

**UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ**

**MARA MARIA KOBUS**

**O CONSELHO ESCOLAR COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA**

**CURITIBA**

**2019**

**MARA MARIA KOBUS**

**O CONSELHO ESCOLAR COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Pró-reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Universidade Tuiuti do Paraná, linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação.

**Orientador: Profº. Drº. Fausto dos Santos Amaral Filho.**

**CURITIBA**

**2019**

**Dados Internacionais de Catalogação na fonte**  
**Biblioteca “Sydnei Antonio Rangel Santos”**  
**Universidade Tuiuti do Paraná**

K75 Kobus, Mara Maria.

O conselho escolar como expressão da gestão democrática/

Mara Maria Kobus; orientador Prof. Dr. Fausto dos Santos Amaral Filho.

149f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2019.

1. Democracia. 2. Conselho escolar. 3. Gestão democrática.  
I. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação / Mestrado em Educação. II. Título.

CDD – 371.018164

**Bibliotecária responsável: Heloisa Jacques da Silva – CRB 9/1212**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

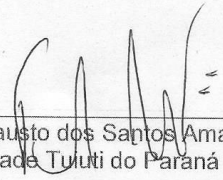
**MARA MARIA KOBUS**

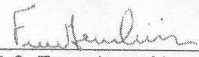
**O CONSELHO ESCOLAR COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA**

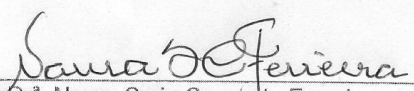
Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título de Mestre em Educação no Programa de Mestrado em Educação, linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação, da Universidade Tuiuti do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Curitiba, 13 de março de 2019.

Mestrado em Educação  
Universidade Tuiuti do Paraná

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Fausto dos Santos Amaral Filho  
Universidade Tuiuti do Paraná - UTP

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Francisca Alexandre de Lima  
Universidade Federal da Paraíba - UFP

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Naura Syria Carapeto Ferreira  
Universidade Tuiuti do Paraná - UTP

## DEDICATÓRIA

Ao meu pai, que está no céu, que me ensinou o valor da educação.

## **EPÍGRAFE**

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

Paulo Freire.

## RESUMO

O estudo se propõe a discutir os Conselhos Escolares como expressão da Gestão Democrática nas Instituições de Ensino da Rede Pública Municipal de Mafra – SC. O problema que orienta a pesquisa está no fato de que a gestão democrática tem sido trabalhada de maneira fragmentada e simplista, sem um norte, sem convicções e princípios que a conduzam enquanto verdadeira prática democrática. A organização democrática, seja numa grande instituição escolar, seja numa pequena escola isolada, precisa reconhecer a necessidade do trabalho coletivo. Portanto, a discussão a respeito dos conselhos escolares como expressão da gestão democrática torna válida a abordagem do tema. Fundamenta-se o estudo considerando teóricos que tratam do tema, ressaltando as contribuições de: Arendt (1998), Bobbio (2000), Cunha (1999), Dourado (2007) Ferreira (2001, 2016), Paro (1986, 1996), Rosenfield (1994) entre outros, que admitem e idealizam a gestão democrática como indispensável para a qualidade no ensino público. A justificativa para tal estudo está no fato de que a gestão democrática tem papel de fundamental importância a desempenhar no processo educativo requerendo da escola transformar-se num espaço de formação plena do indivíduo e não apenas de socialização do conhecimento, sendo assim, há que se buscar constantemente o aprimoramento de sua prática. Os dados da pesquisa mostram que, apesar de tudo que já foi falado, discutido e escrito, ainda há um longo caminho para se consolidar a gestão democrática em muitas escolas já que, não basta uma legislação para garantir efetividade democrática na gestão educacional. Sob uma abordagem qualitativa os dados coletados contaram com estudo bibliográfico, observação, análise documental, pesquisa de campo, além de entrevistas semi estruturadas. Os dados oportunizaram, entre outros fatores: análise dos atos legais que instituíram os conselhos no município de Mafra como também dos estatutos das escolas; análise das atas das reuniões do conselho que revelam dificuldade no registro das reuniões uma vez que se caracterizam como uma listagem de assuntos apresentados e não debatidos além, de outras dificuldades; quanto aos ofícios que justificam a ausência de reuniões dos conselhos apontam urgência em promover a participação baseada no diálogo uma vez que não há fórmula mágica e cada um deve encontrar maneiras de promover participação; a escolha dos diretores é feita por indicação onde algumas ações já estão sendo efetivadas a fim de dar um novo impulso ressignificando o papel do gestor escolar; as entrevistas, muito mais uma conversa, foram reveladoras no sentido de que o discurso onde todos são democráticos vai se desconstruindo na fala espontânea dos gestores. Os resultados da pesquisa indicam a falta de uma cultura de participação, que o conceito de gestão democrática tem sua importância diminuída porque não há valorização das decisões coletivas e, para o conselho escolar tornar-se expressão da gestão democrática é preciso superar a centralização das decisões e viver realmente uma gestão colegiada baseada no diálogo, na democracia e na participação.

**Palavras-Chave:** Democracia. Conselho escolar. Gestão democrática.

## ABSTRACT

The study proposes to discuss the School Councils as an expression of Democratic Management in the Teaching Institutions of the Municipal Public Network of Mafra - SC. The problem that guides the research lies in the fact that democratic management has been worked in a fragmented and simplistic way, without a north, without convictions and principles that lead it as a true democratic practice. Democratic organization, whether in a large school institution or in a small isolated school, must recognize the need for collective work. Therefore, the discussion about school boards as an expression of democratic management makes it valid to approach the subject. It is based the study considering the theorists that deal with the subject, emphasizing the contributions of: Arendt (1998), Bobbio (2000), Cunha (1999), Dourado (2007) Ferreira (2001, 2016), Paro (1986, 1996) Rosenfield (1994), among others, who admit and idealize democratic management as indispensable for quality in public education. The justification for such a study lies in the fact that democratic management has a fundamental role to play in the educational process, requiring the school to transform itself into a full training space for the individual and not only for the socialization of knowledge. constantly seek to improve their practice. The research data show that, despite everything that has already been said, discussed and written, there is still a long way to consolidate democratic management in many schools, since legislation to ensure democratic effectiveness in educational management is not enough. Under a qualitative approach, the data collected included bibliographic study, observation, documentary analysis, field research, and semi-structured interviews. The data enabled, among other factors: analysis of the legal acts that instituted the councils in the municipality of Mafra as well as the statutes of the schools; analysis of minutes of board meetings that reveal difficulties in registering meetings since they are characterized as a listing of issues presented and not discussed beyond, other difficulties; as for the offices that justify the absence of council meetings, point out urgency in promoting participation based on dialogue since there is no magic formula and each must find ways to promote participation; the choice of the directors is made by indication where some actions are already being carried out in order to give a new impetus re-characterizing the role of the school manager; the interviews, much more a conversation, were revealing in the sense that the speech where all are democratic is deconstructing in the spontaneous speech of managers. The results of the research indicate the lack of a culture of participation, that the concept of democratic management has its importance diminished because there is no appreciation of collective decisions and for the school council to become an expression of democratic management, it is necessary to overcome the centralization of decisions and actually live a collegial management based on dialogue, democracy and participation.

