre a direção desta relação, sobretudo ressaltando a importância de sua liderança na manutenção de um ambiente adequado para as atividades escolares.

## **Considerações finais**

À guisa de conclusão – necessariamente provisória e sujeita ao debate democrático –, pensamos ser fundamental a ampliação da discussão sobre a gestão escolar e seu potencial de influência nos resultados educacionais. Além da necessidade de desenvolver mais estudos que subsidiem este debate, parece-nos importante destacar a relevância de seu desenvolvimento considerando toda a complexidade da intervenção dos gestores escolares, desde as condições de provimento do cargo, de sua formação profissional e das condições de exercício efetivo de seu papel como liderança na escola.



Os resultados de pesquisa recolhidos da literatura educacional e dos estudos apresentados neste artigo apontam uma pauta de pesquisa e de discussão pública sobre a gestão da escola pública brasileira, que articule tanto os aspectos macropolíticos relacionados às políticas das diferentes redes públicas de ensino no que se refere à escolha dos diretores, como àque- las políticas de formação inicial e continuada de profissionais de educação que muitas vezes pouco valorizam o preparo técnico e político daqueles que atuarão como diretores das escolas. Ressalta-se, ainda, a importância de a formação de professores em geral e de futuros gestores, em particular, considerar, como uma das facetas estratégicas desta formação, o conheci- mento dos indicadores educacionais e o desenvolvimento das capacidades de diagnóstico dos resultados escolares e do ambiente de aprendizagem ofertado aos alunos, sem perder de vista as relações entre os agentes esco- lares que nele atuam.

Acreditamos que o aprofundamento e ampliação dos estudos sobre o papel e os desafios da gestão escolar – numa interação dialógica e plural com as instituições responsáveis por sua formação e pelo provimento de suas condições de trabalho – podem-se configurar como um novo campo de possibilidades de intervenção do diretor para assegurar uma verdadeira e justa democratização da educação escolar.

## Referências

ALVES, M. T. G. e FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BARBOSA, M. L. de O. *Desigualdade e desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira*. Belo Horizonte, MG: Argumentvm, 2009.

BARRÈRE, A. Controlar ou avaliar o trabalho docente? Estratégias dos diretores numa organização escolar híbrida. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, jun. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 13 fev. 2014.



BONAMINO, A. A evolução do Saeb: desafios vencidos e perspectivas para o futuro. In: *Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB): 25 anos*. Em aberto, nº 96, Brasília, INEP, set. 2016.

BOYD, D.; GROSSMAN, P.; ING, M.; LANKFORD, H.; LOEB, S.; WYCKOFF, J. The Influence of School Administrators on Teacher Retention Decisions. *American Educational Research Journal*, v. 48, n. 2, p. 303–333, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, 1988. Versão atualizada disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei 9.394/96. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 08 mar. 2012.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 08 abr.2015.

BRASIL. MEC/INEP. *Prova Brasil 2007 - microdados*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2014.

BRASIL. MEC/INEP. *Prova Brasil 2009 - microdados*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2014.

BRASIL. MEC/INEP. *Prova Brasil 2011 - microdados*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2014.

BRITO, M. S. T.; COSTA, M. Práticas e percepções docentes e suas relações com o prestígio e clima escolar das escolas públicas do município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 45, p. 500- 510, set./dez. 2010.

BROOKE, N. Responsabilização Educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. v.1 , n.1, p. 93-109. 2008.

BROOKE, N. & SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CREEMERS, B. and REEZIGT, G. School level conditions affecting the effectiveness of instruction. In: *School Effectiveness and School Improvement*, v. 7, n. 3, p. 197-228, 1996.





CURY, A.; MENEZES-FILHO, N. *Os efeitos da pré-escola sobre salários, escolaridade e proficiência*. São Paulo: IBMEC, 2006.

FRANCO, C. O Saeb: potencialidades, problemas e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.17, p.127-133, 2001.

FRANCO, C. *et al.* Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 55, abr./jun. 2007, p. 277-298.

GOULART JUNIOR, E.; LIPP, M.E. Estilo de liderança e stress: uma pesquisa em escolas estaduais de ensino fundamental. *RBPAAE - Revista Brasileira de Política e Administração Escolar*, v.27, n.2, p. 265-283, maio/ago. 2011.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. Tendências de desigualdade educacional no Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 3, p. 423-445, 2000.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.

\_\_\_\_\_. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S.; MOURA, F. Utilização da teoria de resposta ao item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, p. 283-296, 2003.

LEITHWOOD, K. *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago: Salesianos Impresores, 2009.

\_\_\_\_\_; PATTEN, S. e JANTZI, D. - Testing a Conception of How School Leadership Influences Student Learning. *Educational Administration Quarterly*, v. 46 n.5, p. 671-706, 2010.

\_\_\_\_ e SUN, J. - The Nature and Effects of Transformational School Leadership: A Meta-Analytic Review of Unpublished Research. *Educational Administration Quarterly*, v. 48 n.3, p. 387-423, 2012.

MENEZES-FILHO, N. *Os determinantes do Desempenho Escolar do Brasil*. Sumário Executivo. 2007. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>. Acesso: 21 set. 2016.



OLIVEIRA, A. C. P. *As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro*. 2015. 284 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/25774/25774.pdf>. Acesso: 21 set. 2016.

\_\_\_\_; PAES DE CARVALHO, C. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. In: *37ª Reunião Nacional da ANPED*, 2015, Florianópolis. *Anais*. Disponível em <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT14-4213.pdf>. Acesso: 20 set. 2016.

PRICE, H. Principal-Teacher Interactions: How Affective Relationships Shape Principal and Teacher Attitudes. *Educational Administration Quarterly*, v. 48 n.1, p. 39-85, 2012.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_, HILLMN, J. & MORTIMORE, P. *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of Effectiveness Research*. London, Office for Standards in Education (OFSTED), 1995.

SILVA, N. V. e BARBOSA, M.L.O. Desempenho individual e Organização escolar na realização educacional. *Sociologia & Antropologia*, v.02.04: p. 159 -184, 2012.

SOARES, J. F. O Efeito da escola no Desempenho Cognitivo de seus Alunos. *REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, jul./dez. 2004, vol. 2, n. 002, p. 83-104.

\_\_\_\_. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 130, jan./abr. 2007, p. 135-160.

\_\_\_\_ & ALVES, M. T. G. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*. 2013, vol.43, n.149, p. 492-517.

SOARES, T. M. & TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 17, n. 34, maio/ago, 2006.

TORRECILLA, F. J. M. Um panorama da pesquisa Ibero-americana sobre a eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.



URICK, A. and BOWERS, A. What Are the Different Types of Principals Across the United States? A Latent Class Analysis of Principal Perception of Leadership. *Educational Administration Quarterly*, v. 50, n.1, p. 96-134, 2014.

## Anexo I

Quadro 1: Cargas Fatoriais das Variáveis Relativas à percepção dos Professores sobre sua Satisfação no trabalho

Índice de Satisfação no Trabalho (P)	
Variável	Carga Fatorial
Eu estou satisfeito com o tamanho da minha turma.	0,675
Às vezes considero perda de tempo dar o melhor de mim nesta escola.	0,710
Eu me sinto satisfeito em trabalhar nesta escola.	0,643
Eu penso em me transferir para outra escola.	0,653
Se eu pudesse, escolheria outra carreira.	0,710

KMO: 0,675

Alpha de Cronbach: 0,610

Extraction Method: Principal Component Analysis

Quadro 2: Cargas Fatoriais das Variáveis Relativas à percepção dos Professores sobre o Ambiente Escolar

Índice de Percepção do Ambiente Escolar (P)	
Variável	Carga Fatorial
Como você avalia os seguintes aspectos da sua escola: Disciplina/comportamento dos alunos	0,767
Como você avalia os seguintes aspectos da sua escola: Relação dos alunos com os professores	0,909
Como você avalia os seguintes aspectos da sua escola: Relação dos professores com os alunos	0,842
Como você avalia os seguintes aspectos da sua escola: Relação entre os alunos e os funcionários	0,847

KMO: 0,784

Alpha de Cronbach: 0,851

Extraction Method: Principal Component Analysis

(Fonte de todos os quadros: Elaborado pelas autoras. Survey GESQ 2014)







# **DELINEAMENTOS NORMATIVOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA**

***Maria Goreti Farias Machado  
Nalú Farenzena***

## **Introdução**

O financiamento da educação tem sido, desde o período de redemocratização do país, nos anos 1980, um dos temas centrais da agenda pública e governamental da política educacional brasileira. Para as definições específicas do financiamento, têm convergido muitas das concepções de organização da educação e de distribuição de encargos e de poder decisório para a formulação e implementação de planos, projetos e ações governamentais.

Várias questões-chave têm tido relativo consenso, no campo do financiamento da educação, entre essas, com mais força, as necessidades e desafios referentes a: aumento e distribuição do fundo público para a educação pública; cooperação entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos, especialmente posta por variações e desigualdades regionais e locais; aperfeiçoamento de instrumentos e processos de *accountability* (prestação de contas, controle e responsabilização) dos gastos e ações, nos âmbitos estatal e social. Todas essas questões-chave se relacionam, de diferentes modos, com perspectivas de superação das desigualdades nas condições de acesso e permanência na educação, bem como de construção de uma organização sistêmica democrática na educação; são questões presentes na agenda de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

Este texto contém conteúdos de caráter introdutório sobre a temática do financiamento da educação, com ênfase na Educação Básica; destina-se a leitores que queiram conhecer elementos básicos das finanças públicas referidos

ao setor da educação: fontes e usos de recursos, redistribuição de recursos, controle do uso dos recursos e políticas de destinação de recursos a escolas.

Mesmo com essa delimitação do texto, reiteramos que o financiamento público da educação deve ser compreendido na sua dimensão política, tanto por incidir nas possibilidades de promoção social da igualdade, da qual a educação escolarizada é portadora de promessas, quanto pelo fato de que as decisões públicas sobre as finanças da educação são, sempre, objeto de acirradas disputas e negociações políticas.

## **Constituição Federal e financiamento da educação: mudanças**

A Constituição Federal de 1988 (CF1988), também conhecida como Constituição cidadã, pela afirmação de direitos até então cassados pela ditadura e de outros novos direitos concebidos na perspectiva de uma democratização substantiva da sociedade brasileira, contém dispositivos de base que orientam a política educacional, entre os quais encontram-se preceitos basilares sobre a estrutura do financiamento público da educação, ligados diretamente às responsabilidades do Estado e das esferas de governos na educação.

O art. 212 da CF 1988 trata da vinculação de receita de impostos à educação, da oferta e do financiamento de programas suplementares de alimentação e assistência à saúde e estabelece o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação.

Mudanças importantes, ligadas direta ou indiretamente ao financiamento da Educação Básica, dispostas na CF de 1988, ocorreram nos 25 anos seguintes à sua promulgação, por meio de emendas constitucionais (EC), dentro do processo chamado por Farenzena e Luce (2013) de *agenda constituinte da educação*<sup>1</sup>. No que diz respeito ao financiamento público da educação, pontuamos as principais mudanças na sequência.

EC nº 14/96 – instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para o ensino fundamental;

<sup>1</sup> As autoras tomaram como referência a discussão de Couto (1997) sobre constitucionalização da agenda de políticas públicas após a promulgação da CF de 1988.



EC nº 53/07 – instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estendendo a abrangência de fundos a toda a educação básica; também ampliou o uso do salário-educação para toda a educação básica (antes restrito ao ensino fundamental);

EC nº 55/07 – ampliou o percentual das transferências da União para os municípios via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), passando de 22,5% para 23,5% dos recursos oriundos do recolhimento do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); isso repercutiu positivamente na disponibilidade de recursos para as prefeituras e, conseqüentemente, aumentou os recursos vinculados para a Educação Básica no âmbito municipal;

EC nº 59/09 – revinculou recursos retirados da educação pela desvinculação das receitas da União (DRU); instituiu a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos de idade e a conseqüente priorização financeira da educação básica dirigida a este segmento, ampliando a abrangência dos programas suplementares de alimentação, assistência à saúde, material didático e transporte escolar para todas as etapas da Educação Básica; determinou que o Plano Nacional de Educação (PNE) fixe meta de gasto público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

É relevante destacar que, em adição aos recursos definidos na Constituição, em 2013, foi editada a Lei nº 12.858, com duas determinações importantes para o financiamento da educação: a destinação, para a educação e a saúde, de recursos públicos de *royalties* e de participação especial oriundos da exploração de petróleo e gás natural de contratos com declaração de comercialidade a partir de 03/12/2013, sendo que para a educação a fatia é maior: 75%; a destinação de 50% dos recursos do fundo social do pré-sal para a educação.

Com a aprovação da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, foi fixada uma meta de gasto público em educação como proporção do PIB: 7% até o quinto ano de vigência do Plano (2019) e 10% até 2014. O atingimento de tal meta demandará mais recursos para a educação, estando pendente, contudo, quais serão as fontes que permitirão o aumento, bem como a contribuição dos entes federativos no esforço de



expansão e qualificação da educação, ambas as dimensões presentes nas demais metas do PNE. O contexto de crise econômica do país, desde 2014, bem como o novo cenário político do país, em 2016, tornam mais restritas as possibilidades de efetivação da meta 20 e, conseqüentemente, de outras metas do PNE.

### **Prioridades de oferta de educação das três esferas de governo e o financiamento da educação básica**

As prioridades de atuação na oferta escolar e as responsabilidades de financiamento da educação para as três esferas de governo estão definidas na Constituição Federal. A prioridade de oferta e de financiamento dos municípios é a educação infantil e o ensino fundamental. Os estados têm como prioridade o ensino fundamental e o ensino médio. A União é responsável pela manutenção da rede de federal de ensino e também pela assistência técnica e financeira para a educação dos municípios e dos estados.

As mudanças na estrutura do financiamento da educação atravessam um período muito dinâmico desde a promulgação da CF de 1988. Essa, além de reafirmar a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), institui fundos, mantém o salário-educação, trata da garantia do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de *programas suplementares* de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A principal fonte de financiamento da educação nas três esferas de governo advém da vinculação da receita de impostos e surgiu, pela primeira vez, na Constituição de 1934. Na atual Constituição, foi estabelecido, no artigo 212, que a União deve aplicar pelo menos 18% da sua receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino; para os estados e municípios, a proporção é de 25%. A distribuição desses recursos deve priorizar o atendimento do ensino obrigatório, a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE, com aplicação exclusiva na MDE.





A Lei nº 9.394/96, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), explicita, nos seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas educacionais que podem ser incluídas na MDE e aquelas que não fazem parte da MDE, o que é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Definição dos Itens de Gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Constituem gastos na MDE	Não constituem gastos na MDE
<p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (LDB)



## FUNDEF e FUNDEB

Duas emendas constitucionais alteraram a Carta de 1988 significativamente, no que diz respeito ao financiamento. Tais mudanças incluem a criação do Fundef (EC nº 14/96) e do Fundeb (EC nº 53/07) e a redefinição do papel da União na assistência técnica e financeira aos governos subnacionais.

O Fundef e o Fundeb, fundos de natureza contábil e de caráter redistributivo, no âmbito de cada estado, visam a promover a universalização do ensino público obrigatório e a valorização do magistério; o Fundeb visa também à manutenção e ao desenvolvimento da educação não obrigatória. Em ambos, a União complementa os fundos deficitários<sup>2</sup>.

A EC nº 53/06 ampliou a abrangência da redistribuição de recursos da receita de impostos vinculada à educação, por meio do Fundeb. É constituído por recursos oriundos de impostos já incluídos no Fundef, novos impostos, um percentual maior de contribuição e com maior participação da complementação da União. Tem vigência de 14 anos (2007 a 2020), foi implementado gradualmente, de 2007 a 2009, quando atingiu o percentual de contribuição de 20% das fontes de receitas de impostos que o constituem, além da inclusão de todas as matrículas para fins de cálculo da distribuição dos recursos entre os entes. O trânsito entre um e outro fundo foi entendido por nós da seguinte maneira:

A imagem de *continuum* não significa que Fundef e Fundeb sejam a mesma coisa, mas sim que há uma relação de continuidade entre ambos, uma vez que contam com um referencial que embasa a redistribuição intergovernamental de recursos e um formato operacional e institucional que guardam semelhanças (FARENZENA; MACHADO, 2007, p.2)

O acúmulo produzido na implementação do Fundef contribuiu para a definição de avanços na política de fundos e melhorou a estrutura do financiamento, com inclusão das etapas e modalidades da Educação Básica

<sup>2</sup> Chama-se de deficitários os fundos dos estados cujos recursos próprios – do governo estadual e prefeituras – não garantiriam o valor mínimo nacional por aluno (FARENZENA, 2006).



e fixação de um leque maior de ponderações das matrículas, numa tentativa de considerar a diferenciação de custos entre etapas, modalidades e situações de oferta. A distribuição dos recursos entre cada estado e seus municípios é feita por meio de coeficientes calculados com base em critérios, dos quais cabe destacar: número de matrículas nas etapas de atuação prioritária e fatores de ponderação<sup>3</sup>.

Na Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundeb, é prevista a possibilidade de computar, para fins de cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos entre os entes, matrículas de instituições privadas que mantenham convênios com estados ou municípios, nos seguintes segmentos: creche, pré-escola, educação especial e educação do campo com formação por alternância.

O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o referencial mínimo a ser assegurado em relação a cada aluno matriculado; cabe à União complementar o Fundeb dos estados que não garantem, com recursos próprios das prefeituras e governo estadual, esse valor. O valor da complementação da União ao Fundeb deve corresponder a, pelo menos, 10% dos recursos de contribuição dos governos estaduais e das prefeituras. O valor e o processo de distribuição da complementação efetuados a cada ano é que terminam por definir o valor mínimo nacional por aluno. Nos últimos anos, essa complementação tem beneficiado os fundos de dez estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino na Educação Básica, ações estas listadas no Quadro 1. Pelo menos 60% dos recursos anuais totais que cada ente recebe do Fundeb devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Os 40% restantes, além de também poderem ser utilizados na remuneração dos profissionais da educação, podem ser utilizados em outras rubricas de MDE.

<sup>3</sup> Fatores para cada etapa, modalidade ou situação de oferta; em 2014, foram fixadas ponderações para 19 casos, com variação de 0,8 a 1,3.



Em 2016, o Fundeb encontra-se no seu 10º ano de implementação. Sua validade encerra em 2020. É provável que seja renovado, porém, o Plano Nacional de Educação, ao estabelecer o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação básica, provavelmente levará a redefinições importantes neste fundo redistributivo, a fim de atender as demandas educacionais com base em padrão de qualidade nacional.

## **O salário-educação**

O salário-educação, fonte complementar de financiamento da educação, está previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal e regulamentado nas Leis 4.024/96, 9.766/98 e 11.457/07. Foi criado em 1964 e, ao longo dos anos, passou por inúmeras mudanças no que se refere, entre outros, a alíquotas, isenções, distribuição e destinação dos recursos.

Trata-se, atualmente, de uma contribuição social, cujo valor a recolher é o correspondente a 2,5% sobre a folha de contribuição dos empregados das empresas e entidades vinculadas ao regime geral da previdência, arrecadada pela Secretaria da Receita Federal. No texto original da Constituição de 1988, estava previsto que o salário-educação era fonte complementar de financiamento do ensino fundamental, e que as empresas poderiam deduzir da contribuição devida a aplicação direta realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. A EC nº 14/96 extinguiu essa possibilidade, fortalecendo, assim, a aplicação exclusiva no ensino fundamental público, e a EC nº 53/06 estabeleceu o uso do salário-educação para toda a Educação Básica.

A contribuição é repartida entre o governo federal (que fica, atualmente, com uma proporção em torno de 40%) e governos estaduais e municipais, de acordo com o que é arrecadado em cada estado e com as proporções de matrículas na Educação Básica. O montante apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira, sendo os recursos dirigidos aos caixas de governos estaduais e municipais ou diretamente a escolas. Os recursos da União, dos estados e dos municípios financiam despesas de custeio, formação, obras e aquisição



de equipamentos para a educação básica, sendo vedada utilização para pagamento de pessoal.

## **As transferências legais e voluntárias da união na educação**

Na categoria de transferências legais são incluídos os recursos que devem ser transferidos pelo governo da União para estados, Distrito Federal e municípios por força de determinação da Constituição da República ou de lei federal. Estes representam um mecanismo para cumprir as função suplementar e redistributiva da União na educação<sup>4</sup>. Incluem-se nessa categoria: a complementação da União ao Fundeb; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); o Programa Dinheiro Direto na Escola (modalidade Básico) (PDDE); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); o Programa Brasil Alfabetizado (PBA); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec).

A União realiza também as chamadas transferências voluntárias<sup>5</sup>, representadas pelos recursos financeiros repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em decorrência da celebração de convênios, termos de compromisso ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do governo. A União estabelece os critérios e as condições para realização dessas transferências. Atualmente, em decorrência da Lei nº 12.965/12, o Plano de Ações Articuladas (PAR), existente desde 2007, passou a ser requisito legal para a assistência voluntária da União na educação básica<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> A referência, neste item, é às transferências obrigatórias que não fazem parte da categoria “repartição de receitas”, como é o caso, por exemplo, do salário-educação ou fundos de participação.

<sup>5</sup> Segundo o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é considerada transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”.

<sup>6</sup> O PAR é um planejamento estratégico que contém diagnóstico e ações; dessas últimas, parte é de responsabilidade dos entes subnacionais (estado, DF ou municípios) e parte conta com apoio técnico ou financeiro da União. Segundo o art. 1º da Lei nº 12.965, de 2012: “O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR”.



Uma parcela dos recursos federais, tanto da assistência legal quanto da assistência voluntária, é repassada às escolas, no sentido de contribuir com a sua autonomia financeira. Esta autonomia tem implicações importantes na gestão da escola, envolvendo a participação, o planejamento coletivo e o acompanhamento da aplicação dos recursos recebidos pelas instituições. Na seção 8, mais abaixo, descreveremos, resumidamente, o programa mais abrangente de repasse de recursos federais às escolas: o PDDE Básico.

## **O controle na aplicação dos recursos públicos**

O controle da aplicação dos recursos públicos, incluindo os da educação, é realizado pelos órgãos de controle interno, da União – Controladoria Geral da União (CGU) –, dos estados e dos municípios. Também é exercido pelos órgãos com atribuição de controle externo, cabendo dar destaque aos poderes legislativos e aos órgãos autônomos que os apoiam, ou seja, os tribunais de contas dos estados, DF e municípios, assim como ao Tribunal de Contas da União (TCU), este último no que diz respeito às atribuições da União, como, por exemplo, na complementação da União ao Fundeb. No Rio Grande do Sul, o controle externo é realizado pela Assembleia Legislativa ou câmaras municipais, com apoio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). Uma atribuição do TCE-RS no controle externo é a de promover capacitações voltadas aos servidores que atuam nos controles internos dos Municípios, com objetivo de atuar preventivamente na correção de rumos em eventuais irregularidades na gestão. Além desta, o TCE-RS, desde 2008, tem fiscalizado e emitido alertas aos Municípios que apresentam taxa de atendimento insuficientes da educação infantil, em creches e em pré-escolas, para o cumprimento das Metas do PNE.

No controle, também é relevante o controle social, seja ele mais amplo ou referido a determinados setores ou políticas. Na área da educação, é de destacar a atuação dos conselhos de educação, dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e dos conselhos de alimentação escolar.

Ilustramos, resumidamente, o processo de controle institucional com o Fundeb e com os conselhos do Fundeb.



A prestação de contas do Fundeb deve ocorrer em três momentos: mensalmente, ao conselho de acompanhamento e controle social (CACS-Fundeb), estadual ou municipal; bimestralmente deve ser publicizado um resumo da execução orçamentária; e, anualmente, ao respectivo tribunal de contas, conforme instruções destas instâncias de controle.

O CACS-Fundeb deve acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho do Fundeb no âmbito da União, bem como os conselhos estaduais e municipais de educação, somam-se às instâncias de controle e fiscalização dos recursos do Fundo, constituindo-se, peculiarmente, como instâncias com representação social.

De acordo com as Leis nºs 11.494/07 e 12.695/12, são competências do CACS-Fundeb: acompanhamento e realização do controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; acompanhamento da aplicação e análise das prestações de contas dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; acompanhamento da aplicação dos recursos repassados pela União para execução das ações do PAR.

## **Programa dinheiro direto na escola (PDDE)<sup>7</sup>**

Na educação básica brasileira, há estados e municípios que contam com programas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas. As regras destes programas são bastante diversificadas, porém, podemos apontar que são ações que dão consecução à determinação do art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pois este preceitua que os sistemas de ensino devem assegurar às escolas públicas de educação básica

<sup>7</sup> Informações retiradas do site do FNDE na internet (ver referências), da Lei nº 11.497/09 e Resolução CD/FNDE nº 10/13.



“[...] progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de **gestão financeira**” (grifos nossos). Para ilustrar esse traço da política de financiamento da educação, fazemos aqui a descrição do programa federal de repasse de recursos às escolas.

O PDDE possui diversas modalidades que integram a assistência voluntária da União na educação básica, entre elas o repasse de recursos para execução dos seguintes programas: PDE-Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola); Educação Integral (Mais Educação); Ensino Médio Inovador; Escolas do Campo; Escola Acessível.

Uma das modalidades do PDDE é chamada de *Básico* e distingue-se das anteriores pelo fato de integrar a assistência financeira legal e automática da União e também por prever o repasse de recursos a todas as escolas públicas de Educação Básica. Na sequência, essa modalidade é caracterizada.

A União, por intermédio do FNDE, transfere recursos às escolas públicas de educação básica, a escolas beneficentes da educação especial e aos polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A Lei nº 11.497/09 estabelece que o PDDE visa a contribuir para a garantia de funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, ao que a resolução CD/FNDE nº 10/13 acrescenta o incentivo à autogestão escolar e ao exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social. Iniciou no ano de 1995, por muitos anos ficou restrito ao ensino fundamental e desde 2009 contempla as escolas que oferecem etapas e modalidades da Educação Básica. Em 2013, a novidade do PDDE foi a inclusão dos polos presenciais da UAB como beneficiários da assistência.

De acordo com a lei e a resolução citadas no parágrafo anterior, a assistência financeira via PDDE tem *caráter suplementar*. Os recursos transferidos podem ser utilizados em despesas com material de consumo e permanente, bem como ações ligadas à implementação de projetos pedagógicos, desenvolvimento de atividades educacionais e avaliação da aprendizagem.

Os recursos para escolas públicas e polos da UAB são transferidos às unidades executoras, ou seja, entidades privadas sem fins lucrativos ligadas





às escolas ou polos (como associação de pais e mestres, conselho escolar, caixa escolar).<sup>8</sup>

No PDDE Básico, o recebimento de recursos pela escola ou polo da UAB com unidade executora ocorre numa única parcela anual, a qual é calculada com base num valor fixo somado a um valor variável (valor *per capita* por matrícula multiplicado pelo total de matrículas). O valor fixo é diferenciado: um valor fixo para escolas urbanas; dois valores fixos para escolas rurais; três valores fixos para polos da UAB. Os valores por aluno matriculado são ponderados: alunos de escolas urbanas e rurais, um valor *per capita* por matrícula; alunos da educação especial, quatro valores *per capita* por aluno<sup>9</sup>. Na Tabela 1, apresentamos alguns exemplos, para se ter uma ideia de estimativas de recursos a serem recebidos por escolas e polos presenciais da UAB.

---

<sup>8</sup> Para as escolas públicas com menos de 50 alunos que não contam com unidade executora, os recursos são transferidos à prefeitura ou à secretaria estadual de educação.

<sup>9</sup> Para as escolas sem unidade executora, o valor a ser repassado é calculado exclusivamente pela multiplicação do número de alunos por: dois valores *per capita*, nas escolas urbanas, e três valores *per capita*, nas escolas rurais.



Tabela 1 – Valor fixo, valor por aluno, total de recursos e valor por aluno do total de recursos em escolas e polos UAB hipotéticos – PDDE/básico 2013

Tipo de Estabelecimento	Valor fixo (A)	Valor por aluno (B)	Valor Total (A+B) R\$	Valor Total/ alunos
Escola <b>urbana</b> 320 alunos, sendo 5 da <b>educação especial</b>	R\$ 1.000,00	315 * R\$ 22,00 = R\$ 6.930,00 5 * R\$ 88,00 = R\$ 440,00 Total: R\$ 7.370,00	8.370,00	R\$ 26,20
Escola <b>urbana</b> 1.100 alunos, sendo 10 da <b>educação especial</b>	R\$ 1.000,00	1.090 * R\$ 22,00 = R\$ 23.980,00 10 * R\$ 88,00 = R\$ 880,00 Total: R\$ 24.860,00	34.860,00	R\$ 23,50
Escola <b>rural</b> 130 alunos, sendo 02 da <b>educação especial</b>	R\$ 2.000,00	128 * R\$ 22,0 = R\$ 2.816,00 2 * R\$ 88,00 = R\$ 176,00 Total: R\$ 2.992,00	4.992,00	R\$ 38,4
Polo UAB, com 300 alunos	R\$ 3.000,00	300 * R\$ 22,0 = R\$ 6.600,00	9.600	R\$ 32,0

Fonte valores fixos e valores por aluno: anexo 1 da Resolução CD/FNDE nº 10/2013

Diferentemente dos anos anteriores, em que havia previsão de repasse de valores relativamente maiores para escolas das regiões norte, nordeste e centro-oeste do Brasil, o novo PDDE, de 2013, mantém apenas a prioridade a escolas do meio rural e acrescenta a prioridade à educação especial. As escolas rurais, nos últimos cinco anos, eram priorizadas por meio do repasse de uma parcela extra de 50% e agora passam a ser priorizadas pelo recebimento do dobro do valor fixo. A educação especial sempre foi priorizada no âmbito do PDDE, em função da destinação de recursos a escolas privadas sem fins lucrativos; isso se mantém, mas há a novidade da fixação de valores *per capita* maiores para alunos da educação especial de escolas



públicas (quatro vezes o *per capita*). Os valores repassados a cada escola ficam mais equilibrados agora, pois a fórmula de cálculo anterior levava a variações significativas: dentro de uma mesma região, os valores por aluno podiam sofrer variações de até três vezes entre escolas (FARENZENA, 2012).

Em 2013, foram repassados R\$ 914 milhões no âmbito do PDDE Básico (FNDE, 2014); como ilustram as estimativas da Tabela 1, contudo, os valores transferidos às escolas são relativamente baixos, pois permitem às instituições, parece-nos, a compra de materiais ou a contratação de serviços de primeira necessidade; talvez seja essa a compreensão corrente do caráter suplementar do PDDE Básico.

Dada a sua complexificação – no planejamento dos gastos, nas prestações de contas, no controle – e ramificação, podemos dizer que existem hoje *dinheiros* diretos na escola, no plural, pois cada modalidade tem objetivos, operacionalização, montantes de recursos e possibilidades de despesas que se vinculam aos programas finalísticos aos quais estão ligados. Em comum está a característica de destinação dos recursos às unidades executoras das escolas. Em comum, também, o estabelecimento de critérios na alocação de recursos que levam em conta o papel redistributivo da União na educação. O montante total de recursos, entretanto, é relativamente reduzido se pensarmos no conjunto das escolas de educação básica do país e nos objetivos de garantia de equidade e de padrão de qualidade que balizam a função suplementar da União na educação.

## Palavras finais

As mudanças no ordenamento legal da educação nas últimas décadas representaram avanços importantes para viabilizar os direitos de acesso, de permanência e de condições de qualidade na Educação Básica, com equidade e igualdade. As normas relacionadas ao financiamento da educação acompanharam esse direcionamento, no que se destaca a criação do Fundef e do Fundeb, políticas que obtiveram êxito na redução das desigualdades de condições da oferta educacional dentro de cada estado, o que não ocorreu na mesma medida em relação às desigualdades entre as regiões do



país e entre estados, pois estas dependiam e dependem do montante da complementação da União.

Outro avanço importante é a definição do salário-educação como fonte de financiamento da educação pública. Da mesma forma, a extinção da DRU para os recursos da educação e as boas perspectivas que se apresentam com as novas fontes de recursos (*royalties* e fundo social do pré-sal) e a fixação de meta de gasto em educação/PIB. Destacamos também a maior transparência e acompanhamento dos gastos pelos tribunais de contas, com mudanças nos procedimentos do controle externo exercido por estes órgãos, alguns resultantes de normas como a lei de acesso à informação e da transparência pública.

Muitas expectativas estão colocadas, hoje, no Plano Nacional de Educação 2014-2014, pois a combinação da meta de um gasto em educação que corresponda a 10% do PIB com as estratégias de construção e garantia do parâmetro do custo aluno qualidade para o financiamento público da educação pública poderão representar não apenas uma inflexão, mas uma grande virada rumo à promoção de maior igualdade na educação.

Essas projeções, contudo, esbarram num contexto político pouco favorável, do qual destacamos a tramitação, no Congresso Nacional, de proposições restritivas ao aumento dos gastos públicos em educação: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que, no bojo da implantação de um novo regime fiscal para o governo federal, permitirá efetuar um gasto federal em educação menor do que o previsto pela vinculação de 18% da receita de impostos; o Projeto de Lei 4.567/2016, que altera o regime de exploração dos recursos do pré-sal e, ao retirar a obrigatoriedade de a Petrobrás ser a operadora em todos os campos, poderá diminuir o volume de recursos do fundo social do pré-sal e, conseqüentemente, os recursos desta fonte previstos para a Educação; o projeto de Lei Complementar 257/2016, o qual, ao tratar da renegociação das dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União, estabelece o compromisso com cortes de despesas, entre várias outras medidas que poderão impactar o setor da educação.

As agendas do PNE e do ajuste fiscal são incompatíveis. Avanços no sentido de implementação das metas do PNE dependerão da forte mobili-



zação dos setores comprometidos com a expansão e qualificação da educação, tendo em conta, também, o legado normativo e político de garantias públicas à efetivação dos direitos à educação.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988* [redação atualizada, com emendas constitucionais].

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012*. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...].

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre o Salário-Educação.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. *Decreto 6.253/2007*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.



\_\_\_\_\_. *Decreto 6.278/2007*. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 21, p. 183-202, 2012.

\_\_\_\_\_; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *RBP AE*, v. 29, n. 2, p. 263-281, maio/ago. 2013.

\_\_\_\_\_; MACHADO, Maria Goreti Farias. Fundef e Fundeb: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. In: Ruth Prestes Gonçalves; Osmarina Guimarães de Lima; Elizeu Vieira Moreira. (Orgs.). *As políticas públicas educacionais: visões críticas na atualidade*. Manaus: Fundação Universidade do Amazonas, 2010, v. , p. 95-120.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de Gestão do FNDE 2013*. Brasília: FNDE, 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013*. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

MACHADO, Maria Goreti Farias. *A proposta de Fundeb do Executivo Federal: interlocuções na formulação da política*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.





# **INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: CONTRIBUIÇÕES PARA A FORMAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES**

**Adriana da Silva Thoma**

Neste texto, apresento e discuto questões sobre a inclusão na educação básica, particularmente sobre a inclusão de alunos com deficiência, com o objetivo de contribuir para a formação de gestores escolares. Início com uma problematização sobre os processos de normalização e in/exclusão que vivenciamos no espaço da escola moderna. Na sequência, apresento alguns sentidos que a palavra *inclusão* adquire na atualidade, discuto a inclusão escolar como um direito e um imperativo de Estado e, por fim, alguns desafios e possibilidades para a inclusão de alunos *especiais* na escola comum e o papel dos gestores escolares nesse processo.

## **Processos de normalização e in/exclusão na escola moderna**

Desde a Modernidade, podemos dizer que a educação funciona como uma estratégia para a produção de condutas desejáveis, normalizando e apagando as diferenças. Daí a necessidade da escolarização em massa, condição *sine qua non* para o governo dos indivíduos, para o controle de sua heterogeneidade, para sua homogeneização.

As atuais políticas educacionais de inclusão buscam preparar alunos, professores e comunidade em geral, para práticas mais amplas no âmbito da sociedade, quais sejam, práticas de viver e conviver de forma flexível, adaptativa, em constantes processos de mudanças (BAUMAN, 2001). Buscam-se produzir, a partir da educação, sujeitos que vivam em uma condição permanente de aprendentes, flexíveis e mais aptos a competir no mercado

neoliberal. Suas capacidades devem ser potencializadas, sobretudo a de refazer-se e estar sempre pronto a aprender. Produzir sujeitos aprendentes constitui-se, assim, em uma estratégia vital para uma sociedade de segurança, na qual todos devem buscar maior participação nas práticas neoliberais de consumo. A racionalidade neoliberal requer sujeitos participantes, consumidores e competidores. Os corpos, antes dóceis, devem agora ser proativos e desejar estarem incluídos e em constante atividade. É preciso instrumentalizar a todos, criando-se condições para que todos os sujeitos participem do jogo do mercado, estejam incluídos e consumindo.

Os processos de in/exclusão são inseparáveis em uma sociedade contemporânea líquido-moderna, na qual nada é feito para durar. Para Veiga-Neto e Lopes (2007), inclusão e exclusão não se encontram em uma relação de oposição, uma vez que ambas são invenções de nosso tempo, dependentes e necessárias uma para a outra, invenções que se articulam dentro de uma mesma matriz epistemológica, política e cultural. Porém, a inclusão escolar, como um imperativo do nosso tempo, funciona como uma estratégia necessária para que as diferenças sejam governadas.

Ao trazer para a escola alunos que, historicamente, foram educados em instituições específicas – na racionalidade de uma Pedagogia Corretiva, como foi denominada no momento de sua constituição no século XVIII, ou na lógica da Educação Especial a partir da metade do século XX –, a Educação Inclusiva para alunos com deficiência<sup>1</sup>, orientada no Brasil na atualidade pela *Política Nacional da Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva* de 2008, pode ser entendida como uma estratégia de controle, regulação e governo<sup>2</sup> de todos os sujeitos.

---

<sup>1</sup> Na *Declaração de Salamanca* (1994), os sujeitos da Educação Especial foram denominados de *alunos com necessidades educacionais especiais*, em uma tentativa de abrandamento, através da linguagem, dos nomes dados àqueles categorizados como tendo alguma deficiência, condutas típicas ou altas habilidades/superdotação. Na *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* (MEC, 2008), esses passam a ser denominados de *pessoas com deficiência*, para estabelecer, com maior precisão, a quais alunos tal política se refere, assim como para marcar que esses sujeitos têm uma deficiência, mas não são, em sua totalidade, deficientes. *Necessidades educacionais especiais*, nessa política, é entendido como uma expressão que abrange uma gama muito grande de possibilidades.

<sup>2</sup> Governo e governmentação está sendo utilizado nesse texto na perspectiva que Michel Foucault dá ao termo. Para ele, tais conceitos estão relacionados à prática de dirigir as condutas de indivíduos e grupos. O governmentação, assim, pode ser entendido como a condução das condutas humanas.





A escola comum inclusiva contemporânea tem sido convocada a atender uma diversidade linguística, cultural, étnica, de gênero e orientação sexual, religiosa e política. Para isso, estabelece-se uma arte da condução das condutas que se efetiva através de normalidades estabelecidas tanto para os alunos como para os professores. Essa normalidade almeja escolas mais acessíveis, acolhedoras, responsáveis, comprometidas, onde circulem sujeitos solidários, participativos, empreendedores, autônomos, responsáveis, sujeitos governamentalizados, enfim.

A inclusão, como estratégia de governo, requer a participação de todos na construção de um sistema aberto à diversidade. A lógica de governo que se constitui segue a dinâmica econômica, denominada por Foucault como “governar mais com menos governo” (2008a), uma dinâmica que deve ser entendida a partir do governo das formas de vida, que visa a controlar a multiplicidade de sujeitos que constituem uma população. Deve ser entendida como uma dinâmica que tem como objetivo garantir/potencializar a vida e evitar a morte, como uma economia biopolítica da existência. Nos processos de inclusão, assim, a escola amplia a sua função de educar e passa a assumir uma dimensão de governo social, cultural e econômico.

## **Sentidos da inclusão na atualidade**

Na atualidade, o termo *inclusão* pode ser entendido de diferentes maneiras. A maioria dos textos legais, nas políticas educacionais e nos discursos veiculados pela cultura através de diferentes artefatos como campanhas publicitárias, novelas, revistas e outros, é convocada a fazer alianças com o Estado para colocar a inclusão em funcionamento. Nesse sentido, a inclusão tem sido vista como o resultado de lutas de diferentes grupos pelo direito de dizerem sobre suas necessidades, por participação nos espaços públicos, por existência nos programas de governo e nas políticas de Estado.

Em outras vezes, a inclusão aparece como um conjunto de práticas sociais, culturais, educacionais, de saúde, entre outras. Inclusão pode ser



entendida, ainda, como uma estratégia de controle e regulação dos sujeitos, como uma forma de governo das diferenças que opera sobre a conduta de todos e de cada um de nós, gerenciando os riscos produzidos pela exclusão social e garantindo a seguridade da população. E, nesse último sentido, ela se coloca como um imperativo do nosso tempo (LOPES, 2009), ou seja, como uma prática que deve ser efetivada por ser *boa e necessária para todos*. Esses vários sentidos para a inclusão são utilizados em diferentes contextos, mas é sobre a inclusão escolar que as análises e problematizações são aqui propostas.

Fazendo um recuo na história recente para entender as razões pelas quais a escola tem sido entendida como o espaço privilegiado para colocar a inclusão em funcionamento no presente, veremos que a escola, na Modernidade, se constituiu como um espaço de normalização dos sujeitos e na Contemporaneidade, cada vez mais, ela pode ser vista como um espaço de gerenciamento de riscos, de regulação das condutas e de governo das diferenças.

Michel Foucault (2008a; 2008b), ao tratar sobre o poder da norma, buscou mostrar como esse articula os mecanismos disciplinares (que atuam sobre o corpo) com os mecanismos regulamentadores (que atuam sobre a população). Segundo ele, o poder da norma e os processos de normalização se exercem tanto sobre o corpo a ser disciplinado quanto à população que se quer regulamentar e governar.

Para evitar ou prevenir que os sujeitos que estão em condições de exclusão se constituam como ameaças à sociedade, a escola contemporânea emprega uma série de estratégias que objetivam moldar as condutas de todos os que passam por ela. A escola moderna, por meio do exercício de esquadramento, disciplinamento e normalização dos sujeitos que dela fazem parte, visa a tornar dócil e produtivo o corpo de cada aluno.

Nas palavras de Santos (2010, p.74):

*A escola guarda relações de imanência com a sociedade. Para tornar possível o governo da população, são necessários sujeitos que saibam e se deixem governar. Alcançar a perfeição, regulando sua conduta (sujeição dos corpos e*



mentes), disciplinando, subjetivando, é a tarefa atribuída principalmente à escola moderna.

A constituição de corpos produtivos é uma necessidade da sociedade contemporânea, na qual cada um deve ser responsável por si e pelo outro. Nesse sentido, a escola tem assumido compromissos que vão além da construção de conhecimentos por parte dos alunos, administrando a vida desses sujeitos – inclusive daqueles que antes estavam em espaços específicos de escolarização (escolas especiais) e eram considerados improdutivos – através de alianças com a saúde, a assistência social e o mercado de trabalho. Nesse sentido, a educação escolar vem trazendo, cada vez mais, para o espaço da escola, projetos que vão além dela e englobam o amplo contexto social, tendo como objetivo o desenvolvimento de sujeitos potencialmente úteis, produtivos e incluídos.

### **Inclusão escolar: uma questão de direito e um imperativo de Estado**

Sendo a escola vista como o lugar pelo qual todos devem passar, espera-se também que, a partir dela, todos possam ser incluídos nos diferentes espaços sociais. Nesse sentido, lemos no documento da *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* que:

as pessoas se modificam continuamente, transformando o contexto no qual se inserem. Esse dinamismo exige uma atuação pedagógica voltada para alterar a situação de exclusão, reforçando a importância dos ambientes heterogêneos para a promoção da aprendizagem de todos os alunos. (BRASIL, 2008, p.09).

Nessa lógica contemporânea, em que são feitos investimentos para que a situação da exclusão seja alterada em prol da promoção da aprendizagem de todos, a escola comum é convocada a trazer para o seu espaço todos aqueles que ainda estavam fora dele. Ao trazer para dentro da escola alunos que, historicamente, foram excluídos dela, a educação inclusiva pode ser entendida como um direito, como resultado de lutas de movimen-



tos sociais e como um imperativo de Estado, uma estratégia para um bom governo da população.

Para que o Estado possa garantir a participação de todos, os dados estatísticos devem ser disponibilizados e atualizados constantemente<sup>3</sup>. O Censo Escolar é um instrumento minucioso que colabora para uma política de inclusão na escola ao produzir e disponibilizar informações que possibilitam o acompanhamento dos indicadores educacionais.

A inclusão como estratégia de governo precisa entrar no jogo da “participação de todos”, na construção de um sistema aberto à diversidade e, nesse jogo, surge um conjunto de leis e mudanças nos códigos e símbolos educacionais (currículo, avaliação, metodologias etc.) que precisam ser analisados por outras lentes que não as organizacionais. Distante da desinteressada ou aclamada política da inclusão, no sentido de ser essa uma política salvacionista, a lógica de governo que se constitui aqui segue de perto a dinâmica econômica que Foucault considerou como “governar mais com menos governo” (2008). Porém, essa dinâmica não deve ser entendida como ajustamento a modelos econômicos; mas a partir do *governo das formas de vida*, que visa a controlar a multiplicidade de sujeitos que constituem uma população. Deve ser entendida como uma dinâmica que tem como objetivo garantir/potencializar a vida e evitar a morte, como uma economia biopolítica da existência.

À educação escolar cabe a produção de condutas desejáveis, normalizadas e homogeneizadas nas suas formas de ser e estar no mundo, ainda quando se proclama o respeito às diferenças. Decorrente disso, desde a Modernidade, visa-se à escolarização em massa, pois essa é condição necessária para o governo dos indivíduos, para o controle da heterogeneidade, para a homogeneização da população. Pela escola hoje, é preciso instrumentalizar a todos, criando-se condições para que todos os

<sup>3</sup> Segundo Foucault, a estatística “[...] é o conhecimento do Estado, o conhecimento das forças e dos recursos que caracterizam um Estado num momento dado. Por exemplo: conhecimento da população, medida da sua quantidade, medida da sua mortalidade, da sua natalidade, estimativa das diferentes categorias de indivíduos num Estado e da sua riqueza, estimativa das riquezas virtuais de que um Estado dispõe: minas, florestas, etc., estimativa das riquezas produzidas, estimativa das riquezas que circulam, estimativa da balança comercial, medida dos efeitos das taxas e dos impostos [...] conjunto de conhecimentos técnicos que caracterizam a realidade do próprio Estado.” (FOUCAULT, 2008b, p.365).



sujeitos participem do jogo do mercado, estejam incluídos e possam fazer parte das redes tanto de produção como de consumo.

Na escola, estabelece-se uma arte da condução das condutas, através de códigos que são estabelecidos tanto para os alunos como para os professores. A política de inclusão de todos os alunos almeja escolas mais acessíveis, acolhedoras, responsáveis, comprometidas, onde circulem sujeitos solidários, participativos, empreendedores, autônomos, responsáveis, sujeitos governados para ser e agir de forma a cuidar e se responsabilizar por si mesmos e pelos outros.

Nesse sentido, quais as práticas presentes nas escolas para atender a essa racionalidade? Como os sujeitos estão sendo preparados para que assumam condutas solidárias, éticas, responsáveis, de cuidado consigo mesmo e com o outro, bem como para que sejam autônomos, participativos e produtivos?

## **Desafios e possibilidades para a inclusão de alunos especiais na escola comum e o papel dos gestores escolares**

Para um bom governo da população, é necessário conhecer seus riscos, sua força e seu desenvolvimento. Os dados estatísticos “[...] contribuem distintamente para tornar conhecidas as realidades distantes e/ou ausentes. Conhecidas, as realidades tornam-se pensáveis e, por isso, potencialmente governáveis. [...]” (SENRA, 2005, p.15). O conhecimento dos índices estatísticos “constituem informações sobre os diferentes aspectos da vida da população, delimitando, principalmente, os espaços considerados problemáticos” (TRAVERSINI e BELLO, 2009, p.137). Nesse sentido, os gestores escolares conhecem os dados estatísticos do seu contexto? Quais os principais riscos<sup>4</sup>- sociais, culturais e econômicos - relacionados à educação da população escolar que precisam ser gerenciados pelos gestores escolares, em uma gestão democrática?

---

<sup>4</sup> A noção de risco utilizada aqui é aquela apresentada por Michel Foucault em *Segurança Território e População* (2008b), que consiste na possibilidade de “identificar a propósito de cada indivíduo, ou de cada grupo individualizado qual o risco que cada um tem” (FOUCAULT, 2009, p. 78). Para Ewald (1993), o risco é uma medida calculável e possibilita que sejam previstos os fenômenos que provocam riscos a determinada população.



Para pôr em funcionamento as políticas educacionais contemporâneas que visam a incluir a todos:

[...] há a necessidade de se produzirem registros sobre essa população, para propor, para acompanhar e para avaliar intervenções, quantificando os seus aspectos mais característicos e de interesse, formulando saberes para depois disponibilizá-los aos governos e à sociedade (TRAVERSINI; BELLO, 2009, p.137).

A inclusão escolar dos alunos da educação especial teve sua emergência nos anos de 1990, seguindo uma tendência mundial, quando o Brasil passou a assumir a proposta de “Educação para Todos”, da Organização das Nações Unidas (ONU). Na *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em Jomtien, na Tailândia (1990), e na *Conferência Mundial de Educação Especial*, realizada em Salamanca, na Espanha (1994), foi proposta a *educação para todos e o direito à educação de todos os alunos, incluindo os alunos da educação especial, em classe comum*, sendo o Brasil signatário de tal proposta.

Inclusão escolar, desde então, tornou-se um direito e um imperativo de Estado que tem desenvolvido políticas e programas para colocá-la em funcionamento em nosso país a fim de que todos os alunos, independentemente de suas características, estejam estudando juntos.

Para Lopes (2005), “[...] uma escola inclusiva exige redefinições e uma outra estrutura, isso implica em desarrumar o que imaginávamos estar arrumado”. *Mas como a escola poderá atender a todos?* O grande desafio dos professores e da gestão escolar no contexto da escola inclusiva é atender especificidades linguísticas (como a dos alunos surdos usuários da língua de sinais), de tempo (como alunos com deficiências intelectuais) e outras especificidades didático-metodológicas requeridas por alguns sujeitos para que suas aprendizagens possam de fato acontecer. Porém,

[...] não basta sabermos diagnósticos, metodologias e com tanta segurança dizermos quem é o outro com quem vamos trabalhar e, nem mesmo, basta fazermos meras adaptações curriculares para ter uma escola inclusiva. Não se



trata de adaptações curriculares a não ser que o objetivo seja manter alguns em uma condição de anormalidade e de estrangeiro à escola. Adaptação pressupõe que o último a chegar –causando curiosidade e estresse – não pertence aquele lugar criado efetivamente para alguns. (LOPES, 2005, p.01)

No Censo Escolar, os dados estatísticos relativos à educação especial mostram como vem ocorrendo o “[...] acesso à educação básica, matrículas na rede pública, ingressos nas classes comuns, acessibilidade nos prédios, etc.” (BRASIL, 2008, p.05). Por esse levantamento, é feita coleta de dados referentes ao número geral de matrículas nas “[...] classes especiais, escola especial e classes comuns do ensino regular, ao número de alunos do ensino regular com atendimento educacional especializado e às matrículas conforme o tipo de deficiência.” (BRASIL, 2008, p.05).

Em 2006, os dados do Censo Escolar mostravam que o ingresso de alunos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação em classes comuns do ensino regular, entre os anos de 1998 e 2006, teve um crescimento de 640%, “[...] passando de 43.923 alunos em 1998 para 325.316 em 2006” (BRASIL, 2008, p.06). A cada ano, esses números vêm crescendo em relação à matrícula desses alunos nas escolas e classes comuns. No último levantamento realizado, em 2013, encontramos que o crescimento do número de matrículas desses alunos nas classes comuns foi de 4,5% entre 2012 e 2013.

Mas a inclusão não pode ser reduzida ao aumento da diversidade na escola, pois: “A inclusão que reduz o processo de integração ao simples estar junto em um mesmo espaço físico ou que reduz o estar junto à socialização, é muito mais perversa que o seu outro a exclusão, é uma inclusão excludente.” (LOPES, 2005, p.02). Em políticas educacionais de inclusão, quais são, então, as responsabilidades da gestão da escola, dos profissionais da educação especial e dos professores das turmas de inclusão?

Quanto às responsabilidades da gestão da escola, essa deve, primeiramente, entender que tratamentos diferenciados não são privilégios, mas condições para garantir a igualdade. Para isso, é necessário que a gestão



crie uma sistemática formal de suporte para o professor do ensino regular (BRASIL, 2004a; 2004b). Esse suporte para o professor de ensino regular que recebe alunos com deficiência em sua sala de aula deve ser ministrado pela coordenação pedagógica (ou equipe técnica quando contado com uma), a qual deve ter conhecimento dos conteúdos curriculares, dos métodos de ensino e dos recursos didáticos-pedagógicos.

Ainda segundo tais documentos, a gestão escolar deve ser ativa e participante no cotidiano da sala de aula, da escola e das relações com a comunidade. Outra fonte importante do suporte para o professor é o assessoramento de uma equipe interdisciplinar para contribuir com seus conhecimentos sobre recursos e métodos para o ensino de alunos com deficiência. **É importante que se construa uma política de acessibilidade, e que essa seja regulamentada nos documentos** escolares (Projeto Político Pedagógico e Regimento Escolar) para evitar que o professor tenha que buscar ajuda apenas por iniciativa pessoal, uma vez que a busca por iniciativa pessoal sobrecarrega o professor e deixa sem suporte aqueles que não têm essa iniciativa. No primeiro caso, fortalece-se a cultura de que a busca de soluções para problemas no ensino não é responsabilidade da gestão da escola, enquanto no segundo, penaliza o processo de aprendizagem e o alcance dos objetivos reais da educação. Enfim, a escola que se pretende inclusiva deve-se planejar para implementar as adequações necessárias para garantir a todos o acesso à aprendizagem e ao conhecimento.

Quanto aos profissionais da educação especial, esses são responsáveis pelo Atendimento Educacional Especializado (AEE), um serviço da Educação Especial que identifica, elabora e organiza recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando as suas necessidades específicas. Nesse sentido, o AEE complementa e/ou suplementa a formação do aluno com vistas à autonomia e à independência na escola e fora dela.

Quanto aos professores das turmas de inclusão, em articulação com os profissionais do AEE e com apoio da gestão escolar, é necessário que esses assumam o compromisso com a aprendizagem de todos os alunos, o que





“exige dos professores muito mais do que amor, dedicação e vontade de fazer, exige conhecimento de áreas específicas e uma postura investigativa diante dos desafios.” (LOPES, 2005, p.02).

A escola inclusiva não pode ser entendida apenas como um espaço de socialização e de convívio entre as diferenças. Essa escola requer a construção de novos currículos, não apenas de adaptações, pois essas não mudam nosso olhar e relação com a diferença, com o outro, com o “estranho” ou “anormal”.

Encerro esse texto convidando os professores ao debate: como as escolas têm vivido a experiência da inclusão e como se estabelecem as relações com a diversidade no espaço da escola? Os projetos desenvolvidos para atender as demandas da inclusão incluem e/ou dão conta das diferenças e especificidades de aprendizagem de todos? E, por fim, quais “os efeitos dos discursos que constituem os currículos e as práticas de avaliação em contextos da diversidade” (THOMA; KLEIN, 2009).

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. *Direito à Educação: subsídios para a gestão dos sistemas educacionais*. 2006 [on-line]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/direitoeducacao.pdf>.

\_\_\_\_\_. *O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular*. 2004a [on-line]. Disponível em: [http://www.prgo.mpf.gov.br/cartilha\\_acesso\\_deficientes.pdf](http://www.prgo.mpf.gov.br/cartilha_acesso_deficientes.pdf).

\_\_\_\_\_. *Série Educação Inclusiva: Referenciais para a construção dos sistemas educacionais inclusivos – A Escola*. 2004b [on-line]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/aescola.pdf>.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. 2008 [on-line]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes).



EWALD, François. *Foucault, a Norma e o Direito*. 2. ed. Lisboa: Veja, 1993.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica: curso ministrado no Collège de France (1978-1979)*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Segurança, Território, População: curso ministrado no Collège de France (1977-1978)*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

LOPES, Maura Corcini. Inclusão escolar: desarrumando a casa. *Jornal NH - Suplemento NH na Escola*, Novo Hamburgo (RS), p. 2-2, 12 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas de inclusão e governamentalidade. In: *Educação & Realidade*, v.34, n.2, maio/agosto 2009. p. 153 -169. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/8297>.

\_\_\_\_\_. Políticas de inclusão e governamentalidade. In: THOMA, Adriana da Silva; HILLESHEIM, B. (Orgs.). *Políticas de inclusão: gerenciando riscos e governando as diferenças*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

SANTOS, Iolanda Montano dos. *Inclusão escolar e a educação para todos*. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Tese [Doutorado em Educação], Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SENRA, Nelson de Castro. *O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estaticistas com os Estados Nacionais e com as Ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2005.

THOMA, Adriana da Silva; KLEIN, Madalena (Org.). *Currículo e avaliação: a diferença surda na escola*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

\_\_\_\_\_; HILLESHEIM, Betina. (Orgs.). *Políticas de inclusão: gerenciando riscos e governando as diferenças*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

TRAVERSINI, Clarice Salete; BELLO, Samuel Edmundo López. O Numerável, o Mensurável e o Auditável: estatística como tecnologia para governar. In: *Educação & Realidade*. Porto Alegre, v.34, n.2, mai./ago.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e Governamentalidade. *Educação & Sociedade (Impresso)*, v. 28, p. 645-1272, 2007.





# **DESAFIOS DA GESTÃO E USO DA TIC NA ESCOLA**

***Liane Margarida Rockenbach Tarouco***

As novas tecnologias digitais de informação e comunicação (TIC) fazem parte do nosso cotidiano, alterando sistematicamente os modelos de organização e funcionamento das instituições e revolucionando as formas de trabalho, as relações humanas, a política, a economia e os sistemas de conhecimento (PRATA, 2005).

A inserção na sociedade do conhecimento, como um todo, exige da população novas formas de aprendizagem e uma escola que seja parte deste contexto, formadora das competências para a sobrevivência e a convivência social e de cidadania nesta nova sociedade (PRATA, 2005). Mas a chegada da TIC na escola representa para os gestores um crescente desafio, pois, além das responsabilidades e demandas inerentes ao uso de estratégias de governo eletrônico inclui problemas mais diretamente ligados o uso dos recursos TIC como elemento integrado ao processo educacional em si. Para ilustrar podem-se citar alguns exemplos de problemas associados à chegada de TIC na escola:

- Instalação de laboratórios de Informática na escola
  - Gerenciamento do espaço e dos recursos com alocação por demanda;
  - Falta de pessoal técnico para apoio ao uso do laboratório e demais recursos associados (impressão, armazenamento, controle de acesso);
  - Problema de infraestrutura da escola, tais como suprimento de energia elétrica, acesso Internet insuficiente;

- Falta de mecanismos para controlar o acesso dos alunos a sites e dados inadequados.
- Capacitação de recursos humanos
  - Inexistência e/ou capacitação inadequada dos professores para o uso de TIC de forma integrada no processo educacional;
  - Ausência de ações efetivas para a promoção de formação para inovações no uso de TIC em educação, tais como a utilização de dispositivos móveis, jogos educacionais etc.

Estes são problemas tipicamente gerenciais, relacionados ao uso de TIC e demandam capacitação não apenas de gestão, mas também um nível mínimo de alfabetização digital. As decisões e as ações sobre a qualidade e a quantidade na formação das pessoas definem a natureza e o ritmo das transformações econômicas e sociais. Um gestor de escola que não disponha de condições mínimas de perceber e definir sua demanda terá menor chance de sucesso na busca de recurso e apoio externo para enfrentar e vencer tais obstáculos.

A instalação de computadores em escolas sempre gera uma grande euforia inicial em toda a comunidade escolar, pela novidade que isso representa dentro de escolas que, em sua maioria, não dispõem de recursos didáticos mais atraentes para as atividades curriculares de alunos e professores. Mas, após esse período de deslumbramento, podem surgir situações complexas em relação a questões gerenciais, pedagógicas e culturais, que dificultam um avanço de integração da tecnologia ao currículo escolar e às ações cotidianas das escolas. Tal situação pode ocasionar até mesmo um retrocesso no uso dos recursos de TIC na escola ou ao menos uma mudança na estratégia de TIC adotada.

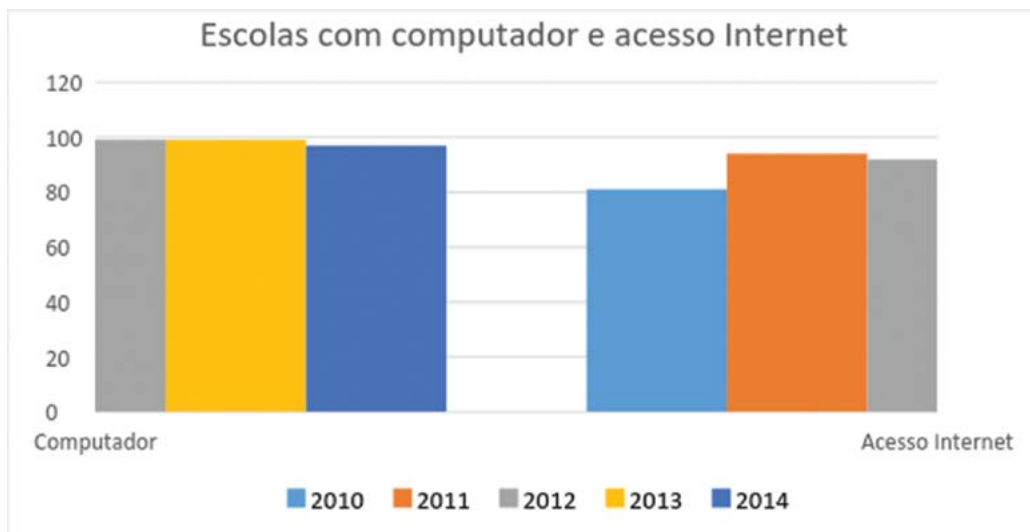
Para ilustrar esta situação e apoiar as indicações de desafios a enfrentar serão utilizados dados da pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Escolas Brasileiras – TIC Educação realizada desde 2010 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), do Núcleo de Informação e Coordenação



nação do Ponto BR (NIC.br) que é o braço executivo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) (CETIC, 2015).

Levantamentos realizados pelo CETIC desde 2010 permitem acompanhar a situação do uso de TIC nas escolas no Brasil. O gráfico da figura 1 mostra a evolução da presença de computador e do acesso Internet nas escolas.

Figura 1: Proporção de escolas com computador



Fonte: CETIC.br (2015)

A pesquisa realizada por amostragem, em todo o território nacional inclui escolas em ambiente urbano e rural. O tamanho médio da amostra variou de 497 a 903 escolas pesquisadas no período de 2010 a 2014. Pode-se perceber que a presença do computador e de acesso Internet se manteve praticamente constante mas, analisando outros indicadores da pesquisa é possível constatar, pelos locais onde os computadores estavam instalados em 2014, que era a sala do coordenador ou do diretor, que o uso predominante da TIC nas escolas foi para fins de governo eletrônico.

Dentre as aplicações de governo eletrônico nas escolas pode-se citar:

- Registro de atividades (Diário de classe)
- Matrícula e acompanhamento discente (registro de notas)
- Sistema de compras e controle de almoxarifado



Tabela 1: Local de instalação dos computadores nas escolas

Local	Proporção de escolas, por local de instalação dos computadores Percentual sobre o total de escolas que possuem computador				
	Sala do coordenador pedagógico ou do diretor	Laboratório de informática	Sala dos professores ou de reunião	Biblioteca ou sala de estudos	Sala de aula
2014	87	81	61	42	8
2015 – escola pública	93	76	77	43	43
2015 – escola privada	93	55	86	59	72

Fonte: Pesquisa TIC Educação realizada pelo CETIC.br<sup>1</sup>

A partir destes dados, pode-se perceber um aumento na proporção de escolas que utilizam o computador na sala de aula, especialmente nas escolas privadas que tipicamente tem conexão de maior velocidade o que facilita o uso simultâneo por um número maior de usuários.

Predomina o uso de computadores de mesa nas escolas embora o uso de computadores portáteis e de tablets tenha aumentado ao longo dos anos. Muitas escolas já possuem redes sem fio para acesso à Internet mas estas, em sua maioria, tem acesso restrito, mediante senha. Em 2012, somente em 4% das escolas, os alunos tinham permissão de acesso à rede sem fio, embora mais de 85% dos estudantes tenham telefone celular com possibilidade de acesso à Internet e 73% o utilizam para este fim. Em 2015, houve um aumento (parcela de escolas onde os alunos tinham permissão de acesso) para 6% nas escolas públicas e para 16% nas escolas privadas. Considerando que a maioria dos jovens na faixa de 9 a 17 anos tem telefone celular e o utiliza para acesso à Internet, percebe-se que a escola está deixando de aproveitar um recurso que já está na posse dos alunos e que poderia ser melhor usado em atividades educacionais.

Existem razões econômicas e técnicas para a restrição ao uso amplo e geral da rede e ao acesso Internet pelos alunos. As razões econômicas usualmente são derivadas da baixa velocidade da conexão que dificulta

<sup>1</sup> [http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_EDU](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_EDU)



o acesso de muitos usuários, ficando o mesmo restrito às atividades de gestão. A velocidade do acesso prejudica o uso por usuários concorrentes, mesmo que a maior parte dos laboratórios de Informática das escolas sejam de tamanho pequeno. A pesquisa CETIC de 2014 indicou que 13% das escolas 730 escolas que possuíam computador de mesa disponível para uso pedagógico, tinham até 5 computadores para este fim e 63% tinham entre 6 e 15 computadores. Embora 622 escolas também indicassem ter computador portátil para uso pedagógico, 57% destas tinham 2 ou menos. O uso de *tablets* para uso pedagógico foi relatado por 64 escolas e neste caso 81% indicou ter 3 ou mais *tablets*. Como se pode constatar, há um pequeno número de equipamentos disponíveis para uso pedagógico nas escolas.

Mesmo quando existe um laboratório de Informática na escola, embora 83% das escolas pesquisadas tenham indicado que o mesmo era utilizado todos os dias para fins pedagógicos, seu uso amplo pode ficar limitado pela falta de recursos humanos para apoiar e controlar o acesso. A tabela 2 mostra que as escolas utilizam medidas para controlar o acesso ao equipamento de TIC:

Tabela 2: Restrições aplicadas ao uso de TIC nas escolas

Medida utilizada em relação ao equipamento	%
Proibição de acesso a sites com conteúdo adulto	72
Presença obrigatória do monitor ou professor de informática, ou outro profissional responsável pela sala informatizada	69
Uso de senha para acesso dos alunos aos computadores	59
Restrição a jogos eletrônicos nos computadores da escola	59
Agendamento de horário para utilizar o laboratório de informática	59
Proibição de acesso a sites de redes sociais	53
Permissão para que os alunos utilizem os computadores fora de seu horário de aula, mas dentro do horário de funcionamento da escola	50
Restrição ao número de horas que um aluno pode usar o computador	44
Permissão para que os alunos utilizem os computadores fora do horário de funcionamento da escola	15
Nenhuma das opções anteriores	10

Fonte: Pesquisa TIC Educação realizada pelo CETIC.br



Todas estas medidas devem refletir necessidades percebidas pela equipe de gestão para oferecer de forma controlada e organizada o acesso ao uso da TIC no âmbito da escola, de forma apropriada e segura. Estas medidas demandam configurações especiais nos computadores de modo a bloquear acessos não autorizados e poderiam ser feitas em nível de cada máquina, mas são usualmente implementadas com o apoio de um computador que funciona como guarda e monitorador de acessos (firewall, no jargão da TIC). Este sistema deve ser configurado para permitir ou barrar seletivamente acessos à Internet. Trata-se de uma funcionalidade não trivial e seu uso demanda não apenas a disponibilidade de um computador para realizar esta atividade, mas também o envolvimento de profissionais de tecnologia da Informação (TI) com qualificação e conhecimento para definir e implantar as regras que vão ser aplicadas no controle de acesso, além de realizar a manutenção do hardware e software. A tabela 3 mostra as soluções tipicamente usadas nas escolas para suprir esta necessidade.

Tabela 3: Suporte de TI nas escolas

Solução de suporte em TIC nas escolas	%	
	2013	2014
Responsável pela manutenção dos computadores		
Prestadores de serviço contratados pela Secretaria de Educação	45	55
Prestadores de serviço contratados pela escola	41	36
Monitor ou técnico no laboratório de informática	11	13
Professor de Informática	10	7
Voluntários	4	6
Coordenador pedagógico	1	5
Professor de Informática educativa que oriente os professores no uso pedagógico dos computadores e da Internet		3
Outros	3	1
Ninguém se responsabiliza pela manutenção dos equipamentos	2	4

Fonte: Pesquisa TIC Educação realizada pelo CETIC.br (2015)

Observa-se que em 2014 apareceu uma nova estratégia derivada da presença de um professor de informática educativa na escola que passou a atuar também na capacitação dos demais professores. A presença des-





tes professores especializados na escola tem potencial para promover uma transformação que leve a um maior e mais eficaz uso de TIC como elemento alavancador de aprendizagem. As pesquisas do CETIC indicam as principais atividades realizadas em 2014 pelos professores junto aos alunos:

Tabela 4 – Atividades realizadas com os alunos

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>%</b>
Apoio individualizado a alguns estudantes para que possam alcançar o restante do grupo	Todos os dias ou quase	64
	Pelo menos uma vez por semana	21
Aula expositiva	Todos os dias ou quase	61
	Pelo menos uma vez por semana	21
Debates ou apresentações feitas pelos alunos sobre temas específicos	Todos os dias ou quase	12
	Pelo menos uma vez por semana	26
	Pelo menos uma vez por mês	35
Elaboração de planilhas e gráficos com os alunos	Todos os dias ou quase	11
	Pelo menos uma vez por semana	20
	Pelo menos uma vez por mês	24
Ensino de como usar computador e Internet	Todos os dias ou quase	4
	Pelo menos uma vez por semana	14
	Pelo menos uma vez por mês	10
	Menos de uma vez por mês	8
	Não costuma realizar esta atividade	63
Exercícios para prática do conteúdo exposto em aula	Todos os dias ou quase	79
	Pelo menos uma vez por semana	14
Interpretação de textos	Todos os dias ou quase	53
	Pelo menos uma vez por semana	25
	Não costuma realizar esta atividade	12
Jogos educativos	Todos os dias ou quase	6
	Pelo menos uma vez por semana	24
	Pelo menos uma vez por mês	26
	Menos de uma vez por mês	16
	Não costuma realizar esta atividade	28
Pesquisa de informações em livros, revistas e/ou Internet	Todos os dias ou quase	23
	Pelo menos uma vez por semana	38
Produção de materiais pelos alunos	Todos os dias ou quase	10
	Pelo menos uma vez por semana	32
	Pelo menos uma vez por mês	32
	Menos de uma vez por mês	12
	Não costuma realizar esta atividade	14



Solicita a realização de trabalhos sobre temas específicos	Todos os dias ou quase	8
	Pelo menos uma vez por semana	32
	Pelo menos uma vez por mês	42
Trabalhos em grupo	Todos os dias ou quase	12
	Pelo menos uma vez por semana	42
	Pelo menos uma vez por mês	3

Fonte: Pesquisa TIC Educação realizada pelo CETIC.br

De acordo com a TIC Educação 2014, apenas 30% dos professores de escolas públicas fazem da sala de aula o principal local de uso das TIC nas atividades com alunos – um resultado estável em relação ao ano de 2013. A pesquisa também mostrou que as novas tecnologias estão mais presentes no cotidiano dos alunos, embora este contato ocorra predominantemente fora do ambiente escolar. O que se percebe pelos dados da Tabela 4 é que o uso de TIC para apresentações é uma atividade diária dentre as mais frequentes, associada a exercícios para prática do conteúdo exposto em aula.

Na medida em que é considerado relevante o envolvimento dos alunos em uma aprendizagem ativa e a autoria deva ser promovida, é possível constatar que é necessária uma mudança nas práticas pedagógicas com o uso de TIC. Os professores são usuários de TIC e possuem computador em casa e mais de 70% tem a percepção de que suas habilidades relacionadas a computador ou Internet são suficientes. 81% dos professores cursaram durante o ensino superior alguma disciplina específica sobre como usar computador e Internet por tipo de disciplina, mas sua formação tem lacunas em relação ao uso pedagógico de TIC. Dentre os principais obstáculos apontados pelos professores estão:

Falta conhecimento sobre as possibilidades de uso pedagógico do computador e da Internet– 53%;

Os professores têm pouco tempo para preparar aulas com o computador e a Internet – 62%.

Dirimir estes obstáculos demanda a intervenção da equipe gestora da escola, pois recursos externos precisarão ser buscados seja no âmbito das próprias secretarias de educação e/ou de seus núcleos de suporte à tecno-



logia educacional, no caso das escolas públicas estaduais, ou mesmo, em âmbito externo.

Incorporar a tecnologia, em especial, o computador, em escolas públicas é uma ação complexa que supõe mobilização de toda a comunidade educativa, a fim de criar circunstâncias que propiciem apoio e compromisso de todos, para que o processo de mudança não se limite estritamente aos recursos tecnológicos e pedagógicos da sala de aula. (PRATA, 2005). É preciso que as mudanças se estendam a diferentes aspectos, envolvendo a organização da escola, a gestão do espaço e do tempo escolar bem como a estrutura e normas do sistema de ensino, nas esferas administrativa e pedagógica.

Esta necessidade de atualizar o modelo de educação ao modelo de sociedade depara-se com a constatação de que a maioria das escolas não recebeu ainda condições para se adequar a esta realidade. De uma maneira geral, muitas dessas escolas não conseguiram atender para as mudanças que ocorrem ao seu redor ou um pouco mais distante, ofertando formação muito mais compatível com o modelo de sociedade industrial ou seja, um ensino tradicional que, comparado com as exigências da sociedade do conhecimento, pode apresentar-se pobre em conteúdo, em diversidade de referências, em metodologias e em tecnologias de aprendizagem (PRATA, 2005).

A integração das TICs ao processo educacional, desde a educação infantil e ao longo de toda a escolarização, pode promover mudanças bastante significativas na organização e no cotidiano da escola e, principalmente, na maneira como o ensino e a aprendizagem se processam.

## **O contexto brasileiro em relação ao uso educacional de TIC**

Outra pesquisa do CETIC.br (Pesquisa Kids *online*, 2014) também mostra que 80% das crianças entre 9 a 17 anos são usuários da Internet e que dentre os usuários de Internet jovens, 83% utiliza o celular para acessar à rede (CETIC, 2015).



Os alunos, em situações favoráveis de acesso, não apresentam dificuldades em utilizar os recursos disponíveis da informática e a Internet, seja na utilização de conteúdos disponíveis na rede, na comunicação através de blogs, email, bate-papo, no domínio das ferramentas, na pesquisa de assuntos relevantes para eles bem como na manipulação das informações. Todavia, muitas escolas proíbem o uso de celular pelo desvio de atenção que podem representar e assim deixam de aproveitar o enorme potencial derivado do uso dos dispositivos móveis na educação (*mobile learning*). Diversos estados brasileiros têm regulamentação que proíbe o uso de celular em sala de aula, temerosos dos efeitos de distração ou desvio de atenção que seu uso para fins de comunicação, redes sociais e outras formas de comunicação e entretenimento pode provocar. Além disso, é temido o risco de que o celular possa possibilitar fraudes durante as avaliações e provocar conflitos entre professores e alunos e alunos entre si, influenciando o rendimento escolar. Outros países também proíbem o uso de celular em sala de aula nas escolas. Mendonça e Guiraud (s/d) do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado do Paraná apontam inclusive problemas de natureza jurídica em relação às providências que podem ser determinadas pela escola, bem como em relação às ações em relação à desobediência de tais regras ou determinações destacando que:

Em muitas escolas, a previsão da restrição de uso consta no próprio manual do estudante e no regimento interno da escola, juntamente com a proibição de uso dentro da sala de aula, acompanhada da orientação de que seja evitado trazê-los, uma vez que não há necessidade pedagógica de uso do aparelho na escola.

As autoras também apontam que as restrições são aplicáveis tanto aos alunos quanto aos professores:

Do ponto de vista jurídico, é importante que conste expressamente, no regimento escolar, a proibição de uso em sala de aula ou em atividades pedagógicas escolares (palestras, seminários, etc.), para fins pessoais tanto por parte dos alunos como dos professores e funcionários. Da



mesma forma, o regimento escolar deve prever as medidas pedagógicas cabíveis, além das possíveis sanções acerca do abuso deste equipamento. (MENDONÇA e GUIRAUD, 2016)

Há de se considerar que, em muitos casos, a escola pública é ainda o único local de acesso para milhões de alunos em condições sociais desfavoráveis e que somente naquele local, poderão ter acesso a esse recurso de inclusão social moderna. Em decorrência, professores e pesquisadores acreditam que, em vez de proibir, as escolas deveriam usar os dispositivos móveis como ferramenta pedagógica. O celular, como outras tecnologias, pode favorecer o trabalho na escola, tornando-o mais criativo, envolvente e dinâmico. Porém, é necessária uma formação que habilite aos educadores para o uso destas novas tecnologias como recurso educacional.

O papel dos gestores neste processo é relevante, pois além do uso de TIC na gestão, eles constituem elemento-chave na catalisação de processos de educação continuada para ensejar aos professores da escola condições para o uso educacional apropriado da TIC.

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96 (LDBEN) preconiza em seu artigo 32 a necessidade da compreensão da tecnologia:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade. (BRASIL, Lei nº 9.394/96, art. 32).

Em seu art. 22, a LDBEN estabelece como finalidades da educação o desenvolvimento da cidadania e a qualificação para o trabalho, obviamente, beneficiadas pelo acesso às TIC no contexto escolar. O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 9.394/1996, indica como uma de suas metas estimular a renovação pedagógica incorporando modernas tecnologias de informação e comunicação:



15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica. (BRASIL, Lei 9.394/1996, Meta 15, Estratégia 15.6).

Assim, os gestores têm uma responsabilidade em alavancar este processo de renovação e este texto analisa e discute a situação atual e os desafios inerentes à entrada da TIC na escola.

A agenda das políticas públicas educacionais atuais tem colocado cada vez mais ênfase na eficiência, eficácia, utilidade, administração de sistemas e na gestão de organizações escolares (WERLE e AUDINO, 2015). Indicadores, tal como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), associados a mecanismos de prestação de contas, são utilizados como ferramenta de gestão, controle e planejamento dos sistemas educativos. A legislação que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público no Estado do Rio Grande do Sul (Lei nº 10.576/95) destaca a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica, mas demanda a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos. Cabe ao Diretor, conforme dispõe o artigo 8º desta Lei coordenar, em consonância com o Conselho Escolar, a elaboração, a execução e a avaliação do projeto administrativo-financeiro-pedagógico. A autonomia da gestão financeira dos estabelecimentos de ensino é assegurada pela alocação de recursos financeiros suficientes no orçamento anual, pela geração de recursos no âmbito dos respectivos estabelecimentos de ensino e doações pela comunidade.

## **A gestão dos recursos de TIC**

No contexto de funções de governo eletrônico, diversos serviços são relevantes:

- Cadastramento e Matrícula



- Horários / Programa
- Comércio Eletrônico
- Acompanhamento do Aluno
- Gerenciamento de Conteúdo
- Avaliação
- Colaboração e Interação

A execução destes serviços demanda uma infraestrutura de TIC para apoio, mas diversos problemas podem ocasionar obstáculos à realização das atividades previstas, tal como indicado a seguir:

Se os equipamentos alocados para a gestão apresentam defeito ou forem roubados, pode ser necessário sua substituição e, neste caso, os dados que estavam armazenados naquele equipamento podem ser perdidos, se não houve o cuidado de periodicamente fazer uma cópia (*backup*) armazenada em local seguro;

Se houve problema impedindo o funcionamento da impressora, a emissão de relatórios, atestados e outros documentos fica prejudicada.

O uso de TIC como recurso educacional também pode ser dificultado por diversos problemas relacionados à gestão dos equipamentos:

Se o laboratório possui um coordenador e este falta, o espaço também é fechado para o restante da escola; os alunos não podem ir ao laboratório sozinhos, mesmo que este não esteja sendo utilizado;

Se a escola não possui professores aptos a usarem os equipamentos o acesso fica usualmente impedido, mesmos que existam alunos em condições de utilizá-los;

Os alunos dependem dos professores para irem ao laboratório e, nesse caso, ficam à mercê da vontade ou possibilidades destes.