**Keywords:** Democracy. School council. Management.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALL	América Latina Logística
APP	Associação de Pais e Professores
CENPÁLEO	Centro de pesquisas em Paleontologia
CNE	Conselho Nacional de Educação
FNEEP	Fórum Nacional de Educação da escola Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPP	Projeto Político Pedagógico
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SC	Santa Catarina
SME	Secretaria Municipal de Educação
UNC	Universidade do Contestado

## SUMÁRIO

### Lista de abreviaturas e siglas

<b>1 INTRODUÇÃO:</b> .....	<b>12</b>
<b>2 CAPÍTULO I: A DEMOCRACIA COMO PONTO DE PARTIDA NO ESTUDO DOS CONSELHO ESCOLARES COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1 DEMOCRACIA E CIDADANIA: CONCEITOS IMPORTANTES PARA A COMPREENSÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO</b> .....	<b>22</b>
2.1.1 A democracia e sua origem histórica .....	26
2.1.2 A democracia no Brasil .....	30
2.1.3 Os desafios da democracia no Brasil .....	38
2.1.4 A educação e a democracia .....	42
<b>3 CAPÍTULO II: GESTÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>46</b>
<b>3.1 CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO GERAL</b> .....	<b>46</b>
<b>3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E A LEGISLAÇÃO</b> .....	<b>52</b>
<b>3.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA</b> .....	<b>59</b>
3.3.1 A gestão democrática e a participação .....	63
3.3.2 Gestão democrática e autonomia .....	68
3.3.3 A escolha de diretores enquanto princípio democrático .....	72
3.3.4 O projeto político pedagógico como mecanismo de gestão democrática .....	79
<b>4 CAPÍTULO III: CONSELHOS ESCOLARES</b> .....	<b>84</b>
<b>4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA</b> .....	<b>85</b>
<b>4.2 CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>87</b>
<b>4.3 COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS ESCOLARES</b> .....	<b>91</b>
<b>4.4 CONSELHO ESCOLAR ENQUANTO EXPRESSÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: AINDA UM DESAFIO</b> .....	<b>93</b>
<b>5 CAPÍTULO IV: O CONSELHO ESCOLAR COMO EXPRESSÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE MAFRA</b> .....	<b>104</b>
<b>5.1 APRESENTANDO O LÓCUS DA PESQUISA</b> .....	<b>104</b>
<b>5.2 IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DO CONSELHO ESCOLAR EM MAFRA – SC</b> .....	<b>107</b>
<b>5.3 ANALISANDO ATOS LEGAIS: A LEI Nº 4122/2015 E OS ESTATUTOS</b> .....	<b>111</b>
<b>5.4 ANÁLISE DAS ATAS: UMA FORMALIDADE AINDA NÃO COMPREENDIDA</b> .....	<b>122</b>

<b>5.5 OFÍCIOS JUSTIFICATIVOS .....</b>	<b>128</b>
<b>5.6 A ESCOLHA DOS DIRETORES .....</b>	<b>131</b>
<b>5.7 CONVERSANDO COM OS GESTORES .....</b>	<b>134</b>
<b>5.8 O QUE REVELA A PESQUISA .....</b>	<b>138</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>144</b>

---

## O CONSELHO ESCOLAR COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

“Acreditamos que a democracia na escola só será real e efetiva se puder contar com a participação da comunidade, no sentido de fazer parte, inserir-se, participar discutindo, refletindo e intervindo como sujeito nesse espaço. É preciso fazer com que a gestão democrática se realize concretamente no cotidiano escolar”. (DALBERIO, 2007, pp. 3 e 4).

### 1 INTRODUÇÃO

A gestão escolar numa concepção mais democrática sente a necessidade da participação coletiva dos segmentos escolares através de colegiados. Nesse caso, a escola deve articular-se, tanto em sua estrutura quanto em seu funcionamento organizando-se para a construção da democracia onde o colegiado tem destacada importância.

Segundo o Ministério da Educação os conselhos escolares são órgãos colegiados compostos por representantes da comunidade tendo como principal atribuição, além de suas funções, as deliberações sobre questões administrativas, pedagógicas e financeiras das escolas. Nesta perspectiva, a finalidade desta pesquisa está em discutir o conselho escolar como expressão da gestão democrática.

Uma escola com educação democrática necessita expressar o exercício da cidadania, da autonomia e da democracia mediante a participação dos membros que representam cada segmento da comunidade escolar nas deliberações a respeito do destino da escola.

É sabido que o conselho escolar, sendo um mecanismo de descentralização do poder, pode colaborar para a democratização das relações na escola. No entanto, para que esta política de democratização aconteça é preciso oportunizar a participação de todos.

A gestão democrática é um princípio reconhecido pela Constituição, pela LDB e pelo PNE, que sustentam legalmente a gestão democrática nos sistemas de ensino contando com a participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP e a participação da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes.

A partir daí, as pesquisas em torno da gestão democrática tornaram-se objeto de estudo em várias instâncias onde se buscam novos caminhos, novas formas de gestão, como requisito para o alcance da qualidade educacional por meio de políticas

públicas que contemplem a participação de todos em decisões coletivas. Para que a efetivação da gestão democrática na escola pública aconteça não basta apenas salientar a importância dos conselhos escolares, faz-se necessário a plena materialização, em todos os âmbitos da escola, de sua face democrática oportunizando qualidade na educação para todos.

O Governo Federal, na última década, tem implementado políticas públicas objetivando contribuir na democratização da gestão escolar e, entre elas pode-se mencionar o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (PNFCE), programa esse, criado em 2004 justamente para estimular a implantação e o fortalecimento desses conselhos. O programa é composto por doze cadernos de estudo onde o Ministério da Educação justifica que:

[...] ao oferecer este caderno aos dirigentes dos sistemas de ensino, se apresenta como parceiro na discussão e na busca de estratégias para implementação do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública (BRASIL, 2004, p. 11).

Tal material constitui-se de um recurso para compreensão da totalidade do processo que envolve os conselhos escolares. Paralelamente aos cadernos de estudo foi ofertado, ainda, como forma de fomentar a implantação dos conselhos escolares, cursos de formação continuada presencial e a distância, destinados aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação e, ainda, aos conselheiros escolares, na busca de qualificação na sua atuação para participação na gestão da escola.

Um dos grandes desafios da educação pública nos dias de hoje está em elevar a qualidade do ensino oferecido, reduzindo as iniquidades e promovendo crescimento econômico. A gestão democrática ocupa papel de fundamental importância nesse processo, requerendo da escola transformar-se num espaço de formação plena de todos os indivíduos e não apenas de socialização do conhecimento, assim, há que se buscar constantemente o aprimoramento de sua prática.

Uma gestão democrática tem como elemento indispensável a partir da comunidade escolar na tomada de decisões, baseada na dinâmica do trabalho coletivo e no partilhar de responsabilidades para exercício da autonomia escolar.

Entretanto, diante de várias discussões e escritos, ainda há um longo caminho para se consolidar a gestão democrática em muitas escolas, uma vez que, não basta uma legislação para garantir efetividade democrática na gestão educacional.

As palavras de Ferreira (2016) corroboram para a indispensabilidade de aprofundamento das discussões sobre gestão democrática:

[...] a chamada gestão democrática da educação tem se realizado de forma improvisada e reducionista, sem uma política, uma sólida concepção e uma teoria da educação que orientem sua compreensão, importância e prática democrática (FERREIRA, 2016, p.111).

Neste sentido, a discussão a respeito da gestão democrática e dos órgãos colegiados, aqui em evidência, o conselho escolar, órgão maior de tomada de decisão na escola, torna válida a abordagem do tema, especialmente por discutir este órgão como expressão da gestão democrática. Junte-se a isso, mais uma afirmação de Ferreira (2001) quando assinala que:

[...] a gestão democrática da educação é hoje, um valor consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendida e incorporada à prática social global e à prática educacional brasileira (FERREIRA, 2001, p. 305).

Evidenciamos a importância de se refletir sobre gestão democrática baseada nos conselhos escolares, como construções coletivas<sup>1</sup> que implicam exercício de participação e de tomada de decisões.

As palavras de Ferreira (2016) afirmam que muito ainda se tem a fazer quando se trata de educação:

Há muito que trabalhar em educação! Em todos os sentidos e, em especial na dimensão ético-política, os direitos do trabalhador, da educação para todos, das escolas, do exercício dos profissionais da educação no seu trabalho árduo e mal remunerado, da verdadeira formação humana. Os abates e combates que vivemos e/ou presenciamos não são feitos para explorar a educação, para civilizar a realidade que se vive e os “sonhos”,

---

<sup>1</sup> Na construção coletiva coloca-se a questão da tomada de decisões. A pergunta central não é quem decide, mas como e para que se decide. São estas questões, do para que e como, que colocam na ordem do dia tanto a construção como o coletivo. Implica, ainda, a necessidade de transparência e circulação das informações para todos os que estão participando da construção. [...] implica a articulação de diferentes níveis e esferas de atuação. O coletivo, não necessariamente de todos que fazem tudo. Ao contrário, há distintos fazeres e habilidades. Daí a necessidade de criar espaços que estimulem e oportunizem diferentes fazeres que se articulam em torno de objetivos comuns. (BRASIL, 1999).