Em situações como estas, é comum encontrarmos laboratórios fechados e em muitos casos, com equipamentos ainda novos e na garantia, e alunos que terminam seu ciclo escolar sem terem tido uma única oportunidade de acesso aos recursos e possibilidades da informática, Internet e outros existentes na escola. Na preocupação excessiva de



manter os equipamentos “a salvo” dos alunos, imunes ao risco de serem danificados pelos mesmos, podem ser ocasionados diversos outros problemas de manutenção, exatamente pela falta de uso.

O desafio é, portanto, entender o acesso e uso das novas tecnologias de informação e comunicação como possibilidade de desenvolvimento de processos interativos e cooperativos de ensino e aprendizagem; de desenvolvimento de novas habilidades, de criatividade, do raciocínio e pensamento reflexivo; da autonomia, da autoria e de domínio da tecnologia para alcançar o poder do conhecimento, de compreensão do mundo e dos meios de transformação do seu contexto.

Mas, a realidade da escola pública (e não exclusivamente destas, posto que situações semelhantes são observadas também em escolas privadas) com todas as suas deficiências estruturais, tais como falta de professores, recursos orçamentários insuficientes, gestores indicados por critérios políticos, equipamentos insuficientes para o número de alunos existentes, acaba interferindo nas decisões de gestão da mesma.

A formação continuada dos profissionais da educação (direção, pedagogos, professores e outros) é uma condição estratégica de atualização e promoção que, conseqüentemente, contribui para a melhoria da qualidade de ensino/aprendizagem e criação de novos modelos de gestão. A comunidade escolar tem tido acesso a programas que oferecem possibilidade/oportunidade de inserção ao mundo tecnológico, como os desenvolvidos em 2005 pela antiga Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação – SEED/MEC. Tais programas de educação continuada, atualmente sob gestão da Secretaria de Educação Básica deste Ministério (SEB/MEC) e da Universidade Aberta do Brasil (CA-PES/UAB), desenvolvidos em parceria com os estados e municípios, gradativamente, têm chegado às escolas. Participar destes programas e aprender a utilizar estas tecnologias é parte necessária da formação, que contribui para que os educadores ingressem na sociedade tecnológica e se qualifiquem no uso das TIC.

Mas além da questão política estrutural, ainda há outras questões que também acabam definindo a existência e o tipo de acesso aos





equipamentos de Informática, tais como: a indiferença de alguns professores a tudo que é novo; a rejeição à tecnologia, o medo a mudanças na rotina de trabalho; a dificuldade dos professores em incorporar a utilização das TIC na proposta pedagógica da escola; a sobrecarga de trabalho da maioria dos docentes, ocasionando um planejamento pedagógico menos elaborado; a cultura do individualismo arraigada nas escola; as imposições gerenciais sem compromisso com a gestão democrática ou a falta de engajamento de certos docentes diante das inúmeras dificuldades da escola.

Entretanto, quando analisamos essa convivência da escola com a tecnologia, observamos que tal ação está relacionada à forma como as pessoas são (cultura, experiências pessoais, perfil profissional, grau de motivação e interesse), como se relacionam umas com as outras e o nível de integração e relações existentes na escola. Em algumas circunstâncias, a tecnologia acaba sendo utilizada de formas diversas e para vários objetivos: melhor comunicação e interação dentro e fora da escola, embora estas possam ocorrer de forma não entusiasta e superficial, ou para controlar e aumentar o poder, principalmente daqueles que possuem o conhecimento ou, de uma forma mais autoritária, dos que possuem a chave do armário ou sala onde estão os equipamentos.

### **Competência necessária para gerenciar e implantar um ambiente educacional apoiado em computadores**

Conforme destacado por Teixeira (1961),

[...] se antigamente era o professor a figura principal da escola, hoje num grande sistema escolar, com a complexidade moderna, complexidade que agora chega a atingir a própria Universidade - a escola terá que depender do administrador e de seus *staffs* altamente especializados, que elaborem especificamente todo o conjunto de ensinamentos e de experiências, que antigamente constituía o saber do próprio professor da antiga instituição pequena e reduzida, a que servia com sua longa experiência e sua consumada perícia. (TEIXEIRA, 1961, p. 88).



Na pós-modernidade, ainda de acordo com Hargreaves (2004), as funções dos professores se ampliaram e estes enfrentam novos problemas. Em relação às inovações tecnológicas, eles se depararam com equipamentos, redes e serviços permeando todos os espaços, inclusive a escola, com alguns alunos que já possuem conhecimentos tecnológicos extremamente avançados e com um universo de informações nos espaços virtuais. Tudo isso exige, cada vez mais, maior competência docente. Há também escolas em que, além destes desafios, faltam as condições materiais, conforme anteriormente discutido, as estruturas são extremamente precárias e os recursos são mínimos para um trabalho de qualidade.

Gerenciar a TIC no contexto escolar não é só manter atualizado e operacional um conjunto de equipamentos. Significa, promover o uso das soluções tecnológicas que contribuam para melhorias nos resultados educacionais e no planejamento estratégico, tal como salientam Rodrigues, Tarouco e Klering (2012), buscando a eficiência no uso dos recursos como estabelecido na Lei 10.576/95 que dispõe sobre Gestão Democrática do Ensino Público no estado. A autonomia na gestão administrativa, financeira e pedagógica preconizada impõe a necessidade de buscar na tecnologia da informação e comunicação o apoio para este conjunto de responsabilidades. A gestão administrativa, há mais tempo utiliza TIC pressionada pela necessidade de usar sistemas existentes, implantados em nível estadual ou mesmo federal, a partir dos quais é preciso informar dados relativos às ações administrativas e financeiras realizadas na escola. Esta situação fica evidente quando se constata que, a despeito de praticamente todas as escolas terem computador e acesso à Internet, o acesso ao serviço disponível pelo ambiente de TIC para uso pedagógico ainda é limitado.

No enfrentamento destes problemas, várias políticas são planejadas e implementadas, através de programas de equipamento escolar e de capacitação de professores, para preparar os mesmos com vistas a uma atuação como formadores de cidadãos do século XXI, capazes de interagir nesse mundo de mudanças. O papel do diretor escolar é fundamental nesse cenário, uma vez que, como coordenador do



processo de gestão, pode dificultar ou facilitar a implantação dessa ação. Conforme destacado por Kubota *et al.* (2014):

Uma orientação para o uso das tecnologias, partindo de um planejamento com forte suporte da direção da escola, gera um ambiente mais favorável a um uso consciente (quando se sabe qual o potencial benefício da tecnologia na prática) por parte das professoras. Em contrapartida, quando inexistente essa condição favorável, tudo dependerá exclusivamente do esforço individual de cada professor. Nessas condições, a professora se torna um agente isolado e será uma exceção à regra. (KUBOTA *et al.*, 2014, p. 67):

De acordo com a pesquisa TIC Educação do CETIC (2016), mais uma vez constatamos que a exceção é a regra em muitos casos, pois dentre os tipos de motivação dos professores para o uso de recursos obtidos na Internet, ainda é predominantemente sua própria vontade de buscar este tipo de recurso. A motivação derivada da equipe gestora da escola do projeto político-pedagógico ou mesmo da Secretaria de Educação ou outros órgãos governamentais é menos relevante, conforme indicam os dados da Tabela 5:

Tabela 5 – Motivação para uso de recurso da Internet

Motivação para o uso de recursos da Internet pelos professores	Escola pública	Escola particular
Motivação própria	94	97
Demanda ou necessidade dos alunos	52	56
Sugestão de colegas ou outros educadores	63	62
Estímulo da coordenação pedagógica	54	54
Estímulo da direção da escola	43	46
Requerimento do projeto político-pedagógico	56	56
Sugestão da Secretaria de Educação ou outros órgãos governamentais	37	19

Fonte – CETIC – TIC na Educação 2015

E preciso reconhecer que toda a comunidade escolar tem um papel fundamental neste processo de ampliar e aprimorar o uso de TIC na educação. Os professores atuam na exploração das tecnologias disponíveis na escola, integrando-as às suas atividades em sala de aula, os peda-



gogos atuam desempenhando seu papel para integrar e enriquecer as práticas pedagógicas e a direção na busca de formas de gerenciamento que facilitem a inserção da tecnologia no cotidiano de sua escola. É fundamental participarem, aderirem às ações de inclusão das TIC à educação, articularem e promoverem esta ideia em toda a escola e comunidade, efetivando uma estratégia pedagógica mais adequada às reais necessidades da escola. Esta intervenção deverá estar sustentada pela proposta pedagógica da escola, estabelecida através do Projeto Político Pedagógico. É importante salientar a importância da participação de toda a equipe de educadores no planejamento, na execução e na avaliação das diretrizes pedagógicas do PPP, que não deverá ser encarada como ação sustentada apenas pelo gestor escolar ou por alguns professores.

O dirigente, que continua tendo um papel essencial, fica com a missão de identificar e mobilizar os diferentes talentos na escola e comunidade para que as metas sejam cumpridas e, principalmente, conscientizar todos para a importância da contribuição individual e coletiva para a qualidade do todo. Tendo em vista essa nova realidade, cabe a esta figura desenvolver algumas competências, como aprender a buscar parcerias, pensar em longo prazo, estar em sintonia com as mudanças, alargar seus conhecimentos, trabalhar com as diferenças, estimular os talentos no grupo de trabalho, monitorar as ações educacionais, não perder de vista as metas educacionais, mediar conflitos, enfim, ter uma gestão eficiente, além de perceber a importância de a escola se abrir para a comunidade e torná-la a sua maior parceira.

## **Benefícios para a sociedade**

O investimento na educação acaba gerando, segundo a Unesco (2005), “elevadas taxas de retorno social”. Para este organismo, os investimentos na educação apresentam uma taxa de retorno para a sociedade três a quatro vezes superiores às taxas de retorno individual, em termos de impostos que o Estado passa a arrecadar devido a maior



produtividade de seus cidadãos , bem como em termos de gastos com seguridade social.

Conforme a pesquisa TIC Educação do CETIC (2015 e 2016), dentre os possíveis impactos das TIC sobre as práticas pedagógicas, foram destacados os indicadores abaixo relacionados e o percentual de professores que concordam com cada um dos aspectos:

Tabela 6: Proporção de professores, por percepção sobre possíveis impactos das TICs nas práticas pedagógicas

Possível impacto	2014	2015
Passou a ter acesso a materiais mais diversificados/de melhor qualidade	94	91
Passou a adotar novos métodos de ensino	89	87
Cumpre as tarefas administrativas com mais facilidade	86	
Passou a colaborar mais com outros colegas da escola onde leciona	83	79
Passou a se comunicar com os alunos com maior facilidade	78	73
Passou a fazer avaliações mais individualizadas dos alunos	73	69
Passou a ter contato com professores e especialistas de outras escolas	69	66
Acredita que a quantidade de trabalho aumentou	54	34

Fonte: Pesquisa TIC Educação 2014 e 2015 (CETIC 2015, 2016).

Tais resultados elicitam os benefícios derivados do uso de TIC não apenas para o próprio processo de gestão escolar em si, mas para o aprimoramento da qualidade da educação que levará à melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo. Justifica-se assim a necessidade de a gestão escolar atentar para as formas como a TIC está sendo usada na escola, não apenas para fins de governo eletrônico, mas também como recurso pedagógico e buscar mobilizar os recursos necessário para o aprimoramento da qualidade do processo educacional potencialmente derivados do uso da tecnologia conforme mostrado na Tabela 6 acima.



## Referências

BARTA, Ben-Zion. TEMEL, Moshe. GEV, Yaffa. *Information Technology in Education Management*, Chapman & Hal. 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/1996*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acessado em 4 de junho de 2016.

CETIC. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Escolas Brasileiras – TIC Educação. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Org: BARBOSA, Alexander. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015 428 p. Disponível em [http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_Educacao\\_2014\\_livro\\_eletronico.pdf](http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Educacao_2014_livro_eletronico.pdf). Acessado em 1 de junho de 2016.

CETIC. Pesquisa TIC Educação. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Org: BARBOSA, Alexander. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016 490 p. Disponível em [http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_Edu\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Edu_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf). Acessado em 1 de setembro de 2016.

CETIC. TIC Kids Online Brasil 2015. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Org: BARBOSA, Alexander. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016 444 p. Disponível em [http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_Kids\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Kids_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf). Acessado em 1 de setembro de 2016.

HARGREAVES, Andy. *O Ensino na Sociedade de Conhecimento: educação na era da insegurança*. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004. 240 p.

HAYMORE, Judith; RONGSTAFF, David Dwyer. *Ensinando com tecnologia – criando salas de aula centradas nos alunos*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

Information Technology in Educational Management for the Schools of the Future: Ifip Tc3/Wg 3.4 *International Conference on Information Technology* Chapman & Hall, 1997.



KEARSLEY, Greg. *Computers for Educational Administrators: Leadership in the Information Age*. Ablex Pub Corp, 1990.

KUBOTA, Luiz; AMIEL, Tel; WIVES, William. Modelando as influências nas Condições de uso de diferentes Tecnologias em salas de aula. In Pesquisa TIC Educação 2014, BARBOSA, Alexandre (Org.), *Comitê Gestor da Internet do Brasil*. São Paulo. 2015.

MENDONÇA, Angela; GUIRAUD, Fernando. *Considerações sobre o uso e o abuso de celulares, nas instituições escolares*. s/d. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1322>. Acessado em 1 de setembro de 2016.

PRATA, Carmem Lucia. *Gestão escolar e as tecnologias*. Módulo Formação de Gestores, Projeto Formação Brasil, Projeto UCA, 2010. Disponível em [http://www.virtual.ufc.br/CursoUCA/modulo\\_3b\\_gestores/tema\\_05/anexos/anexo\\_5\\_tics\\_na\\_gestao\\_escolar2010\\_CarmemPrata.pdf](http://www.virtual.ufc.br/CursoUCA/modulo_3b_gestores/tema_05/anexos/anexo_5_tics_na_gestao_escolar2010_CarmemPrata.pdf). Acessado em 5 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. *Gestão democrática e tecnologias de informática na Educação pública: o ProInfo no Espírito Santo*, Dissertação. PPGEDU/UFRGS, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Gestão Democrática do Ensino Público*. Assembleia Legislativa. Lei 10.576/1995. Disponível em [http://www.educacao.rs.gov.br/dados/lei\\_10.576\\_compilado.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/lei_10.576_compilado.pdf). Acessado em 3 de julho de 2016.

RODRIGUES, Herik; TAROUCO, Liane; KLERING, Luis. *E-Maturity: entrelaçando gestão, tecnologia e pedagogia*. RENOTE. v. 10, n. 3 (2012).

TEIXEIRA, Anísio. Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961. p.84-89.

UNESCO Brasil. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pronunciamento: "Comitê Social da Conversão da Dívida Externa por Educação". Brasília, 23 de maio de 2005. Disponível em [http://www.unesco.org.br/noticias/opinioao/index/comitesocialdivida/mostra\\_documento](http://www.unesco.org.br/noticias/opinioao/index/comitesocialdivida/mostra_documento). Acessado em 27 de agosto de 2005.

VISSCHER, A.; BRANDERHOST. M. How should School Managers be Trained for Managerial School Information System Usage? In: *Pathways to institutional improvement with information technology in educational management*. NOLAN, C.;



FUNG, A.; BROWN, M. (Orgs.) Kluwer Academic Publishers. London 2001.

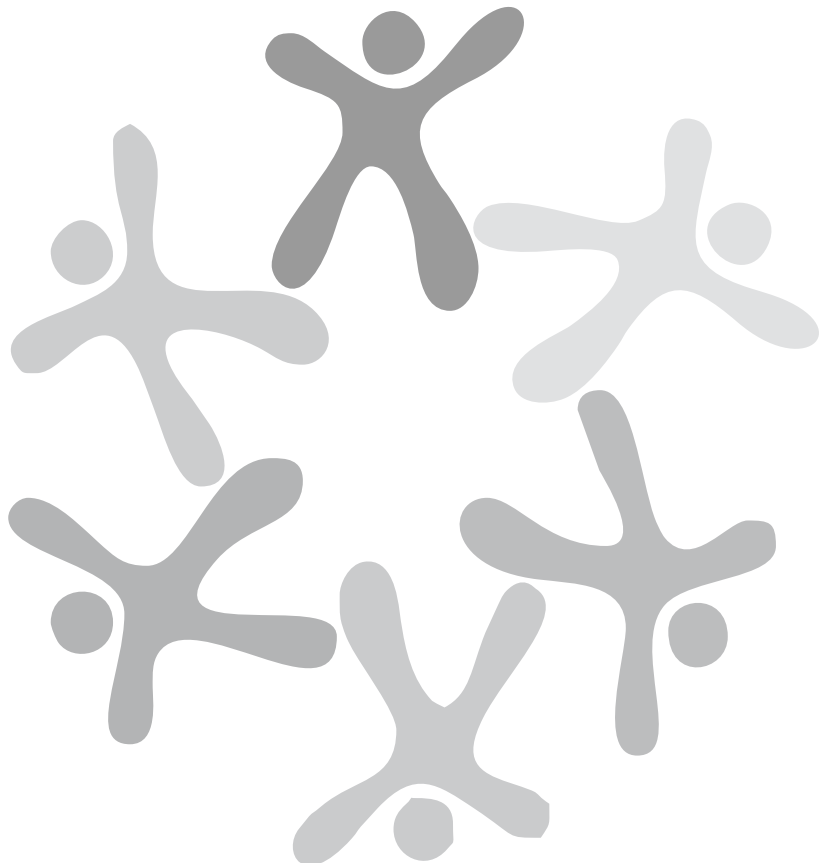
WERLE, Flavia; AUDINO, Janaina. Desafios na Gestão Escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - v. 31, n. 1, p. 125 - 144 jan./abr. 2015.





**PARTE II**

**Experiências de gestão  
democrática na escola pública**







# **A ESCOLA DE GESTORES – O DIREITO À EDUCAÇÃO E À GESTÃO DEMOCRÁTICA, DELINEAMENTO REFLEXIVO E TRAJETÓRIA EM CONSTANTE CONSTRUÇÃO**

***Monique Robain Montano  
Eduardo Silva da Silva Gimenez  
Milton Ademar Vieira Fagundes***

Cada vez mais a política educacional tem assumido um caráter central na agenda da sociedade contemporânea, seja como educação formal ou não formal<sup>1</sup>. Mas, é no campo da educação formal que a Escola, enquanto espaço de ensino/aprendizagens e de construção do conhecimento, vai se constituir em espaço de participação e decisões coletivas. É no ambiente da Escola que a educação, enquanto direito social, assume papel protagonista, pois é através dela que a cidadania, a qualificação para o mundo do trabalho e o direito ao conhecimento acontecerão.

Antes, porém, de abordarmos eixos comuns aos projetos de intervenção, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre democracia e o preceito constitucional da gestão democrática, na Constituição Federal de 88, desde sua inserção no texto da Lei às mudanças do contexto colocado para a educação atualmente.

Conforme Silva e Peroni (2013), na década de 80, o país ajustava-se a um contexto pós-ditadura civil-militar e a um período de redemocratização da sociedade brasileira onde os segmentos se manifestaram. Neste, a democracia e a gestão democrática assumem um caráter de centralidade, nas reivindicações da participação popular, para a Escola brasileira, enquanto espaço de decisões coletivas.

Após 21 anos de Regime Militar no Brasil, em 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, a partir das eleições

---

<sup>1</sup> Esta, de acordo com Gadotti, uma educação popular, comunitária ou social.

de novembro de 1986. [...] A mobilização dos vários segmentos da população em prol de uma maior participação política culminou, inicialmente, no direito às Emendas Populares. [...] diferentes entidades se mobilizaram e saíram às ruas para recolher assinaturas e encaminhar as emendas populares, as quais, por sua vez, versavam sobre temas variados.

[...]

No que tange ao campo da educação, o Fórum Nacional de Entidades em Defesa do Ensino Público exerceu um especial papel nas mediações da participação da sociedade civil na Constituição Federal. o processo de constituição do Fórum ocorreu no interior das Conferências Brasileiras de Educação, as quais agregaram profissionais da educação de diferentes regiões do país, sendo, pois, uma das grandes bandeiras de luta a democratização da educação. (SILVA E PERONI, 2013, p. 246)

Assim, disputas ideológicas e diferentes interesses no interior da sociedade se fizeram presentes no texto da Constituição Federal de 1988. Entre avanços e retrocessos para as políticas sociais, reivindicações da participação popular foram contempladas no conteúdo da Carta Magna. Na educação, a obrigatoriedade, gratuidade e qualidade para o ensino público; a valorização dos profissionais; a progressiva universalização e o dever da União, Estados e Municípios na destinação de percentuais de recursos públicos à educação, entre outros. Igualmente significativo – apesar de garantido apenas para a escola pública – foi assegurada a participação da comunidade escolar na gestão da escola, expresso no artigo 206, o qual destacamos: “O ensino será ministrado nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, permanecendo a complementação do disposto, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN –, Lei nº 9.394/96, que, ao dizer sobre a gestão democrática, a manteve enquanto princípio para a democratização das relações, mas omitiu-se com relação ao insumos necessários a sua efetivação, assim dispendo:

Art. 3 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII – gestão democrática do ensino público,



na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino.  
[...]

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

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

[...]

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Portanto, podemos considerar que o processo de implementação da gestão democrática do ensino deu-se como resultante do processo de democratização do país e “dos reclames populares” (VIEIRA, 2009) e em particular da educação pública, nos anos 1980, com as condições possíveis. No entanto, conforme afirmam Silva e Peroni (2013), na década seguinte, ocorreram alterações para a democracia a partir das estratégias do capital (neoliberalismo e terceira via) no papel do Estado:

Os anos posteriores à Constituição Federal foram marcados pela redefinição no papel do Estado e das fronteiras entre o público e o privado, com consequências para a democracia enquanto coletivização das decisões (VIEIRA, 1998) e direitos sociais materializados em políticas. o conceito de democracia teve grandes modificações, principalmente com a hegemonia do neoliberalismo e da terceira via<sup>2</sup>. (SILVA E PERONI, 2013, p. 251)

Em Peroni (2006), progredimos também no entendimento do contexto neoliberal, que, perante a crise da taxa de lucro e acumulação, propõe a reestruturação produtiva do trabalho e a reforma do Estado, diminuindo a

---

<sup>2</sup> A Terceira Via, aqui entendida como a atual social-democracia, é “uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo” (GIDDENS, 2001, p. 36).



atuação do mesmo para superação da crise, que no diagnóstico neoliberal está no Estado porque gastou mal atendendo às demandas da população.

Nos anos 1990, ocorre a mudança dessa centralidade, passando a ênfase para a qualidade, entendida como produtividade. O eixo vem a ser a busca de maior eficiência e eficácia, via controle de qualidade, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e autonomia da escola. (PERONI, 2006, p.150)

É a partir deste diagnóstico do neoliberalismo que, na década de 1990, foi criado no Brasil o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado<sup>3</sup> (MARE). A principal característica do PDRAE era buscar racionalizar recursos diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais, em especial as educacionais. Portanto, o Estado procura adequar a democracia à atual fase do capitalismo. Com a crítica à democracia, o Neoliberalismo, “argumentando que ela é responsável pela disputa por recursos públicos” (PERONI, 2008), procura diminuir o papel das instituições públicas, esvaziando-as. É o estado repassando para a sociedade suas responsabilidades, conforme Peroni: “[...] o Estado passa de executor a apenas avaliador e indutor da qualidade por meio da avaliação. A gestão democrática passa a dar lugar à gestão empresarial, pois o mercado é considerado parâmetro de qualidade.” (PERONI, 2008, p.124).

Segundo a mesma autora, estas modificações têm implicações para a área da educação, pois a política educacional inclui-se na redefinição do papel do Estado que, para além da reforma do aparelho estatal, entende a democracia como prejudicial e que, portanto, deve ser extinta.

O neoliberalismo tem profundas críticas à democracia, pois crê que ela atrapalha o livre andamento do mercado ao atender a demanda dos eleitores para se legitimar, provocando o déficit fiscal. Para Hayek, o cidadão, através do

<sup>3</sup> O Plano de Reforma do Estado no Brasil teve influências do neoliberalismo, tanto no diagnóstico, de que a crise está no Estado, quanto na estratégia de privatização que é parte do Plano, mas também sofreu influências da Terceira Via, que é atual social-democracia e tanto o Presidente da época, quanto o Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via. (PERONI, 2007)



voto, decide sobre bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários, pois esta é uma forma de distribuição de renda. Hayek (1994) denuncia que a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia. Portanto, como em muitos casos não se pode suprimir totalmente a democracia (voto, partidos), o esforço é para esvaziar seu poder (PERONI, 2003 *apud* PERONI, 2013, p. 251)).

Prosseguindo em relação ao contexto, em PERONI (2013), para a Terceira Via – considerada pela autora como outra estratégia do capital – vem a ser principalmente “[...] a retirada do Estado da execução direta das políticas sociais é a parceria público/privada, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado, [...]”. A autora esclarece a concepção de democracia para esta estratégia:

Diferente da teoria neoliberal, para quem a democracia é prejudicial ao livre andamento do mercado e chega a ser chamada de totalitária (Hayek, 1984), a proposta da terceira via é a democratização da democracia, que pressupõe um Estado democrático que tem como principais características “descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública-transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos” (GIDDENS, 2001, *apud* PERONI, 2013, p. 9).

É dentro deste contexto de redefinição do papel do Estado (PERONI, 2008) que a gestão democrática é atingida, ou seja, influenciada pela lógica de que o mercado é o ponto de partida para a qualidade e melhorias na educação, logo é o público sendo gerido pela lógica do privado. É a gestão democrática sendo aos poucos substituída pela gestão empresarial, é o agente privado estabelecendo o que o secretário de educação até os professores devem fazer no espaço da escola. Como podemos observar, esse é apenas um dos entraves para a gestão democrática avançar e garantir uma educação de qualidade para todos, como um direito, e não uma concessão.

Assim, ao mesmo tempo em que os direitos sociais eram minimizados, e a democracia, criticada, no Brasil, os anos



1980 foram marcados por um processo de abertura política, com participação popular e organização da sociedade na luta por direitos vinculados à democracia, à gestão democrática do Estado por meio da participação da sociedade nas decisões políticas, enfim à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Assim, não é por acaso que, apesar de termos avançado na materialização de direitos por intermédio da legislação, temos a dificuldade de implementá-los, em parte pela ofensiva neoliberal, mas também porque a nossa cultura democrática é ainda muito embrionária, o que facilita o consenso em torno da lógica de mercado e de produto em detrimento da lógica democrática, com ênfase na participação coletiva das decisões e no processo. (PERONI, 2013, p. 245)

Em vista do cenário acima, a institucionalização da gestão democrática no âmbito das escolas públicas, definida tanto pela CF/1988 como pela LDBEN/1996, mesmo com a redefinição do papel do Estado, foi retomada nos planos de educação, tanto no de 2001, quanto no que vige, Lei nº 13.005, de 25 de junho/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). Neste último, na estratégia que segue:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014)

O Plano Nacional de Educação, construído de forma participativa, traz metas estabelecidas a serem alcançadas e executadas durante o seu período de abrangência, que se iniciou em 2014 e previsão de final no ano de 2024. O PNE reforça e evoca a participação da comunidade escolar para a efetivação de uma gestão democrática. Concordamos com Saviani (2013) quando explicita que as metas do Plano Nacional de Educação voltam-se à aproximação daquilo que é da “realidade empírica [à] realidade desejável” e é indicada pelos conteúdos dos princípios emanados da Constituição.

Outra consideração importante se faz para a questão da política pública, sua propriedade e execução. Segundo Potyara (2009), a política por ser





pública, transcende os limites “[...] do Estado, dos agregados grupais, das corporações e, obviamente, do indivíduo isolado”. (POTYARA, 2009, p.3), assim afirmando:

A política pública, portanto, é uma “coisa” de todos para todos, que compromete todos (inclusive a lei, que está acima do Estado), podendo traduzir o conceito de república (do latim res: coisa; pública: de todos), o qual envolve tanto o Estado no atendimento de demandas e necessidades sociais, quanto à sociedade no controle democrático desse atendimento. [...] (POTYARA, 2009, p .3)

Sendo assim, define-se gestão da escola pública, pela integração e fortalecimento do que é público, à educação e ao projeto pedagógico, prevendo o envolvimento consciente e sensato de todos os entes envolvidos nas decisões fundamentais, por meio de uma convenção, com efeitos educacionais gradativamente mais factuais e pertinentes. Dessa forma, corroboram Jean Velerien e João Augusto Dias (1992):

O diretor é cada vez mais obrigado a levar em consideração a evolução da ideia de democracia, que conduz o conjunto de professores, e mesmo os agentes locais, à maior participação, à maior implicação nas tomadas de decisão. (VALERIEEN e DIAS, 1992, p. 15).

Concordamos também com Paro (s/d, p.1), sobre a democratização das relações que envolvem a organização e o funcionamento efetivo da escola, a divisão, o compartilhamento de decisões na busca da efetiva da finalidade da escola, isto é, a educação e o ensino. E acrescentamos, conforme Fuhrmann e Pause (2014):

A gestão democrática é um caminho a ser seguido pelo gestor na construção de uma escolha melhor para todos, pois no momento em que se abre mão de resolver tudo sozinho, também estão a abertos espaços de participação e compartilhamento de todos os segmentos escolares. (FUHRMANN, PAUSE 2014, p. 195)



A Gestão democrática da educação tem como elementos constitutivos a participação e o compromisso coletivo, que permitem dividir e aprender com os desafios cotidianos; estabelece acordos e partilha problemas na busca de soluções coletivas. A participação assume dentro da Gestão democrática o papel mais relevante na forma de gerir a educação. A ação se efetiva a partir de mecanismos de participação da comunidade escolar, dos diferentes segmentos e organismos da escola (Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, Associação de Professores e Pais). A participação é condição básica para Gestão Democrática da educação: uma não é possível sem a outra. Pensar a gestão democrática da escola é ir além da escolha do Diretor, pois “[...] O processo de escolha é apenas um dos múltiplos determinantes a influir na maneira de gerir a escola [...]” (PARO, 1996, p.382), é trabalhar para que a escola propicie espaços de participação e inclusão, de explicitação do pluralismo, de conquista de autonomia da escola e dos sujeitos sociais, de transparência das ações e da garantia do direito através do permanente diálogo entre os diferentes segmentos, na solução de conflitos e na construção de consentimentos.

A gestão escolar tem sido debatida no decurso dos anos, nas universidades, faculdades, escolas e nos demais setores da sociedade, tentando caracterizar-se a circunstância para o tema, como relevante para a qualidade do ensino público.

Quando discorremos sobre gestão, remetemos o pensamento à administração; em uma sociedade capitalista como a nossa, o ato de administrar nos faz lembrar a ideia de autoritarismo e poder, entretanto ao aprofundarmos esse estudo, devemos elucidar os papéis de todos os segmentos que compõem a Comunidade Escolar. Neste diapasão, valem os ensinamentos de Pellegrini: “A grande riqueza da participação de todos está na medida em que cada grupo ou cada pessoa traz para o grupo as suas percepções sobre a realidade que o cerca quando os objetivos definidos e os planos de ação estão impulsionados dessas diferentes percepções.” (PELLEGRINI, 1986, p. 127) e também o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 14, como já referido e no Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), em seu artigo 8º, que expressa a gestão democrática



enquanto diretriz: “VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;” (BRASIL, 2014).

A educação é um bem público e direito social, direito de todos e dever do Estado. A este, o dever de criar e ofertar efetivas condições adequadas para que a educação cumpra sua finalidade: a formação de sujeitos e, por conseguinte, a prática da cidadania e a democratização da sociedade. Uma instituição de ensino deve comprometer-se com o fortalecimento democrático, competindo a ela o exercício cotidiano dos conteúdos e formas da vida. O conceito de bem público é aqui entendido como um princípio, isto é, como um imperativo à dignidade humana e interesses individuais. Deve incentivar atitudes que propiciem e transformem seu contexto atual e o ambiente no qual está inserida. Dessa forma, permite a participação da comunidade escolar, pactua o projeto de escola, de educação e de sociedade. Consequentemente, este bem público deve ser gerido pelos preceitos da gestão democrática.

Avalia-se que a formação tanto técnica, quanto humana do gestor escolar se faz necessária, assim como é indispensável se pensar a gestão do ambiente escolar enquanto processo participativo, de gestão educacional autônoma e democrática, com vistas à efetivação do projeto pedagógico, no qual suas reais necessidades serão “olhadas” e resolvidas, conforme destaca Luck (2006):

A gestão educacional é uma expressão que ganhou evidência na literatura e aceitação no contexto educacional, sobretudo a partir de década de 1990, e vem se constituindo em um conceito comum no discurso de orientação das ações de sistemas de ensino e de escolas. [...] O conceito de gestão resulta de um novo entendimento a respeito da condução dos destinos das organizações, que leva em consideração o todo em relação com as partes e destas entre si, de modo a promover maior efetividade do conjunto. (LUCK, 2006, p. 33-34)

Reconhecemos que a participação ativa de todos os envolvidos no processo educacional se faz necessária, para que a educação se consolide coerente com preceitos da legislação vigente e com ideais educacionais



de formação humana de nossa sociedade democrática, em que cada ator deva ter responsabilidade e direito de decisão, participando das decisões, avaliando situações de diferentes perspectivas, promovendo e instigando o interesse de todos os envolvidos na Escola, direta ou indiretamente, para que se estabeleça uma educação emancipadora e para a formação humana. Concordamos com Paro (1998), quando afirma:

[...] é preciso ter presente que não basta formar para o trabalho, ou para a sobrevivência, como parece entender os que vêem na escola apenas um instrumento para preparar para o mercado de trabalho ou para entrar na universidade (que também tem como horizonte o mercado de trabalho). Se a escola deve preparar para alguma coisa, deve ser para a própria vida, mas esta entendida como o viver bem, no desfrute de todos os bens criados socialmente pela humanidade. E aqui já há um segundo aspecto, corolário do primeiro, a ser considerado: não basta a escola “preparar para” o bem viver, é preciso que, ao fazer isso, ela estimule e propicie esse bem viver, ou seja, é preciso que a escola seja prazerosa para seus alunos desde já. A primeira condição para propiciar isso é que a educação se apresente enquanto relação humana dialógica, que garanta a condição de sujeito tanto do educador quanto do educando. (PARO, 1998, p. 3)

Depreende-se que a sólida e efetiva construção de uma educação pautada nos pressupostos acima é de enorme importância, para afirmação dos direitos humanos, acentuando, nesse sentido, a educação como fator preeminente para promoção de mudanças significativas na sociedade, fomentando o estudo e aplicação dos direitos e das garantias fundamentais, como previsto na Constituição Federal de 1988. Sendo que no art. 205 da CF, a Educação representa instrumento hábil de produção e enriquecimento de conhecimento e valores; um processo reflexivo de construção de conhecimento a partir da convivência humana, tornando os “homens” autônomos.

Segundo Cury (2002), na atualidade, muitas são as nações que garantem em suas Leis ou constituições o direito e o acesso à educação, assegurando aos indivíduos sua formação como cidadãos, possibilitando a



todos a livre participação em ambientes políticos e sociais, citando Bobbio, corrobora:

A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO *apud* CURY, 2002, p. 246)

Por conseguinte, a construção de uma sociedade justa e digna somente será possível quando educação, cidadania e direitos humanos convergirem em um mesmo sentido consolidando a Carta Magna, e que a educação seja capaz de “criar” seres pensantes, capazes de passarem da indignação à ação.

Outrossim, ressaltamos que as relações estabelecidas entre a gestão escolar e o trabalho pedagógico coadunam para a conscientização das práticas educativas no processo educacional e social em construção e na qualidade da educação. Assim, o gestor escolar vem a ser um dos impulsores da execução da política educacional, a partir do momento em que oportuniza espaços e implementa os mecanismos de participação, conforme bem explicitam Oliveira, Moraes e Dourado (s/d):

A democratização da gestão é defendida enquanto possibilidade de melhoria na qualidade pedagógica do processo educacional das escolas, na construção de um currículo pautado na realidade local, na maior integração entre os agentes envolvidos na escola – diretor, professores, estudantes, coordenadores, técnico-administrativos, vigias, auxiliares de serviços – no apoio efetivo da comunidade às escolas, como participante ativa e sujeito do processo de desenvolvimento do trabalho escolar. (OLIVEIRA, MORAES E DOURADO, Escola de Gestores, Políticas e Gestão da Educação, p. 4)

Dessa forma, a educação é convocada à transformação de conhecimentos e valores instigando o aluno ao pensamento crítico, estimulando-o aos questionamentos de fatos geradores e de decisões. As políticas devem



estar voltadas, segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, para “[...] um projeto de Nação, em consonância com os acontecimentos e suas determinações histórico-sociais e políticas no mundo” (Parecer CNE/CEB Nº 7/2010), e a gestão na coordenação da escola, comprometida com a melhoria da qualidade da educação, tendo como princípios a inclusão social, a igualdade, a colaboração e a participação; ou seja, uma “nova lógica”. De acordo com Oliveira, Moraes e Dourado (s/d):

Construir uma nova lógica de gestão que conte com a participação da sociedade e dos atores diretamente envolvidos com a prática pedagógica, implica rever o modelo adotado pelos sistemas públicos, cuja estruturação e funcionamento são até hoje característicos de um modelo centralizador. (OLIVEIRA, MORAES E DOURADO, Escola de Gestores, Políticas e Gestão da Educação, s/d, p. 11)

O Gestor, assim como sua equipe escolar, necessitam estar engajados com a construção do projeto educacional, e a Comunidade Escolar tem um papel muito importante na gestão da escola, pois a equipe deve estar atenta às questões que causam constrangimentos a ponto de distanciarem a comunidade da escola.

Isso posto, os projetos de intervenção foram desenvolvidos nos contextos complexos das escolas onde as contradições e concepções ideológicas se manifestam, no entanto, também oportunizaram: a retomada da discussão da educação como direito e do princípio da gestão democrática como ponto de partida para a reconstrução dos projetos políticos e pedagógicos -PPP; a participação do segmento de professores, na definição do foco do Projeto de Intervenção e dos demais segmentos na implementação do projeto.

Nesta lógica, acreditamos que o alastramento de informações de caráter público devem agregar a comunidade, servindo de subsídios para participação desta, no processo no qual está inserida, contribuindo assim, para a qualificação da gestão escolar, na perspectiva democrática e real efetivação do direito à educação básica com qualidade. Adiciona-se a isso, que o fortalecimento dos conhecimentos contribuem para a efetivação de uma gestão pública com propostas educacionais compatíveis com um ensino público democrático e de



qualidade. Outrossim, na construção de mecanismos promotores de acesso e garantia da prática participativa contínua na escola, fundamentados nos princípios e diretrizes de democratização elencadas na legislação.

Do mesmo modo, abonamos que o esclarecimento às equipes diretivas que a gestão participativa não somente produz visões compartilhadas pelos vários segmentos da comunidade escolar, como promove a divisão de responsabilidades e o acompanhamento das ações.

## **Considerações finais**

O desenvolvimento da Escola de Gestores – 4ª edição – e dos projetos de intervenção possibilitaram:

1. O diálogo pedagógico para a gestão da escola, instigando os gestores cursistas à efetivação da política de forma democrática;
2. Conhecer a diversidade de entendimentos, ideológicos, de concepções, interesses, contradições e também com a burocracia dos sistemas e assim olhar criticamente para o contexto da escola e para o processo histórico da educação, em meio às tarefas burocráticas e administrativas, demandadas ao gestor de forma a estabelecer o nexo entre a gestão democrática, o princípio pedagógico e o preceito constitucional, e por fim;
3. O necessário e contínuo processo de formação e aprofundamento teórico.

## **Referências**

ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera Maria Vidal (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Plano Nacional de Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso 19 de setembro de 2016.



BRASIL. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. *Parecer CNE/CEB nº 7/2010*. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5367-pceb007-10&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5367-pceb007-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192).

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Casa Civil, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença*. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002.

FUHRMANN, Lucrécia Raquel; PAUSE, Tatiane. A avaliação da aprendizagem na perspectiva da gestão democrática. In: SILVA, Maria Beatriz Gomes e FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a Distância para Gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

LUCK, Heloisa. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira; MORAES, Karine Nunes e DOURADO, Luiz Fernandes. *Gestão Escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação*. s/d. Disponível em: [escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala\\_politica\\_gestao\\_escolar/pdf/texto2\\_1.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf). Acesso 19 de setembro de 2016.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e limites da prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v.77, n. 186. maio/ ago, 1996.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da Educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. Trabalho apresentado no *V Seminário Internacional Sobre Reestruturação Curricular*, realizado de 6 a 11/7/1998, em Porto Alegre, RS. Publicado em: SILVA, Luiz Heron da (Org). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1998.

PARO, Vitor Henrique. Estrutura da Escola e Prática Educacional Democrática. *GT: Estado e Política Educacional/nº 05*. Agência Financiadora CNPq.

PERONI, Vera Maria Vidal. Perspectivas da Gestão Democrática da Educação: Avaliação Institucional. In. LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. *Gestão Democrática: Concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.





\_\_\_\_\_. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. *Revista SIMPE-RS*, Porto Alegre, p. 11 - 33, 15 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. A Relação Público/Privado e a Gestão da Educação em tempos de redefinição do Papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (org.) *Público e Privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no contexto da Terceira Via. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via*. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/A%20autonomia%20docente.pdf>. Acesso 19 de setembro de 2016.

PELLEGRINI, Marlou Zanella. Administração participativa: teoria e práxis. In: *Revista Brasileira da Administração de Educação*, v.4, n.2, Porto Alegre; jul./dez. 1986.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. In: *Revista Brasileira da Administração de Educação*. v. 29, n. 2. P.207-221, Porto Alegre; mai./ago (2013).

SILVA, Maria Vieira e PERONI, Vera Maria Vidal. In: *Revista Brasileira da Administração de Educação*, v.29, n.2, p. 243-262. Porto Alegre; mai./ago. 2013.

VELERIEN, Jean; DIAS, João Augusto. *Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO/MEC, 1992.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.







# **A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO NO CMEB PAULO FREIRE**

*Daniela de Oliveira Pires  
Jaira Coelho Moraes  
Margarete Canabarro*

## **Introdução**

O objetivo do artigo é analisar a gestão democrática escolar, com ênfase nos seguintes mecanismos: conselho escolar; a participação da comunidade escolar e a construção coletiva do projeto político pedagógico, tomando como base a pesquisa-ação. A presente pesquisa foi realizada no Centro Municipal de Educação Básica (CMEB) Paulo Freire.

A participação é um dos pilares para a construção da gestão democrática no interior da escola, quando conseguirmos incrementar a participação das famílias, alunos, funcionários e professores, construir-se-á uma relação mais dinâmica e dialogada entre os sujeitos da educação, fortalecendo assim o comprometimento destes com a educação.

O Centro Municipal de Educação Básica (CMEB) Paulo Freire situa-se na Rua Ayrton Senna da Silva, nº 227, Bairro Votorantim, no Município de Esteio, no Estado do Rio Grande do Sul. Tendo como Decreto de Criação a Lei Municipal nº 4.777, de 23 de janeiro de 2009, que altera o art. 1º da Lei Municipal nº 4.726, de 11 de novembro de 2008, que cria e denomina o CMEB Paulo Freire, e, conforme Parecer do CME nº 17/2009, autoriza o funcionamento desta Instituição.

O CMEB Paulo Freire oferece educação para aproximadamente 380 alunos em turno integral nas duas modalidades de ensino: Educação Infantil (EI),

das 7h às 19h, e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (EF), das 7h30min até as 17h. São 12 turmas de EI (4 berçários, 4 maternais e 4 jardins) mais 6 turmas de EF, que compreendem o Ciclo de Alfabetização. A escola foi inaugurada em 30/12/2008, mas começou a funcionar em 19/05/2009, inicialmente com duas turmas de 1º ano do EF; aos poucos foi-se estruturando, recebendo os profissionais, mobiliário e materiais necessários.

A população-alvo desta pesquisa está representada por diversos níveis socioeconômicos e culturais. Um total de 85 profissionais da educação atendem estes alunos em turnos de trabalho. A Equipe Diretiva é composta pela diretora e uma vice-diretora, uma orientadora e uma supervisora para a Educação Infantil, uma orientadora e uma supervisora para o Ensino Fundamental, além de uma coordenadora de turno. Todas elas concursadas e com a formação exigida para o cargo. O Conselho Escolar é composto pela diretora da escola, que é membro nato, um professor da Educação Infantil, um professor do Ensino Fundamental, três pais e/ou mães e dois funcionários, todos os cargos possuem seus respectivos suplentes.

A escola possui 12 salas para Educação Infantil, todas elas possuem banheiros individuais, em cada berçário existe ainda o fraldário com banheira e dormitório. No EF, são 6 salas de aula. Os demais espaços e setores são divididos entre as duas modalidades: pátios, praças, biblioteca, brinquedoteca, auditório, sala de artes e ciências, sala de recursos, laboratório de aprendizagem, laboratório de tecnologia educacional e dois laboratórios de informática. Cozinha, refeitório, dispensa, lactário e lavanderia também fazem parte da estrutura. O complexo diretivo divide-se em secretaria, sala da direção e vice-direção, sala da supervisão e orientação da EI, sala da supervisão e orientação do EF e sala dos professores.

Na primeira seção do artigo, será analisada a gestão democrática como uma dimensão do direito à educação. Na segunda seção, abordaremos os mecanismos de gestão democrática. Nas seções seguintes, serão apresentados os dados da pesquisa empírica realizada, bem como sua análise; serão explicitados a metodologia de pesquisa, os sujeitos pesquisados e a coleta de dados. Por último, uma análise das ações e dos dados obtidos



a partir das respostas aos questionários será apresentada, juntamente com as reflexões acerca destes dados.

## **Gestão democrática na escola e o direito à educação: espaços de participação coletiva**

Uma gestão escolar comprometida com a GD mantém abertas as portas da escola para toda Comunidade Escolar e ao mesmo tempo busca encontrar meios de trazer esta comunidade para participar efetivamente das decisões da escola, pois tem consciência de que a participação ainda é uma cultura em construção em nossa sociedade, visto que a grande maioria das famílias pouco participa das reuniões de pais, conselhos de classe e CE. Ferraro provoca a pensar e questiona: “Acreditará o povo que tem contas de educação escolar a cobrar do Estado? Poderá as pessoas humildes acreditar que o Estado está em dívida com elas e que elas têm o direito e dispõem dos meios para cobrar escola(rização)?” (FERRARO, 2008, p. 287). A Gestão Democrática é um processo que deve ser construído com todos os segmentos da Comunidade no cotidiano da escola. Segundo Cury: “Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais conseqüentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal”. (CURY, 2007, p. 493).

Para a Gestão Democrática efetivar-se plenamente, é necessário estimular uma mudança de paradigma, abandonando a administração autoritária para construir uma gestão mais participativa, na qual o papel do gestor é mobilizar e garantir a presença de todos os segmentos da comunidade escolar nas propostas para a organização da escola, ações pedagógicas, uso das verbas e prestação de contas. Cury (2007, p. 484) afirma que “o papel do gestor é o de assumir e liderar a efetivação do direito à educação no âmbito de suas atribuições”, quando busca oportunizar o exercício da autonomia no interior da escola - através dos espaços propositivos e deliberativos oferecidos - a todas as pessoas envolvidas no processo educacional, o gestor está garantindo a participação dos cidadãos da comunidade onde a escola está inserida.



Observando-se os aspectos acesso, permanência e qualidade, percebemos que o aumento significativo do acesso à escola nas últimas décadas trouxe uma diversidade de pessoas e culturas com as quais ainda estamos aprendendo a lidar; e ainda mais importante é a tarefa de garantir a permanência de todos que nela chegaram juntamente com o desafio de proporcionar maior qualidade ao ensino. Ao viabilizar espaços de discussão para toda a comunidade escolar participar das decisões e resoluções dos problemas da escola, como na construção e/ou revisão do Plano Político Pedagógico, o gestor escolar está estimulando o diálogo entre os diferentes modos de pensar e agir de todos envolvidos no processo educacional, desde os alunos e seus pais até os professores e funcionários, e com esta participação democrática, mais cidadãos ativos estarão nascendo, visto que a educação escolar é a base da cidadania e somente irá se aperfeiçoar se todos os mecanismos de gestão democrática forem implementadas na sua plenitude, tais como Conselho Escolar, a elaboração do Projeto Político Pedagógico, a participação da comunidade escolar, conforme veremos a seguir.

## **Os mecanismos de gestão democrática**

O Conselho Escolar é um colegiado que tem função deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, com representação dos diversos segmentos da escola: pais, alunos, funcionários e professores. É o maior aliado do gestor para a efetivação da Gestão Democrática, visto que sozinho de seu gabinete ele somente faria uma administração centralizadora, sem as parcerias tão necessárias com a comunidade escolar para a qualificação do processo educativo. De acordo com Bitencourt e Flores (2014):

A descentralização do ato de gerir a escola provoca discussão acerca do papel da equipe diretiva, das famílias, dos alunos, da própria função dos professores e da autonomia de cada segmento frente aos papéis que exercem. A gestão democrática na educação não pode ser a responsável única e exclusiva da solução de todos os problemas que uma escola apresenta. (BITENCOURT E FLORES, 2014, p. 252).



O grande desafio do gestor, com a colaboração dos conselheiros escolares, é aumentar o grau de participação da Comunidade na escola, de forma a envolver todos os segmentos nas discussões sobre as demandas escolares, trazendo os pais, funcionários e professores para que, juntos, através de discussões, propostas e ações no Conselho Escolar, possam construir a democracia na convivência dentro da escola. Carbello e Galina ainda acrescentam: “como valores e princípios da gestão democrática: o aluno como sujeito do processo, o Conselho Escolar como eixo do poder, a coerência entre o discurso e a prática e o compromisso com a defesa dos direitos humanos” (CARBELLO E GALINA, s/d, p. 8).

O Conselho Escolar do CMEB Paulo Freire é bastante atuante, mantém uma parceria com a Equipe Diretiva, suas reuniões mensais acontecem todas as primeiras segundas-feiras de cada mês às 19h, reuniões extraordinárias são convocadas quando se faz necessário pela Presidente, que é uma professora do Ensino Fundamental, no qual buscam por meio do diálogo franco e aberto sobre as necessidades cotidianas, discussões sobre prioridades e apresentação de propostas para o bom desenvolvimento do trabalho dos professores e funcionários e principalmente da aprendizagem de todos os alunos, finalmente as decisões são tomadas.

A efetivação da Gestão Democrática passa por trazer à participação um número significativo de professores, funcionários, alunos e famílias, que todos sejam ouvidos atentamente e que suas demandas sejam acatadas, mesmo que muitas vezes os próprios interessados não compreendam a importância da sua colaboração e nem desejem fazê-la num primeiro momento. Outra questão para o gestor administrar é encontrar no cotidiano da escola tempo e espaço para que professores e funcionários possam dialogar e discutir novas alternativas em conjunto para o trabalho educativo, qualificando desta forma o processo democrático. Para Marques (2011):

Na escola, além de conteúdo, aprendemos valores e práticas. Portanto, a institucionalização de práticas democráticas na gestão escolar forma sujeitos democráticos. Supomos que estes sujeitos não serão democráticos apenas na escola, mas em todos os espaços sociais aos quais pertencem.



çam, podendo, desse modo, contribuir na democratização dos mesmos e, conseqüentemente, da sociedade. (MARGUES, 2011, p. 17).

Todo este exercício realizado na escola há de reverberar na sociedade além dos seus muros, a cultura de participação social tanto na educação quanto em outros espaços públicos está ainda nos estágios iniciais, pois até pouco tempo atrás vivíamos em uma ditadura e hoje estamos aprendendo a nos colocar como sujeitos e buscar nossos direitos. O Plano Político Pedagógico - PPP – é outro mecanismo de gestão democrática, devendo ser discutido e elaborado coletivamente pelos sujeitos da educação. O PPP é a identidade de uma escola, é o instrumento mais importante da Gestão Democrática no seu interior, contudo sozinho não garante a participação de todos nem tampouco a construção da democracia tão desejada.

A perspectiva da formação de cidadãos cada vez mais críticos e conscientes de seus direitos e responsabilidades dá esperança de transformação nos rumos da sociedade atual, e a participação da comunidade escolar na construção do PPP é o primeiro passo para a concretização da democracia na escola, enfim que cidadão e sociedade desejam construir em conjunto. Segundo Martins (2010):

A escola cidadã, autônoma e participativa, somente se completa com o desenvolvimento de um projeto político-pedagógico capaz de aglutinar os esforços na busca de melhores resultados para os alunos. O projeto político-pedagógico configura-se como um instrumento de trabalho que mostra o que vai ser feito, quando, de que maneira e por quem, para chegar aos resultados desejados. (MARTINS, 2010, p. 61).

Toda iniciativa do gestor em trazer a comunidade à participação na construção do PPP mostra sua intencionalidade e compromisso com a transformação da escola que temos, além do rompimento com os modelos sociais excludentes, onde todos os cidadãos em solidariedade buscam solucionar os problemas encontrados nesta caminhada até a escola desejada.





Para pensar e decidir qual o tipo de avaliação, o currículo e a metodologia da escola, além dos demais conceitos necessários ao PPP, convém que toda a comunidade escolar discuta suas crenças e concepções acerca da educação, revise suas posturas quanto à diversidade, inclusão e práticas pedagógicas, com objetivos claros de transformar a mentalidade e as atitudes de todos os envolvidos no processo escolar. Na próxima seção, iremos abordar a pesquisa-ação realizada na CMEB Paulo Freire, com os sujeitos da educação, sobre a gestão democrática e os seus mecanismos.

### **Pesquisa-Ação: uma abordagem qualitativa**

A pesquisa-ação, nas palavras de Franco (2005, p. 490), “[...] assume uma postura diferenciada diante do conhecimento, uma vez que busca, ao mesmo tempo, conhecer e intervir na realidade que pesquisa”, o que levaria o sujeito a pensar o cotidiano, rever posturas e transformar a realidade, promovendo, conseqüentemente, a renovação da prática educativa e um desenvolvimento significativo da participação de todos na escola. Segundo esta mesma autora:

É fundamental que, após um trabalho de pesquisa-ação, os sujeitos participantes tenham apreendido comportamentos e atitudes no sentido de incorporarem a reflexão cotidiana, como atividade inerente ao exercício de suas práticas. (FRANCO, 2005, p. 500).

A presente pesquisa visa a uma intervenção na realidade escolar, de forma a possibilitar aos participantes uma reflexão crítica sobre sua prática, sobre suas crenças a respeito de Gestão Escolar Democrática, Participação e Conselho Escolar, tendo como eixo principal a problematização da participação da Comunidade Escolar. De acordo com Tripp (2005):

A pesquisa-ação socialmente crítica passa a existir quando se acredita que o modo de ver e agir “dominante” do sistema, dado como certo relativamente a tais coisas, é realmente injusto de várias maneiras e precisa ser mudado. (TRIPP, 2005, p. 458).



Nesse sentido, Richardson (s/d, p. 12) enfatiza que “[...] uma maior participação produz um compromisso maior com a ação planejada”, ao refletir sobre a realidade do CMEB Paulo Freire, nota-se que a baixa participação, tanto das famílias, como de funcionários e professores nos espaços de discussão onde deveriam ser propostos e decididos coletivamente os rumos da escola, tornava-se um impeditivo para a efetivação da Gestão Democrática no seu interior. A população-alvo desta pesquisa foi composta por pais, mães, funcionários, professores e a equipe diretiva do CMEB Paulo Freire.

A coleta de informações foi feita com base em dois questionários de reflexão com perguntas abertas: o primeiro foi elaborado com questões pensadas para as famílias, e o segundo questionário, para os professores, auxiliares, funcionários e componentes da Equipe Diretiva do CMEB Paulo Freire. Estes questionários foram entregues em mãos a cada um dos sujeitos, juntamente com o compromisso desta pesquisadora em manter sigilo sobre a identificação dos pesquisados, de forma que cada um pudesse sentir-se livre ao responder as questões ali apresentadas.

Do total de 380 alunos, foram distribuídos 100 questionários para mães e pais, retornaram 30 respondidos. Para professores, auxiliares, funcionários e equipe diretiva foram distribuídos 85, retornando 38 questionários respondidos. Desse universo foi retirada uma amostra, totalizando 15 professores, auxiliares e Equipe Diretiva; 5 funcionários e 9 mães e pais. Para selecionar as amostras aqui apresentadas, foi usado o critério de maior tempo na escola, favorecendo assim a análise dos dados que se seguem.

## **Análise dos dados**

Nesta seção, será apresentada a análise dos dados coletados através dos questionários e dos três quadros colocados como apêndice no final deste trabalho, onde foram apresentadas as respostas obtidas categorizadas por semelhança de tema. As respostas foram classificadas por recorrência e agrupadas de forma a explicitar relações e características comuns. Os dados também foram demonstrados através de gráficos.



Essa análise é importante, pois trará uma reflexão de como se dá a participação da Comunidade Escolar nos espaços de proposição e deliberação da escola, mostrando também ações necessárias para trazer a Comunidade em geral a uma maior participação em futuras discussões. Para a mãe 4, o PPP serve para “dar transparência aos pais, para sabermos como a escola prevê que será o ano letivo de nossos filhos, quais projetos ela deseja trabalhar, quais as regras que nossos filhos devem seguir”. Já a mãe 7 acha que “não só no CMEB Paulo Freire, mas na maioria das instituições, o PPP acaba ficando ‘engavetado’ sem uma função no cotidiano escolar”. Quanto ao papel da família na escola, a mãe 2 afirma que: “Meu papel é o de cooperar, ajudar, me manter informada com os assuntos da escola”. Já a mãe 4 afirma que é “Participar da vida escolar deles, incentivando-os, participando das reuniões, atividades que envolvam as famílias e os ajudando em casa no que houver necessidade”.

No que refere à participação no Conselho Escolar, destacamos a resposta da mãe 1: “Nessa parte que vejo que estou participando pouco. Nunca participei de uma reunião do Conselho Escolar, não sei nem quem são seus membros, apesar de saber o quanto isso interfere no desenvolvimento dos meus filhos”. A mãe 2 explica: “Eu não participo das decisões, porém busco sempre apoiar a escola em suas decisões, reafirmando uma parceria família x escola, transmitindo em casa o apoio e a ajuda no que a escola precisar, incentivando sempre meu filho”.

Figura 1. O que é o Conselho Escolar?

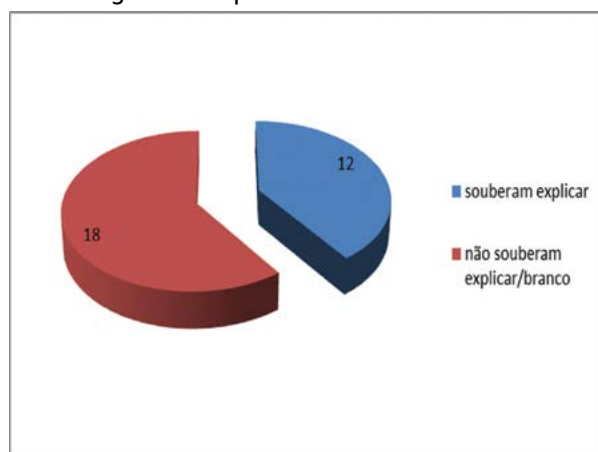


Gráfico elaborado por Margarete Canabarro. Arquivos de Pesquisa. 2015



O gráfico acima demonstra que dos trinta entrevistados, 18 não souberam explicar o que é o Conselho Escolar; estas negativas estão diretamente ligadas às respostas da questão que perguntava qual a relação entre a sua participação nos espaços decisórios da escola e o desenvolvimento educacional de seus filhos. Nota-se ainda a dificuldade em fazer a relação entre o Conselho Escolar, órgão máximo da escola, e o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, pois ao deixarem de participar dos espaços deliberativos na escola, os pais acabam por se eximir da função de ensinar para seus filhos como ser um cidadão atuante na comunidade em que vivem, além de poderem propor e decidir onde e quando as verbas serão utilizadas e que tipo de mudanças ocorrerá na escola ano a ano.

Figura 2. Você já participou das reuniões/decisões do Conselho Escolar do CMEB Paulo Freire?

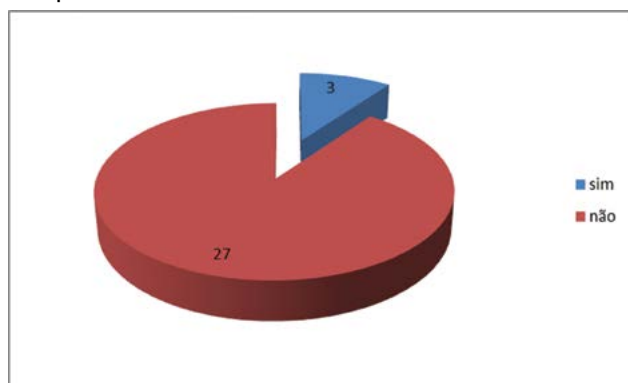


Gráfico elaborado por Margarete Canabarro. Arquivos de Pesquisa. 2015.

Quanto ao Projeto Político Pedagógico, fica claro nas respostas que algumas famílias têm conhecimento do que se trata tal documento, contudo, nenhuma se lembrou de participar da sua discussão em 2011 ou sequer de ter sido convocada a participar, fato este bastante preocupante. É necessário ressignificar e qualificar os espaços de discussões para que todos possam propor, e decidir a respeito dos diversos temas da escola é tarefa fundamental dos gestores.

Nas últimas questões propostas neste questionário, foi trazida à discussão a importância do PPP para o funcionamento do CMEB Paulo Freire e a participação das famílias na atualização/revisão do PPP que deveria acon-



tecer ainda este ano. É praticamente unânime a opinião das famílias de que o PPP é importante e sua participação mais ainda; vários se desculparam e se comprometeram em pesquisar sobre o tema, além de participar quando forem convocados numa próxima vez. Percebe-se que os participantes do segmento pais que responderam ao questionário puderam pensar e repensar suas atitudes em relação à própria participação na escola de seus filhos.

Os questionários aplicados aos professores revelaram que há consonância entre o perfil da escola e o seu PPP, contudo apontam a necessidade de revisão e atualização devido a algumas mudanças nos últimos anos. Segundo a professora I, a escola “procura promover dentro de seu espaço momentos para se debater, dialogar e refletir sobre questões de ações referentes à escola e a prática. É uma instituição que valoriza as diferentes opiniões para se chegar a um consenso”.

Figura 3. O PPP deve ser uma construção coletiva?

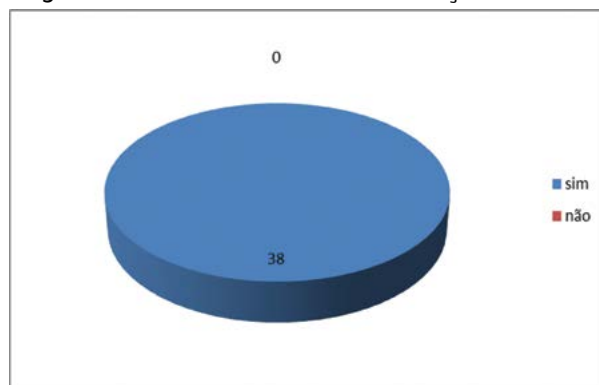


Gráfico elaborado por Margarete Canabarro. Arquivos de Pesquisa. 2015.

Quando questionados do tempo de vida útil de um PPP e com que periodicidade ele deve ser revisto, as respostas de funcionários e professores variaram de um a cinco anos, ressaltando que cada fato vivenciado que traga exigências de uma modificação, deve ser revisto constantemente. Um funcionário afirmou que prever esta periodicidade pode fazer com que se revise sem necessidade ou mesmo atrase muito uma mudança necessária; por ser um projeto que apresenta propostas, metas e ideias, ele é inacabado, inconcluso. Sete professores respondentes afirmam ter lido somente



algumas partes do PPP, e isso dificulta possíveis sugestões de alteração no documento. Entre aqueles que ainda não leram o PPP, somente três preocuparam-se em justificar-se. Houve quem pensasse que o mesmo nem existia, outro que disse ainda não ter tido a oportunidade de ler, e o último afirma ter pedido uma ou duas vezes e ficaram de providenciar, depois acredita que esqueceram sua solicitação, e também não procurou mais pelo documento.

Figura 4. Você já leu o PPP do CMEB Paulo Freire?

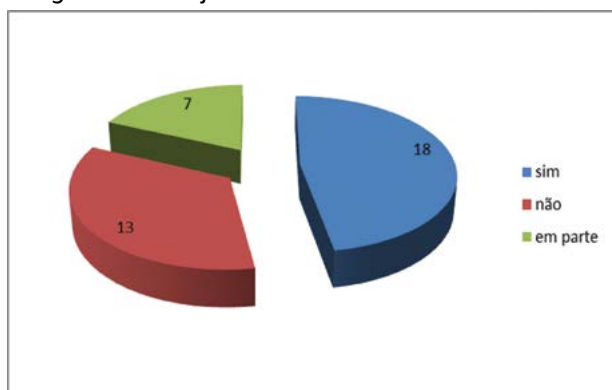


Gráfico elaborado por Margarete Canabarro. Arquivos de Pesquisa. 2015

As últimas duas questões colocadas aos funcionários e professores dão conta do papel do Conselho Escolar, quais suas as dificuldades para participação neste espaço, e como a escola poderia facilitar sua participação. A grande parte dos respondentes reconhece o papel do conselho como de suma importância para a gestão escolar. Nesta direção de pensamento, Carbello e Galina (s/d) afirmam que:

O Conselho Escolar é a instituição que coordena a gestão escolar, especialmente no que diz respeito ao estudo, planejamento e acompanhamento das principais ações no dia-a-dia da escola. É um espaço privilegiado para o exercício da vivência cidadã e apropriação de diferentes saberes que favorecem a democracia (CARBELLO; GALINA, s/d, p. 13).

Quanto aos fatores de resistência em participar das reuniões (gráfico abaixo), é quase unânime a questão de incompatibilidade de horários, pois



as reuniões ocorrem no turno da noite, alguns justificam que moram em outras cidades, que têm filhos pequenos, que estudam à noite, outros colocaram que não têm interesse em participar e a pouca divulgação também é citada. Sugerem a possibilidade de que as reuniões sejam no horário de trabalho, e que a escola possa compartilhar a pauta e as decisões por e-mail ou circulares.

Figura5. Você já participou das reuniões/decisões do Conselho Escolar?

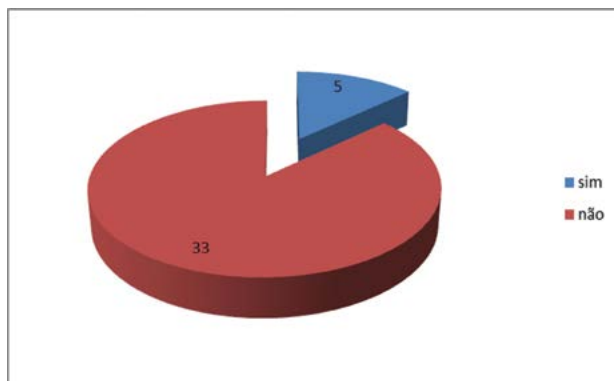


Gráfico elaborado por Margarete Canabarro. Arquivos de Pesquisa. 2015

Numa análise inicial das respostas aos questionários, pode-se constatar que uma parte das famílias não tem conhecimento do que é o PPP e qual a função do CE, contudo o mais preocupante é perceber que ainda existem professores que não conhecem o PPP da escola em que trabalham. Talvez aí se apresente uma falha da gestão e da equipe pedagógica que não está totalmente atenta a estas questões.

Fazendo uma análise mais aprofundada das respostas, constata-se que as questões propostas levaram os sujeitos a refletir sobre sua participação na escola, tanto pais como professores e funcionários concordam que sua participação é importante nestes espaços propositivos e deliberativos, e que esta é fundamental para a efetivação da Gestão Democrática no cotidiano da escola. Nas respostas ao questionário, os sujeitos da pesquisa são unânimes ao explicitar consciência quando assumem sua baixa participação e entendem que esta problemática tem relação direta com a aprendizagem



de seus filhos e de seus alunos, também se mostram dispostos a fortalecer a participação da família na escola. Na prática demonstram que ainda têm dificuldades em comparecer e participar das reuniões, isso é verificado na entrega de avaliações trimestrais ou semestrais, por exemplo.

## **Considerações finais**

Ao término do artigo, que teve como objetivo principal fortalecer a participação da Comunidade Escolar, nos espaços propositivos e deliberativos do CMEB Paulo Freire, retomamos as ações realizadas, para uma reflexão de nossa prática, enquanto gestores no atual contexto educacional brasileiro.

Ao pensar e propor a Comunidade que respondesse a um questionário, procurei provocar os sujeitos a refletirem sobre sua participação nos espaços de discussão e decisão que a escola oferece; apesar da boa vontade inicial, em seguida foi observado que tanto pais, como funcionários e alguns professores esqueciam ou extraviavam seus questionários. Por diversas vezes novas cópias foram providenciadas para aqueles que se interessaram em responder as questões. Outra dificuldade encontrada para a verificação dos resultados das ações foi a decisão da mantenedora pelo adiamento da revisão do PPP, priorizando a realização dos estudos sobre o Plano Nacional de Educação e a construção das metas do Plano Municipal de Educação.

É importante enfatizar que para a construção e execução da GD tão desejada na escola pública é fundamental a participação das famílias juntamente com os professores, funcionários e ED. Educação e aprendizagem são processos contínuos, bem como a gestão de uma escola, nada está concluso. Assim, por conseguinte, a participação também deve ser aprendida e vivenciada no cotidiano por todos os segmentos da Comunidade Escolar.

Um debate mais aprofundado sobre as relações entre a família e a escola é necessário, e dele resultará mais qualidade no ensino, na aprendizagem e na gestão, pois no coletivo, certamente, novas alternativas para problemas antigos surgirão. A escola, através dos gestores e professores,





precisa acolher mais e melhor a comunidade, qualificando desta forma as relações de todos os segmentos em seu interior, para tanto é necessário dar voz para aqueles que muitas vezes nem sabem que têm direito a falar, opinar e votar.

Por meio das respostas obtidas nos questionários, percebe-se que uma autoavaliação ocorreu por parte dos entrevistados, que de uma forma ou de outra fizeram sua *mea culpa* quanto à própria participação na construção do PPP, nas reuniões de pais e mestres, bem como nas reuniões do CE. É nítido que a gestão busca concretizar a GD no interior do CMEB Paulo Freire, pois quando a comunidade participa, ela é ouvida e atendida nas suas demandas, entretanto a pouca participação ainda é um entrave para sua efetivação, demonstrando que ela somente será plena quando a Comunidade Escolar apropriar-se do seu espaço na escola.

Aos gestores do CMEB Paulo Freire cabe divulgar para a Comunidade Escolar a importância do PPP e o quanto a colaboração de todos pode enriquecer o debate e qualificar o ensino. Além de promover discussões e reuniões para a revisão do PPP, o gestor deve também criar estratégias que estimulem esta participação, driblando o desinteresse, a falta de tempo e demais dificuldades para assim promover decisões coletivas sobre as ações e rumos da escola. Fica aqui o desafio para quando forem retomados os trabalhos de estudos e revisão do PPP, que todos possam realmente participar e sejam verdadeiramente agentes da transformação da escola.

## Referências

BITENCOURT, Alcina Jacil Alves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Desafios para a efetivação de uma experiência de gestão democrática no cotidiano escolar. In: SILVA, Maria Beatriz Gomes da; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a distância para gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

CARBELLO, S. R. C.; GALINA I. F. *Instâncias colegiadas: espaços de participação na gestão democrática da escola pública*. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1090-4.pdf>. Acesso em 08 mai 2015.



CURY, C. R. J. A Gestão Democrática na escola e o direito à educação. *RBPAE*, v. 23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em <http://www.seer.ufrgs.br/rbpaef/article/viewFile/19144/11145>. Acesso em 27 set 2015.

FERRARO, A. R. *Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse?* São Paulo, SP: Educação e Pesquisa, v.34, n.2, p. 273-289, maio/ago. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/05.pdf>. Acesso em 24 set 2015.

FLORES, M. L. R.; SILVA, M. B. G. (Orgs.) *Formação a distância para gestores em educação básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS: Evangraf, 2014.

FRANCO, M. A. S. *Pedagogia da Pesquisa-Ação*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 483-502, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a11v31n3.pdf>. Acesso em 10 fev. 2015.

LÜCK, H. *A gestão participativa na escola*. 10ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Série Cadernos de Gestão, Volume III.

LÜCK, H. *Gestão educacional, uma questão paradigmática*. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Série Cadernos de Gestão.

MARTINS, R. B. Educação para a cidadania: o Projeto Político-pedagógico como elemento articulador. In: VEIGA, I. P. A; RESENDE, L. M. G. (Orgs.) *Escola: Espaço do Projeto Político-pedagógico*. Campinas, SP: Papyrus, 2010. P. 49-73.

PERONI, V. M.V. *A Gestão Democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2.pdf>. Acesso em 26 set 2015.

RICHARDSON, R. J. *Como fazer Pesquisa Ação?* Disponível em [http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/45/Projeto\\_Vivencial/PV1/RICHARDSON\\_Como\\_fazer\\_Pesquisa\\_Acao.pdf](http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/45/Projeto_Vivencial/PV1/RICHARDSON_Como_fazer_Pesquisa_Acao.pdf). Acesso em 10 fev. 2015.

TRIPP, D. *Pesquisa-ação: uma introdução metodológica*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a09v31n3>. Acesso em 10 fev. 2015.





# REFORMULAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO- PEDAGÓGICO COMO ESTRATÉGIA PARA COMBATER A EVASÃO ESCOLAR

**Gregório Durlo Grisa<sup>1</sup>**  
**Neide Girardi Ferrari<sup>2</sup>**

## Introdução

A evasão escolar é um problema que persiste na realidade educacional brasileira, em especial, nas escolas públicas e, particularmente, no ensino médio. Diante da constatação de que alunos do Ensino Médio Politécnico Noturno do Instituto Estadual de Educação Assunta Fortini (IEEAF) apresentaram significativo índice de abandono nos últimos anos, o presente estudo se concentrou nessa etapa educativa.

Para refletir sobre a questão, reuniões e debates foram feitos com a comunidade escolar e com a equipe diretiva. O que inquietava a todos era saber quais as principais causas da evasão escolar no Ensino Médio Noturno do IEEAF. Esse questionamento se transformou no problema de pesquisa que subsidiou a elaboração do Projeto de Intervenção (PI). Uma correlação ficou logo evidente, qual seja: o tema da evasão e a defasagem do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da instituição.

A reestruturação do PPP apareceu como uma oportunidade para encontrar pistas para entender e minimizar os problemas de evasão. O currículo e a avaliação foram eleitos os eixos do PPP a serem debatidos prioritariamente por estarem diretamente ligados ao tema da evasão escolar.

Com isso, junto ao debate transversal da gestão democrática e do direito à educação, desenvolvemos reflexões sobre currículo e avaliação como corpo teórico com o objetivo de subsidiar a experiência de intervenção. Além disso, o presente artigo traz breve contextualização do lugar do PI, explica as

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação (UFRGS), Pós-Doutorando em Sociologia (UFRGS), bolsista CNPq.

<sup>2</sup> Professora e gestora do Instituto Estadual de Educação Assunta Fortini.

referências e ferramentas metodológicas utilizadas, descreve os principais passos do PI e destaca alguns resultados da pesquisa/intervenção.

## **Contextualização**

O Instituto Estadual de Educação Assunta Fortini (IEEAF) está situado no centro da cidade de Barão, Rio Grande do Sul, é diretamente ligado à 2ª Coordenadoria de São Leopoldo e à Secretaria de Estado da Educação (SE-DUC) em Porto Alegre. O Instituto possui uma estrutura voltada ao Ensino Fundamental, Ensino Médio Politécnico (EM) e Curso Normal Politécnico, com alunos provenientes da sede do município, de comunidades do interior e de municípios da região da Serra e do Vale do Caí.

O IEEAF iniciou suas atividades na década de 30, quando, pelo Decreto nº 5.712, de 17/10/1934, foram instituídos dois grupos escolares nesta região, um em Barão e outro em Maratá, ambos pertencentes ao município de Montenegro. Pelo Decreto nº 312, de 14/08/1941, dá-se a denominação de Grupo Escolar Professora Maria Edith Selbach ao estabelecimento situado em Barão. Anos depois, em 30/03/1964, pelo Decreto nº 16.532, denomina-se Estabelecimento de Ensino, e surge a Escola Regional Assunta Fortini, com o anexo da Escola de Aplicação Maria Edith Selbach. Em 1971, recebe o Curso Fundamental. Em 1976, passa a funcionar a Escola Estadual de Segundo Grau com Habilitação em Magistério e Auxiliar de Contabilidade. Em 1979, é reorganizada e unificada com a denominação de Escola Estadual de 1º e 2º Graus Assunta Fortini. Em 1980, tem autorização para funcionamento do Ensino Médio e, em 2000, recebe a designação de Instituto Estadual de Educação Assunta Fortini.

Além das salas de aula convencionais, o IEEAF conta com salas de apoio pedagógico, como Informática, Laboratório de Ciências, de Coordenação Pedagógica, de experimentação do Curso Normal, Ginásio Poliesportivo, de Atendimento Multifuncional, entre outras. O quadro de professores e funcionários conta com 45 profissionais.

Destacamos que o Instituto menciona, em sua filosofia, a preocupação com atividades que incentivam o crescimento do aluno, que tem por base



a educação como um direito de todos, a partir da construção coletiva, buscando uma ação libertadora, ética, cidadã, justa, solidária, democrática e humanística.

## **Metodologia**

O Projeto de Intervenção adotou a metodologia da Pesquisa-Ação, essa escolha se deu pelo caráter da atividade que seria realizada e por incentivo curricular do Curso de Especialização em Gestão Escolar (UFRGS), que ofertou materiais de autores referência do campo da Pesquisa-ação, como Robert Jarry Richardson (2003), Maria Amélia Santoro Franco (2005) e David Tripp (2005).

Importante que se reconheça a pesquisa-ação como um dos inúmeros tipos de investigação-ação, que é um termo genérico para qualquer processo que siga um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela. Planeja-se, implementa-se, descreve-se e avalia-se uma mudança para a melhora de sua prática, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação (TRIPP, 2005, p. 445).

Pensando no pressuposto de que, para se entender a realidade de um espaço, faz-se necessário tomar conhecimento do contexto e dos sujeitos ali inseridos, escolhemos a temática do trabalho e a metodologia. Buscamos destacar a importância da pesquisa para todos os participantes da comunidade escolar.

Conforme Tripp (2005), existem quatro fases do ciclo básico de investigação-ação, a primeira é planejar a melhoria da prática, depois agir com o objetivo de implementar o planejado. Então, monitorar e descrever os efeitos da ação e depois avaliar os resultados da ação. Depois de decidido o foco do PI com os professores, alunos, Conselho Escolar e Círculo de Pais e Mestres, passamos a dialogar com os envolvidos na instituição, para serem definidos os passos para atingir o objetivo de reformular o Projeto Político-Pedagógico.



Se alguém opta por trabalhar com pesquisa-ação, por certo tem a convicção de que pesquisa e ação podem e devem caminhar juntas quando se pretende a transformação da prática. No entanto, a direção, o sentido e a intencionalidade dessa transformação serão o eixo da caracterização da abordagem da pesquisa-ação. (FRANCO, 2005, p. 485).

Os professores se envolveram e se comprometeram com o desafio proposto, somaram-se a isso as motivações advindas das reuniões de formação do Pacto pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Para definir caminhos e a intencionalidade da transformação proposta, questionamos os alunos do Ensino Médio sobre sua inserção na escola, como a enxergavam, sobre a relação com a comunidade e a aprendizagem. Aconteceram encontros em que equipe diretiva, coordenação pedagógica, junto a professores e funcionários também foram questionados sobre a reformulação do PPP e sobre o tema da evasão escolar.

Ações como essas tornam esses cidadãos conscientes da relevância da participação e das possibilidades de transformação. Confirmam a indicação de Tripp (2005) de que a pesquisa-ação deve ser inovadora, contínua, proativa, participativa, intervencionista, deliberada, documentada, compreendida e disseminada. Tais características vêm-se materializando neste processo de construção de conceitos e desconstrução de outros para a reestruturação de um Projeto Político-Pedagógico que enalteça a participação dos sujeitos envolvidos.