“ideais” – que possuímos, em meio às terríveis contradições de toda ordem e crises no Brasil e no mundo (FERREIRA, 2016, p. 02). (Grifos do autor).

Diante disso, a fim de contribuir com a reflexão do tema e levando em conta que o colegiado é o órgão máximo de deliberações dentro da escola pública, o objeto de estudo da pesquisa reporta-se a discussão dos conselhos escolares como expressão da gestão democrática no Município de Mafra – SC.

A ideia da pesquisa nasceu do meu próprio contexto profissional enquanto técnica pedagógica na secretaria municipal de educação quando se observou uma iniquidade entre as práticas de gestão democrática em comparação aos conceitos e significados da mesma, ou seja, são muitos os discursos democráticos, mas não há vivência deles na prática.

Quando a temática é educação não é possível reduzir a questão à escola, ao contrário, o tema está vinculado às políticas públicas, à democratização do ensino e, também, aos gestores escolares que juntamente com os professores estão na linha de frente no desenvolvimento desse processo de gestão democrática.

Uma gestão democrática mobiliza e envolve toda comunidade na vida da escola. O trabalho realizado em equipe, além da repartição de responsabilidades, promove a otimização do tempo, bem como a divisão, a soma e a multiplicação das atividades estabelecidas. A organização democrática, seja numa grande instituição escolar, seja numa pequena escola isolada, precisa reconhecer a necessidade do trabalho em equipe.

Então, diante disso e, sabendo que para Minayo (1994, p. 20) a metodologia da pesquisa é: “[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, propomo-nos a discutir os conselhos escolares como expressão da gestão democrática nas escolas da Rede Pública Municipal de Mafra.

A expressão pesquisa tem sido muito utilizada, tanto para resolver questões cotidianas quanto para obtenção de conhecimentos baseados cientificamente e, para Gatti (2007) a pesquisa é:

[...] um conjunto estruturado de conhecimentos que nos permite compreender em profundidade aquilo que, à primeira vista, o mundo das coisas e dos homens nos revela nebulosamente ou sob uma aparência caótica. Vamos então percorrendo aqueles caminhos que nos parecem, segundo critérios, mais seguros para construir uma compreensão aproximada dos homens, da natureza, das relações humanas (GATTI, 2007, p. 10).

Assim, Gatti nos esclarece que a pesquisa exige rigor científico na produção do conhecimento e uma busca teórica minuciosa que permita análise e compreensão do tema pesquisado.

Desse modo, e considerando os princípios da gestão democrática, fundamenta-se o estudo a partir do pensamento de teóricos que tratam o tema, ressaltando as contribuições de Saviani (2016), Ferreira (2001, 2016), Paro (1986, 1996), Arendt (1998), Bobbio (2000), Cunha (1999), Dourado (2003), Luck (2009), entre outros, que entendem os conselhos escolares como expressão da gestão democrática, e os consideram indispensáveis para qualidade no ensino público. Em especial, mencionamos Victor Henrique Paro que discorre a respeito da construção de uma escola pública democrática enfatizando sua relação com a instituição escola e, a professora Naura Syria Carapeto Ferreira que tem, ao longo dos anos, discutido sobre políticas públicas relacionadas à construção da gestão democrática da educação.

Para tal investigação o método escolhido foi pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, na busca por embasamento teórico. Na sequência, a pesquisa de campo, onde a pesquisadora se valeu de observação indireta através das falas e comentários dos gestores, participação em reuniões promovidas pela SME e, entrevistas semiestruturadas com os gestores escolares, secretária municipal de educação e técnicos da SME.

Também, como parte da pesquisa, visitas à duas escolas como forma de conhecer melhor a realidade da instituição e seus integrantes e, através da observação foram anotados fatos e comentários, achados importantes para o estudo.

De um universo de vinte e nove escolas, duas delas, foram visitadas. A escolha pela instituição se deu pela localização e tipo de clientela que atende, uma localizada na região central atendendo alunos de classe média e a outra instalada em bairro da periferia da cidade com população de baixa renda.

Sobre a pesquisa qualitativa, segundo Gerharst e Silveira (2009), ela preocupa-se: “[...] com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARST; SILVEIRA, 2009, p. 32).

Nesse método qualitativo o pesquisador vai em busca de explicações para os acontecimentos tentando esclarecer os fatos e levando em conta a realidade vivida.

Complementando esta linha de raciocínio, Minayo afirma:



A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações [...] (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Sobre a pesquisa bibliográfica, Lakatos e Marconi esclarecem:

A pesquisa bibliográfica permite compreender que, se de um lado a resolução de um problema pode ser obtida através dela, por outro, tanto a pesquisa de laboratório quanto a de campo (documentação direta) exigem, como premissa, o levantamento do estudo da questão que se propõe a analisar e solucionar. A pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de toda pesquisa científica (LAKATOS; MARCONI, 1992, p. 44).

Essa forma de pesquisa pode ser considerada como a etapa inicial de todo trabalho científico, tendo como objetivo, reunir material e dados que serão utilizados na construção da pesquisa proposta, sendo tida por estudiosos do assunto, como um dos problemas a ser ponderados, devido à grande oferta de dados bibliográficos a disposição, tornando difícil a escolha do melhor material a ser empregado na argumentação teórica.

Como conceito de pesquisa bibliográfica, apelamos a Gil (2008) que elucida o termo:

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo (GIL, 2008, p. 50).

Como não há pesquisa científica sem consultas a estudos realizados anteriormente sobre o assunto, dei início à pesquisa bibliográfica buscando em artigos científicos e na literatura, autores e conhecimentos sobre o tema como também, atendendo a sugestões dos professores que durante as aulas já apontavam títulos importantes para a pesquisa.

Nesta etapa já tinha claro meu objeto de pesquisa, relacionado à discussão dos conselhos escolares e a gestão democrática.

A partir dessa definição se estabeleceu uma rotina de estudos. Quanto à pesquisa documental, esta busca identificar informações diretamente de documentos partindo de questões de interesse. Os documentos analisados baseiam-se na Lei nº

4122/2015 que cria os conselhos escolares nas escolas da rede pública municipal de Mafra, nos estatutos das escolas e, nas atas registradas durante as reuniões, posteriormente foram também analisados os ofícios que justificavam porque as reuniões mensais estabelecidas na lei, acima mencionada, não aconteciam.

Estudos que têm por base documentos e, tendo-os como material principal, exigem uma análise criteriosa bem como, uma interpretação das informações ali contidas, segundo os objetivos da investigação proposta.

Assim, para análise do conteúdo BARDIN (2010) contribuiu na explicação de como se deu essa análise, pois segundo ele são necessários: “[...] organização da análise; codificação; categorização; tratamento dos resultados, inferência e a interpretação dos resultados” (BARDIN, 2010, p.280).

Baseada nos escritos de BARDIN, primeiramente optei por uma pré análise da lei que criou os conselhos em Mafra e dos estatutos, em seguida as atas e os ofícios explorando o material coletado, criando proximidade e estreiteza com os mesmos, segundo BARDIN, uma leitura flutuante. Em seguida, um registro em um quadro resumo de tudo que foi achado importante bem como, o que se repetia em cada leitura, como palavras e frases. Alguns recortes de palavras e frases para serem reescritas posteriormente sempre fazendo um comparativo entre os documentos com a realidade observada. E, finalmente, a interpretação a partir das evidências e levando em consideração a fundamentação teórica.

Além dos documentos, na construção dos dados trabalhei com as entrevistas semiestruturadas que estão muito mais para uma conversa direcionada para determinados assuntos, a qual não segue um roteiro, ao contrário, foi se adaptando conforme a conversa ia acontecendo entre entrevistador e entrevistado. Ela pode ser preparada antecipadamente ou pode acontecer naturalmente. Através dela são muitos os dados importantes que vão surgindo.