Nessas atividades, foram utilizados instrumentos metodológicos como: entrevistas realizadas com os alunos do Ensino Médio Politécnico; diário de campo que serviu para o registro das ações e reuniões com diferentes grupos da comunidade escolar (professores, alunos, funcionários e pais); e coleta de depoimentos de professores e de uma aluna que retornou ao ambiente escolar, após algum tempo de afastamento, considerado abandono. Usamos, também, dados obtidos em entrevistas aplicadas pela Prefeitura de Barão, em 2015, com pais de estudantes da cidade para diagnóstico do Plano Municipal de Educação.



## O currículo como instrumento facilitador

Santiago (2012) refere-se ao currículo como um projeto educativo composto de diferentes aspectos administrativos e pedagógicos: disciplinas; conteúdos; métodos e técnicas de ensino; tempos e espaços para conduzir o percurso de escolarização. O currículo deve ser fruto do trabalho coletivo e participativo da comunidade escolar e, para estar comprometido com a aprendizagem, tem de articular a escola com as leis vigentes, com os contextos familiares, sociais, históricos e culturais de sua comunidade.

Julgamos importante ressaltar que, qualquer que seja a concepção de currículo que adotamos, não parece haver dúvidas quanto à sua importância no processo educativo escolar. Como essa importância se evidencia? Pode-se afirmar que é por intermédio do currículo que as “coisas” acontecem na escola. No currículo se sistematizam nossos esforços pedagógicos. O currículo é, em outras palavras, o coração da escola, o espaço central em que todos atuamos, o que nos torna, nos diferentes níveis do processo educacional, responsáveis por sua elaboração. (MOREIRA E CANDAU, 2008, p. 19).

Com base na ideia de garantir protagonismo dos sujeitos na elaboração do currículo é que encontros com o grupo de professores foram realizados antes mesmo do início do ano letivo de 2015. Dessas atividades, saíram os eixos temáticos que direcionaram os trabalhos para 2015. A definição estabelecida, inicialmente, foi de que as áreas e/ou disciplinas elencariam os conteúdos e metodologias que estruturariam o currículo escolar.

Visamos a trabalhar com ênfase na interdisciplinaridade e com grande incentivo para que os professores trabalhassem em diálogo com as novas tecnologias e os meios digitais de produção do conhecimento. O objetivo é construir um currículo que venha ao encontro dos interesses da comunidade escolar e que some tanto nos aspectos culturais, como nos sociais, incorporando as tecnologias e garantindo uma educação de qualidade.

Na organização curricular, é preciso considerar alguns pontos básicos. O primeiro é o de que o currículo não é um instrumento neutro. O currículo passa ideologia, e a escola



precisa identificar e desvelar os componentes ideológicos do conhecimento escolar que a classe dominante utiliza para a manutenção de privilégios. A determinação do conhecimento escolar, portanto, implica uma análise interpretativa e crítica, tanto da cultura dominante, quanto da cultura popular. O currículo expressa uma cultura. (VEIGA, 2002, p. 7)

Nesta perspectiva, se aceita que os alunos desenvolvam as competências previstas nas diretrizes nacionais, mas que elas sejam aprendidas, criticadas e reelaboradas, e que o aluno desenvolva autonomia intelectual para desempenhar seu papel participativo na sociedade. Um currículo que garanta esse percurso é o desafio que temos para a escola contemporânea.

### **Avaliação como promotora de mudanças**

Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio:

A avaliação da aprendizagem, que conforme a LDB pode ser adotada com vistas à promoção, aceleração de estudos e classificação, deve ser desenvolvida pela escola refletindo a proposta expressa em seu projeto político-pedagógico. Importante observar que a avaliação da aprendizagem deve assumir caráter educativo, viabilizando ao estudante a condição de analisar seu percurso e, ao professor e à escola, identificar dificuldades e potencialidades individuais e coletivas (BRASIL, 2013, p. 175)

A avaliação depende dos interesses e objetivos da escola, ela pode ser uma avaliação de currículo, de programas, de caráter institucional ou de aprendizagem. A finalidade da avaliação, em sua acepção tradicional, é diagnosticar. Fernandes e Freitas (2008) reportam-se à avaliação como algo que necessita ser realizado com legitimidade técnica, respeitando princípios e critérios refletidos coletivamente e presentes no PPP da escola.

Nos últimos anos, a avaliação tem sido um dos assuntos mais debatidos entre os educadores, suas dúvidas e incertezas promovem avanços na medida em que questionam as tradicionais maneiras de atribuir notas e classificar os alunos. Diferentes formas de avaliar os conhecimentos adqui-





ridos pelos alunos foram e são desenvolvidas por coletivos docentes e por intelectuais. O desafio que permanece atual é reconhecer a avaliação escolar como processo de acompanhamento e desmitificar, em especial para os alunos, que a avaliação é um sistema de seleção linear e excludente.

Rodrigues, Tarouco e Klering (2014) manifestam a ideia de que avaliar é o modo como a escola analisa se está cumprindo sua função social de ofertar educação de qualidade e é tarefa dos profissionais da educação valerem-se dela para o alcance das metas a que a escola se propôs.

Em geral, constata-se que, na maioria dos estabelecimentos escolares, a avaliação ainda é um instrumento para atingir-se a aprovação e a reprovação. Porém, algumas tentativas vêm tentando mudar essa situação. Não há como negar que a avaliação se constitui em um tema tenso, será na construção coletiva de cada escola que os melhores procedimentos de aferição da aprendizagem serão encontrados, o desafio é respeitar as diferentes formas de expressão que os alunos apresentam.

Veiga (2002) afirma que a avaliação não pode ser instrumento de exclusão dos alunos provenientes das classes trabalhadoras. Se democrática, deve favorecer ao aluno as condições para apropriar-se de conhecimentos científicos, sociais e tecnológicos. O estado do Rio Grande do Sul tem proposto sistematicamente, desde 2012, um novo Ensino Médio, o Politécnico, com uma diferenciada avaliação que se dá por menções e pareceres. De acordo com o Regimento Padrão do Ensino Médio Politécnico (SEDUC, 2012), determinado pela Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Sul,

A avaliação é emancipatória caracterizando-se como um processo e a possibilidade do vir a ser, da construção de cada um e do coletivo de forma diferente. É um processo contínuo, participativo e investigativo, intimamente ligado às concepções de conhecimento e currículo, sempre provisório, histórico, singular na medida em que propicia o tempo adequado de aprendizagem de cada um e para o coletivo (SEDUC, 2012).



As menções atribuídas aos educandos acontecem por Área de Conhecimento, determinadas por Componentes Curriculares que, de acordo com o Regimento do Ensino Médio Politécnico, apresentam a expressão dos resultados da seguinte maneira: CSA - Construção Satisfatória de Aprendizagem; CPA - Construção Parcial de Aprendizagem; CRA - Construção Restrita de Aprendizagem. Há, também, o Plano Didático de Apoio, que é o estudo de recuperação que acontece durante os trimestres. Este mecanismo possibilita ao professor verificar o desenvolvimento do aluno que se encontra em defasagem.

É nesse contexto de alterações legais que se buscou debater com professores e alunos as melhores formas de adaptar o PPP da escola no que tange à avaliação. As reflexões que relacionam a evasão escolar com as ferramentas avaliativas foram importantes para que o Projeto de Intervenção focasse esse tema.

### **Reestruturação do PPP e evasão escolar**

Existindo projeto pedagógico próprio, torna-se bem mais fácil planejar o ano letivo, ou rever e aperfeiçoar a oferta curricular, aprimorar expedientes avaliativos, demonstrando a capacidade de evolução positiva crescente. É possível lançar desafios estratégicos, como: diminuir a repetência, introduzir índices crescentes de melhoria qualitativa, experimentar didáticas alternativas, atingir posição de excelência. (DEMO, 1998, p. 248)

Com base na ação-reflexão, o PI se destinou a pesquisar as razões para a evasão escolar e procurou meios de minimizá-la. O tema foi discutido com alunos dos diferentes cursos do instituto, em reuniões com a equipe diretiva e, posteriormente, em reunião de professores. Chegamos à conclusão de que urge uma atitude de transformação, já que a participação da comunidade escolar era bastante restrita, e isso teria que mudar.

Tratar do tema da evasão escolar exige, primeiramente, o entendimento de que a escola é uma instituição social que tem por finalidade garantir o direito à educação para os cidadãos. E educação é um direito social que encontra, na escola, o principal meio de se efetivar, daí que a evasão pode ser



entendida como a negação de um direito social fundamental. Neste contexto, Virgínio e Bittencourt (2014, p. 139) destacam que “o livre exercício do direito político depende dos direitos sociais, dentre estes, da educação social, base para a mudança no modo de pensar e participar na vida pública”.

A escola tem como função social realizar a socialização secundária (FELDMANN, 2009), momento mais desafiador para a juventude que se vê impelida a entrar no mercado de trabalho tendo, por muitas vezes, que deixar de estudar. As primeiras explicações para o fenômeno da evasão que surgiram nos diálogos empreendidos foram o distanciamento das famílias e a desmotivação dos jovens para o estudo.

Currículo e avaliação ganham a companhia do planejamento como dimensões do PPP a serem debatidas. Fundamentado na explicação de uma concepção de gestão escolar democrática e compartilhada, buscamos a descentralização do processo de gestão, criando condições e mecanismos que favoreçam e garantam espaços de representação e participação.

Estabelecer parâmetros para o desenvolvimento das ações no ambiente escolar é um fator imprescindível. Através destes parâmetros é que a escola irá mostrar sua dinamicidade, sua autonomia e dialogicidade. O planejamento vem a ser uma grande baliza nas definições a que a escola se propõe. Um planejamento que, por ser participativo, necessita passar por fases de compreensão, diagnóstico e decisão. Assim, haverá um real conhecimento do tema em questão (GANDIN, 1994).

A íntima relação entre currículo e planejamento se verifica na medida em que:

O currículo pode ser considerado de diferentes formas se considerarmos as significações que podem ser atribuídas ao processo educativo escolar em contextos culturais e teóricos diferentes. A etimologia da palavra sugere percurso, caminho, daí ser tomada como forma de organização pedagógica do ensino escolar para condução dos educandos no desenvolvimento de um curso. (SANTIAGO, 2012, p. 9)



Verificamos que planejamento significa pensar o caminho a seguir, e currículo é visto como percurso. Ambos necessitam um ao outro para garantir o bom andamento escolar.

Portanto, a questão de pesquisa que trouxe o tema da evasão escolar como problema a ser enfrentado produziu iniciativas e debates que redundaram na reestruturação do PPP, tendo como focos prioritários o currículo, a avaliação e, tangencialmente, o planejamento. A construção do projeto político-pedagógico é um instrumento de mobilização, é uma forma de contrapor-se à fragmentação do trabalho pedagógico e sua rotinização.

### **Ações para garantir a educação como direito social**

A educação é aqui entendida como um direito social fundamental e, através de sua garantia, o sujeito aprende a construir e reconstruir sua identidade, em meio a transformações que vão ocorrendo no seu corpo, nas emoções, nos aspectos cognitivos e culturais. A educação vai além do espaço e do tempo escolar, consiste em ressignificar ou recriar valores culturais herdados, reconstruindo a identidade. Historicamente, o Brasil apresenta uma escola presa a preceitos no âmbito institucional, ideológico ou econômico. A escola como instituição tem grandes dificuldades para desprender-se de seus vícios, de mudar dinâmicas e romper com paradigmas pedagógicos herdados.

Todavia, os esforços nessa direção são significativos, o IEEAF propicia momentos culturais e pedagógicos aos quais toda a comunidade escolar é convidada a participar. O que verificamos é uma participação irregular, pois ela oscila conforme o perfil do evento realizado. Uma reflexão constante é feita na escola para criar novos canais de participação, a escuta da comunidade é fator fundamental, as pessoas se sentem valorizadas através desse exercício da cidadania. São realizadas com os pais contínuas ações de sensibilização acerca da importância da sua participação na vida escolar dos filhos, a instituição também busca oferecer momentos democráticos de participação, de cultura e de lazer.

Como exemplos práticos, destacamos reuniões gerais de pais para de-



finir ações, para entender a sistemática do Ensino Médio Politécnico; palestras relacionadas a diferentes temas que vão auxiliar no desenvolvimento de projetos; encontros trimestrais para a entrega dos resultados em que pais ou responsáveis podem conversar com professores conselheiros das turmas; eventos festivos com apresentações dos alunos, que acontecem conforme o calendário escolar e através de parcerias que se procedem com a sociedade e instituições baronenses; reuniões mensais de Círculo de Pais e Mestres e Conselho Escolar para definições de interesse da escola; reuniões sistemáticas com o Conselho Tutelar de Barão para definir casos de sua competência.

Em relação à Gestão participativa e democrática, tem-se eleição de diretores garantida por lei, reuniões periódicas de pais, todos os segmentos da comunidade escolar representados no Conselho, tomada de decisões baseadas nas discussões dos representantes, eleição de Grêmio Estudantil, entre outras garantias.

Diante do cenário em que o direito de acesso é assegurado, os professores têm formação superior, e a infraestrutura é relativamente adequada, o que faz com que a evasão ocorra?

Pautados em dados da Secretaria do IEEAF sobre as sete turmas do Ensino Médio Politécnico Noturno, detectamos 10 abandonos, 17 transferências e 19 cancelamentos. Destacamos que, no Primeiro Ano noturno (29 alunos matriculados), até junho de 2015, foram cinco abandonos (17,24%), dez cancelamentos (34,48%) e três transferências (10,34%). Assim, 51,72% dos alunos matriculados não concluíram os estudos. O Segundo Ano noturno (35 alunos) apresentou 11,42% de abandono, 14,28% de transferências e 14,28% de cancelamentos; totalizando 25,7% dos estudantes que não concluíram os estudos. No Terceiro Ano, de um total de 29 alunos, há registro de quatro cancelamentos, 13,79% não concluíram o ano.

Dados obtidos pela Prefeitura de Barão (março de 2015), em pesquisa com alunos do ensino médio que visava à elaboração do Plano Municipal de Educação, mostram que 91,80% dos estudantes atribuem a responsabilidade pela evasão a si mesmos, eles acreditam que as causas da evasão es-



tão relacionadas às trajetórias dos discentes. Outro dado relevante aparece quando os estudantes são perguntados se trocariam de escola se tivessem opção, apenas 39,34% disseram que não trocariam.

Quanto aos questionários respondidos pelos pais ou responsáveis, nessa mesma pesquisa, revelou-se que 40,60% deles têm a escolaridade de ensino fundamental incompleto. Em relação às situações e contextos sociais que interferem diretamente no processo educativo, 62,40% dos pais apontam a estrutura familiar como fator fundamental; 24,81% acreditam que a família entra em contato com a escola apenas por iniciativa própria, o que mostra a relevância da aproximação concreta entre a família e a escola para atacar problemas como o da evasão.

Em entrevistas realizadas com alunos, a evasão foi explicada como resultado de uma carga de trabalho exaustiva que se refletia na dificuldade de permanecer na escola à noite. Em reuniões de formação de professores, houve debate sobre como o PPP pode amenizar ou alterar essa realidade. Em estágio mais avançado, a reflexão sobre a avaliação foi sendo desenvolvida garantindo a autonomia criativa dos docentes, pactuamos que seriam elaborados planos de estudos adequados às demandas dos estudantes, e metas foram elencadas para serem perseguidas em cada uma das áreas de conhecimento do Ensino Médio Politécnico.

No que tange ao debate do currículo, os desafios são maiores. Ao se pensar a questão do currículo no PPP, priorizamos a discussão sobre como se poderia intervir para que a permanência dos alunos do ensino médio noturno se viabilizasse.

Os professores, nos debates, conceituam a escola como um lugar de promoção da cultura e de uma formação integradora. A escola deveria ser acolhedora, criativa e inovadora, ensinar conteúdos com base nas vivências das pessoas, deveria ser um espaço aberto para escolher e tomar decisões sobre a educação.

Esse conceito abstrato de escola aberta, na qual as práticas fossem inspiradas em ideias vindas dos alunos, contrasta com a percepção identificada nos docentes em relação aos alunos. Segundo os primeiros, os



estudantes estão acostumados e desejam respostas prontas e resultados imediatos. As reclamações recorrentes no meio educativo, de que os alunos são agitados, têm dificuldades de concentração, estão quase sempre conectados às mídias sociais e têm pouco compromisso com os estudos, aparecem com força nos discursos dos professores.

Com representações sociais como essas sobre os alunos, os professores têm dificuldades de planejar dinâmicas diferenciadas, práticas atrativas que integrem os estudantes e que elevem sua autoestima e participação. A sensibilização dos alunos quanto às suas responsabilidades não ocorre apenas mediante discurso, as práticas coletivas é que podem auxiliar os estudantes a exercerem liderança e protagonismo.

Um dos desafios percebidos na formação docente e no processo de reelaboração do currículo para o PPP é o de desnaturalização de uma visão docente que culpabiliza o estudante pela evasão ou baixo rendimento escolar. As vicissitudes que envolvem aspectos do mercado de trabalho, das desigualdades de renda e das necessidades materiais e culturais dos sujeitos não podem ser reduzidas a avaliações de comportamento dos estudantes. Fenômenos complexos requerem respostas articuladas, oriundas de pesquisas e reflexões contínuas.

As mudanças curriculares propostas passam por eixos práticos que foram encaminhados pelo corpo docente como compromisso com algumas mudanças:

- desenvolver atividades de elaboração coletiva de pesquisas sobre temas importantes para os alunos e que promovam sua capacidade de reflexão;
- procurar qualificar a interação pessoal e profissional com os estudantes, visando a despertar o envolvimento nas aulas e nas atividades;
- incentivar os alunos a expor suas ideias e contrastá-las com dados atualizados de políticas sociais, econômicas e de direitos humanos.



As dificuldades de permanência e sucesso se devem a conflitos de ordem socioculturais e econômicos. A permanência do aluno na escola é um desafio que envolve um conjunto de fatores que não se centram apenas no professor. Repensar o PPP, em especial, as questões do currículo e da avaliação é uma estratégia factível e produtiva para encontrar alternativas de combate à evasão e outros problemas que fazem parte do fazer educativo.

## **Conclusões**

Os desafios do cotidiano da gestão que se pretende democrática passam por como articular a função social da escola com as demandas de sua comunidade. Cabe à escola desenvolver dinâmicas de aprendizagens e socialização que minimizem os efeitos das desigualdades sociais e da histórica negação de direitos sociais a que significativa parcela da população está sujeita.

O conhecimento da realidade ganha novas perspectivas: a organização do projeto político-pedagógico da escola e o seu currículo; o papel da escola e o desempenho de seus profissionais, que devem renovar-se e melhorar sua qualidade continuamente, tendo o aluno como centro de toda a sua atuação. (LÜCK, 2009, p.16)

A gestão escolar deve fomentar e articular a participação de toda comunidade no conselho escolar, isso impulsiona a democratização das decisões que se traduz em maior conhecimento da realidade local. É através de ações propiciadas pelo conselho escolar que se chega à participação cidadã. Desta forma, a luta pelo direito à educação e o incentivo à participação de todos torna-se um processo de aprendizagem e de mudanças culturais, legitimando as decisões tomadas.

Por entendermos que a gestão garante o direito à educação quando prioriza a estruturação adequada e/ou reconstrução do seu Projeto Político-Pedagógico, primando pela participação de todos os segmentos envolvidos, é que empreendemos esse desafio no PI feito no IEEAF. O presente artigo visou a narrar os principais passos desse Projeto de Intervenção que





objetivou responder ao problema da evasão escolar identificada no ensino médio noturno através da reelaboração do PPP.

Com a eleição das dimensões do currículo e da avaliação como eixos centrais para debater o tema da evasão, fazemos uma breve reflexão sobre cada uma dessas dimensões e descrevemos a referência teórica usada como metodologia, bem como as ferramentas de coleta de dados. O artigo sintetiza alguns resultados obtidos através de questionários e entrevistas, traz o quadro geral de evasão encontrado no ano de 2015 e narra algumas medidas que foram elaboradas nos encontros com a comunidade escolar e em debates de formação docente.

A construção de planos de estudo em conformidade com as demandas dos alunos e a confecção de metas por área do conhecimento foram medidas ensaiadas para serem amadurecidas no que tange à dimensão da avaliação no PPP. Em relação à reconfiguração curricular, diagnosticamos uma distância entre o conceito de escola idealizado pelos docentes e suas percepções sobre os alunos. Tal distância se apresenta como empecilho para criação de dinâmicas diferenciadas de aprendizagem, o desafio que se erigiu desse contexto é o da problematização das representações sociais dos docentes em relação aos seus alunos como meio de oxigenação de suas práticas.

## Referências

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. *Diretrizes curriculares nacionais gerais da educação básica/ Ministério da Educação*. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

DEMO, Pedro. *Desafios Modernos da Educação*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FELDMANN, Marina Graziela. *Formação de professores e escola na contemporaneidade*. São Paulo: Editora SENAC, 2009.

FERNANDES, Cláudia de Oliveira; FREITAS, Luiz Carlos de. *Indagações sobre currí-*



culo: currículo e avaliação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

SILVA, Maria Beatriz Gomes; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a Distância para Gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. *Pedagogia da Pesquisa-Ação*. Educação e Pesquisa. São Paulo, v. 31, n. 3, p. 483-502, set./dez. 2005.

GANDIN, Danilo. *A prática do Planejamento Participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social e político, religioso e governamental*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LÜCK, Heloísa. *Dimensões de gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa; CANDAU, Vera Maria. *Indagações sobre currículo: currículo, conhecimento e cultura*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

RICHARDSON, Robert Jarry. *Como fazer pesquisa-ação?* 2003. Disponível em: [http://ieeab.weebly.com/uploads/4/3/8/3/43832727/richardson\\_como\\_fazer\\_pesquisa\\_acao.pdf](http://ieeab.weebly.com/uploads/4/3/8/3/43832727/richardson_como_fazer_pesquisa_acao.pdf). Acesso em 16 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação (SEDUC). *Regimento Padrão do Ensino Médio Politécnico*, 2012. Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens\\_med\\_regim\\_padrao\\_em\\_Politec\\_1.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_regim_padrao_em_Politec_1.pdf). Acesso em 06 jun. 2015.

RODRIGUES, Herik Zednik; TAROUCO, Liane Margarida Rockenbach; KLERING, Luis Roque. Incorporação das TIC à gestão escolar e à prática pedagógica: indicadores para o desenvolvimento do e-Maturity. In SILVA, Maria Beatriz Gomes da. FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a Distância para Gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

SANTIAGO, Anna Rosa Fontanella. *Cultura, Currículo e Escola*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012 (Coleção educação à distância. Série livro-texto).

TRIPP, D. *Pesquisa-ação: uma introdução metodológica*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.31, n.3, p.443-466, set./dez, 2005.



VEIGA, Ilma Passos Alencastro. *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 14ª edição. Papirus, 2002. Disponível em <http://gestaoescolar.abril.com.br/aprendizagem/projeto-politico-pedagogico-ppp-pratica-610995.shtml> . Acesso em 27 jan. 2015.

VIRGÍNIO, Alexandre Silva; BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. O direito à educação na formação de gestores escolares. In: SILVA, Maria Beatriz Gomes; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs). *Formação a Distância para Gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.







# **A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO POSSIBILIDADE ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORAS E PROFESSORES**

***Tiago Cortinaz  
Jordana Zandomenighi Fetter***

A 4ª Edição do Curso de Especialização em Gestão Escolar, Escola de Gestores da Educação Básica propôs o desenvolvimento de um Projeto de Intervenção tendo como foco o aprimoramento da Gestão Democrática nas escolas dos gestores participantes. Em uma escola estadual do município de Santo Ângelo/RS, com altos índices de reprovação em algumas turmas e evasão na Educação de Jovens e Adultos (EJA), o Projeto de Intervenção visou ao desenvolvimento de práticas pedagógicas mais democráticas e inclusivas. Isso porque alguns professores demonstravam dificuldades em questionar suas práticas e buscar suporte teórico e metodológico mais condizente com a realidade da escola. Conseqüentemente, havia dificuldades em estabelecer uma relação mais dialógica e uma prática que favorecesse a construção do conhecimento de forma mais crítica e contextualizada com os alunos e também com suas famílias. Se a escola pretende formar alunos autônomos, críticos e transformadores, os professores são fundamentais para que esse objetivo se consolide e têm papel fundamental no processo de democratização da escola.

A transformação e a melhora nas práticas pedagógicas requerem, dentre outras coisas, o planejamento de encontros de formação continuada que possibilitem reflexões sobre a ação e proporcionem a construção conjunta de novas ações e reflexões. Implementar a Gestão Democrática na escola requer uma mudança no pensar e no fazer, uma mudança nos hábitos e rotinas que

caracterizam a cultura escolar e, portanto, pressupõe um novo paradigma baseado na participação dos segmentos escolares. Nesse contexto, para que o processo de democratização se consolide, a gestora passa a ser a motivadora e mediadora, mas os professores também assumem um lugar central no processo de democratização como mediadores, legitimadores, produtores de ideias e de novas práticas educacionais e sociais.

Famílias, equipe gestora, equipe pedagógica, os contextos sociais, culturais e econômicos têm sua parcela de responsabilidade na formação dos alunos, porém há a necessidade de professores desprenderem-se de hábitos tradicionais já cristalizados na cultura escolar e reconhecerem-se como intelectuais formadores e transformadores. Durante as discussões com os professores, tornou-se evidente o sentimento de desamparo e o temor diante da mudança de suas práticas pedagógicas, tanto para aqueles que têm anos de trabalho quanto para aqueles formados recentemente. Quanto mais se discute, mais evidente se torna a necessidade de uma melhor formação, unindo concepções teóricas e práticas condizentes com os pressupostos da Gestão Democrática. Quando se fala em inquietações, temores, dúvidas que surgem ao se referir à democratização da e na educação no interior da escola, os professores remontam, principalmente, à prática pedagógica: como fazer, como agir, que estratégias de ensino utilizar, tanto para desenvolver as competências e habilidades necessárias quanto para possibilitar que todos os alunos se sintam incluídos na escola, participando ativamente.

É fundamental, então, trabalhar com uma metodologia de ensino que, diante da heterogeneidade, consiga incluir todos no processo educativo através de uma relação pautada no diálogo e na reflexão. Os professores somente poderão formar e transformar se estiverem em condições de proporcionar mudanças em sua própria prática pedagógica, permitindo-se questionar, analisar criticamente seu fazer e dialogar, provocando mudanças.



## Relações entre a teoria estudada e a teoria experienciada

A construção e implementação do Projeto de Intervenção possibilitou o aprofundamento de reflexões acerca da realidade da escola e do cumprimento da sua função social, política e pedagógica. A participação dos diferentes segmentos escolares nos processos de planejamento de ações, a atuação da gestora nessa realidade e as análises realizadas no projeto foram embasadas nos princípios da Gestão Democrática; linha orientadora do Curso de Especialização em Gestão Escolar.

A educação passou a ser legalmente reconhecida como direito de todos e dever do Estado e da família a partir da Constituição Federal de 1988. Por implicar a cidadania e seu exercício consciente, qualificar para o mundo do trabalho, ser gratuita e obrigatória no Ensino Fundamental e, progressivamente, no Ensino Médio (CURY, 2007), a educação escolar passa a ser assumida como um bem público e, portanto, cercada de proteção através da legislação vigente no país (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Plano Nacional de Educação, por exemplo). Porém, ser reconhecida não implica ser garantida. A garantia da educação como direito e bem comum depende também da atuação dos gestores nas escolas como seu principal agente. Segundo Cury (2007), cabe aos gestores liderar a efetivação da educação como direito. Referir gestores como uma liderança destaca seu protagonismo ao mesmo tempo em que ressalta que não se deve trabalhar de maneira isolada, havendo a necessidade de participação dos demais segmentos escolares.

Além do acesso ao ensino de forma obrigatória e gratuita, é imprescindível destacar o princípio da igualdade de condições através dos conteúdos mínimos e da formação básica comum, conforme disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988). De acordo com Cury (2007), a igualdade no acesso aos bens trazidos pelo conhecimento não nega a pluralidade e a diversidade. Pelo contrário, enfatiza-as e as valoriza à medida que reconhece os conhecimentos prévios dos alunos construídos a partir de suas vivências. Assim, pode-se perceber um movimento em direção à democratização da educação através da universalização do ensino (acesso



e gratuidade) e da qualidade no ensino oferecido com respeito à diversidade e pluralidade.

A expansão do acesso ao ensino, segundo Candau (2012), faz com que nos deparemos com uma heterogeneidade no interior das escolas provocada pela diversidade social, econômica, étnica, religiosa, de gênero, entre outras, dos ingressantes. Devido ao despreparo da escola em acolher essas diversidades de resultados negativos, tais como altas taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série, preocupam. Esses resultados levam à discussão da qualidade na educação, a qual não pode mais ser concebida a partir de uma escola que se diz igualitária, mas na qual o princípio da igualdade se confunde com “homogeneização ou uniformização do sistema” (CANDAU, 2012, p. 720). Isso significa a negação da diferença e da diversidade. O direito à educação, então, perpassa a discussão da questão da qualidade que precisa ser pensada como elemento que promova o reconhecimento das diversidades a partir do respeito e da valorização das diferenças e do apoio na busca pela igualdade de direitos.

A escola é um ambiente diverso formado por pessoas com histórias, saberes, desejos, medos e inquietações. É o lugar do conflito de ideias e de ideais. Nesse sentido, há a necessidade de se estabelecer uma relação pautada no diálogo entre os sujeitos que a formam, dando-lhes voz e reconhecendo as diferenças que os compõem. Ao mesmo tempo em que é dado voz aos sujeitos, eles passam a sentir-se pertencentes ao todo que é a escola. Isso não é possível se na escola continuar a imperar uma postura centralizadora, dominante e com tendência homogeneizadora na gestão. A Gestão Democrática reforça a ideia de que a eleição de diretores é apenas um passo em direção à democratização da e na escola, já que esse processo requer a ampliação da participação dos segmentos escolares no planejamento e muitas vezes na implementação das ações no interior dessa instituição. Possibilitar que o planejamento ocorra de forma participativa pode permitir que os sujeitos que constituem a escola estejam mais comprometidos, já que passam de expectadores para coautores do processo.





O planejamento participativo é apontado por Gandin (2006, p. 3) como “[...] a ferramenta mais eficaz, dentro da lógica da gestão democrática, na construção de ideais coletivos em escolas”. A participação dos sujeitos, através do diálogo e de uma relação que se dê na horizontalidade, sob o princípio da igualdade, pode permitir a construção de um ideal de escola que esteja de acordo com os desejos, anseios e necessidades da sua comunidade.

A formação crítica e transformadora é possível se a escola se torna o lugar para o coletivo dialogar, respeitando as diferenças e as diversidades. A construção do conhecimento está intimamente relacionada à visão de mundo, à forma como vemos a sociedade e as relações que nela se estabelecem. Segundo Gandin (2006), refletir sobre a “visão de mundo” permitiria que não caíssemos no risco de apenas introjetar valores e crenças da cultura dominante. Além de definir conjuntamente que escola se quer construir e que alunos se quer formar, é necessário definir como, quais os meios, de que maneira se pode alcançar o ideal planejado. Tanto dentro quanto fora da sala de aula, de que forma cada segmento escolar contribuirá nesse processo, quais instrumentos teóricos e metodológicos sustentarão a prática.

No cotidiano da escola, a gestão democrática oferece desafios. Primeiramente, deparamo-nos com uma estrutura escolar que não dá conta ou apenas superficialmente permite aos gestores organizá-la de modo a atender às demandas e às necessidades que se impõem. Há pouca margem para promover mudanças ao gerir os recursos financeiros e o quadro de recursos humanos (ausência, insuficiência, falta de qualificação), por exemplo. Os horários (muitas vezes de acordo com a disponibilidade de professores), os tempos e os espaços para a participação dos diferentes segmentos escolares também são limitados. Aspectos que interferem negativamente na gestão, na participação e na qualidade da educação oferecida ou que se quer oferecer.

Tornar a escola um ambiente democrático, reconhecer a diversidade que a compõe, formar sujeitos mais participativos, mais autônomos e mais críticos depende, acima de tudo, do comprometimento da equipe gestora,



da equipe pedagógica e dos professores em desempenhar o seu papel pedagógico e também político na defesa e garantia da qualidade na educação. Entendendo a democracia como exercício de expressão das liberdades e dos direitos, como possibilidade de rompimento com a marginalização, a discriminação e as desigualdades e, sobretudo, como compromisso com a formação cidadã.

## **Os professores como foco da pesquisa**

A democratização da escola torna imperativo pensar a importância do papel dos professores. Não se pode pensar em avanço na implementação da Gestão Democrática da e na escola se os professores não estiverem engajados e não se reconhecerem como agentes impulsionadores, juntamente com a equipe gestora, desse processo.

Na escola pesquisada, os índices de repetência em algumas turmas, o abandono na EJA, as queixas referentes ao interesse e comportamento dos e alunos, as queixas referentes à valorização da profissão e ao tempo e espaço para estudo e planejamento, foram sintomas da necessidade de mudança de postura e também das práticas pedagógicas. A intensificação e precarização do trabalho docente é uma realidade que deve ser denunciada e enfrentada, mas ao mesmo tempo é imprescindível pensar em estratégias para que os alunos não sejam vítimas do descaso dos governos com a educação pública. A questão que se coloca diz respeito a ter a capacidade de concordar, discordar, se posicionar, justificar a sua posição e propor alterações ou mudanças, abandonando, assim, a posição de meros cumpridores de tarefas. A participação ativa no processo de democratização da escola permite que não se corra o risco de cair em um fazer ritualizado, desprovido de sentido.

Entre as regras instituídas que, via de regra, já vêm interpretada e as pessoas que as recebem (nesse caso os educadores) existirá sempre a possibilidade de um mero cumprimento parcial do que foi estabelecido, sem maiores reflexões ou, até mesmo, de um simples rearranjo burocrático, com a repetição das mesmas práticas pedagógicas que fazem parte dos sistemas e das escolas (ALVES; SILVA, 2014, p. 167).



Além da equipe gestora, os professores precisam refletir de forma crítica acerca dos fundamentos da gestão democrática, das leis, dos planos e pareceres que regem a educação, assim como participar construtivamente da elaboração da sua própria ação. Alves e Silva (2014) apontam para a importância de introduzir a prática da pesquisa no cotidiano escolar como uma forma de oportunizar o pensar sobre o fazer. Assim, a reflexão crítica sobre a ação poderá possibilitar reconhecer fracassos, avanços, necessidades e os redirecionamentos necessários ao planejamento.

Apesar da necessidade de mudança em direção a uma ação mais participativa, percebe-se, muitas vezes, no interior da escola, através de observações e de relatos de professores, um sentimento de desamparo e até mesmo de falta de esperança. Parece não haver um reconhecimento do quanto as ações refletem, tanto positiva quanto negativamente, na postura dos alunos. Nesse contexto, observa-se um fazer por fazer, um fazer sem sentido, descontextualizado da realidade, no qual professores se colocam num lugar de neutralidade ou de resistência frente à possibilidade de mudança. Segundo Lima:

os professores, no desempenho do seu papel estrategicamente central nas sociedades contemporâneas, estão sujeitos a um conjunto complexo e contraditório de constrangimentos, os quais decorrem de vários fatores. Entre estes, destacamos a ambiguidade estrutural do estatuto social de professor, a multiplicidade e diversidade de expectativas de que este é objeto e a sua incapacidade (tal como, aliás, a da própria instituição escolar) de redefinir o seu lugar num sistema cultural em acelerada mutação (LIMA, 1996, p. 67).

A desvalorização salarial, a instabilidade frente aos rumos da profissão, a perda do seu estatuto de detentor único do saber diante do desenvolvimento de novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), as novas e múltiplas exigências relativas à função (passando de mero transmissor do conhecimento para mediador de aprendizagens), a inclusão educacional, a formação cidadã e crítica dos alunos, dentre outros, são fatores que não podem ser ignorados. Os mesmos interferem na identidade



docente, na forma pela qual o professor se reconhece e é reconhecido. A possibilidade de reestruturação do papel que professoras e professores desempenham hoje e a redefinição do seu lugar social pode partir do reconhecimento de si como intelectual capaz de atuar e refletir criticamente. Giroux (1997) afirma que o trabalho docente é intelectual e, portanto, crítico e reflexivo, político e pedagógico:

[...] os professores como intelectuais devem ser vistos em termos dos interesses políticos e ideológicos que estruturaram a natureza do discurso, relações sociais em sala de aula e valores que eles legitimam em sua atividade de ensino. [...] os professores deveriam se tornar intelectuais transformadores se quiserem educar os estudantes para serem cidadãos ativos e críticos (GIROUX, 1997, p. 162-163).

Os professores, no desempenho da sua função, não estão destituídos de seus próprios valores e crenças, da forma como veem a realidade e agem sobre ela, suas concepções acerca da educação, da profissão, da própria formação e sua implicação na formação dos alunos. No entanto, ao assumir-se como intelectual, torna-se possível refletir sobre si, sobre o outro, sobre o meio, sobre as ações e sobre as relações e inter-relações. Giroux (1997) também pontua que intelectual transformador é aquele capaz de “dar voz ativa aos estudantes em suas experiências de aprendizagem” e de “criar as condições que deem aos estudantes a oportunidade de tornarem-se cidadãos” (GIROUX, 1997, p.163). Dar voz aos estudantes supõe dialogar, oportunizar que possam participar e se expressar, pensar, acreditar e buscar soluções para os problemas cotidianos.

Os professores precisam acreditar na possibilidade de mudança. A mudança no pensar, no ser e no fazer, implica desacomodar-se. Requer questionamento e reformulação de práticas, reflexão crítica dos aportes teórico-metodológicos, uma inter-relação entre o pedagógico e o político, abstendo-se de uma postura neutra, já que todo ato educativo é também político e, assim sendo, nunca é neutro.

A construção de um novo olhar sobre a educação e a prática pedagógica deve levar em conta questões sociais, econômicas e culturais. A rea-



lidade da escola, o contexto no qual ela está inserida, assim como o perfil dos alunos que a frequentam é de extrema relevância. Da mesma forma, a formação que se pretende oferecer, os meios de que se irá dispor para viabilizar essa formação, a função docente, o papel que professores desempenham e o lugar que ocupam na realidade atual, tanto na escola quanto na sociedade, deve ter como ponto de partida uma proposta que não se limite à informação, ao acúmulo de conhecimentos teóricos e práticos, mas que possibilite um pensamento e uma ação crítica e reflexiva. Acerca da formação de professores, Pimenta aponta para a importância de

[...] *produzir a escola* como espaço de trabalho e formação, o que implica a gestão democrática e práticas curriculares participativas, propiciando a constituição de *redes* de formação contínuas cujo primeiro nível é a formação inicial (PIMENTA, 1997, p.11-12).

A escola deve tornar-se um espaço de formação continuada na qual professores possam participar ativamente. Para Pimenta (1997, p. 12), a “[...] formação de professores reflexivos compreende um projeto humano emancipatório”, pois professores passam a assumir um lugar de autoria nos processos de mudança. A reflexão crítica acerca da educação, da escola, da profissão e da atuação pode permitir aos profissionais da educação desacomodarem-se, desprenderem-se da queixa, a qual paralisa, e pensarem caminhos possíveis.

## **O Projeto de Intervenção em ação**

O projeto iniciou através de encontros com a equipe gestora, equipe pedagógica, Conselho Escolar, Conselho de Pais e Mestres, representantes dos segmentos escolares, professores e funcionários. Os mesmos tiveram como objetivo a apresentação da ideia inicial da pesquisa para ser analisada e discutida com os participantes. Nas falas desses encontros, principalmente dos professores, destacaram-se queixas quanto ao reconhecimento da profissão que vão desde questões salariais até o reconhecimento do valor do trabalho. A responsabilização da família, as mudanças sociais e a



própria gestão da escola também foram referidas como dificuldades enfrentadas. Além do desinteresse dos alunos, problemas disciplinares e dificuldades de aprendizagem. Essas falas reforçaram a necessidade de um trabalho voltado a esse segmento.

A necessidade de mudanças nas práticas no interior da escola, de maior participação dos segmentos escolares nestes processos, de definição, avaliação e reflexão sobre as ações, passaram a ser discutidas mais frequentemente nos encontros com a equipe gestora, Conselho Escolar e com os segmentos escolares. Muitas vezes não foi possível reunir o grupo todo, e algumas questões foram discutidas por turno de trabalho. Os encontros, reuniões e formações fizeram parte dos procedimentos adotados para a coleta de dados, reflexão e planejamento. Também foi construído um questionário direcionado aos professores e previu-se a organização de grupos de estudo com os mesmos.

As reuniões com os órgãos colegiados e com os segmentos escolares, os encontros e formações possibilitaram a realização de um planejamento mais participativo. Gandin (2001) aponta para a relação de igualdade como possibilidade de verdadeiramente dialogar e participar. Além de possibilitar espaços de participação, é necessário incentivar o diálogo, criando um ambiente no qual as pessoas se sintam capazes de expor seus pensamentos, ideias e opiniões. Assim, à medida que a pesquisa foi desenvolvida, buscou-se, através das ações realizadas, tornar o ambiente escolar mais participativo e democrático.

Outra ação implementada na escola foram encontros por área do conhecimento que serviram como espaços de estudo, socialização de experiências e planejamento. Esses encontros possibilitaram a elaboração de projetos. Em algumas áreas, os professores propuseram e discutiram com os alunos os direcionamentos dos trabalhos, construindo os projetos conjuntamente. Houve até mesmo momentos em que os próprios alunos idealizaram e construíram projetos com o auxílio dos professores. Os encontros possibilitaram uma maior autonomia, participação no planejamento de ações e práticas pedagógicas mais democráticas e inclusivas à medida que



se oportunizou aos alunos maior espaço de atuação. Demonstrando que o processo de democratização da escola está intimamente relacionado à prática docente, pois o aluno, ao ser considerado pelo professor como sujeito no processo educativo, “também trabalha nesse processo como coprodutor de sua educação” (PARO, 2007), torna-se autônomo e, portanto, mais capaz de diagnosticar problemas e buscar soluções.

Nos espaços para estudo e planejamento na escola, nos conselhos de classe, nas reuniões e em conversas informais, alguns professores demonstraram dificuldade em possibilitar aos alunos tornarem-se mais participantes. Houve dificuldade em estabelecer uma relação dialógica, e não apenas centrada no desenvolvimento dos conteúdos escolares, em ouvir ou aceitar ideias. Alguns professores apresentaram dificuldades em estar presentes nos encontros e houve quem considerasse esses momentos uma perda de tempo ou excesso de trabalho. Houve dificuldade em mudar práticas, pois alguns permanecem presos a queixas, a um fazer ritualizado, a uma visão por vezes estereotipada dos alunos e da própria escola. A mudança no fazer requer uma mudança no pensar, o que é possível somente através da reflexão. Libâneo (2004) aponta que refletir sobre a prática:

Significa que o professor analisa sua prática à luz da teoria, revê sua prática, experimenta novas formas de trabalho, cria novas estratégias, inventa novos procedimentos. Tematizando sua prática, isto é, fazendo coro que sua prática se transforme em conteúdo de reflexão, ele vai ampliando a consciência sobre sua própria prática (LIBÂNEO, 2004, p.75).

É necessário, portanto, continuar oportunizando espaços para estudo, reflexão e planejamento, e a formação continuada no âmbito escolar pode ser um instrumento que contribua para uma mudança de postura. A formação continuada pode ser um espaço em que professores se autorizam, por exemplo, a organizar encontros com seus colegas para dialogar, socializar experiências e planejar. Isso não significa, necessariamente, que se possa prescindir do acompanhamento pedagógico, pois esse também é fundamental, mas que docentes se autorizem a pensar e propor ações.



O questionário, outro procedimento metodológico adotado para a coleta de dados na pesquisa, foi construído através de perguntas abertas. As perguntas versaram sobre a formação docente, impressões sobre a escola, sobre o perfil atual dos alunos, sobre as formações e encontros para planejamento/estudo e sua relação com a prática. Outros temas abordados foram influência do trabalho docente na vida dos alunos, as dificuldades encontradas no trabalho diário em sala de aula e no exercício da profissão. A aplicação iniciou com o grupo de professores do Ensino Médio Politécnico, pois muitos desses atuam em diferentes turnos, atendendo alunos de diferentes níveis de ensino. Além disso, esse grupo participou do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, através de formação continuada, permitindo uma análise acerca das relações estabelecidas entre as formações realizadas e a mudança/melhora (ou não) nas práticas pedagógicas.

De modo geral, as respostas dos professores em relação à profissão revelaram o reconhecimento que ainda têm do seu valor e o papel que desempenham na formação dos alunos. Porém, também indicaram a desvalorização salarial e o não reconhecimento social da profissão docente. Se por um lado a legislação e as teorias educacionais enfatizam o papel das professoras e professores como formadores de cidadãos críticos e promotores da transformação social, por outro lado, os professores enfrentam os ideais de uma sociedade capitalista, competitiva e desigual.

O questionário aplicado ao grupo de professores possibilitou também colher as impressões acerca das formações e sua possível contribuição para a melhora ou mudança nas práticas pedagógicas. As falas indicam, em sua maioria, que as formações não têm oferecido apoio significativo à atuação, tornando fundamental repensar as mesmas. Tanto aquelas promovidas pela escola quanto as promovidas por universidades parceiras ou mantenedora. Desde a forma como são organizadas, passando pelos temas abordados e a metodologia adotada, as formações continuadas devem ser repensadas para que não continuem a perpetuar o distanciamento em relação à prática dos professores.





A questão relativa ao impacto que as formações do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio tiveram na prática pedagógica apresentou, em sua maioria, respostas positivas. Uma das professoras afirmou que o Pacto “oportuniza ao professor refletir sobre a escolarização, educação e sua prática pedagógica, o currículo do Ensino Médio, a avaliação e outros temas relevantes”. A resposta difere das respostas relacionadas às formações continuadas em geral, o que corrobora a ideia de que formações específicas e focadas nas demandas dos e professores tendem a ser mais efetivas. Essas formações eram realizadas periodicamente com o grupo de professores do Ensino Médio Politécnico na escola e contavam com uma orientadora (coordenadora pedagógica da escola). Além do reconhecimento das contribuições das formações do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio para a prática docente, observamos que esse grupo tem-se mostrado mais participativo nas atividades escolares, mais preocupado com as questões relacionadas à aprendizagem das alunas e alunos, mais presentes nos encontros para estudo e planejamento; coordenando, muitas vezes, o planejamento de ações.

Pensar a formação continuada na escola, levando em consideração os pontos aqui levantados, remete ao reconhecimento da sua importância e necessidade para novas formas de ser e agir docentes. Além disso, de acordo com Libâneo (2004, p.75), organizá-las dentro do horário de trabalho dos professores, aproveitando espaços como os conselhos de classe e os encontros por área de conhecimento, é um recurso possível para garantir uma maior participação.

### **Algumas reflexões**

A pesquisa possibilitou, através das ações realizadas, a ampliação da participação dos segmentos escolares e órgãos colegiados no planejamento e tomada de decisões no âmbito escolar. Possibilitou também a compreensão de que este é um processo que se constrói paulatinamente, pois é uma aprendizagem contínua. Democratizar os espaços escolares e as relações não significa ausência de organização, pelo contrário, é necessário



coordenação para que todas as pessoas envolvidas tenham oportunidade de participar.

No decorrer da intervenção, observou-se o quanto o grupo que compõe a escola tem que avançar no reconhecimento da importância da sua participação no planejamento das ações e tomada de decisões. O mesmo ocorre com as equipes gestora e pedagógica, as quais precisam reconhecer que, por mais trabalhoso e oneroso que pareça, organizar o espaço democrático na escola é essencial para possibilitar e realizar mudanças.

A gestora tem uma importante função a cumprir na escola, atuando com base nos princípios da Gestão Democrática, promovendo o diálogo e a participação. Porém, esse não pode ser um trabalho solitário, não depende apenas da gestora e/ou equipes gestora e pedagógica. A atuação dos professores é fundamental na democratização dos espaços escolares, principalmente na estruturação de práticas pedagógicas capazes de desenvolver a autonomia dos alunos para que sejam capazes de tornarem-se cidadãos críticos. É fundamental desenvolver uma metodologia de ensino que, ao trabalhar com a heterogeneidade, consiga incluir todos no processo educativo.

A pesquisa demonstrou que as formações promovidas pela escola, universidades parceiras e mantenedora pouco têm contribuído para o desenvolvimento e aprimoramento do trabalho. A formação continuada deve ser um espaço para a reflexão sobre o ser, o pensar e o fazer docentes, que possibilite o resgate da autonomia dos professores.

É possível formar uma geração mais solidária, mais preocupada com o bem comum, com as questões sociais, culturais, políticas, econômicas e ambientais. Porém, não há como desenvolver uma educação de qualidade que seja transformadora se hoje os professores enfrentam uma crise em relação à própria identidade docente. Entre os desafios diários, enfrentam uma jornada de trabalho exaustiva, novas exigências em relação à profissão e uma desvalorização social e salarial. Segundo Lima (1996, p.47), “a crise atual da função docente” requer ser analisada “histórica, social, política e pedagogicamente”. A formação continuada precisa se tornar espaço para



o debate destas questões, pois elas se refletem diretamente na forma como os professores se veem, pensam sobre a profissão e atuam nela.

A proposta de espaços para estudo e planejamento foi uma das ações que permitiu a construção de projetos junto aos alunos, modo de trabalho que gerou uma contribuição positiva na mudança e melhora das práticas pedagógicas na escola. Os professores, a partir dessa iniciativa, se mostraram mais autônomos ao mesmo tempo em que criaram espaços para proposição de ideias, planejamento e produção. Organizar os encontros para estudo e planejamento é um desafio devido aos problemas estruturais e organizacionais da escola pública de modo geral. Como, por exemplo, a carga horária distribuída em mais de uma escola, a quantidade exaustiva de horas de trabalho, o fato de atuarem em diferentes níveis e modalidades de ensino, tornando muito difícil a organização de tempos que propiciem a participação de todos nos encontros. Entretanto, mostrou-se um espaço produtivo na busca por uma gestão mais democrática.

Outra problemática na realização da pesquisa foi o período de greve pelo qual a escola passou e no qual teve suas atividades paralisadas. Uma das maiores marcas deixadas por esse período e pelas ações governamentais durante e após esse processo foi o aumento do descrédito dos professores em relação à possibilidade de melhora na valorização da profissão e na luta por melhores condições de trabalho. Revelando mais um desafio na gestão da escola, a qual precisa garantir a qualidade na recuperação dos dias de aula e um trabalho que possibilite minimizar o sentimento de impotência dos professores em relação aos rumos da sua profissão.

O período de greve e seus efeitos somados à insuficiência de recursos humanos na área pedagógica foram situações que implicaram diretamente a intervenção realizada na escola, prejudicando o seu andamento. Houve o adiamento de ações e atraso na devolução de parte dos questionários aplicados, implicando tanto a sistematização dos dados coletados quanto o retorno dos dados aos grupos para que se pudesse discutir e pensar conjuntamente sobre os problemas apresentados.



As análises realizadas apontam para a necessidade de continuar oportunizando e ampliando os espaços de participação na escola, assim como aprimorando a organização de espaços para estudo e planejamento. A pesquisa não se encerra, somam-se às ações planejadas novos questionamentos que requerem novas análises, e este é o aspecto mais positivo deste trabalho. A construção de novas práticas pedagógicas e sociais é fundamental para alcançar o objetivo de consolidar uma escola mais democrática, inclusiva, transformadora e de qualidade para os nossos alunos.

## Referências

ALVES, Evandro; SILVA, Maria Beatriz Gomes da. Sala-ambiente “Projeto Vivencial” como estratégia teórico-metodológica para a formação de gestores escolares. In: SILVA, Maria Beatriz Gomes da; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a distância para gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direito à Educação, Diversidade e Educação em Direitos Humanos. *Educ. Soc., Campinas*, v. 33, n.120, jul/set 2012.

CURY *apud* BRASIL. Ministério da Educação. *Escola de Gestores da Educação Básica: unidade II: o trabalho do gestor na escola: dimensões, relações, conflitos, formas de atuação*. Disponível em: <<http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/1/gestores/vivencial/unidade2.htm>>. Acesso em: 2015.

GANDIN, Danilo. Posição do Planejamento Participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. Porto Alegre, *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.1, p. 81-95, jan/jun 2001.

GANDIN, Luís Armando. Projeto político-pedagógico: construção coletiva do rumo da escola. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso. *Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GIROUX, Henry A. *Os Professores como intelectuais transformadores: rumo a uma nova pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.



LIBÂNEO, José Carlos. O professor e a construção de sua identidade profissional. In: \_\_\_\_. *Organização e gestão da Escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa: 2004.

LIMA, Jorge M. Ávila. O papel de professor nas sociedades contemporâneas. *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 6, 1996, 47-72.

PARO, Vitor Henrique. A estrutura da escola e prática educacional democrática. In: *30ª Reunião Anual da Anped: 30 anos de pesquisa e compromisso social*. Cambú, 2007.

PIMENTA, Selma Garrido. Formação de Professores – Saberes da docência e identidade do professor. *Nuances*, v.III, Set. 1997.







# ○ GRÊMIO ESTUDANTIL E O PAPEL POLÍTICO DA ESCOLA: COMPROMISSOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

*Alexandre Silva Virginio  
Liviane Cristina Keller*

## **Introdução**

Na década de 1990, o Brasil foi compelido a introduzir mudanças no seu sistema escolar. Percebe-se maior autonomia nos estabelecimentos escolares, com descentralização de alguns programas diretamente nas escolas, criação de colegiados, eleição de diretores. O conteúdo deste processo trouxe novas demandas para a educação, notadamente no que se refere à gestão democrática da escola pública. A democratização da educação representou a garantia de acesso a todos os que a procuram.

No entanto, tão ou mais importante é a qualidade da educação disponibilizada ao conjunto da nação. Numa sociedade que se pretende democrática já não há mais espaço para que direitos socioculturais sejam privilégios de minorias econômicas e sociais. Aqui reside a conexão entre gestão democrática e qualidade de ensino. O ângulo produzido por estas grandezas destina-se a potencializar a função da escola, seja no que aporta de qualidade e inovação à engrenagem produtiva, seja no que estimula e tonifica a luta pela criação e garantia de direitos, bem como de controle do Estado (PARO, 2007).

Nesta perspectiva, a democracia participativa na gestão da escola representa a interação entre os diversos segmentos da comunidade escolar visando melhorar e diversificar as aprendizagens. Da mesma forma, significa oportunizar uma formação consoante com os predicados (respeito mútuo, cooperação, tolerância, diálogo, escuta atenta, busca coletiva e colaborativa de consenso sobre o que seja uma boa vida, etc.) necessários a uma boa convivência. Estes são pressupostos que balizaram a formação dos gestores

escolares por ocasião do Curso de Especialização do Programa Nacional Escola de Gestores em sua quarta edição (MEC/UFRGS, 2014-2015).

Em conexão, o presente artigo apresenta alguns elementos que fizeram deste processo formativo uma experiência de qualificação do pensamento e, ao mesmo tempo, criadora de ação social transformadora. Nessa medida, o texto apresenta inicialmente uma descrição do atual cenário político cotejando, brevemente, a frágil democracia brasileira. De mais a mais, nesta seção, a escola é apresentada como um instrumento para a afirmação da democracia, e os estudantes, como atores desta afirmação.

Em seção subsequente, procuraram-se, através de breve revisão bibliográfica, particularmente sobre gestão democrática e participação, subsídios conceituais e normativos para estimular a participação mais efetiva dos alunos na tomada de decisões dentro dos muros da escola e, porventura posteriormente, na vida em sociedade. Tais fundamentos serviram de suporte para conceber e implementar a reconstituição de um grêmio estudantil em escola localizada no interior do Estado do Rio Grande do Sul.

Nesta direção, a coautora deste escrito atua na equipe gestora desta escola e pode experimentar o diálogo fecundo que envolve a relação entre teoria e prática, objeto que foi de reflexões na Escola de Gestores. A referida escola está localizada na zona rural do município de Venâncio Aires, distante 25 km da sede do município. Por suas salas de aula, passam alunos de mais de 25 localidades do interior do município. Com efeito, o funcionamento da escola depende de uma complexa logística de transporte escolar. O horário das aulas (manhã e tarde), aliás, encontra-se condicionado pelas linhas e horários, mais ou menos regulares, dos ônibus.

Por ser uma escola localizada no meio rural, o número de alunos oscila muito, especialmente após o período de safra, quando inúmeros meeiros, agregados e famílias, que não possuem terra própria, trocam de propriedade. Em verdade, as famílias destes alunos trabalham, em sua maioria, na agricultura, sendo a produção de tabaco o cultivo predominante. As propriedades são pequenas e quase não utilizam maquinário. A mão de obra utilizada é familiar ou resultado de algumas parcerias agrícolas.





De modo geral, a quantidade de alunos gira em torno de 300, muito embora, especialmente no início dos anos 2000, a escola já tenha acolhido em suas fronteiras mais de 400 alunos. Em princípio, pode-se explicar a redução das matrículas pelo êxodo rural, bem como pela redução das taxas de crescimento de nossa população. Os 300 alunos da escola estão distribuídos em duas modalidades de ensino: Fundamental e Ensino Médio Politécnico. A matrícula maior configura-se nos anos finais do Ensino Fundamental, quando ingressam no educandário os alunos das escolas multisseriadas da Rede Municipal de Ensino.

Nesta escola, implementou-se a discussão sobre participação, democracia e, como consequência, foi reorganizado o Grêmio Estudantil. As *nuanças* que envolveram a concepção desta intervenção e sua consecução na garantia de funcionamento (formal e real) do Grêmio de alunos foi objeto da quarta seção. Nela demarcou-se a importância do envolvimento dos jovens nas questões e demandas que hoje se apresentam, seja no cotidiano escolar, seja na atmosfera social. Deste modo, a escola passa a ser percebida, para além de suas funções cognitivas, como um espaço onde as práticas educativas buscam incidir nas formas de comunicação, nos comportamentos e nas atitudes, sobretudo aquelas relacionadas e decorrentes da reflexão crítica em torno do valor da democracia para a construção de uma sociedade justa e inclusiva.

A expectativa é que esta experiência possa colaborar para a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Em conclusão, acentua-se que o Grêmio Estudantil pode constituir-se em laboratório de ricas experiências socializadoras, promovendo e aglutinando, como representação estudantil, ações que expressem os anseios e interesses dos alunos. Tais interesses encontram correspondência na construção de uma escola pública de qualidade e, conseqüentemente, de um convívio social mais reflexivo, crítico e consciente, preceitos sem os quais tem-se tudo, menos uma sociedade democrática.



## O contexto da formação e da ação

[...] a democracia só existe quando o maior número possível de pessoas tem vontade de exercer o poder, pelo menos indiretamente, de se fazer ouvir e ser parte integrante das decisões que afetam suas vidas (TOURAINÉ, 1996, p. 208).

O momento que vivemos tem revelado formas de sentir, pensar e atuar que são indistintas. Mesmo as fronteiras nacionais e culturais não impedem que, sobretudo na América e na Europa, encontre-se, mais ou menos disseminado, um sentimento de descrédito em relação à política, tanto quanto uma desconfiança para com aqueles que se aventuram no espaço público. A “demonização da política” encontra justificativa na distância entre os discursos e as práticas dos “políticos profissionais”, principais atores para os quais o senso comum remete sua compreensão sobre ‘fazer política’. Esta expressão, seja traduzida pela maior ou menor participação de pessoas ou grupos nas dimensões institucionais, seja equacionada a partir das relações de demanda e oferta (e por vezes assimétricas) entre sociedade e Estado, tem revelado (e não sem comprovação empírica) a distância entre a ética e a política.

Neste domínio, nunca houve uma democracia de participação ampliada no Brasil. A política praticada destinou-se a garantir a estabilidade da ordem nos termos colocados pelo conjunto das classes dominantes. Do que se depreende, ademais, que o “fazer política” pouco ultrapassou os termos da dominação (TOURAINÉ, 1998; FERNANDES, 1978). Em verdade, além da dependência em relação ao mercado global e às simbologias de um modo de vida exógeno, a identidade, memória e cultura nacional, teve que conviver, historicamente, com vícios antigos da política, quais sejam, o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo. Estes são fatores que, além de impedirem a consolidação da democracia, representam obstáculo ao desenvolvimento contínuo de disposições intelectuais sem as quais não se constroem avaliações e argumentos contra as forças e relações supraracionais, portanto contra a alienação social (BAQUERO, 2006; FERNANDES, 1959).



No fundo, tal percepção decorre de um trânsito por um tecido cultural que se faz singular. Quanto mais não seja, o alcance da globalização capitalista vem impondo um padrão cultural de difícil resistência. Com ele, a “maneira de estar no mundo” atende ao individualismo, ao consumismo, a um imaginário transnacional ou à precariedade econômica – especialmente sobre a juventude (ORTIZ, 2006). A sociedade civil, a despeito das lutas dos movimentos sociais ou mesmo de manifestações ocasionais<sup>1</sup>, apresenta uma cultura política pouco participativa. Inversamente, as instâncias deliberativas (Governos e Paramentos) dificilmente sentem, cotidianamente, os efeitos dos contextos de cidadania precária e/ou da inobservância de direitos básicos (moradia, trabalho, saúde, educação, etc.).

Nestes termos, questões de interesse público não estão no centro das atenções do cidadão comum. Ele não foi socializado a partir de práticas sociais democráticas. Sequer institucionalmente, a população vivenciou experiências de democracia participativa em sua trajetória escolar. Com efeito, a consciência social, com poucas oportunidades para o desenvolvimento (cultivo) de sua inteligência, sustenta uma contribuição insuficiente para o desenvolvimento da sociedade. Superar nosso *deficit* democrático é tarefa, diria Anísio Teixeira (1996), de uma educação democrática fundada no conhecimento e na participação de todos na definição dos valores que vão permear as formas, tempos e espaços de convivência.

Em vista dos argumentos precedentes, e considerando que este e outros problemas da civilização aparecem na comunidade, como também o princípio do direito à intervenção no espaço público, a discussão e participação democrática legitima o antagonista que defende sua posição, porque pensa diferente e proclama seus interesses e seus valores, evitando assim, e no limite ao que nos é comum, o monopólio conservador da verdade (FERNANDES, 1978). Portanto, talvez o principal desafio na relação com as novas gerações seja fazer do desenvolvimento da personalidade democrática um projeto educacional. Se é certo que da escola espera-se o domínio

---

<sup>1</sup> Destaquem-se as manifestações de junho de 2013, o movimento de ocupação das escolas em 2015 e 2016 em vários Estados da Federação e, mais recentemente, as manifestações pró e contra o *impeachment* da Presidente Dilma.



e a renovação dos conhecimentos, não se pode esperar nada menos de sua função socializadora, sobretudo se não houver inconsciência e indiferença em relação aos efeitos deletérios que as linhas precedentes anunciam.

Nesta perspectiva, aqui se situa o papel político da escola. De um lado, e para além das práticas curriculares cotidianas, a gestão democrática da escola pública é responsável por alimentar processos de formação simétricos aos desafios societários em curso. Não é por outra razão que, numa escola realmente democrática, a participação ativa e a democracia não se dissociam. Estes são, mais do que princípios ou conceitos, formas de pensar e proceder destinadas a potencializar a autonomia e o envolvimento dos sujeitos nas decisões e ações concernentes à educação comunitária. De outro, porque procura valorizar a participação organizada de todos os envolvidos no processo formativo. Daí a importância do estímulo ao protagonismo infanto-juvenil, especialmente no que potencializa sua participação na vida da escola por meio do grêmio estudantil.

## **Formação profissional e gestão democrática**

O que as escolas podem fazer – ou ao menos deveriam tentar fazer – é tornar a ação possível e assim criar condições para que as crianças e os estudantes sejam sujeitos, para que experimentem o que é e significa ser um sujeito (BIESTA, 2013, p. 189).

O sentido da epígrafe precedente está presente nos objetivos da “Escola de Gestores”. Desde o início do curso de especialização, ganharam centralidade duas dimensões da formação profissional dos gestores das escolas: a qualificação teórica, sobretudo em torno dos fundamentos conceituais da gestão democrática, e a preocupação com o desenvolvimento de ações destinadas a levar a efeito a experiência democrática no âmbito escolar. Se considerarmos os “predicados” contextuais sublinhados na seção precedente, nunca o papel político da escola foi tão necessário, qual seja, de estimular e mobilizar as novas gerações para a deliberação e intervenção no espaço público.



Daí a importância da problematização conceitual em torno das categorias que sustentam a gestão democrática: participação ativa, a tolerância, a disposição para a potencialização do outro, a abertura de tempos e espaços de deliberação, a organização da participação em colegiados. Neste sentido, a escola (e gestão) democrática, torna-se palco onde os estudantes ensaiam suas primeiras atuações como sujeitos da história. É nela que se experimentam, muitas vezes, os primeiros acordos de participação, de autonomia, de descentralização e democratização das decisões e das ações (LUCE; MEDEIROS, 2006). Tais adjetivos são resultantes diretos da Gestão Democrática.

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) que institui a Gestão Democrática, as instituições de ensino vêm tentando se adaptar a uma nova realidade: o diretor deixa de ser “diretor” e passa a ser um gestor. Sobre este, com auxílio de toda a comunidade escolar (professores, funcionário, pais e alunos), recai o desafio de coordenar, de forma democrática e coletiva, a consecução do processo de ensino. Em seu âmago, a administração escolar democrática visa à melhoria do processo educacional de acordo com a realidade em que a unidade escolar está inserida. Trata-se, portanto, de uma forma de organizar o funcionamento da escola de tal forma que o conjunto da comunidade escolar (e local) possa ter acesso a saberes e perspectivas de relação como mundo da cultura e com o futuro, sobretudo a partir do diálogo e da participação ativa no processo educativo (BRASIL, 2004).

A gestão democrática do ensino e da escola busca garantir, sobretudo, o direito de todos à educação. Portanto, destina-se a fortalecer a escola como instituição plural, sem preconceitos, além do que, pretende contribuir para a redução das desigualdades sociais, culturais e étnicas. Nesta perspectiva, pressupõe uma maneira de atuar coletivamente, oferecendo aos membros da comunidade escolar oportunidade para reconhecer que existe uma discrepância entre a situação real e o que gostariam que fosse, identificando possíveis razões para essa dissonância e, sendo assim, elaborar um plano de ação para minimizar ou solucionar esses problemas



Com efeito, a gestão democrática tem sido defendida como dinâmica a ser efetivada nas unidades escolares, de modo a potencializar processos coletivos de participação e decisão. Todavia, seu progresso exige muito mais do que simples mudança na estrutura das instituições educacionais. Exige a busca contínua de pressupostos que fundamentem, diante de uma sociedade marcada por mudanças vertiginosas e de toda ordem, uma proposta educacional inovadora, distante das amarras burocráticas. Configura-se em um movimento ininterrupto de mudança, especialmente direcionado a promover uma qualidade da educação que responda aos desafios da sociedade do conhecimento (BORDIGNON; GRACINDO, 2004).

Assim, diante de novos contextos, marcados pela diversidade, pelos avanços tecnológicos e comunicacionais, pela mistura de culturas, por migrações que desconsideram fronteiras, pelo analfabetismo cívico (político), pela multiplicidade de técnicas sociais (televisão, redes informáticas, mercado ...) socializadoras, pela crise dos textos e das leituras, pela pobreza e pela desigualdade, não pode ser outra a disposição do diretor de escola senão a de propor-se, constantemente, a rever seus conceitos e formas de pensar a educação (IMBERNÓN, 2009). Ainda que não exclusiva, a formação pessoal e profissional do diretor apresenta-se como condição precípua de qualquer projeto de escola que se pretenda inovador e comprometido com o exercício da formação cidadã no ambiente escolar.

Ao longo do curso de especialização, dentre os aportes conceituais abordados junto aos alunos (Diretores de Escola), destaque-se o tema da participação. Em realidade, ganhou relevo a ideia de que a escola que pretende formar para a democracia requer ela mesma democrática, ou seja, ensinar participação sendo participativa e participadora. Para tanto, acredita-se que a educação participativa só pode ser desenvolvida em uma instituição que se sinta participante da construção das normas em que está inserida ou submetida, o que criará uma cultura de responsabilização pela efetivação de suas políticas (BORDENAVE, 1983). Para Gandin (s/d), as pessoas realmente participam porque a elas são entregues, não só decisões específicas, mas os próprios rumos que se deva imprimir à escola.



Para Bordenave (1983), mesmo numa participação ativa, existiriam diferenças na qualidade de sua participação, podendo o indivíduo sentir-se responsável por ela, dedicando-lhe lealdade, ou, embora ativo em sua participação, seria volátil em seu comprometimento, abandonando a causa de acordo com seu interesse. Entretanto, e sem ter a pretensão de esgotar o tema, é possível dizer, genericamente, que numa sociedade dita democrática, os conceitos de democracia e participação ativa, mesmo que desconsiderando parcialmente sua qualidade ou engajamento, não se dissociam: eles dependem reciprocamente um do outro. Não poderia existir democracia sem participação. Deste modo, ao objetivo de viver em uma sociedade democrática, cumpre oportunizar a formação cidadã ativa, ou seja, o aprendizado em participação.

Nesta mesma direção, faz-se oportuno assinalar as discussões levadas a efeito acerca das instâncias colegiadas (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Grêmios Estudantil e Associação de Pais e Mestres) na organização da participação democrática na vida da escola. A presença desses colegiados não reduz a responsabilidade do diretor como responsável pela escola. Pelo contrário, por meio desses, pode contar com apoio para implementar os projetos ou as mudanças necessárias para o bom funcionamento da escola (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2006). As instâncias colegiadas, entendidas como instrumentos da gestão democrática, são essenciais para efetivar a participação da comunidade nos processos escolares. Previstas na LDB, são instâncias importantes de potencialização da integração da sociedade com a escola. Não obstante, é preciso compreender os limites e possibilidades e a atuação das mesmas na gestão democrática.

### **Grêmios estudantil e participação democrática**

Os combustíveis que podem ser usados para manter o fogo aceso diferem entre si. Todos eles são inflamáveis, mas, quando acesos, alguns ardem e brilham suavemente; outros, porém, explodem a partir de uma simples faísca (BAUMAN, 2013, p. 120).



Em cada escola brasileira, a gestão democrática assegura a participação ativa dos segmentos da sociedade civil nas instâncias da educação e da escolarização. Mas será que isso efetivamente ocorre? Sabe-se que, até hoje, o processo para implantar a democratização no interior da escola encontra muitos obstáculos. Afinal, não é possível pensar em democracia sem que os sujeitos se tornem conscientes para exercer esta prática. Para tanto, torna-se imprescindível analisar o papel da democratização da educação na escola, procurando identificar os princípios que norteiam a gestão e os desafios enfrentados na constituição de uma escola democrática. A prática da Gestão Democrática vincula-se a uma educação com relevância social, logo, na consecução de um projeto educativo construído a partir da ação coletiva.

Assim, se o propósito é formar cidadãos para viver na igualdade e conviver na diversidade, portanto assumindo comportamentos democráticos e respeitosos da variedade cultural, social e ambiental (IMBERNÓN, 2009), a gestão democrática é a política mais necessária para qualquer administrador escolar. A partir dessa administração, será possível desenvolver e vivenciar a democracia no dia a dia da escola e levá-la a consolidar a participação.

A comunidade escolar pode participar do cotidiano da escola de várias formas, concretizando, assim, a Gestão Democrática. Os instrumentos mais significativos de participação na escola são o Projeto Político-Pedagógico, o Círculo de Pais e Mestres, o Conselho Escolar e o Grêmio Estudantil. Sabe-se que a atuação desses instrumentos no dia a dia da escola é de extrema importância, mormente porque estimula o exercício da decisão colegiada e democrática na escola. No escopo deste texto, interessa destacar o valor do grêmio estudantil.

O grêmio estudantil foi instituído legalmente por meio da Lei nº 7.398/85, a qual explicita que a organização e a criação do grêmio estudantil é um direito dos alunos. Essa lei caracteriza-o “[...] como órgão independente da direção da escola ou de qualquer outra instância de controle e tutela que possa ser reivindicada pela instituição” (VEIGA, 1998, p. 122). Portanto, é lícito sustentar que o grêmio estudantil é o órgão de





representação do corpo discente da escola. Ele, em princípio, deve traduzir a vontade coletiva dos estudantes e promover a ampliação da democracia, favorecendo, desta forma, a problematização de representações e de interpretações, mais ou menos consensuadas, acerca da realidade sociocultural e ambiental. O Grêmio Estudantil, destituído de fins lucrativos, tem por objetivos representar os estudantes, defender seus direitos, estreitar a comunicação dos alunos entre si e com a comunidade escolar, promovendo atividades educacionais, culturais, cívicas, desportivas e sociais.

Também é função do Grêmio realizar intercâmbio de caráter cultural e educacional com outras instituições. Sua importância funda-se ainda como “[...] instância onde se cultiva, gradativamente, o interesse do aluno para além da sala de aula” (VEIGA *apud* OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2008). Nesse sentido, o grêmio estudantil torna-se um mecanismo de participação dos estudantes nas discussões do cotidiano escolar e em seus processos decisórios, constituindo-se num laboratório de aprendizagem da função política da educação e do jogo democrático. Possibilita, ademais, que os estudantes aprendam a se organizar politicamente e a lutar pelos seus direitos. Em consequência, se a participação de todos é condição primordial para a constituição de uma escola democrática, a participação dos alunos, sobretudo organizada no grêmio estudantil, é demanda irrenunciável.

A partir das ideias até aqui expressadas, apresenta-se, na sequência e de forma sucinta, o processo de implementação do Grêmio Estudantil de uma Instituição de Ensino Pública da zona rural do Município de Venâncio Aires (RS). Cumpre assinalar que a mesma atende os alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Seu Projeto Político-Pedagógico contempla a organização dos diversos segmentos da escola, além do que apresenta órgãos como CPM (Círculo de Pais e Mestres), Conselho Escolar e Grêmio Estudantil. Tais colegiados apresentam estatuto próprio que prevê sua estrutura, composição e competências, ou seja, expõe sobre a natureza e o alcance de suas ações.

Teoricamente, tendo os principais instrumentos de participação estruturados, a participação sugere ser uma prática constante nesta instituição.



Todavia, a realidade das interações sociais nesta escola revelou-se, em nosso estudo, muito aquém do idealizado. Basta referir que a participação dos segmentos foi, por vezes, tutelada. Em realidade, no que concerne às decisões do conselho escolar, por exemplo, apenas cumpriam função protocolar. A função deste conselho, por decorrência, não ultrapassa a figura decorativa, com pouco ou nenhum poder de deliberação.

Na prática, a participação na referida escola é limitada por alguns fatores que ajudam a explicar, mas não justificam, os prejuízos causados à qualidade da formação cívica dos sujeitos. Um dos aspectos mais pertinentes é a instituição ser uma escola polo e de difícil acesso. A escola atende alunos de mais de 25 localidades da zona rural do município de Venâncio Aires. Em torno de 90% dos alunos da escola são dependentes de Transporte Escolar. Por decorrência, a distância e o tempo de deslocamento até a escola são elementos que dificultam a participação das famílias nas atividades escolares. Deste modo, envolver a comunidade com as questões escolares passou a ser um desafio para a Direção e para os professores dessa escola.

“Se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola?” (PARO, 2001, p. 27). Valendo-se desse pensamento, foi estruturado um projeto de intervenção apresentado à Escola de Gestores da Educação Básica. O referido projeto contemplava um problema da escola em questão: a inexistência de uma agremiação estudantil que espelhasse o corpo discente da escola. Neste sentido, uma primeira ação destinada a constituir o Grêmio de alunos aconteceu no início do ano letivo de 2015 e com o retorno dos alunos para a escola. Uma pesquisa sobre a escola foi discutida com os alunos já no primeiro dia de aula (*slides* com apresentação da escola, sua história, turmas, localização, corpo docente, funcionários, enfim toda a estrutura da escola). Já naquela oportunidade os alunos puderam colocar suas expectativas para o ano letivo, além do que manifestaram sua compreensão sobre a condição de “ser estudante”.

Nas semanas seguintes, valendo-se da aplicação de questionários, foram investigadas as noções que os alunos tinham sobre participação, agremiação estudantil, liderança. A contabilidade deste processo assinala que



tivemos a participação de 243 alunos na pesquisa (pelo estatuto do Grêmio Estudantil, apenas os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental e os alunos do Ensino Médio podem compor a diretoria do colegiado em questão ou votar). Desses, 130 alunos (53,5%) julgam não haver participação do corpo discente na tomada de decisões. Cabe destacar que apenas dois alunos participam do Conselho Escolar. *A priori*, esta era a única participação de forma representativa que os alunos possuíam até aquela oportunidade.

Outro ponto a destacar é o interesse dos alunos em participar da diretoria do Grêmio Estudantil: dos alunos respondentes, pouco mais de um terço (33,7%) manifestou interesse em participar da Diretoria da Grêmio Estudantil. Um número inexpressivo de alunos, no entanto, expõe a pouca valorização dada ao órgão colegiado. Quando os alunos responderam se é importante a escola ter um Grêmio Estudantil, poucos foram aqueles que sublinharam sua relevância. A maioria dos alunos não julga importante a agremiação estudantil e, indiretamente, assevera não ser importante a sua participação no cotidiano escolar no que tange às decisões a serem tomadas. Tem-se aqui um problema de compreensão referente aos efeitos das decisões, pois cada decisão tomada irá refletir, direta ou indiretamente, na vida escolar dos alunos. Revelou, outrossim, que a experiência da participação (e seus efeitos) não está presente na rotina escolar.

Ainda cabe destacar o perfil que os alunos atribuem aos membros da diretoria do Grêmio Estudantil. Um fator com grande expressividade, mesmo não sendo o mais apontado, é a proximidade da residência dos alunos à escola. A maioria dos estudantes (mais de 90%) reside fora da localidade da escola e depende de complexa logística de transporte para ir todos os dias às aulas. Deste modo, cumprir com tarefas extraclases torna-se complicado. Some-se a isto o fato de muitos alunos trabalharem no meio rural. O trabalho não lhes tira mais a oportunidade de estudar como em outros tempos. No entanto, os alunos são chamados a executarem tarefas que contribuem para o andamento da propriedade rural. Por decorrência, é difícil permanecer fora de casa dois turnos, sem contar que muitos nem possuem transporte no turno oposto ao das aulas. Assim, morar perto da



escola apresenta-se, neste contexto, atributo que precede a disposição em compor a direção desse órgão colegiado.

Por fim, faz-se oportuno destacar que os alunos de Ensino Médio revelaram estar mais cientes do tema, além do que demonstraram estar melhor preparados (como já era esperado) para colocar a reativação do Grêmio Estudantil em prática. No entanto, isto não pode ser considerado como regra. O fato é que vários alunos do Ensino Fundamental mostraram-se interessados e apresentaram a qualidade de liderança, virtude que muitos dos alunos apontaram como indispensável para membros da diretoria da agremiação estudantil.

Liderança, inclusive foi tema de palestra e falas das orientadoras da escola, quando da escolha dos líderes de turma, membros natos do Grêmio Estudantil pelo estatuto vigente. Em cada turma foram registradas atas com o resultado da escolha de líderes e os principais apontamentos feitos a respeito das funções desempenhadas por eles. A “liderança”, principalmente no ensino médio, cumpre a função de diminuir a distância entre os alunos e a direção ou coordenação. De um lado, carrega consigo a legitimidade de fazer ecoar a voz do conjunto dos alunos. De outro, congrega credibilidade na apresentação das perspectivas dos gestores da instituição (SANTANA, 2013).

No decorrer daquele ano (2015), foi organizado o processo eleitoral (por meio de edital) e inscrição de chapas. Essa tarefa ficou a cargo da pesquisadora (autora do Projeto de Intervenção e coautora deste artigo), das orientadoras educacionais da escola, de alguns membros do antigo Grêmio Estudantil que ainda estudavam na escola e fos líderes de turma. Foi montado um edital estabelecendo as regras, os cargos, as funções, as inscrições, a data da eleição, os planos de ação...

O grupo responsável pelo Edital estudou o Estatuto do antigo Grêmio Estudantil, bem como pesquisou instrumentos legais que tratam das agremiações estudantis. Como exemplo, podemos citar a Lei Federal 7.398/85, que garantiu a organização autônoma dos estudantes do Ensino Fundamental e Ensino Médio, por meio do Grêmio Estudantil. Segundo o texto da referida Lei:



Art. 1º Aos estudantes dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º graus fica assegurada a organização de Estudantes como entidades autônomas representativas dos interesses dos estudantes secundaristas com finalidades educacionais, culturais, cívicas, esportivas e sociais (BRASIL, 1985).

É importante destacar que todo o processo eleitoral foi balizado pelo Estatuto do antigo Grêmio Estudantil, visto mostrar-se necessário ter alguma regulamentação a respeito. O próprio estatuto pode ser rediscutido e reestruturado se assim for de interesse da nova diretoria. Esta pode promover um debate com os alunos a respeito. Vale dizer que apenas uma chapa se inscreveu para compor a diretoria do Grêmio Estudantil.