Marconi e Lakatos (1996, p. 84) definem a entrevista como: “[...] um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”.

As entrevistas buscam o entendimento de fatos relacionados à pesquisa e as perguntas giram em torno de: Como? Por quê? Quando? Embora as perguntas bem como as respostas foram espontâneas atendendo o momento vivido.

Participaram da pesquisa os gestores das escolas municipais, a secretária municipal de educação e, técnicos da secretaria. As entrevistas foram realizadas em novembro de 2018 nas escolas visitadas e na SME.

Quanto às observações, essas significam muito mais que ver e ouvir, consistindo em, a partir do observado, saber selecionar o que é mais relevante para a pesquisa. Neste caso, por ser técnica na SME, trabalhando junto às escolas e aos gestores, essas observações ocorreram durante todo desenvolvimento da pesquisa.

O objetivo geral desta dissertação está em discutir os conselhos escolares como expressão da gestão democrática no município de Mafra- SC.

A fim de desdobrar o objetivo geral da pesquisa e caracterizando cada etapa da mesma, elencamos como objetivos específicos:

- Aprofundar os conceitos de cidadania e democracia para o entendimento da gestão democrática da educação;
- Compreender a concepção de gestão democrática registrado nas políticas públicas educacionais;
- Discutir os conselhos escolares enquanto estratégia de gestão democrática;
- Analisar os atos legais, atas e ofícios para implementação dos conselhos escolares relacionando às entrevistas e observações como forma de efetivar a gestão democrática.

Para a organização da pesquisa e para responder a questões relevantes sobre o tema, o estudo apresenta-se sequencialmente separado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo aborda os termos democracia e cidadania e, ainda, busca compreender o contexto histórico nos quais esses conceitos se inserem. Também se esclarece a relação íntima desses conceitos com a educação que tem como um dos papéis de fundamental importância, o repasse permanente dos saberes historicamente produzidos para as futuras gerações.

O segundo capítulo trata da gestão democrática da educação no Brasil, sua história, os conselhos nas principais leis que regem a educação nacional, a constituição, a LDB e o PNE e, ainda, a diferenciação entre gestão escolar da administração de modo geral bem como, os mecanismos de participação e autonomia que conduzem a real gestão democrática na escola pública.

Quanto ao capítulo terceiro, discutimos os conselhos escolares enquanto expressão da gestão democrática, onde se buscou a origem dos conselhos, enfatizando a importância desse órgão colegiado para a gestão democrática, além de

compreender o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), e ainda, as atribuições e a composição dos conselhos escolares, seus problemas e suas conquistas.

No quarto capítulo, a análise dos estudos relacionando-os às entrevistas, observações e vivências, buscando a compreensão dos conselhos escolares como expressão da gestão democrática na escola e, nessa perspectiva, percebê-los enquanto mecanismos que se interligam aos conceitos de cidadania e de democracia.

Partindo dos referenciais teóricos estudados e unindo a gestão democrática aos conselhos escolares, podemos chegar à conclusão se estes são expressão da gestão democrática.

---

## **2. A DEMOCRACIA COMO PONTO DE PARTIDA NO ESTUDO DOS CONSELHOS ESCOLARES COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

“As transformações que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo, em consequência dos processos de globalização, afetando a sociedade mundial e o nosso país, exigem o exame das condições objetivas destes impactos na sociedade brasileira, a fim de se poder perceber os desafios que elas nos apontam e os possíveis encaminhamentos ou respostas para as políticas públicas, a administração da educação e as políticas de formação de professores da educação”. (FERREIRA, 2013, p.119).

Nesse capítulo foram analisados conceitos fundamentais para o entendimento da gestão democrática do ensino e o contexto histórico em que esse processo de participação, transparência e democracia foi construído.

A gestão democrática da educação aparece na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um dos princípios do ensino público na forma da lei. Tendo em vista que entidades científicas e intelectuais estudaram e constataram que o exercício democrático é muito superior ao ensino tradicional, pois trabalha com os contrários e as diferenças num diálogo que oportuniza aprofundar o desenvolvimento humano. Antes da aprovação da Carta Magna, havia a necessidade de se superar as práticas de gestão escolar dominantes sob o regime militar e lutar pela construção de uma nova escola, aberta à participação popular e comprometida com seus interesses históricos, buscando mudanças sociais duradouras, significativas, participativas e solidárias sendo fundamental compreender a gestão democrática para além de seu conceito uma vez que, não se trata apenas de uma sociedade em busca de democracia, mas da compreensão que a democratização da gestão é condição para a qualidade na educação.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pela travessia da ditadura à redemocratização. Muitos conflitos tiveram lugar entre os movimentos sociais de diversas frentes e a classe da burguesia brasileira em busca da redemocratização do país e da conquista dos direitos sociais. Os discursos defendidos reivindicavam reformas no funcionamento do estado, onde conselhos com representantes da sociedade civil pudessem participar das decisões políticas sociais e, ainda, fiscalizar as ações do estado.

A Constituição de 1988 foi a primeira a incluir a gestão democrática cuja ideia com relação à educação refletia a defesa da participação nas decisões políticas educacionais e, para isso, é fundamental a formação de cidadãos participantes em uma sociedade igualitária.

## **2.1 DEMOCRACIA E CIDADANIA: CONCEITOS IMPORTANTES PARA A COMPREENSÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO**

O termo gestão democrática tem por base a articulação de atitudes que incentivam a participação social, de forma ativa, com a participação de todos, onde as ações sejam decididas coletivamente favorecendo o cumprimento do dever social da escola, que é o de formar cidadãos mediante a construção de conhecimentos, de atitudes e de valores, tornando-o capazes de socializar o saber historicamente construído.

A luta pela gestão democrática tem sido uma bandeira dos movimentos sociais no Brasil, podendo-se identificar em nossa história movimentos gerados na sociedade civil, que exigiam e ainda exigem a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade.

Entre esses movimentos, o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, foi o documento que marcou as concepções referentes à educação no Brasil cujo desenvolvimento foi atrasado pela desconsideração com a escolarização da população, pelo governo, onde a educação era privilégio das classes sociais mais altas.

Renomados educadores, como, Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Lourenço Filho e tantos outros, tiveram suas ideias divulgadas no Manifesto que tratou especialmente da função social da escola com uma concepção progressista onde se fazia necessário reestruturá-la em seus aspectos sociais, culturais, pedagógicos e gerenciais.

A educação e a escolarização se colocam como direito social das pessoas e para a garantia desse direito é preciso olhar para a escola pública e:

A construção dessa realidade implica a garantia de condições objetivas, tais como o financiamento pelo poder público, o projeto político pedagógico, a autonomia escolar e a conscientização e participação cotidiana de dirigentes escolares, professores, demais funcionários, estudantes e pais de estudantes que dela fazem parte. Porém essa participação histórica não se manifesta de

forma rápida e espontânea, é necessário um amplo trabalho de mobilização e conscientização de todos os envolvidos para que estes percebam a importância de participar da elaboração e da construção cotidianas dos projetos da escola (BRASIL, 2004, p.18).

A gestão democrática pode ser considerada como meta pelo qual todos os segmentos que compõem a metodologia educativa participem da definição dos rumos que a escola deve imprimir à educação, de maneira a efetivar essas decisões num processo contínuo de avaliação de suas ações.

É imprescindível que o método educativo seja um espaço para o exercício da democracia, concebendo uma nova forma de pensar a gestão da educação: a gestão democrática. Essa nova forma de gestão apontará os seguintes elementos: participação, autonomia, transparência e pluralidade e tem como instrumentos de sua ação os conselhos e similares que propiciam espaços de participação e de criação de identidade do sistema de ensino e da escola.

Nesse sentido, a gestão democrática configura-se como uma postura que, assumida pelos dirigentes educacionais e pelos diversos sujeitos que participam do processo educativo, inaugura o sentido democrático da prática social da educação.

Gracindo (2007) destaca a forma democrática a ser trabalhada pela gestão escolar esclarecendo:

[...] a gestão democrática é um objetivo e um percurso. É um objetivo porque se trata de uma meta a ser sempre aprimorada e é um percurso, porque se revela como um processo que, a cada dia se avalia e se reorganiza (GRACINDO, 2007, p.35).

A democracia no Brasil ainda se encontra em processo de fortalecimento, pois viveu longo período tutelado por regimes autoritários. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu normas básicas para o funcionamento da democracia que determinou em seu artigo 1º, o Brasil como Estado Democrático de Direito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), 2012, p.1).

A Constituição brasileira preceitua que todo poder emana do povo, significando dizer que vivemos em um estado democrático de direito, onde, pelo menos em tese, existe o respeito pelos direitos humanos e garantias fundamentais, e que o povo dá poderes a seus representantes para governar.

A partir da Constituição de 1988, outros mecanismos de participação foram implementados e, um dos princípios do ensino é a gestão democrática do ensino público (inciso VI do artigo 206), que pressupõe a participação da comunidade nas decisões a serem tomadas no interior da escola. Parece óbvio lembrar que uma gestão democrática traz, em si, a necessidade de uma postura democrática e esta postura revela uma forma de encarar a educação e o ensino, onde o Poder Público, o coletivo escolar e a comunidade local, juntos estarão sintonizados para garantir a qualidade e o sucesso do processo educativo.

Como é sabido, o Brasil possui profundas iniquidades econômicas, culturais e políticas que geraram (e continuam gerando) segregação de grupos sociais e a negação da cidadania a um enorme contingente de brasileiros. Essa realidade, no entanto, não pode ser aceita passivamente por seus cidadãos e requer, do Estado, o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a redução dessas enormes diferenças e para a inclusão social.

Com a redemocratização do país, em meados de 1980, o Brasil começa a se organizar, utilizando-se de mecanismos democráticos que já havia experimentado em épocas anteriores e de novos mecanismos, construídos nesse momento de reconquista democrática.

Nesse movimento de redemocratização do país, a sociedade exige também a democratização da educação. E essa se faz não somente com a garantia de acesso e permanência dos estudantes na escola, mas também, com a delimitação de espaços para o exercício democrático.

A totalidade desses mecanismos democráticos de atuação da sociedade civil requer, de um lado, a escolha consciente dos seus representantes, nas mais diversas



instâncias de poder (democracia representativa)<sup>2</sup> e, de outro, a participação direta e ativa do cidadão em muitas searas de decisão política (democracia participativa)<sup>3</sup>.

Assim, dentre os muitos espaços possíveis de participação da sociedade, a escola torna-se instrumento importante para o desenvolvimento da democracia participativa. Surge, então, a gestão democrática da educação, como uma construção coletiva da sociedade, que favorece o exercício da cidadania consciente e comprometida com os interesses da maior parte da população brasileira.

Para chegar ao entendimento da gestão democrática e por que ela é uma exigência da sociedade organizada, faz-se necessário averiguar pelo menos dois conceitos que estão de forma intrínseca, associados a esse princípio constitucional: cidadania e democracia.

Ao discutir cidadania e democracia, certamente a educação estará em pauta porque as relações entre esses conceitos se dão em tal sintonia que cada um deles acaba por conter os demais.

A instituição escolar não pode abster-se do mundo da política, porque isso provocaria a impossibilidade total da cidadania e da democracia. Estas palavras e ações se aproximam. Os conhecimentos de política estão apoiados em um vocábulo grego, *pólis* (cidade) e cidadania que se fundamenta em uma expressão latina correspondente, *civitatem*. Os dois termos indicam uma reflexão na atuação da vida em sociedade.

Chauí (2000, p. 430), acredita que no exercício da democracia existe uma profundez muito grande, impossível de ser capturada pela ideologia democrática que se manifesta muitas vezes de maneira errada “a práxis social e histórica concretas”.

E Chauí (2000) esclarece com reflexão assertiva:

---

<sup>2</sup> Para Norberto Bobbio a expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade: “[...]. Em outras palavras, um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.” (BOBBIO, 2009, p. 56-57).

<sup>3</sup> Segundo Bobbio, para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e as deliberações que lhes dizem respeito não exista nenhum intermediário. (BOBBIO, 2009, p. 63). E ainda: “[...] Os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de “ou-ou”, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível” (BOBBIO, 2009, p. 64)

Que significam as eleições? Muito mais do que a mera rotatividade de governos ou a alternância no poder. Simbolizam o essencial da democracia: que o poder não se identifica com os ocupantes do governo, não lhes pertence, mas é sempre um lugar vazio, que os cidadãos, periodicamente, preenchem com um representante, podendo revogar seu mandato se não cumprir o que lhe foi delegado para representar (CHAUI, 2000, p. 431).

Para Chauí (2000), a sociedade não está de comum acordo em tudo, existe oposição, existem minorias e majorias e apesar das leis precisarem ser respeitadas, as decisões não são tomadas para o bem comum de todos, e que assim esses pensamentos diversificados são legítimos e que a opinião de cada um deve ser respeitada. Chauí (2000, p. 431) afirma que a democracia: “[...] é a única forma política que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que seja trabalhado politicamente pela própria sociedade”.

A equidade e a liberdade enquanto direitos civis humanos são muito maiores que uma legislação. Antes, querem dizer que, os indivíduos têm direitos e que esses direitos devem estar garantidos, caso contrário, é preciso lutar por eles e reivindicá-los. CHAUI (2000, p. 431) afirma que: “É esse o cerne da democracia”.

### **2.1.1 A Democracia e sua Origem Histórica**

Mais que qualquer povo originário da Grécia antiga, os habitantes de Atenas deixaram incontáveis testemunhos de sua vida diária, seja através de discursos, da criação de leis, do teatro, das conversas filosóficas, entre tantas outras evidências que permitiram um conhecimento profundo das particularidades destes homens que, por muito tempo dominaram o mar Egeu. MOSSÉ (1997) evidencia esse conhecimento dizendo que:

[...] se imporiam à nossa admiração, sem que tivéssemos necessidade dos encômios de um Homero ou de outro poeta épico, capaz de nos fascinar, momentaneamente, mas cujas ficções seriam contraditadas pela realidade dos fatos (MOSSÉ, 1997, p. 11).

Porém, é fato observado através da história, que Atenas só se destacou através de um longo e lento processo de ascensão, prosperidade e aperfeiçoamento, não sem antes passar por muitas inquietações e violências.

Mesmo assim, Atenas entra para a história ao criar institutos e destacar personagens, uma transformação nas ideias e nas instituições políticas que foram tão

significativas a ponto de influenciar as democracias modernas. Podendo-se dizer que o apogeu de todo desenvolvimento político e social partiu de Atenas.

No que se refere à política, as concepções criadas em Atenas se tornaram paradigmas no seu tempo como também do futuro. A maneira de organização política, a participação do povo nas decisões são exclusivas e inovadoras em um tempo onde boa parte da população vivia sob o domínio de governos tiranos.

É difícil dizer em que momento o governo de Atenas se viu restringido por um conselho aristocrático, o fato é que, segundo Mossé (1997), a partir do início do século VII a.C:

Ela aparece dominada por uma aristocracia guerreira, senhora da terra e do poder político, e que tinha em suas mãos os principais sacerdotes, a distribuir a justiça e o direito. A massa da população constitui, para essa aristocracia, uma espécie de clientela, reunida no seio das *fratrias* para o culto do ancestral comum ao *génos*- às vezes, estas eram consultadas em assembléias, do tipo daquelas que nos falam os poemas homéricos, mas econômica e socialmente eram dependentes, sem que se possa determinar, de modo preciso, em que consistia essa dependência. Entre a aristocracia e a classe camponesa dependente, há um grupo intermediário de aldeões livres, suficientemente abastados para poderem adquirir uma panóplia e servir na falange pesada dos hoplitas que, a partir de meados do século, constituem a força militar da cidade (MOSSÉ, 1997, p. 12-13). (Grifos do autor).

Os fatos foram se sucedendo e, supostamente, Clístenes, um aristocrata, chega ao poder, havendo controvérsias nas versões dos historiadores a respeito, já que, não era uma figura tão conhecida. Na opinião de Mossé (1997):

Se Clístenes não fez mais que apoiar-se no povo, para dominá-lo e chegar ao poder, terá sido um oportunista ou, no melhor dos casos, um político hábil que, aproveitando-se da importância que, há meio século, o povo adquirira na vida da cidade, disso teria tirado as consequências pertinentes, e com este se congado, por meio de uma profunda reforma nas instituições (MOSSÉ, 1997, p. 22).