Na sequência, houve apresentação da Proposta de Trabalho da chapa inscrita para as turmas. O Plano de Trabalho do grupo era simples, mas executável, dimensão primordial para que os estudantes percebam o resultado de suas ações. Cumpre precisar que o lançamento do edital, a inscrição da chapa e a apresentação do Plano de Ação foram registrados em atas específicas para este fim, organizadas que foram pelo grupo responsável pelo processo eleitoral, como de resto pela consecução de seu cronograma.

O próximo passo foi a eleição propriamente dita. O processo foi marcado pela tranquilidade, sem incidentes. A chapa inscrita obteve a aprovação de mais de 96% dos votos válidos. A última etapa foi a divulgação do resultado das eleições e a realização da posse da Diretoria do Grêmio Estudantil. Registre-se que a mesma obteve a aprovação por parte da absoluta maioria dos alunos da Escola.

Quanto ao processo eleitoral, soa necessário reter que o mesmo antecedeu às eleições para direção das escolas públicas estaduais. Neste sentido, serviu de prévia para todo o processo por vir (comissão eleitoral, edital, candidaturas, Plano de Trabalho, eleição e posse). Após a direção eleita da escola assumir suas funções<sup>2</sup>, seguiu-se o cronograma estipulado no Projeto de Intervenção, qual seja, a reorganização do Grêmio Estudantil da escola. A equipe diretiva voltou-se então para a execução da proposta

<sup>2</sup> O processo de eleição de diretores não é objeto de análise no presente texto.



de trabalho, iniciando por reuniões da diretoria, distribuição de tarefas, assembleia de alunos.

Neste momento terminava a primeira parte do processo que, por mais importância que tenha, não se iguala em complexidade perante os desafios posteriores: o Grêmio Estudantil estar inserido nas ações escolares, desde a decisão e planejamento, até a avaliação e apropriação dos resultados. Este processo demanda tempo, pois implica mudanças culturais, administrativas, pedagógicas e políticas.

Na esfera política, aliás, oportuno destacar a importância do protagonismo estudantil dentro dos muros da escola, matriz para potenciais e posteriores ações dos estudantes na sociedade. Ao analisar a presença e atuação dos estudantes na sociedade, especialmente se considerarmos as recentes ocupações das escolas estaduais por parte dos estudantes<sup>3</sup>, constatou-se um fortalecimento da consciência e da ação política. Neste processo, na liderança de muitas das ocupações estiveram os grêmios estudantis. Entre suas reivindicações, estava a luta por uma escola democrática. Viveram ali a experiência de atuarem como agentes de mudança, sujeitos de sua história e, por conseguinte, da história do Estado e do País. No significado destas ações, encontramos o vértice que deixa conexão entre o grêmio estudantil, a gestão democrática e a qualidade da educação.

## Considerações finais

A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e a vinda dos novos e dos jovens (ARENDETT, 2007, p. 247).

<sup>3</sup> O espaço educativo (e público) foi surpreendido, ao final do ano de 2015, com as ocupações das escolas no Estado de São Paulo. A experiência de ser sujeito (e não sujeitoado) que os alunos, sobretudo adolescentes, ganhou as redes sociais e a consciência social. Não demorou muito para que a urgência da participação, organizada e democrática, pedisse passagem nas escolas públicas em outros Estados da federação. Em terras gaúchas, a apropriação das escolas por seus alunos removeu um pouco do limo acumulado por sobre as tradicionais formas de luta e reivindicação, quando não exigiram atenção e ações que o Governo Estadual insistia em não considerar. A magnitude do resultado da ocupação das escolas poderia ser outro, em nosso juízo, se a consciência e ações dos professores fossem mais permeáveis ao conteúdo político e pedagógico do movimento dos estudantes.



No escopo deste artigo, procurou-se destacar a função política da escola na formação das novas gerações. Resultado de um processo histórico, a sociedade brasileira está longe de sustentar relações sociais democráticas, tão marcada que ainda está por desigualdades de toda ordem, senão pelos fenômenos da alienação e da dominação. A população não foi socializada ou estimulada a responder democraticamente as urgências da vida cotidiana. E, considerando a velocidade sociocultural e tecnológica que assombra nossa formação social, recai sobre a escola, não somente o acesso e aprofundamento dos conhecimentos em curso mas, especialmente, o encargo de formar na democracia os sujeitos responsáveis por tê-la como fundamento da cidadania. Aqui quiçá a centralidade e a fortuna que envolve a gestão democrática da escola e, nela, o funcionamento do grêmio estudantil.

Por outras palavras, os predicados do cenário público brasileiro, marcado pelo paternalismo, pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e por distintos preconceitos, realça o significado da aprendizagem da participação a partir da gestão democrática da escola pública. No ambiente escolar, ganham relevo as iniciativas, mais ou menos inovadoras, destinadas a criar e garantir as condições para que floresça a disposição para a escuta atenta, para o diálogo e para processos horizontais de decisão coletiva e colaborativa. Em suma, trata-se de favorecer e fortalecer, através do estímulo à participação cidadã, a composição de personalidades democráticas. Se considerarmos as dificuldades interpostas no caminho da escola em destaque (a distância da moradia dos alunos em relação à escola e ao trabalho no meio rural), soam burlescas as justificativas que pretendem enfraquecer as iniciativas destinadas a promover o protagonismo juvenil.

Nesta perspectiva, demarcaram-se os pontos fundamentais que envolvem a gestão democrática como ferramenta indispensável para a construção da escola democrática. Ao sustentar o fito de ampliar o movimento crítico e comunicativo, contra o abuso de poder e contra todas as formas de miséria, de intolerância, de segregação, de individualismo ou de exclusão, a direção da escola é chamada a potencializar, com sua formação (pessoal, comunitária e pedagógica) profissional, a função política da escola. Entre-



tanto, não de qualquer forma ou a qualquer tempo. Inversamente, o que se revelou, no caso empírico em tela, foi a busca de qualificação (conceitual e normativa) da intervenção no processo de ensino (por parte da gestora) combinado com o estímulo à participação organizada dos sujeitos, mormente dos alunos da escola.

No que se refere a isso, aliás, a constituição do grêmio estudantil não deve ser percebida como resultado de um processo mais ou menos participativo. Fazê-lo presente e atuante no contexto escolar congrega a este a palavra, sempre provocadora e questionadora, das novas gerações. Em última instância, ele engendra um ponto de passagem no processo de formação de coletividades democráticas. Ainda que não se possa esperar que a escola, sozinha e por mais democrática que seja, dê conta da tarefa de conferir a “cor da democracia” aos processos de socialização, também é certo imaginar que não pode haver sociedade democrática se os indivíduos não forem forjados no gosto pela participação social e no mais profundo respeito pelo outro e pelo ambiente. Em consequência, situa-se aqui tarefa precípua da escola. Em resultado, apresenta-se como incontrastável a unidade entre a experiência da democracia participativa, o grêmio estudantil e o papel político da escola.

## Referências

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BAQUERO, Marcello. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí, maio de 2006. Disponível em <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/arquivos/mt/livro%20capital%20social%202006-.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Sobre educação e juventude*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BIESTA, Gert. *Para além da aprendizagem: educação democrática para um futuro humano*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.





BORDIGNON, G; GRACINDO, R.V. (2004). Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 23ª edição. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei 7.398/85*. Brasília, DF: Senado Federal, 1985.

FERNANDES, Florestan. A ciência aplicada e a educação como fatores de mudança cultural provocada. In: *Ensaíos de sociologia geral e aplicada*. São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1959, p. 160-192.

\_\_\_\_\_. *A condição de sociólogo*. São Paulo: Hucitec, 1978.

GANDIN, Danilo. *Escola e Transformação Social*. Disponível em [http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/55/PPGE/Textos\\_Unidade\\_1/PPGE-UNIDADE\\_1\\_-\\_Algumas\\_Questões\\_Básicas\\_sobre\\_a\\_Participação.pdf](http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/55/PPGE/Textos_Unidade_1/PPGE-UNIDADE_1_-_Algumas_Questões_Básicas_sobre_a_Participação.pdf). Acesso em 04 de agosto de 2015.

IMBERNÓN, Francisco. *Formação permanente do professorado: novas tendências*. São Paulo: Cortez, 2009.

LAMELAS, Eva Fernández. Movimento vecinal, protesta, acción comunitária o acción política desde la ciudadanía. In: TRIAS, Pilar Heras (coord.). *La acción política desde la comunidad: análisis y propuestas*. Barcelona: GRAÓ, 2008, p. 39-74.

LIBÂNIO, J.C.; OLIVEIRA, J.F. de; TOSCHI, M.S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2006.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. *Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N.; DOURADO, L. F. Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação Sala Ambiente Políticas e Gestão na Educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Escola de Gestores da Educação Básica*. 2. ed. CD 1. MEC, 2008.

ORTIZ, Renato. *Mundialização: saberes e crenças*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PARO, Vitor Henrique. O conselho de escola na democratização da gestão escolar. In: *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gestão Escolar, democracia e ensino*. São Paulo: Ática, 2007.



SANTANA, Tayã. Liderança estudantil, um passo a mais para a formação política. *Jornal Arrocha* (2013). Disponível em <http://www.arrocha.ufma.br/edicoes/lideranca-estudantil-um-passo-a-mais-para-a-formacao-politica>. Acesso em 06 de setembro de 2015.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. *Igualdade e Diversidade: o sujeito democrático*. Bauru, SP: EDUSC, 1998.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. Perspectiva para reflexão em torno do projeto político pedagógico. In: *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. Campinas, SP: Ed. Papyrus, 1998.





# ○ ENSINO MÉDIO INOVADOR E AS MODIFICAÇÕES NO PROCESSO AVALIATIVO

*Regina Maria Duarte Scherer  
Vanessa Cadó Stabile*

## **Introdução**

Este artigo tem como questão central a avaliação emancipatória interdisciplinar, a partir de projetos desenvolvidos por áreas de conhecimento, tema do Projeto de Intervenção, implementado em uma escola estadual de ensino médio, localizada em Porto Alegre, cuja organização curricular foi redefinida na forma de Ensino Médio Politécnico e Ensino Médio Inovador.

Com essas modificações metodológicas, foi preciso rever as práticas avaliativas, de modo que houvesse coerência entre as mesmas e o currículo, a fim de estreitar a relação entre a metodologia proposta pelo Ensino Médio Inovador e a avaliação emancipatória.

Para que o trabalho pedagógico se efetivasse de forma interdisciplinar entre as diferentes áreas do conhecimento, viabilizando as temáticas transversais, partiu-se de pesquisas estruturadas nas referidas áreas, assim como da elaboração de projetos vivenciais, tendo como objetivo o efetivo aprendizado coletivo e individual, fundamentados na troca e nas relações entre os conhecimentos, possibilitando-se a resolução de problemas como forma de efetivar a construção de novos conhecimentos e a formação de sujeitos pesquisadores.

Assim, fez-se necessário pensar a avaliação emancipatória, compreendida como um processo contínuo, participativo, diagnóstico e investigativo, cuja finalidade é diagnosticar avanços e entraves para intervir, agir, problematizar e redefinir rumos, enquanto consequência da metodologia.

Neste trabalho, o aporte teórico sobre o tema pesquisado está ancorado em autores como Luckesi (1998 e 2000), Loch (2000) e Saul (2008) e se

entrelaça com outros temas relacionados ao trabalho pedagógico. Cabe destacar que a metodologia utilizada foi a Pesquisa-Ação, na perspectiva desenvolvida por Tripp (2005) e Franco (2005), e a mesma embasou as ações desenvolvidas na escola, que também são objeto de abordagem neste artigo.

A conclusão do trabalho apresenta reflexões quanto aos efeitos do processo avaliativo vivenciados em decorrência do Projeto de Intervenção. Também expõe algumas ponderações sobre o caminho a ser percorrido futuramente na escola, de forma a estreitar a relação entre o processo avaliativo e o ensino/aprendizagem.

### **Gestão, Gestor e Escola Democrática: uma relação qualitativa no processo ensino-aprendizagem**

A gestão democrática não é um princípio norteador recente quando se trata de educação. Ela se constitui em um fazer coletivo, estando vinculada aos mecanismos de participação de todos no planejamento das ações, na tomada de decisões, na escolha do uso de recursos, na execução das metas desenvolvidas pelo colegiado e no ato de fazer.

A escola democrática é uma escola participativa, em que o diálogo é o eixo central entre todos os setores da comunidade escolar. De acordo com Veiga (2013), a gestão democrática implica, necessariamente, o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista a sua socialização. Desta forma, é preciso comprometimento, desenvolvimento crítico e formas democráticas nos espaços escolares.

Pensar e agir como gestor democrático exige, primeiramente, preocupar-se com o processo ensino/aprendizagem, priorizando a qualidade. A equipe diretiva deve ser participativa, buscando uma liderança relacional; deve ser perceptiva, sabendo lidar com situações variadas; deve ser consensual, promovendo e priorizando as necessidades e objetivos comuns. Os gestores devem saber integrar objetivo, ação e resultado, agregando à sua gestão uma comunidade escolar que procure o bem comum da coletividade. Segundo Martino (2004, p.7), “[...] uma escola renovada, pressupõe



uma mudança cultural, envolvendo os dirigentes e seus colaboradores no processo de formação contínua, visando conscientizá-los da necessidade de rever seu papel frente às novas responsabilidades que lhes cabem”. Todos os esforços devem ser canalizados para reorganizar tempos e espaços escolares, criando estratégias e mecanismos de apoio à aprendizagem.

A Escola precisa considerar a diversidade, a universalidade, as inter-relações de direito para trabalhar, formando sujeitos cidadãos conscientes dos seus direitos. Esse talvez seja o maior desafio dos gestores nos dias de hoje. Não basta ampliar os anos de obrigatoriedade escolar, é preciso qualificar os espaços. Temos um conjunto normativo e de políticas públicas centradas na proteção e promoção dos direitos humanos, tanto na sociedade como nos espaços escolares, porém sabemos que a efetivação desses direitos precisa ser assegurada para todas as classes sociais. Além das normas de convivência internas é necessário assegurar, como gestor escolar, os direitos dentro da escola e ter um Projeto Político-Pedagógico – PPP - claro, objetivo e conciso.

### **Projeto político-pedagógico: o norteador do planejamento escolar**

Uma das formas de se efetivar a Gestão Democrática é através de um Projeto Político-Pedagógico coerente com os objetivos que envolvem este processo, visto que este documento, como afirma Veiga (2013), expressa a identidade educativa da escola, além de regularizar e orientar as ações pedagógicas.

A construção do PPP deve ser embasada na realidade da escola, no que a escola tem que fazer a partir do que é possível realizar com seus alunos, tendo em vista as necessidades destes, da população, da comunidade e da própria sociedade. Este documento deve registrar toda a intencionalidade da ação pedagógica e as concepções de currículo, gestão, avaliação e o modo como as relações entre os diferentes integrantes da comunidade escolar irão se articular na escola. Ele deve ser construído coletivamente e colocado em prática no grupo. Como lembra Veiga (2013), é importante tomar como ponto de partida para a construção do projeto da escola a



prática social e o compromisso de socializar os problemas da escola, da gestão, do currículo e da avaliação.

É a partir das definições apontadas no PPP que cada uma das ações a serem desenvolvidas na escola deve se pautar. Neste sentido, o esperado é que todo o processo de planejamento pedagógico desenvolva-se a partir deste documento, e que todos os integrantes do grupo de professores e a equipe pedagógica tenham acesso a ele, de modo a terem muito presentes os seus objetivos, suas metas e assim o PPP ser o orientador das ações planejadas.

### **Um bicho de sete cabeças: o processo avaliativo possível a partir do redesenho curricular**

O currículo, a partir de suas modificações, foi o propulsor das ações e reflexões sobre as necessidades de uma proposta metodológica interdisciplinar voltada para uma aprendizagem relacional e uma avaliação emancipatória coerente e vinculada ao Projeto de Redesenho Curricular - PRC - proposto pelo Programa Ensino Médio Inovador - PROEMI - do MEC.

A avaliação é, tradicionalmente, colocada na escola como um processo classificatório regido por resultados baseados em notas ou conceitos que comparam e hierarquizam o corpo discente. Segundo Perrenoud (1999), a avaliação não é um fim em si, mas uma engrenagem no funcionamento didático. Desta maneira, deve ser um processo contínuo, participativo, investigativo e diagnóstico. É preciso destacar que o PPP da escola onde foi desenvolvido o Projeto de Intervenção vem sofrendo modificações desde 2012, em razão das orientações do Programa Ensino Médio Inovador – PROEMI –, decorrentes do projeto redesenho curricular e de uma concepção de avaliação emancipatória.

A avaliação emancipatória caracteriza-se como processo, uma possibilidade de vir a ser a partir de uma construção individual e coletiva. Esta avaliação tem por finalidade diagnosticar avanços e *deficits*, para intervir, redefinir rumos, problematizar e promover o desenvolvimento da aprendizagem. A partir de um rigor metodológico, investigam-se os processos de



construção da aprendizagem, produzem-se registros significativos, sinalizando-se as necessidades de intervenção ou de avanços na construção do conhecimento.

Para Saul (1995 *apud* LOCH, 2000, p, 3), o compromisso principal dessa avaliação é o de fazer com que as pessoas, direta ou indiretamente envolvidas em uma ação educacional, escrevam a sua história e gerem as suas próprias alternativas de ação. Esse tipo de avaliação permite visualizar cada sujeito em suas peculiaridades no processo de aprendizagem.

As modificações na organização do trabalho e que envolvem: planejamento, espaços, tempos, currículo, conteúdo e avaliação surgiram a partir do PROEMI, que propõe um planejamento flexível, estabelecendo conteúdos e metodologias diferenciadas com maior tempo disponível para professores e estudantes realizarem suas práticas pedagógicas, foco na diversidade de temáticas de interesse geral e de conteúdos nas áreas de conhecimento, ações interdisciplinares articuladas com formatos diferenciados e elaboradas a partir das áreas de conhecimento. Ao aderir ao PROEMI, a escola comprometeu-se a realizar um Projeto de Redesenho Curricular – PRC – que atendesse, dentre outros, a três pressupostos básicos do programa: organização de um novo currículo dinâmico e flexível e adequado aos sujeitos do ensino médio, garantindo o seu direito à aprendizagem e ao seu desenvolvimento integral; que os estudantes participassem do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; que esse currículo seguisse as orientações das Diretrizes Curriculares do Ensino Médio – DCNEM –, emanadas pela Resolução nº 2, Conselho Nacional de Educação – CNE –, de 30 de janeiro de 2012.

Colocar, na prática, o currículo organizado por Áreas do Conhecimento, em torno de um eixo integrador (trabalho, ciência, tecnologia e cultura), no qual ocorra de fato o diálogo entre elas, e deixar para trás a organização curricular fragmentada, hierarquizada e descolada da realidade que se realiza há décadas, exigiu um passo corajoso de todos os envolvidos no processo.

As ações pedagógico-curriculares integradas e integradoras dos conhecimentos e definidas nessa Proposta de Redesenho Curricular pretendem estabelecer uma relação de cumplicidade entre teoria e prática cons-



truída pelas diversas áreas organizadas em tempos e espaços adequados aos sujeitos envolvidos na ação educacional.

Pensar no currículo significa pensar no planejamento e em metodologias da prática escolar em várias dimensões, mas também significa ter presente que currículo e processo avaliativo são indissociáveis. Ao pretendermos que a avaliação ocorra de forma integrada e em um processo contínuo, temos presente a posição de Saul (1994) quanto a este tema:

[...] a avaliação, como a vejo, pode ser uma “grande janela”, através da qual podemos entrar e alterar as nossas práticas cotidianas, ou seja, o nosso projeto pedagógico. Com isso queremos significar que através da janela da avaliação é possível alterar o que desenvolvemos na sala de aula, a relação com os colegas da escola, prevendo a própria concepção da escola como um todo. É possível, portanto, através da preocupação com a avaliação, trabalhar no sentido de revisão do projeto pedagógico. (SAUL, 1994, p.65)

E é essa a verdadeira intenção da reestruturação do PPP no âmbito avaliativo: fazer uma revisão coletiva, alterando positivamente a prática escolar, com o objetivo de melhorar o processo ensino/aprendizagem. Pensar e rever constantemente tanto as práticas de planejamento como as de avaliação.

A avaliação escolar da aprendizagem se dá desde sua origem, a partir do desenvolvimento da construção do conhecimento pelo educando/educador até o processo por que passam os diferentes coletivos da escola e a própria escola. Não podemos pensar o processo de avaliação focado apenas no aluno. É preciso que a escola perceba e organize uma dinâmica na qual tanto o trabalho do professor como o modo de organização do trabalho pedagógico seja parte deste processo de avaliação.

Pensar nesta perspectiva faz com que tanto a aprendizagem como a ação pedagógica possibilitem ao educador redimensionar as trajetórias a serem percorridas, desembocando em uma prática formativa, e é essa educação em uma prática emancipatória e formativa que a escola deve buscar. Luckesi (1998) também defende que a aprendizagem deveria ser o centro





de todas as atividades do educador, e que a utilização dos resultados de aprendizagem exige que a ação docente esteja focada no desenvolvimento do educando. Para isso é preciso criar possibilidades, continuar acreditando e promovendo um efetivo processo ensino/aprendizagem no qual os estudantes se sintam pertencentes.

### **Apontamentos sobre a investigação e reflexões quanto aos dados coletados**

Ao adotar a Pesquisa-Ação como metodologia, buscou-se enfatizar a participação da comunidade escolar no processo de reelaboração do Projeto Político-Pedagógico – PPP – da escola na perspectiva indicada por Franco (2005). Ao mesmo tempo que se inseriram os sujeitos desta comunidade nesta prática de pesquisa, proporcionou-se que as suas vozes fizessem parte da investigação, de modo a transformar o ambiente, fazendo com que as ações escolhidas fossem emergindo no processo de acordo com as necessidades.

Cabe destacar que o desenvolvimento do Projeto de Intervenção – PI – pode ser entendido como a efetivação do conceito de Pesquisa-Ação, pois o que orienta a escolha das ações é a realidade vivida no âmbito da escola. Estudiar e refletir sobre o que acontece e é vivenciado cotidianamente faz parte deste processo. É oportuno lembrar o que Tripp (2005) argumenta quando afirma que a reflexão deve integrar todo o processo da Pesquisa-Ação, uma vez que não se constitui em um momento isolado das outras fases.

Para dar consecução ao PI, as ações escolhidas envolveram inúmeras reuniões com os diferentes segmentos, tanto para estudos como para debates e planejamento. É importante destacar que os processos de reflexão e debate propiciados durante os estudos dos documentos como o PPP, Programa Ensino Médio Inovador – PROEMI – e Projeto de Redesenho Curricular – PRC –, foram consolidando um novo olhar sobre o processo avaliativo, já que, a cada debate, houve o processo de escuta dos argumentos apresentados pelos integrantes do coletivo e com isso as posições puderam ser revistas, o que repercutiu nas práticas que aconteceram e acontecem em diferentes momentos vividos na escola. Como exemplo, é possível citar



tanto a reorganização dos espaços da escola, com a organização das salas ambiente, como a mostra de trabalhos ocorrida na escola que se constituiu em momento de culminância e reflexão sobre o processo avaliativo desenvolvido ao longo do PI.

É importante enfatizar que, ao longo de toda a pesquisa, o princípio da gestão democrática foi um dos eixos norteadores do trabalho, com a defesa permanente do diálogo, do fazer coletivo em todas as etapas do planejamento e da execução, em uma proposta de corresponsabilidade pela melhoria do ensino e, conseqüentemente, por uma qualidade na aprendizagem e desenvolvimento do corpo discente.

Avaliar e discutir os projetos e planos pedagógicos da instituição escolar exigiu reuniões e reflexões coletivas dos diferentes segmentos. Desta forma, mediante as modificações propostas pelo MEC de um redesenho curricular, fez-se necessário pensar o PPP, atualizando-o e modificando-o tanto na metodologia quanto no currículo e na prática avaliativa. A partir desta nova perspectiva, a avaliação da aprendizagem precisaria estar articulada com o projeto de ensino e, conseqüentemente, com o projeto pedagógico da escola. Somente nesta perspectiva avaliar teria sentido e poderia apresentar resultados de aprendizagem significativos, aproximando-se do que propõe Luckesi (2000, s/p.), quando aponta que a prática avaliativa se sustenta tanto em uma teoria pedagógica, que dá a direção para a prática educativa, como no planejamento, sendo que este “[...] faz a mediação entre a teoria pedagógica e a prática de ensino na aula. Sem eles, a prática da avaliação escolar não tem sustentação.”.

Os diferentes encontros ocorridos, no formato de reuniões por segmento, também levaram em conta os aspectos destacados por Saul (2008, p.23): “[...] a democratização da escola é uma conquista exigente que requer decisão política e um ‘que fazer’ cotidiano, que se dá numa arena de conflitos onde convivem possibilidades e resistências.”. Assim, tanto a pouca participação dos pais como algumas oposições manifestadas no segmento dos professores fazem parte do processo democrático e serviram para reorientar o desenvolvimento do PI.



Especificamente, no que diz respeito aos professores, foi considerado o que indica Saul (2008, p. 23), quando defende que: “Os estudos sobre a introdução de inovações educacionais na perspectiva democrática têm demonstrado a relevância e a urgência de se dar atenção à formação do educador, como um dos caminhos necessários.”.

Assim, entre estudos dos documentos da escola como PPP e Regimento Escolar, organização dos registros avaliativos e ressignificação de instâncias, outro avanço foi quanto ao conselho de classe participativo, em que se buscou enfatizar a autoavaliação como um importante recurso no processo educativo, que possibilita ao aluno o reconhecimento de si mesmo, de suas atitudes e a reflexão dos aspectos positivos e negativos do processo de aprendizagem. Com isso, estava em questão a coerência entre o debate teórico sobre avaliação, a organização de instrumentos avaliativos e o conjunto do planejamento da escola, seguindo o que Saul (2008, p.19) indica, quando nos diz que, na sala de aula, a avaliação “[...], incide sobre práticas educativas e, conseqüentemente, as decisões que precisam ser tomadas sobre métodos, procedimentos e instrumentos de avaliação somente fazem sentido se forem coerentes com essas práticas.”.

Outra ação significativa do PI foi a mostra de trabalhos, pensada para expor a articulação entre os diferentes conhecimentos da área das Ciências da Natureza, relacionando a teoria com a prática, visto que envolvia observação, proposição de pesquisas, replanejamento, exposição de ideias e articulação de conhecimentos, e que teve por objetivo troca de saberes, construção do conhecimento e qualidade nos resultados de aprendizagem.

Um dos aspectos relevantes da mostra foi que ficou evidente, no processo avaliativo organizado pelos professores, o excelente desempenho dos alunos, que demonstraram articulação e conhecimento sobre os conteúdos abordados, além disso, mostraram-se envolvidos, empenhados e empolgados com o trabalho realizado por eles. Os objetivos propostos foram, segundo os docentes, plenamente atingidos, e as expectativas em relação ao processo de aprendizagem, confirmadas.

No que diz respeito aos professores, ficou visível que há dificuldades em trabalhar de forma articulada, mas, ao ficar claro que o aprendizado



dos alunos se efetiva de forma qualificada, quando o planejamento se dá de forma coerente e com uso de metodologias diferentes, percebeu-se que é possível buscar alternativas para práticas tradicionais.

Um aspecto negativo a ser destacado diz respeito aos entraves decorrentes das mudanças na gestão educacional. Durante o desenvolvimento do PI, houve a troca de governo em decorrência do processo eleitoral, e uma das mudanças introduzidas foi a extinção do Ensino Médio Politécnico, enquanto a escola encontrava-se em meio ao processo de reorganização do PPP, o que acabou por confundir a comunidade escolar, que vinha se apropriando das discussões em torno do mesmo.

O processo avaliativo é bastante complexo e precisa ser pensado de forma coerente com os objetivos de cada instituição escolar. Estabelecer um redesenho curricular que provoque modificações pressupõe muito estudo e reflexões de todos os envolvidos. Reflexões estas que devem acontecer diariamente, avaliando e promovendo adequações em busca de uma verdadeira aprendizagem. É imprescindível relacionar diretamente e com coerência entre o currículo, a metodologia e a avaliação. Avaliar precisa ir muito além de expressão numérica ou conceitual. O ato de avaliar precisa ser reflexo do processo de construção do conhecimento, e não simplesmente aprovar ou reprovar. A avaliação deve promover modificações no discente como aprendiz do conhecimento escolar e como cidadão de direitos para encarar a vida dentro e fora do espaço escolar.

## **Considerações finais**

A realização do Projeto de Intervenção tendo como foco a avaliação foi uma importante oportunidade para o exercício da reflexão a respeito do papel do educador e sua responsabilidade com a educação. Não é fácil, para o gestor, trazer a comunidade escolar para dentro da escola, a fim de tomar decisões no âmbito do coletivo. A participação em um curso de formação como a Escola de Gestores permite aos professores que atuam na gestão escolar constatar o quanto é imprescindível a realização de reuniões pedagógicas semanais. A educação somente se realiza no coletivo, na tro-



ca de experiências, no fazer junto. O mais difícil durante esse processo de reuniões e discussões coletivas foi e está sendo a aceitação, pelo grupo docente, do redesenho curricular com a formatação que está sendo proposta como base curricular hoje. Talvez tenhamos que pensar numa nova forma, mantendo a articulação dos conhecimentos e a proposta básica de integração e interdisciplinaridade, porém adequando a composição e distribuição da carga horária e períodos semanais. Ao longo do trabalho, identificamos a necessidade de organizar os tempos e espaços da escola, e uma das consequências dessas reflexões foram as alterações na distribuição dos períodos de cada área e organização das salas temáticas, que alcançaram seu objetivo que era uma melhor e maior integração na área de conhecimento e um sentimento de pertencimento ao estudante. Avançamos em relação aos planejamentos coletivos e principalmente nas execuções dos mesmos.

Durante esse período, ocorreram alguns entraves como a situação financeira do Estado do RS, que gerou uma greve, impedindo alguns encontros. Mesmo assim foi possível dar continuidade ao aprimoramento dos espaços disponíveis na escola, através da oportunidade e autonomia dada ao grupo docente para executar as modificações necessárias e viáveis. O maior entrave que encontramos na Educação, além da falta de recursos, é a descontinuidade das políticas a cada troca de governo. A retirada do Ensino Médio Politécnico trouxe modificações, e essas afetam não apenas toda a comunidade escolar como, principalmente, o processo educativo em desenvolvimento na escola.

As relações estabelecidas entre currículo, metodologia e processo avaliativo em relação ao PRC, segundo o corpo docente, tem surtido efeito enquanto processo ensino/aprendizagem. Aprende quem educa e aprende quem aprende quando as relações são efetivas, coerentes e promovem sentido. É preciso que ocorra troca entre os diferentes saberes, interação entre processo teórico e prático, sentimentos de pertencimento dos sujeitos que fazem parte do processo. Educar vai além de ensinar, é preciso jeito, é preciso sentimento, é preciso gostar e querer, é preciso ensinar a aprender, ensinar e não desistir até que todos aprendam. Faz-se necessário investir na construção dos saberes. É preciso lutar pela qualidade da educação e apaixonar-se diariamente!



## Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 2, de 30 de janeiro de 2012*. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. *Programa Ensino Médio Inovador. Documentos orientadores*. 2013/2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ensino-medio-inovador>>. Acesso em: 27.Jan.2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. *Redesenho Curricular. Documento orientador*. Disponível em: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br>>. Acesso em: 27.Jan.2015.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direito à Educação, diversidade e educação em direitos humanos. *Educação & Sociedade*, Campinas, UNICAMP, v. 33, n. 120, p. 715-726, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n120/04.pdf>>. Acesso em: 26.Jul.2015.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Pedagogia da Pesquisa-Ação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, USP, v. 31, n. 3, p. 483-502, set./dez. 2005.

GANDIN, Luís Armando. *Projeto político-pedagógico: Construção Coletiva do Rumo da Escola*. Disponível em: <[http://aulasprofeneusa.pbworks.com/w/file/attach/44840259/6\\_Gandin.pdf](http://aulasprofeneusa.pbworks.com/w/file/attach/44840259/6_Gandin.pdf)>. Acesso em: 22.Jul.2015.

LOCH, Jussara Margareth de Paula. Avaliação: uma perspectiva emancipatória. *Química Nova na Escola*, v.12, p. 34 – 38, São Paulo, USP, novembro/2000. Disponível em: <<http://qnesc.sbq.org.br/online/qnesc12/v12a07.pdf>>. Acesso em: 24.Jul.2015.

LUCKESI, Cipriano Carlos. Verificação ou avaliação: o que pratica a escola. *Série Ideias*, São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, n. 8, p. 71-80, 1998. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_08\\_p071-080\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_08_p071-080_c.pdf)>. Acesso em: 26.Jul.2015.

\_\_\_\_\_. O que é mesmo o ato de avaliar a aprendizagem? *Revista Pátio*. Porto Alegre: ARTMED. Ano 3, n. 12 fev./abr. 2000. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT25082013212750.pdf>>. Acesso em: 23.Jul.2015.



MARTINO, Mariluci Alves. *Desafios para a gestão escolar com o uso de novas tecnologias*. São Paulo: PUC-SP, 2004.

PERRENOUD, Philippe. *Avaliação: da excelência a regulação das aprendizagens entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

SAUL, Ana Maria. Referenciais Freireanos para a prática da avaliação. *Revista de Educação PUC – Campinas*, PUC, n. 25, p. 17-24, novembro. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.puccampinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/90/79>>. Acesso em: 22. Jul.2015.

SAUL, Ana Maria. A avaliação educacional. *Série Ideias*, São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, n.22. p. 61-68, 1994. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_22\\_p061-068\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_22_p061-068_c.pdf)>. Acesso em: 23.Jul.2015.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, USP, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. A escola em debate – Gestão, projeto político-pedagógico e avaliação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, CNTE,v.7, n 12 p 159-166, jan/jun 2013.









# **PARTICIPAÇÃO SOB OS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: ELEMENTOS PERCEBIDOS PELA FAMÍLIA NA ESCOLA**

***Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt  
Vera Medianeira Gorski Salbego***

## **Introdução**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar alguns elementos que determinam a participação da família na escola. O estudo se justifica diante da constatação da ausência dos pais nos processos decisórios da escola, este fato despertou na equipe gestora da escola estudada o anseio por entender os fatores responsáveis para esta ausência, para tanto, foi realizado um estudo teórico e metodológico para identificar alguns elementos que serviriam para explicar este fenômeno social, aproveitando a realização do Curso de Especialização em Gestão Escolar na 4ª Edição da Escola de Gestores (2014-2015) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Outro motivo para a pesquisa foi perceber que em eventos onde os pais deveriam participar como: o Projeto Político-Pedagógico (PPP), o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP) e as prestações de contas, eles pouco se faziam presentes. Porém, em situações de comemorações/entrega de resultados, o público era maior. Diante disso, surgiu a problematização e a indagação: O que leva os pais a não atenderem ao chamado para participar de processos decisórios e que visam a melhorias para a escola e para os alunos? Por que não há este envolvimento dos pais na escola para estes fins, uma vez que quando chamados a conhecerem os resultados ao fim dos trimestres a maioria comparece? Quais fatores impendem ou favorecem esta participação?

Outro pressuposto era que a equipe gestora acreditava estar propondo diferentes momentos e demonstrava grande frustração diante do pouco interesse e baixo nível de participação, no entanto, reconhecia que este processo

árduo e contínuo no qual não se pode esmorecer, mas que poderia ser enfrentado se fosse conhecido e entendido nas suas diferentes dimensões.

Assim se desenhou o levantamento empírico dentro desta escola, que é uma instituição tradicional com mais de 80 anos de história pertencente à rede pública estadual na região centro-oeste do Rio Grande do Sul, atende o ensino fundamental, ensino médio na modalidade regular, assim como a educação de jovens e adultos na modalidade noturno. A comunidade onde a escola está situada é composta por pessoas assalariadas e de baixo poder aquisitivo; pessoas que assim que o dia amanhece, deixam suas casas e partem para sua rotina de trabalho, deixando os filhos aos cuidados de outras pessoas e/ou da escola até que chega a hora do retorno para casa no fim da tarde.

O levantamento teórico/empírico está baseado nos princípios da Gestão Democrática e pretende desmitificar a participação efetiva da família na escola. As determinantes levantadas envolvem a identificação de elementos nas seguintes dimensões: o reconhecimento da participação sob os princípios da Gestão Democrática como um direito da família; ocasiões que propiciam a participação; participação em instâncias colegiadas; condições que favorecem a participação; reconhecimento de quem deve participar; sugestões e outras percepções.

O estudo salienta a importância desta parceria como um dos mecanismos que contribuem no desempenho escolar, bem como na obtenção de uma educação voltada aos interesses da sociedade que reconhece na escola um espaço de cidadania e de manifestação das ações do Estado.

Para nos aproximarmos de determinadas respostas, utilizou-se a Pesquisa-ação, conhecida como um método de investigação que envolve profissionais sobre suas próprias práticas. Tripp (2005, p. 445) afirma que se trata de “toda a tentativa continuada, sistemática e empiricamente fundamentada de aprimorar a prática”. Ainda o autor confirma que: “no campo educacional ela é principalmente uma estratégia para o desenvolvimento de professores e pesquisadores de modo que eles possam utilizar suas pesquisas para aprimorar seu ensino e em decorrência o aprendizado de seus alunos” (TRIPP, 2005 p. 445).



Para coletar as informações, foram utilizados diferentes instrumentos de pesquisa. O primeiro foi documental, pois foi necessário visitar os documentos existentes na escola para entender o regimento desta relação entre pais e escola, neste momento foi lido e tratado o Projeto Político-Pedagógico (PPP) como principal fonte de consulta dos princípios que regem a escola e as relações entre os diferentes segmentos. Na sequência, foram realizadas reuniões, onde formal e informalmente foi desenhado o problema que tentamos analisar.

Posteriormente, foi elaborado um questionário às famílias com o intuito de conhecer alguns fatores que consideramos pertinentes para o estudo. O questionário estava composto de 07 (sete) questões, sendo 06 (seis) de múltipla escolha e 01(uma) opcional e de sugestão, foi entregue a uma amostra de 10% dos alunos da escola, distribuídos entre os alunos das turmas de 3º, 5º e 8º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio.

Este documento está organizado inicialmente apresentando o embasamento teórico para a temática trabalhada. Recorre-se aos autores Biten-court e Flores (2014) e Paro (2002) na temática Gestão Democrática, tanto na sua legalização como na efetivação, este último como um processo ainda distante do que seria de fato a democracia, embora em construção. A Participação na Gestão Democrática foi trabalhada na perspectiva apontada por Paro (2002) e Gandin e Gandin (2014); os tipos, às condições de participação, entre outras concepções, seguido pelos autores Silva e Lima (2009), bem como Galante e Verissimo (2015).

Na sequência, apresentamos os resultados e as análises. Encerrando, registramos algumas considerações que foram possíveis de constatar e que poderão servir para nortear futuras ações ou servir como ponto de partida para novas pesquisas, visto que o assunto tratado é um processo que deve ser buscado e acompanhado constantemente e que nunca será estático. Também é referencial para avaliarmos a nossa prática cotidiana como gestores escolares e como membros de uma sociedade em constante transformação.



## Arcabouço teórico

Muito se fala em democracia, mas como incluir uma gestão verdadeiramente democrática em um ambiente onde há certa resistência à participação, visto que este é um processo contínuo? De que forma gestar e fazer valer o que o discurso nos coloca, diante de uma prática não consolidada?

Entende-se que a democracia ocorra, onde há a participação livre e consciente de todos, onde a coletividade discute e traça metas para transformá-las em ações, que veem de encontro aos interesses da maioria e satisfação do maior número de envolvidos em determinados processos; de forma onde as diferenças possam se assemelhar para uma melhor formação humana (CURY, 2007).

A gestão democrática da escola pública foi legalizada pela Constituição Federal de 1988, e a Lei de Diretrizes e Base (LDB) de 1996 a regulamentou como sendo um dos princípios fundamentais da educação, porém esta não depende apenas da legislação, ela é um processo de construção social que deve reconhecer a escola como espaço de contradições, diferenças e encontros, que valoriza a cultura individual, buscando articulá-las entre si (BRASIL, 1996).

Estes processos de participação, no caso da escola, requerem muita clareza de onde se quer e precisa chegar e destaca-se como referência fundamental do processo a forma de Gestão que se mantém no educandário.