As reformas, oportunizadas por Clístenes, mexiam com as bases sociais da democracia, não eram apenas mudanças cívicas, ele criava as cidades-estados, propunha a organização política e militar, a Boulé dos Quinhentos<sup>4</sup>, que acabou por ser a sua ação política de maior magnitude. Ainda recorrendo a Mossé (1997) que esclarece com propriedade:

---

<sup>4</sup>A Boulé, assembléia restrita de cidadãos encarregados de deliberar sobre assuntos correntes da cidade. Criada por Sólon, era composta por 400 membros e foi chamada também de Conselho dos Quatrocentos. Clístenes aumentou para 500 o número de membros, democratizando-a e atribuindo-lhe um caráter executivo (MOSSÉ, 1997, p. 20). (Grifo do autor).

A criação desta nova Boulé representa o aspecto mais importante da obra política de Clístenes. Seria, com efeito, o órgão essencial da democracia ateniense, preparando as sessões da Assembléia, redigindo os decretos, além de, após as reformas de Efiltes, desempenhar o papel de corte suprema de justiça. Não convém, todavia, insistir demasiado no caráter democrático de Clístenes. Este, não criou a democracia ateniense: criou as condições que iriam permitir o nascimento da democracia, tornando todos os cidadãos iguais perante a lei – uma lei que, daí em diante, seria a expressão da vontade de todo o povo (MOSSÉ, 1997, p. 23). (Grifos do autor).

Muitas foram as obras de Clístenes e, por isso, durante mais de um quarto de século teve seu destino entranhado com o de Atenas. Péricles, descendente de Clístenes, foi considerado como símbolo da democracia ateniense, governou Atenas por 30 anos e, nesse período, procurou assegurar uma vida digna a toda população. Embora o povo fosse soberano, essa soberania continha regras que asseguraram tempos de equilíbrio social.

Atenas atingiu seu grau máximo de desenvolvimento com Péricles. A cidade tornou-se a escola da Grécia com enorme prestígio artístico e intelectual. Procurou colocar em prática leis que disponibilizavam aos mais humildes acesso ao sistema político e a cargos públicos, antes proibidos por conta das origens humildes e falta de recursos.

Sob a liderança de Clístenes, a participação da população nas decisões do estado se fortaleceu e a democracia surgiu. Péricles, por sua vez, herda todo processo de um governo popular e participativo fazendo Atenas viver sua *Era do Ouro*.

A palavra democracia é constituída por dois vocábulos gregos: *demos* que quer dizer povo ou muitos, e *kratía* que significa governo ou autoridade e que foi na contramão da política defendida na época, isto é, a monarquia, governo de um para todos ou, oligarquia, governo de poucos sobre muitos. Em seu sentido mais primitivo (ARANHA; MARTINS, 2003, p.4), esclarece que, *demos* indicava os territórios que formavam as dez tribos que compunham a cidade de Atenas, assim divididas por Clístenes no século VI a.C., e *kratía*, que descende de governo, poder.

Não somente a palavra democracia veio dos gregos, mas também seu conceito, sua elaboração teórica e exercício que ocorria na *pólis* democrática, cujo propósito, conforme Rosenfield (1994):

[...] não era a simples sobrevivência, o bem estar material, mas a liberdade política, o 'bem viver', isto é, o viver de acordo com os valores de uma comunidade virtuosa e justa. Já Aristóteles dizia que a melhor organização da polis deveria ser o resultado de uma mistura entre a democracia enquanto governo da maioria e a aristocracia enquanto governo dos melhores, ou seja,

daqueles que se distinguiram publicamente na condução dos negócios da coletividade (ROSENFELD, 1994, p. 8).

Para a sociedade de Atenas era questão relevante e valorosa a participação, a integração dos indivíduos em um governo para a maioria, mas Rosenfield afirma que:

A 'maioria' possui aqui um significado restrito, pois ele denota apenas aqueles cidadãos reconhecidos politicamente como tais, à exclusão de todos aqueles que se dedicavam às tarefas de reprodução física e material. A igualdade política determinava-se, positivamente, pela relação do cidadão ao todo do qual fazia parte e, negativamente, pela desigualdade social na qual ela estava ancorada (ROSENFELD, 1994, p. 8).

Na Atenas da Grécia antiga, a praça pública tornou-se o local onde as decisões eram tomadas, onde se exercitava a arte da discussão dos problemas da cidade, bem como, sua resolução e a sua deliberação através do voto. A presença dos cidadãos na praça caracterizava as atividades políticas no conjunto da coletividade. Porém, como já mencionado, nem todos eram convidados a participar das assembleias, estavam excluídas as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

Contudo, é singular o surgimento de um sistema de governo onde a política aristocrática abriu espaço para a participação, uma sociedade em que os cidadãos podem debater opiniões próprias, onde as leis e as instituições são respeitadas e reconhecidas por todos e, as palavras de Rosenfield (1994) não deixam dúvidas a esse respeito:

Pode-se dizer que o *nomos* (a lei ou convenção) adquire a força da *physis* (natureza), de modo que o 'mundo da lei' vem a ser o mundo da verdadeira 'natureza humana'. A comunidade política está assim aberta ao seu desenvolvimento e aperfeiçoamento graças a instituições que ganham o estatuto da "imortalidade", pois sendo as melhores, estão destinadas a resistir ao tempo, vivendo além da vida de cada indivíduo, de cada geração e de cada época (ROSENFELD, 1994, p.10). (Grifos do autor).

Para os atenienses, a pessoa era antes de qualquer coisa um cidadão, que fazia parte da comunidade e aí se percebe o lugar da coletividade naquela sociedade onde existia a preocupação com o futuro das gerações, onde cada um assumia a responsabilidade pelo bem comum. Assim, também conforme Rosenfield (1994):

O público, na democracia ateniense, diz respeito ao conjunto da comunidade e, em consequência, não é apropriado por especialistas das leis e da política que situados acima de nós, se pretendem representantes do 'bem comum' (ROSENFELD, 1994, p. 10). (Grifo do autor).

A democracia partia do fato de que as pessoas eram todas iguais diante da lei e que, portanto, tinham o mesmo direito a opinar. Assim, liberdade, participação e igualdade são valores que qualificavam a concepção grega de democracia. Ludmila Franca (2011) diz ainda que:

A igualdade é o princípio fundamental, basilar da democracia. Essa igualdade se expressa em duas vertentes, a saber: a isonomia, que significa a igualdade de todos perante a lei, e a isagoria, que é a igualdade de poder para se manifestar perante a assembléia, a igualdade de participação no espaço público das decisões políticas (FRANCA, 2011, p. 02). (Grifos do autor).

Para os gregos havia uma divisão bem definida, uma delas expressada no campo da necessidade, onde o homem era movido pela imposição de manter a si mesmo e a sua família, uma questão de sobrevivência e, nesse sentido, não era um homem totalmente livre. O local da liberdade era a praça da *pólis*, entendido como espaço de encontro de cidadãos livres, iguais entre si, para deliberação de atitudes, escolhas, ou seja, para a realização da ação política. Esse espaço de igualdade, não era para todos, havia condições para ser cidadão: homem, grego, livre, em dia com o serviço militar. Ainda que, os encontros fossem para todos, poucos compareciam.

Ao se falar em democracia grega, fala-se de uma democracia com participação direta, direcionada para o cidadão que era considerado uma pessoa íntegra onde a política fazia parte de suas atividades sociais e a *pólis*, bem como, o estado, eram muito próximos, faziam parte da vida cotidiana, mas, também era marcada por fortes elementos de exclusão, uma vez que não era exercida por todos.

A democracia grega e suas instituições começaram a ruir quando da guerra do Peloponeso (431 a 404 a.C) e, com ela, o fim do ideal democrático do sistema de governo de Atenas.