Para Cury (2007), a Gestão democrática como princípio de educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares pública, é a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam “cidadãos ativos” participantes da sociedade como profissionais comprometidos.

Para Carbello e Galina (2015):

O ato de convocar a comunidade para repassar decisões que já foram previamente tomadas pela escola ou de reunir professores para divulgações pedagógicas que já foram articuladas pela equipe pedagógica não expressa exatamente



a opção por uma gestão de caráter democrático, embora atitudes como essas sejam comuns em muitas escolas que se dizem democráticas. A democracia deve ser um ato político dos interessados. O próprio Projeto Político Pedagógico, que pressupõe em si uma ação coletiva, nem sempre é tão coletivo quanto deveria. Geralmente é a equipe pedagógica a maior responsável por sua elaboração. A participação dos pais limita-se muitas vezes ao preenchimento de questionários sócio-econômicos para simples composição da realidade da comunidade escolar. Os professores quase sempre são poupados por “não terem tempo” e, quando são envolvidos, quase sempre é para responder questões sobre a concepção de homem, sociedade e educação que se deseja, o que fazem sem muita convicção ou até mesmo convictos de que são apenas conceitos distanciados da prática (CARBELLO; GALINA, 2015, p.21).

Os autores ainda postulam que “falar em Gestão Democrática é falar em governar com a participação do povo e para o povo”, e isso no caso da escola eles afirmam ser “ainda uma ideia em construção na nossa sociedade” (CARBELLO; GALINA, 2015, p.21).

Segundo Paro (2008, p. 9) “[...] toda vez que se propõe a gestão democrática da escola pública que tenha a efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários de escola, isso acaba sendo considerado como uma coisa utópica” e ainda conceitua a palavra utopia como “[...] lugar que não existe”, embora salienta que isso não quer dizer que nunca possa vir a existir. (PARO, 2008, p.9)

A respeito disso, Paro (2002) também registra esta possibilidade, defendendo a ideia de que parece existir uma visão distorcida a respeito da comunidade ao nos colocar que é muito comum principalmente entre diretores e professores a alegação de que a comunidade não participa da escola simplesmente porque não há interesse em participar, porém remete conhecer que há pouco estímulo oferecido por parte da escola a efetivar esta participação, bem como que os integrantes da escola possuem um escasso conhecimento dos reais interesses e aspirações da comunidade e nos coloca ainda que:



[...] A par de fatores estruturais ligados a própria condição de trabalho e de vida da população, encontra-se também a resistência da instituição escolar a esta participação. Um dos aspectos mais importantes desta resistência parece ser o fato de que praticamente inexistente qualquer identidade da escola pública com os problemas da comunidade (PARO, 2002. p.27).

Se desejarmos trazer mais próximo do nosso dia a dia, um cenário educacional, onde as ações democráticas não sejam apenas direitos sem serem exercidos, apenas conquistas que ainda não são reais, precisamos promover ambientes favoráveis à participação, pois Democracia se faz para o povo e junto com o povo. A seguir, fundamenta-se a temática *Participação* como ferramenta básica para efetivação de processos democráticos, considerando o termo *Participação* como referência à *Participação Ativa*, limitando ao contexto escolar, na temática de gestão democrática.

Na sociedade brasileira, parece estar incrustado o pensamento de que a escola deve encarregar-se sozinha do processo educativo. Devemos salientar a importância de sensibilizar os pais a participar da vida escolar dos filhos. A escola faz parte do cotidiano familiar da criança, e os pais precisam estar envolvidos em todo o processo de aprendizagem, participar para dar sugestões, tomar decisões em conjunto com a escola, participando das atividades da mesma, e não apenas participar para receber informações acerca do rendimento ou disciplina dos mesmos, esta busca de aproximação é, via de regra, tarefa da escola. Isso trará benefícios melhorando a ligação entre a comunidade e qualificando melhor o processo de educação. Pois quando família e escola estão buscando um objetivo comum, a educação ocorre de maneira mais efetiva (GANDIN e GANDIN, 2014).

Através da família se adquire o conhecimento moral do dia a dia, valores, crenças e "essência" do ser humano que se propaga de acordo com as situações e experiências vivenciadas neste meio-família. Sobre este assunto, Lopes (2006, p. 21) afirma que os pais são atores fundamentais no processo institucional de avaliação e de acompanhamento das crianças. Dessa forma, é com os pais e demais integrantes da família, sejam eles adultos ou crianças, que ela vai interagir, iniciando seus processos de so-



cialização e construindo suas primeiras representações sobre o mundo. A família constitui-se, assim, na primeira fonte de informações sobre o mundo e referência de socialização. Na escola, é onde se dá a educação formal, portanto há uma responsabilidade complementar entre uma e outra no que diz respeito à educação.

Fazendo referência ao trabalho realizado por Galante e Verissimo (2015), concordamos que no contexto escolar contamos com vários tipos de pais: o pai preocupado, atento, que vai regularmente à escola, que participa das reuniões e atividades sempre que solicitados; o pai que nem sempre aparece quando a escola clama pela participação; o pai que diz não ir à escola por não ter tempo e, ainda, o pai totalmente alienado aos problemas do filho, aquele que não sabe e nem quer saber como anda a escola. Esta realidade está presente em um índice mais elevado nos países menos ricos, segundo uma pesquisa da consultoria realizada, os pais brasileiros estão longe de figurar entre os mais participativos da rotina escolar. Enquanto os países da Organização de Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização que reúne os países mais ricos, 64% deles dizem ser atuantes; no Brasil, estes dados costumam variar entre 20% e 30%, dependendo de quem dá o número. Parte do flagrante desinteresse se deve à baixa escolaridade de uma parcela dos pais que não permaneceu na escola tempo suficiente para aprender a ler, tampouco para consolidar o hábito do estudo de modo a passá-lo adiante. Mas isso não explica tudo. A experiência dos colégios particulares também aponta para a distância dos pais. Uma das razões remete ao fato de a educação no Brasil ainda não ser vista como artigo prioritário - inclusive nas classes mais altas (GALANTE e VERÍSSIMO, 2015).

Os pais devem se envolver na educação dos filhos, transmitindo-lhes valores. A educação começa na família e não pode ser vista como algo isolado. A escola continua este processo de formação da criança, transmitindo e orientando os conhecimentos, possibilitando ao aluno transferência das experiências nas circunstâncias do seu dia a dia. Acerca do assunto, Silva e Lima (2009) nos colocam:



Contar com a participação da família no cotidiano escolar é, sem dúvida, um privilégio para ambas as instituições. Não se pode negar que os protagonistas deste processo são os alunos e os professores e, claro, o processo ensino-aprendizagem. Não raro nos deparamos com pais que se surpreendem diante de posturas assumidas pelos filhos na escola, como se estivessem conhecendo outras facetas de sua prole. Por outro lado, professores se surpreendem em seus papéis, ao incorporarem funções que não consideram sua responsabilidade. Configura-se, pois, a idealização por parte de vários sujeitos: professores, alunos, pais ou responsáveis depositam expectativas uns nos outros, gerando insatisfações e distanciamentos. (SILVA e LIMA, 2009, p.246)

Reportando-se ao ambiente escola, em busca de uma aprendizagem saudável, vitoriosa e satisfatória onde o aluno tem o prazer de lá estar, e tem oportunidade de formar sua conduta sadia, seria necessário que ambas - Família e Escola - pregassem as mesmas coisas: conhecimentos, cultura, religião e ética da pessoa, ou seja, falasse a mesma língua: famílias rígidas, escolas da mesma rigidez; famílias liberais, escolas liberais, a fim de não haver confronto no comportamento e frustrações nos filhos, ressaltando aqui a questão da individualidade e realidade de cada um que deve ser respeitada a fim de não comprometer a moral, os valores e a conduta de nossos filhos.

Assim, de forma ampla, apresentamos o referencial teórico que suporta o trabalho realizado. Este foi colocado em prática utilizando a metodologia da Pesquisa-ação que apresentamos à continuação.

## **A percepção da participação entre a família e a escola**

As análises com a observação deste conjunto de dados acerca do conhecimento e visão dos pais através dos momentos e instrumentos de pesquisa serão apresentadas em categorias informativas de tempo e de espaço.

A amostra foi de 10% das famílias da escola, e tivemos os seguintes resultados: dos 60 questionários distribuídos, 41 deles retornaram, sendo 02 em branco. Como aparece no Quadro 1 a seguir, tivemos a participação





de 65% dos pais e responsáveis, portanto, há uma representatividade importante dos respondentes.

Quadro 1 – Percentuais De Respondentes

Questionários	Número	%
Distribuídos	60	100%
Devolvidos	41	68%
Em branco	2	5%
Analisados	39	65%

Fonte: Esta pesquisa

Durante o processo, constatamos que os pais e responsáveis sentem a necessidade de convivência social e/ou de lazer, e que esses momentos eram oferecidos pela escola, ao mesmo tempo, convertem-se na oportunidade de aproximação e propiciam a participação. Certamente, a concepção de participação não é a mesma que trabalhamos no estudo da Gestão Democrática, pois ela na prática é induzida, e não é plena e efetiva, mas ela existe e é possível.

Identificamos que este era um movimento com grande potencial para propiciar este processo junto com a família, conforme reforça Paro (2002) se faz ao caminhar, esta realidade, não será modificada de uma hora para outra, mas sim através de um trabalho contínuo entre todos os envolvidos no processo, a iniciar pela reflexão a respeito dos obstáculos e potencialidade para transformar em ações. No nosso caso, olhar para a presença dos pais, responsáveis e outros familiares dentro da escola, não só como um momento festivo, e sim, como um momento de *potencial participação*, já marca a diferença na gestão, pois o planejamento, deste tipo de eventos, prevê momentos de incentivo ao envolvimento com o fazer escolar, nesses momentos, de maneira leve e num contexto carente de pressão ou de cobrança.

Deste modo, apresentamos as categorias que colocamos como marcos analíticos.



## Direito à participação

Quando questionados quanto ao conhecimento dos mesmos em relação aos seus direitos de conhecer e participar dos processos educacionais: 30 pais responderam ter este conhecimento, em oposição aos 9 demais que responderam desconhecer este *direito*, porém cabe destacar que 100% deles consideram importante esta tarefa.

Gráfico 1 – conhecimento ao direito de participação no processo educacional



Fonte: Esta pesquisa

## Quando Comparecem à Escola

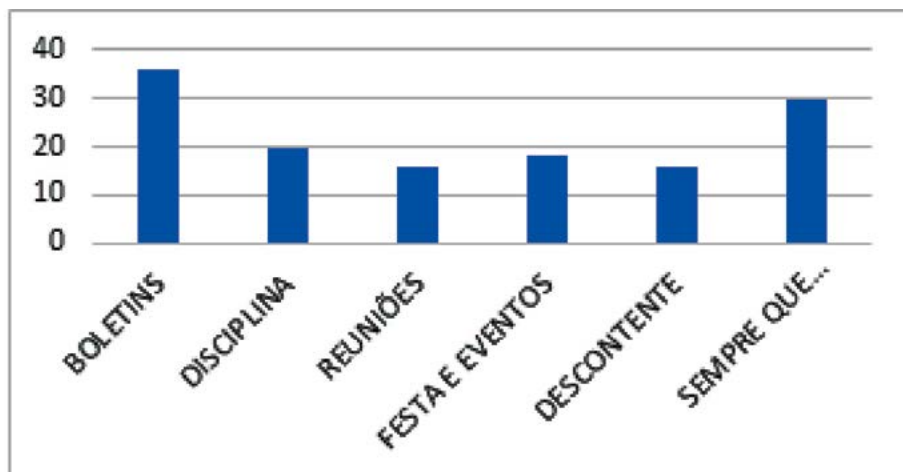
Mesmo os pais ou responsáveis que participaram da pesquisa, julgaram importante sua participação; ficou revelado que a maioria comparece à escola a pedido, ou seja, das 39 respostas, 36 (92,3%) comparecem para buscar boletins; 20 (51,28%) quando chamado para resolver problemas disciplinares; 16 (41,02%) quando convocado para reuniões extras da escola; 18 (46,15%) para participar de eventos (festas, palestras...) que a escola promove; 16 (41,02%) quando está descontente com algo acontecido na escola que envolve seu filho, e 30 (76,92%) deles responderam que comparecem sempre que a escola solicita, esta era uma questão na qual poderia optar por mais de uma alternativa.

Como se pode observar no Gráfico 2, as famílias reconhecem que comparecem à escola para buscar as avaliações, ou seja, para receber notícias sobre o desempenho dos seus filhos, ao mesmo tempo, em que se mostram



abertos a outros tipos de chamados. Contrariando o nosso pressuposto de que eles não estavam dispostos a participar.

Gráfico 2 – quando comparecem à escola



Fonte: Esta pesquisa

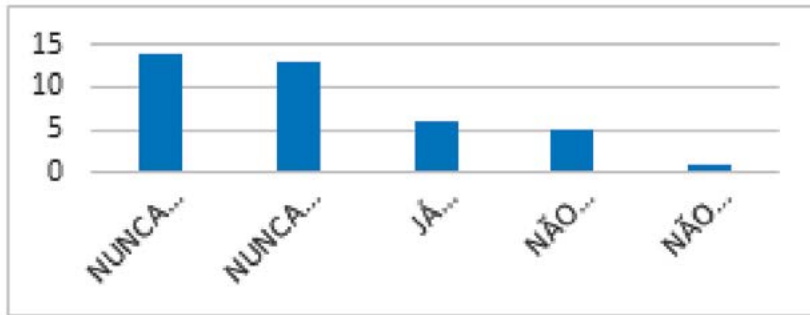
## Participação em Instâncias Colegiadas

Relacionado à participação nas instâncias colegiadas como Círculo de Pais e Mestres (CPM), Conselho Escolar (CE), o resultado me trouxe uma visão que retrata uma realidade distorcida daquilo que o senso comum nos remete, ou seja, a maioria afirmou, 14 (35,89%), nunca ter participado, pois nunca teve oportunidade, embora fosse de interesse deles; contra 13 (33,33%) que responderam nunca terem participado, pois também não tiveram oportunidade, embora também não havia interesse; os demais ficaram distribuídos da seguinte forma: 6 (15,38%) deles responderam que participam ou já participaram destes Conselhos; 5 (12,82%) nunca participaram, embora tivessem tido a oportunidade, porém não houve interesse, e 1 (2,56%) dos pais não respondeu.

As respostas alertam à necessidade de estar sempre convocando, chamando e informando para alimentar o interesse demonstrado.



Gráfico 3 – participação em instâncias colegiadas



Fonte: Esta pesquisa

Conforme é possível verificar no Gráfico 3, as famílias em grande parte reconhecem não ter tido oportunidade e possibilidade de participação. Este item nos remete à necessidade de rever os métodos de chamar à participação e ao modo como a comunidade avalia as instâncias colegiadas. Há no interior desta resposta um claro desconhecimento destes colegiados como espaços de real participação.

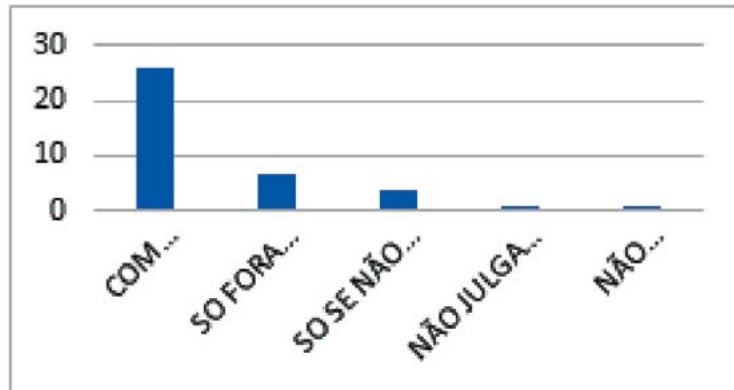
### **Condições para a Participação na Tomada de Decisões**

Perguntado aos pais ou responsáveis que participaram da pesquisa se quando solicitado para comparecer a escola para participar de tomadas de decisões (reuniões da escola, prestação de contas...) quais eram as condições em que eles participavam, e a maioria, ou seja, 26 (66,66%), participa mesmo precisando pedir dispensa do trabalho; 7 (17,95%) participam somente se não estiverem em seu horário de trabalho; 4 (10,25%) participam somente se não tiverem outro compromisso; 1 (2,56%) não participa, pois não julga importante intervir e/ou ter conhecimento destes assuntos e 1 (2,56%) não respondeu.

Neste quesito, foi revelado que há uma dificuldade de participação em horários que não os de trabalho, ou seja, a grande maioria está disposta a fazer esta aproximação se conseguisse dispensa do trabalho. Este item teria que ser melhor trabalhado na comunidade, pois esta dispensa deveria ser negociada por toda a sociedade.



Gráfico 4 – condicionantes da participação

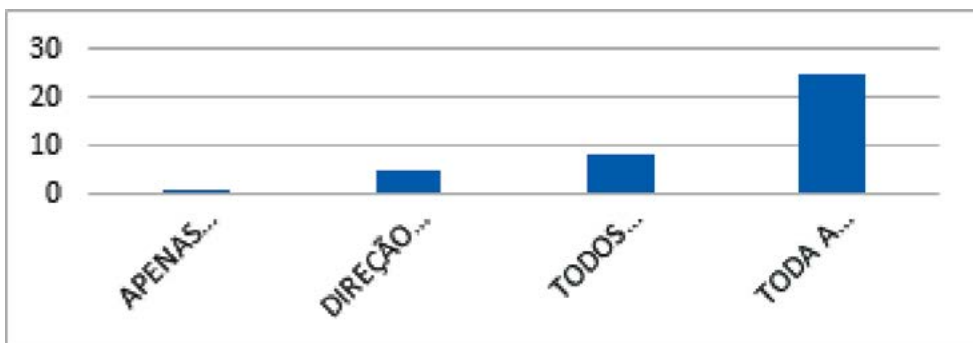


Fonte: Esta pesquisa

### Quem deve Participar na Tomada de Decisões

Na questão de nº 6, foi sondado aos pais ou responsáveis: Você considera que as decisões que envolvam investimento - recursos, qualidade - e/ou mudança na estrutura pedagógica - avaliações/ensino - devem ser tomadas por: 1 (2,56%) respondeu que devem ser tomadas apenas pela escola (através da equipe diretiva/pedagógica); 5 (12,82%), pela escola (através da equipe diretiva/pedagógica/professores e funcionários; 8 (20,51%), pela direção, professores, funcionários alunos e representantes dos órgãos de apoio como: CPM, Conselho Escolar, Grêmios estudantis, e a maioria, 25 (64,10%), afirmou que as decisões devem ser tomadas por toda a comunidade escolar, inclusive alunos e pais.

Gráfico 5 – participação nas decisões



Fonte: Esta pesquisa



Este item revela que a comunidade se importa e que acredita que as decisões deveriam passar pelo conjunto de instâncias da escola. Este é um argumento muito forte que deverá ser trabalhado na gestão da escola, pois demonstra que há uma verdadeira crença na *Participação*.

## **Sugestões dos Pais**

Finalizando os questionamentos, foi aberto espaço para sugestões referentes ao assunto, e pais acharam pertinente em relação à temática proposta, os que o fizeram, manifestaram solicitando que a escola organize os eventos e outras atividades nos períodos noturnos, facilitando a participação dos que trabalham.

Este questionário se mostrou muito positivo, e seus resultados trouxeram uma nova visão e a necessidade de outra postura dos gestores em relação à participação. Desmitificamos uma série de pressupostos, e este exercício orientou outra atividade, desta vez com os professores, que também se surpreenderam. Como fator desafiante, tínhamos o receio de que os questionários não retornassem ou que os pais não respondessem/ o resultado foi exitoso, pois mesmo sendo um convite sem compromisso, as famílias se solidarizaram e reforçaram nos momentos de convívio, socialização, confraternização e entrosamento, enriquecendo o fortalecimento do vínculo escola/família/sociedade.

No decorrer deste processo, percebemos os pais e a escola um pouco distantes, se considerarmos a participação em ações que nos levam à democracia, um tanto distante porque comparecer à escola para palestras, festividades, para resolver problemas de indisciplina, para buscar resultados ou quando se está descontente com a escola, o que se evidenciou através da população questionada, isso não constitui participação, como Biten-court e Flores, (2014) já analisaram anteriormente.

Também nos levou a concluir que os pais primeiro priorizam o seu trabalho, fato que pode ser considerado em função das condições e oportunidade de trabalho da era atual, da própria cultura da sociedade através do senso comum de que a educação pode ficar a cargo da escola, uma vez



que o sustento deva vir da família; fato que já vem sendo confirmado. Em uma pesquisa da consultoria Nielsen, a educação aparece em quinto lugar entre as maiores preocupações dos brasileiros. Vem atrás da estabilidade no emprego, equilíbrio entre trabalho e lazer, pagamento de dívidas e economia dos pais (GALANTE e VERISSIMO, 2015).

Em relação à participação em instâncias colegiadas, os pais se manifestaram interessados na sua maioria, porém revelaram não ter tido oportunidade, retratando com isso que a escola precisa trabalhar melhor e de forma mais clara e informativa quanto ao processo de escolha destas instâncias, uma vez que estes processos devam se dar de forma voluntária e democrática, oportunizando a todos a participação. A comunidade escolar precisa estar ciente e ter conhecimento de quando e como isso acontece, e esta divulgação é de responsabilidade da escola.

Embora considerando que a família prioriza outras circunstâncias, os entrevistados afirmam ser importante a participação de toda a comunidade escolar das decisões da escola, que estas não fiquem apenas restritas a pequenos grupos, sugerindo que a escola promova suas atividades e encontros fora do horário de trabalho normal da maioria.

Dessa forma, após análise dos resultados, chegamos a verificar que este *distanciamento* é decorrência de vários fatores, possivelmente ligados a situações externas e também de interesse daquilo que se julga prioridade, tanto dentro da família, como da própria escola. As respostas reforçaram, também, a *confiança* que os pais depositam na escola, pois os mesmos sabem que possuem o direito de opinar, entretanto, não demonstram muito interesse em exercer seu direito por acreditar que a escola detém o conhecimento. Por outro lado, temos evidências que a escola poderia se esforçar mais para estimular a *Participação Ativa*, pois se os pais não estão tão próximos ao processo, eles precisam ser buscados e encantados a participar, não somente em ocasiões de confraternização, esta tarefa é mais de responsabilidade da escola, embora momentos de confraternização também possam ser considerados um estreitamento de vínculo e porque não um início de parceria, contribuindo para a Gestão Democrática, palavra tantas vezes pronunciada e ainda um tanto distante da prática cotidiana.



Portanto, concordamos com as colocações realizadas por Paro (2002) de que, entre outras responsabilidades que a escola possui, a participação e a aproximação com a família estão condicionadas aos aspectos: de origem econômica, social, cultural e também institucional, como abordamos nas categorias analíticas da pesquisa.

## **Algumas considerações**

Quando se fala em Gestão democrática, temos que levar em conta que este é um processo que vem sendo implantado gradativamente, com algumas limitações e até contradições. O processo traz consigo algumas lacunas de entendimento, tanto nas famílias, quanto no sistema escolar, que na maioria das vezes não dialogam, não se comunicam e não compartilham, ou em outras situações não há compreensão de que o sucesso do processo depende do conjunto, e não somente do esforço de uma das partes. Porém, não podemos remeter este distanciamento de família e escola como sendo responsável por não termos uma plena Gestão Democrática, sabendo que há dificuldades, também, de incluir os demais segmentos neste procedimento.

A experiência vivenciada mostrou que tanto a escola como as famílias fazem parte da mesma realidade, já que pertencemos a uma sociedade em que as tecnologias e o consumismo ganharam espaço no convívio social e familiar e isso demanda que as famílias se comprometam mais com o trabalho do que com a própria educação dos filhos, até porque o senso comum nos diz que a educação pode ficar a cargo da escola, enquanto o sustento está restrito à família. Podemos aceitar esta condição – trabalho – como fator relevante, porém é preciso despertar um interesse maior de participação sob pena de não conseguir responder às expectativas colocadas sobre a escola.

Nessa perspectiva, a escola deve ser vista como um lugar onde todos são protagonistas na realização das ações previstas. Só nos aproximaremos da Gestão Democrática quando houver comprometimento dos profissionais da educação, desempenhando suas funções com competência e res-





ponsabilidade e, dos pais e da comunidade em geral, dando a real importância à qualificação da educação ofertada em nosso município.

Então é preciso buscar interação, participação e entrosamento; família e escola precisam andar juntas e mesmo que o momento vivenciado não esteja sendo propício para essa comunicação, atitudes precisam ser tomadas, pois educação não é responsabilidade de um só segmento, educação é responsabilidade de todos, e todos os envolvidos precisam estar em certa sintonia, para que não fique a responsabilidade da escola e, posteriormente, responsável por um possível fracasso. Os pais precisam saber o que a escola propõe, e a escola precisa ouvir os anseios dos pais. Esta é uma parceria que deve ser buscada constantemente.

Conclui-se que mesmo existindo confusão de papéis entre pais e escola, é fundamental reconhecer esta responsabilidade como sendo compartilhada a fim de se chegar a uma conclusão que proporcione eficácia na educação e no aprendizado de nossas crianças.

O processo de Gestão Democrática visa ao acolhimento das diferentes culturas, condições sociais, físicas, tendo como desafio que os alunos se destaquem em todas as áreas do conhecimento e que sejam preparados não com o olhar voltado para o mercado de trabalho, mas sim para a cidadania, para a vida formando o ser humano em todas as dimensões, pois no mundo onde estamos inseridos a escola é o maior referencial destes valores, uma vez que os estudantes concentram grande parte de seu tempo de criança e juventude nas escolas, portanto esta deve estar sempre pronta a ouvir, acolher, a ensinar, e lutar sempre para que nossa sociedade seja, cada vez mais, constituída de crianças, jovens e adultos felizes, capazes, realizados e com todas suas potencialidades destacadas.

Por isso é fundamental que a gestão da escola trabalhe de forma democrática em todas suas instâncias e segmentos, respeitando, ouvindo, acolhendo, tendo em seu Projeto Político-Pedagógico (PPP) ações voltadas para o pleno desenvolvimento dos cidadãos e principalmente tendo estas ações implantadas na prática. Todavia, se este processo ainda não se efetivou, buscar responsáveis ou anular a responsabilidade da escola não irá



nos levar a lugar algum, ao contrário, a escola, através de seus segmentos, conscientiza a comunidade para a importância e necessidade da participação ativa. Abrir espaços de fato é o caminho que irá nos conduzir melhor ao processo de participação.

## Referências

BITENCOURT, Alcina Jacil Alves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Desafios para a efetivação de uma experiência de gestão democrática no cotidiano escolar. In: SILVA, Maria Beatriz Gomes da; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a distância para gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso 09 out. 2015.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996.

CARBELLO, Sandra Regina Cassol; GALINA, Irene de Fatima. *Instâncias colegiadas: espaços de participação na gestão democrática da escola pública*. Disponível em <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br>>. Acesso em 22 de jan. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *RBPAE* – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007. Acesso em 13 de mar. 2015.

GALANTE, Mara; VERÍSSIMO Cristina. *A importância da participação dos Pais na Escola*. Disponível em: <<http://www.epaveiro.edu.pt>>. Acesso em 12 de abr. 2015.

GANDIN, Adriana Beatriz; GANDIN, Danilo. Gestão democrática e planejamento participativo: reflexões sobre uma Prática de Sal de Aula EAD. In: SILVA, Maria Beatriz Gomes da; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Orgs.). *Formação a distância para gestores da Educação Básica: olhares sobre uma experiência no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

LOPES, K. R.; MENDES, R. P.; FARIA, V. L. B. (Orgs.). *Livro de Estudo: Módulo III. PROFINFANTIL*. Brasília: MEC. Secretaria de Educação Básica, 2006.

MARTINS, Josneia. *A Importância da Presença dos Pais na Vida Escolar dos Fi-*



*lhos*. Disponível em: <http://www.jornaldaeducacao.inf.br/index.php?>. Acesso em 06 jun. 2015.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 2002.

PARO, Vitor Henrique. Estrutura da escola e educação como prática democrática. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (Org.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 11-38.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. São Paulo: Cortez, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Como fazer pesquisa ação?* Disponível em <<http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/56>>. Acesso em 22 de jan. 2015.

SILVA, Maria Vieira & LIMA, Lucianna Ribeiro de. A participação da família na escola Contribuições à democratização da gestão. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 239-252, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 17 de abr. 2015.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.31, n.3, p.443-466, set/dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep>>. Acesso em 22 de jan. 2015.







## **SOBRE OS AUTORES E AUTORAS**

**Adriana da Silva Thoma** - Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Departamento de Estudos Especializados e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da mesma Universidade. Desenvolve pesquisas no campo dos estudos culturais, estudos foucaultianos e estudos surdos em educação.

E-mail: [asthoma@terra.com.br](mailto:asthoma@terra.com.br)

**Ágnez de Lélis Saraiva** - Mestre em administração pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Professor de Gestão Pública no Curso Superior de Administração Pública e de especialização em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. Desenvolve pesquisas sobre gestão pública e políticas públicas com destaque para as sociais, segurança pública e educacional.

E-mail: [agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br](mailto:agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br)

**Alexandre Silva Virginio** - Doutor em Sociologia/UFRGS. Professor do Depto. de Sociologia/UFRGS. Tem experiência na área de Sociologia da Educação e Políticas de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: classes populares, participação e democracia. Sua temática de pesquisa é a Formação de Professores.

E-mail: [alexvirginio@uol.com.br](mailto:alexvirginio@uol.com.br); [alexvirginio@ufrgs.br](mailto:alexvirginio@ufrgs.br).

**Alicia Maria Catalano de Bonamino** - É mestre e doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente, é professora associada do Departamento de Educação da PUC-Rio e coordenadora do Laboratório de Avaliação da Educação/LAEd. Tem experiência de pesquisa e en-

sino na área de Política Educacional, âmbito de formação e desenvolvimento de pesquisas na área de avaliação da educação básica, com ênfase nas desigualdades educacionais.

E-mail: [aliciamcbonamino@gmail.com](mailto:aliciamcbonamino@gmail.com)

**Ana Cristina Prado de Oliveira** - É mestre e doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente, é professora substituta no Departamento de Educação da UFRJ e realiza um estágio de Pós-Doutoramento (PDJ, CNPq) na PUC-Rio. Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: gestão escolar, liderança, clima escolar, avaliação, aprendizagem, políticas públicas, tendo publicado artigos nesta área.

E-mail: [ana.prado.oliveira@gmail.com](mailto:ana.prado.oliveira@gmail.com)

**Cynthia Paes de Carvalho** - É mestre em Educação pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação – IESAE -, da Fundação Getúlio Vargas/RJ e doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atualmente, é professora adjunta do Departamento de Educação da PUC-Rio, onde coordena o grupo de pesquisa GESQ - Gestão e Qualidade da Educação -, âmbito de formação e de desenvolvimento de pesquisas na área de gestão educacional e escolar.

E-mail: [cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br](mailto:cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br)

**Daniela de Oliveira Pires** - Professora da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Licenciada em História e Bacharel em Direito. Tem experiência nas seguintes linhas de pesquisa: História da Educação; Estado e Políticas Educacionais, Parcerias Público-privadas na educação.

E-mail: [danielaopires77@gmail.com](mailto:danielaopires77@gmail.com)



**Donaldo Bello de Souza** - Possui Pós-Doutorado em Política e Administração Educacional pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (FPCE) da Universidade de Lisboa (UL) e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É Professor Associado no Departamento de Políticas Públicas, Avaliação e Gestão da Educação (Depag) e Coordenador do Núcleo de Estudos em Política e História da Educação Municipal (Nepem) na Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).

E-mail: donaldobello@gmail.com.

**Eduardo Silva da Silva Gimenez** - Bacharel em Administração pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA); Licenciado em Matemática pela Universidade de Franca (UNIFRAN); Graduando em Direito pela Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FADERGS); MBA – Gestão Estratégica em Recursos Humanos pela Universidade de Franca (UNIFRAN); Especialista em Gestão Escolar pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Pós-Graduando em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Paulista de Direito (EPD) – Vice-Diretor substituto legal na Escola Estadual de Ensino Médio Alberto Torres de Porto Alegre/RS.

E-mail: dusilva\_rs@yahoo.com.br

**Elton Luiz Nardi** - Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Desenvolve pesquisas sobre políticas e gestão da educação, especialmente em temas como Estado e educação escolar, descentralização do Estado, sistemas de ensino e políticas de regulação e avaliação educacional.

E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

**Gregório Durlo Grisa** - É Pós-Doutorando em Sociologia na UFRGS, bolsista do CNPq. É Doutor (2015) e Mestre (2010) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sendo bolsista da CAPES nos dois cursos. Graduado em Pedagogia pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (2006), com Especialização em Psicopedagogia Social pela Faculdade Cenecista de Osório (2008). É ligado ao Grupo de Estudos sobre Universidade da UFRGS (GEU).

Email: grisagregorio@yahoo.com.br



**Jaira Coelho Moraes** - Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Pedagogia - Hab. Orientação Educacional e Supervisão Escolar pela Instituição Educacional São Judas Tadeu e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Substituta/Supervisão, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul Rio-Grandense (IFSul).

E-mail: [jaira.cmoraes@hotmail.com](mailto:jaira.cmoraes@hotmail.com)

**Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt** - É mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora na Escola de Administração no curso de Administração Pública e Social da UFRGS, pesquisadora do Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos (NEPA). Pesquisa: Gestão Democrática, Estudos Comparados, Planejamento e Financiamento em Educação.

E-mail: [jaqueline.bittencourt@ufrgs.br](mailto:jaqueline.bittencourt@ufrgs.br)

**Jordana Zandomenighi Fetter** - Graduada em Psicologia na Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Professora e Gestora em escola pública, aluna no Curso de Especialização em Gestão Escolar, Escola de Gestores da Educação Básica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: [jordana.fetter@yahoo.com.br](mailto:jordana.fetter@yahoo.com.br)

**Liane Margarida Rockenbach Tarouco** - Professora Titular da UFRGS e Diretora do Centro Interdisciplinar de Novas Tecnologias na Educação na mesma Universidade. É graduada em Física e Mestre em Ciências da Computação pela UFRGS e Doutora em Engenharia Elétrica/Sistemas Digitais pela USP. Desenvolve atividade docente e de pesquisa na área de Ciência da Computação, com ênfase em Redes de Computadores e em Gerência de Rede.

E-mail: [liane@penta.ufrgs.br](mailto:liane@penta.ufrgs.br)

**Liviane Cristina Keller** - Especialista em Gestão Escolar/UFRGS; Graduada em Estudos Sociais-Geografia/UNISC; professora e gestora de escola da Rede Pública Estadual de Ensino do RS.

E-mail: [livikeller@gmail.com](mailto:livikeller@gmail.com)





**Margarete Canabarro** - Professora na Rede Pública no Município de Esteio desde 1988, vice-diretora do Centro Municipal de Educação Básica Paulo Freire desde 2012. Licenciada em Pedagogia pela UFRGS, pós-graduada em Mídias na Educação CINTED/UFRGS e em Gestão Escolar pela 4ª edição do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.

E-mail: [margacanabarro@gmail.com](mailto:margacanabarro@gmail.com)

**Maria Goreti Farias Machado** - Doutora em Educação pela UFRGS; professora da Faculdade de Educação da UFRGS; membro do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS.

E-mail: [mgoretimachado@gmail.com](mailto:mgoretimachado@gmail.com)

**Maria Luiza Rodrigues Flores** - Professora Adjunta da Área de Política e Gestão da Educação na UFRGS. Atuou como professora em duas edições e como Coordenadora Pedagógica na 3ª edição do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.

E-mail: [maluflores@gmail.com](mailto:maluflores@gmail.com)

**Marisa Ribeiro Teixeira Duarte** - Doutora em educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Departamento de Administração Escolar e pesquisadora do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desenvolve pesquisas em políticas educacionais, administração e mudanças dos/nos sistemas educacionais.

E-mail: [mmduarte@fae.ufmg.br](mailto:mmduarte@fae.ufmg.br)

**Milton Ademar Vieira Fagundes** - Graduado em História pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) com Especialização em Gestão Escolar pela UFRGS - Professor de História e Vice-Diretor da Escola Estadual de Ensino Médio Tom Jobim – Porto Alegre/RS.

E-mail: [vieirafagundes@yahoo.com.br](mailto:vieirafagundes@yahoo.com.br)



**Monique Robain Montano** - Possui graduação em Pedagogia, especialização em Projetos Sociais e Culturais pela UFRGS, Mestranda em Educação. É professora da Rede municipal de Educação de Porto Alegre, atuando no Conselho Municipal Educação. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Gestão, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, democratização, inclusão, diversidade e educação especial.

E-mail: moniquerobain@gmail.com

**Nalú Farenzena** - Doutora em Educação pela UFRGS; professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS; membro do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS.

E-mail: nalu.farenzena@gmail.com

**Neide Girardi Ferrari** - Graduada em Geografia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, com especialização em Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental (Universidade da Região de Joinville) e em Gestão Escolar (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Iniciou sua atuação como professora em 1984 na Rede Municipal de Bento Gonçalves/RS. É docente e coordenadora pedagógica no Instituto Estadual de Educação Assunta Fortini (Barão/RS).

Email: neide.giferrari@gmail.com

**Neusa Chaves Batista** - Doutora em Educação e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vice-coordenadora-geral e coordenadora pedagógica da 4ª Edição da Escola de Gestores – Especialização para diretores e vice-diretores de Escolas Públicas. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação (PPGEDU)..

E-mail:neuchaves@gmail.com

**Regina Maria Duarte Scherer** - Professora aposentada da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, é Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da UFRGS. Atuou na 4ª edição do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica como docente nas Salas-ambiente Projeto Vivencial e Elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso.

E-mail: reginascherer@yahoo.com.br



**Tiago Cortinaz** - Graduado em Pedagogia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Doutorando em Educação no mesmo Programa.

E-mail: [tiagocortinaz@hotmail.com](mailto:tiagocortinaz@hotmail.com)

**Vanessa Cadó Stabile** - Professora e Vice-Diretora substituta da Rede Estadual de Ensino em Porto Alegre, é graduada em Licenciatura em Ciências Biológicas pela UFRGS e pós-graduada em Gestão Escolar pela UFRGS no Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.

E-mail: [vanessacado@yahoo.com.br](mailto:vanessacado@yahoo.com.br)

**Vera Maria Vidal Peroni** - Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEDU) da UFRGS, é Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Participa de grupo nacional de pesquisa sobre a relação entre o público e o privado na educação. É líder do Diretório Grupo de Pesquisa Estado e políticas públicas de Educação Básica. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado e política educacional, política educacional brasileira, relação público/privado.

E-mail: [veraperoni@gmail.com](mailto:veraperoni@gmail.com)

**Vera Medianeira Gorski Salbego** - Profissional efetiva do magistério estadual, vice-diretora no Colégio Estadual José Beninca, em Nova Esperança do Sul, Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão Escolar pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e formação complementar em Educação Especial, Conselho Escolar pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

E-mail: [veragorskisalbego@gmail.com](mailto:veragorskisalbego@gmail.com)



A democracia, fonte inesgotável de aperfeiçoamento da convivência humana, tem na educação seu maior instrumento. Por isso, na ampla e longa luta pela democracia em nosso País, formulamos a noção de gestão democrática da educação, compreendendo a gestão democrática na educação. Ou seja, entendemos a importância de nos esforçarmos permanentemente pela democratização do acesso à escola e do conhecimento, bem como pela formação democrática de todos os/as cidadãos, por meio da participação e da ação coletiva na escola e da escola no desenvolvimento local e nacional.

Gestão democrática é, pois, um princípio consagrado na Constituição Federal de 1988 que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, tratou de normatizar para a organização federativa dos sistemas de ensino e das instituições públicas de Educação Básica e Superior. De lá para cá, o debate histórico se consubstanciou em uma diversidade de experiências nos mais variados tipos de escolas e situações, que nos permitem reconhecer a Gestão Democrática como conteúdo imprescindível da pesquisa e na formação de profissionais da educação.

No marco de 20 anos deste ordenamento legal, este livro reúne autores nacionalmente reconhecidos por seus estudos e pesquisas ao lado de cursistas e docentes do Curso de Especialização em Gestão Escolar, realizado pela UFRGS para o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica. Em seus textos, vicissitudes e desafios da Gestão Democrática na efetivação de uma escola pública democrática, laica, inclusiva e de qualidade para todos. Celebremos na leitura e na ação!

Maria Beatriz Luce



Ministério  
da Educação