### **2.1.2 A Democracia no Brasil**

Na história do Brasil foram muitos os acontecimentos que cooperaram no sentido de se estabelecer o Estado Democrático de Direito, que estabelece normas jurídicas que precisam ser observadas por todos os cidadãos. No entanto, para alcançar o lugar em que se encontra, muitos enfrentamentos foram travados entre o governo e o povo, principalmente, quando o poder do Estado ameaça os direitos que pertencem ao cidadão. Esses enfrentamentos podem ser apontados desde a queda

da monarquia até o auge da democracia que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, considerada a Constituição Cidadã, devido à garantia ampla e irrestrita dos direitos civis e políticos.

Para que nossa nação pudesse respirar os ares da democracia foram necessárias muitas lutas e, nestas lutas, muitas vidas se perderam para que os direitos dos cidadãos brasileiros fossem devolvidos e assegurados.

A democracia no Brasil é nova e ainda não totalmente consolidada, sendo assim, Seligman e Mello, explicam esse ponto de vista dizendo que “[...] este é um regime ainda em teste, com oscilações e turbulências amiúde. É um regime jovem e relativamente frágil” (SELIGMAN; MELLO, 2018, p. 154).

Para uma melhor compreensão das palavras dos autores é preciso retomar o processo histórico desde o descobrimento do Brasil.

Com a chegada dos portugueses, em 22 de abril de 1500, teve início esse processo histórico de formação do Brasil, e lá se vão mais de 500 anos. Mais ou menos trinta anos depois, chega o primeiro navio negreiro ao litoral brasileiro, o que certamente não caracteriza um regime democrático.

Cunha concorda com essa tese quando afirma que:

Tratar de democracia no Brasil é uma atividade que remete mais ao plano das esperanças do que ao das realizações. Com efeito, quando é que podemos dizer que houve um regime verdadeiramente democrático no Brasil? (CUNHA, 1999, p.19).

O autor também comenta a respeito da escravidão e das poucas pessoas consideradas aptas a votar no período imperial, e que, estes fatores já demonstravam que a democracia, na época, passava ao largo. O país, considerado uma colônia até 1808, depois desta data torna-se parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Quando Napoleão Bonaparte perdeu a guerra para os ingleses, D. João VI volta a Portugal deixando no Brasil, seu filho, Pedro de Alcântara como regente. Situação essa, que não demorou a ser modificada, tendo em vista problemas com Portugal que levam Pedro a declarar a Independência do Brasil, tornando-se D. Pedro I, Imperador do Brasil e que, em 1824, promulga a primeira constituição do país. Em 1831, D. Pedro I abdica, retorna a Portugal deixando o reino a seu filho de apenas cinco anos. Nesta época, o país foi governado por regências escolhidas pelo parlamento, até 1840 quando, aos 14 anos, Pedro II assume o trono. Durante o século XIX, o governo é

monopolizado e, as províncias, não tem quase que independência alguma. O regime escravocrata permanece até 1888 quando é extinto através da abolição, período que também assinala o término do império, em 1889, quando Pedro II é deposto por militares que proclamam a República.

Entretanto, a Proclamação não aconteceu em meio à comoção do povo que exigia uma forma de governo que correspondesse com as necessidades e ansiedades da massa dos governados. A Proclamação da República foi o resultado do entendimento provisório dos oficiais do Exército e dos cafeicultores do oeste de São Paulo, em uma época de agudas transformações sociais, marcadas pelo fim da escravidão e o aumento do número de assalariados.

O movimento que pedia a queda da monarquia atuava para que seu objetivo fosse cumprido. De um lado, o Exército supunha que tinha como missão salvar a Pátria da corrupção e da desordem e, do outro lado, os fazendeiros aspiravam a participação política e a criação de uma situação que permitisse o crescimento de capitais, sem a limitação do Estado.

Esta fase política da Primeira República, apesar de aparentar ares de democracia, estava muito longe de assumir qualquer postura que beneficiasse as classes menos favorecidas, muito pelo contrário, abria espaço para a entrada do capitalismo desenfreado e as condições subumanas da mão de obra nas indústrias. A iniquidade entre as classes era gritante e as classes sociais mais baixas viviam na mais absoluta miséria.

Seligman e Mello (2018) comentam a jovem história da democracia no Brasil atualizando os anos:

[...] 517 anos; pouco mais que cinco séculos. Comparado com a Europa, por exemplo, isto é quase nada [...]. Destes 517 anos de história, 308 podem ser contabilizados à realidade da colônia escravagista [...]. Pensando a democracia em termos da participação e da autonomia de seus indivíduos, uma colônia não poderá de modo algum ser classificada nessa categoria. Menos ainda se pensarmos em igualdade, um regime escravocrata poderá ser compreendido pelas lentes democráticas (SELIGMAN; MELLO, 2018, p. 154-155).

Ainda segundo Seligman e Mello (2018):

[...] dos 517 anos de sua existência, o Brasil conviveu por 417 anos ou com regime colonial e monárquico escravagista, ou com uma república oligárquica, incapaz de promover a democracia. A escravidão, mesmo



abolida 42 anos antes da proclamação da República Nova (1930), nem assim foi totalmente superada (SELIGMAN; MELLO, 2018, p. 156).

Com isso, os autores afirmam que três quartos da história do Brasil foram vividos na escravidão e sob o comando do poder monárquico. Os negros, mesmo quando a escravidão foi abolida, não foram aceitos na sociedade e, sem direitos e sem trabalho, andavam sem rumo ao largo das cidades, nada que pudesse ser chamado de democracia.

No primeiro período da República velha, que foi de 1889 a 1930, o mando político estava nas mãos das oligarquias de base latifundiária. Essa República não trouxe mudanças para a maior parte da população brasileira, que continuava vivendo na mais absoluta pobreza, sendo excluídos pelas outras classes sociais. Os conflitos foram frequentes contestando a ordem vigente, mesmo que aqueles que se opunham não tivessem consciência política desenvolvida.

Cunha (1999) afirma que foram muitos os descontentes que se revoltaram contra esse regime, que acabou por encaminhar o país para uma ditadura comandada por Getúlio Vargas, de 1930 a 1945 e que, também na visão do autor, a deposição do mesmo “[...] abriu caminho para o que deve ter sido a primeira experiência democrática no Brasil, 1946 a 1964” (CUNHA, 1999, p.19).

Desde a Independência até 1930, uma das alterações mais importantes que houve quanto ao avanço da cidadania foi exatamente a abolição da escravidão.

Tanto os militares, instalados no poder entre 1889 e 1894, quanto latifundiários, que a eles ascendem após a eleição de Prudente de Moraes, em 1894, pareceram ignorar a pluralidade social do Brasil no período considerado. No afã de modernizá-lo, atropelaram os interesses e perspectivas de milhões de brasileiros, transformando a chamada República velha em um período de conflitos, embates e de crise permanente. Nos anos seguintes o Brasil vivenciou momentos marcantes da sua história devido a um governo ditatorial.

No governo de Getúlio Vargas, apesar das liberdades civis serem garantidas pela Constituição, a população estava à mercê de um governo ditador. Os opositores ao Governo eram tratados de forma implacável, apesar de o governante buscar meios para garantir a ordem e o crescimento econômico. Porém, em 1943, o documento denominado Manifesto dos Mineiros, exigia a volta das eleições e dos direitos constitucionais, estabelecendo o fim da ditadura de Vargas.

Ao iniciar a década de 60 os partidos políticos estavam divididos em dois, um ao lado da reformas pedidas pelos trabalhadores e o outro apoiando a acumulação de capital. Esse conflito terminou contra os trabalhadores, quando em março de 1964 uma intervenção militar limitou a atividade política. O Exército Brasileiro se tornou Senhor Absoluto, podendo inclusive intervir na Marinha e Aeronáutica, cujo entendimento, encontra-se nas palavras de Cunha quando esclarece que os militares chegaram a:

[...] cassação de mandatos parlamentares, à extinção dos partidos, à intervenção dos sindicatos dos trabalhadores e à mudança das regras do jogo político sempre que seu apoio parlamentar estivesse em desvantagem (CUNHA, 1999, p. 20).

O golpe militar de 1964 fez o Brasil entrar numa fase bastante sombria da sua história, onde os militares passaram a controlar o poder e sua preocupação básica eram a segurança e o desenvolvimento, mas para garantir a segurança, violentaram os direitos políticos e civis e amordaçaram a oposição. No início os militares alegaram que o golpe militar foi necessário para restabelecer a ordem e a paz no país, para garantir o desenvolvimento social e econômico. Os novos donos do poder procuravam manter uma aparência de democracia, onde o Congresso continuava funcionando, onde os deputados e senadores ou eram favoráveis aos militares ou estavam dominados pelas pressões exercidas pelo governo.

Então, nesse ponto, busca-se em Bobbio um significado para democracia, onde o mesmo faz uma explanação do que para ele é uma definição mínima de democracia:

[...] mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos invioláveis do indivíduo (BOBBIO, 2000, p.32).

Isto é, qualquer que seja a base desses direitos, são esses processos que caracterizam um regime democrático. Bobbio explica que: “[...] é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais” (BOBBIO, 2000, p. 33).

O autor esclarece que a participação direta torna-se quase impossível em agrupamentos sociais intrincados e difíceis, daí que surgiram os partidos políticos, autorizados a serem representantes do povo junto ao governo.

Bobbio ainda explicita: “[...] por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22).

Para o autor italiano, essa é a definição mais clara possível e que pode conduzir ao entendimento de duas formas diferenciadas de governo: a democracia representativa e a democracia direta e expõe:

Parto de uma constatação sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já há havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando afirmou que ‘a soberania não pode ser representada’ e, portanto, ‘o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada’ (BOBBIO, 2000, p. 53). (Grifo do autor).

O autor lembra ainda que, mesmo Rousseau, filósofo e político suíço, não acreditava que uma democracia verdadeira existisse, uma vez que dependia de muitos fatores difíceis de serem agrupados. Tais como: um estado pequeno que facilitasse os encontros; conhecimento entre todos os cidadãos; igualdade de condições financeiras, entre outras. Entretanto, segundo Bobbio (2000, p. 54), essas características estão muito longe da realidade, as cidades aumentaram, praticamente é impossível que todos os moradores se conheçam e as diferenças entre ricos e pobres só fazem aumentar.

Mesmo assim, para Bobbio, se por democracia direta se entende: “[...] literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata” (BOBBIO, 2000, p.54). Insensata, por ser impossível.

Por democracia representativa, Bobbio esclarece que:

[...] significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas, por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2000, p. 56).

Um Estado cuja política é representativa, significa que as decisões mais importantes são tomadas por representantes escolhidos através de eleições.

Outro conceito que se torna relevante quando o assunto é democracia é o conceito de política. Recorremos a Hannah Arendt que tão bem expõe o sentido da política.

Para Arendt, a política está relacionada com a liberdade, baseia-se na pluralidade dos homens e que, portanto, deve cuidar da convivência entre os diferentes. “[...] política diz respeito à coexistência e associação de homens diferentes” (ARENDR, 1998, p. 145).

Ela afirma que a política é indispensável para a vida humana como também é necessária para a garantia da vida e que essa se faz no encontro do discurso diversificado, do encontro em praça pública, relembrando a política da Grécia antiga, e que nada mais era que exercitar as relações políticas.

A autora diz ainda que a política não é domínio, não é violência, antes, caracteriza-se como ação em conjunto justamente pela situação de pluralidade dos homens. Arendt (1998) reitera que: “A política se baseia no fato da pluralidade humana. Deus criou o homem, mas os homens são um produto humano, terreno, um produto da natureza humana” (ARENDR, 1998, p. 144).

E ainda, Arendt acredita que o bom funcionamento da *pólis* se devia ao fato de que cada indivíduo conhecia seus deveres enquanto cidadão, que havia a satisfação das necessidades básicas biológicas através do trabalho e a realização para a vida humana pelas ações e relações políticas. Para Arendt:

A coisa política entendida nesse sentido grego está, portanto, centrada em torno da liberdade, sendo liberdade entendida negativamente como o não-ser-dominado e não dominar, e positivamente como um espaço que só pode ser produzido por muitos, onde cada qual se move entre iguais. Sem esses outros que são meus iguais não existe liberdade alguma (ARENDR, 1998, p.48).

A autora também se reporta à política na contemporaneidade, onde se sente um esvaziar do contexto político, ou seja, os homens passaram a preocupar-se tão somente com suas necessidades básicas, com o consumo, ligado ao trabalho que

passa a ser condição para a vida, isto é, os interesses individuais são decisivos, ficando em segundo plano a participação nas ações públicas.

Dito isto, com alguns conceitos devidamente apresentados, voltamos a Cunha (1999), que aclara a questão sobre a definição de democracia enquanto participação coletiva, explicando que o regime de governo passou da democratização do estado para a democratização da sociedade, ou seja, da democracia política para a democracia social.

A partir daí, surgem os partidos políticos, organizações, sindicatos, e o povo, fragmentado entre essas e outras instituições. Segundo Cunha:

Mais importante do que os partidos tem sido os grupos corporativos e os candidatos defensores de interesses de grupos profissionais, econômicos, religiosos, desportivos etc., que se abrigam nos diversos partidos conforme as conveniências momentâneas (CUNHA, 1999, p. 21).

Embora os participantes das associações sejam em número bem reduzido, é de fundamental importância essa participação. Essas organizações vão aumentando e se espalhando por todos os lugares e governar tornou-se um mediar interesses e representar toda essa teia de necessidades.

O clamor da sociedade canalizou-se na reivindicação por eleições diretas para a Presidência da República. Acreditava que somente um presidente eleito pelo povo teria condições de impor as medidas saneadoras que o país necessitava.

Todavia, mesmo com uma maior organização da sociedade, os partidos políticos não se revigoraram, nas palavras de Cunha: “[...] o sistema partidário continua a ser o espaço de disputa e acomodação dos interesses das elites regionais” (CUNHA, 1999, p.21).

Embora sejam muitas as linhas ideológicas e políticas, três fatos são comuns a todas para a construção da democracia no Brasil: a eleição de Tancredo Neves, a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e as eleições presidenciais de 1987. A partir daí, para Cunha (1999), pela primeira vez na história do Brasil, forças democráticas, apesar das diferenças, unem-se para a conquista do poder político. A vitória de Tancredo Neves pôs fim a ditadura militar, que perdurou por 21 anos. Este presidente, no entanto, apesar de eleito, não assumiu a Presidência e veio a falecer. José Sarney, seu vice-presidente, assumiu o poder e novamente a democracia voltaria a ser restabelecida, principalmente com a promulgação da nova Constituição.

Ainda que o modelo democrático seja prestigiado como uma das grandes conquistas da humanidade, o desempenho é avaliado com base em fatores como liberdade de imprensa, representatividade feminina no parlamento e corrupção.

O Brasil ainda é considerado uma *flawed democracy* (democracia falha), estando em um nível entre uma democracia plena e um regime híbrido significando que, no Brasil as eleições respeitam os princípios democráticos, são livres e justas, porém apresenta problemas graves em outros aspectos como por exemplo na liberdade de imprensa, cultura política pequena e atrasada, entre outros fatores que colocam o país a uma boa distância de vivenciar uma democracia plena.

O caminho do processo de construção da democracia seguiu um rumo tortuoso, às vezes progredindo, outras regredindo. O regime militar finaliza em março de 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves. Nas palavras de Seligman e Mello (2018): “O país se prepara para a democracia; Tancredo promete convocar uma nova Assembléia Constituinte Nacional e consolidar um regime de liberdade e igualdade” (SELIGMAN; MELLO, 2018, p. 159).

Para os autores, Seligmann e Mello (2018), alguns estudiosos brasileiros afirmam que, foi em 1985 que a democracia teve início e que, portanto, em 2017 completou 32 anos.

### **2.1.3 Os Desafios da Democracia no Brasil**

O processo democrático no Brasil é considerado recente. Foram poucas as eleições diretas para presidência da república, pois a nossa história é autoritária e, antes delas, os governos revelaram-se oligárquicos, populistas e antidemocráticos. Porém, é um grande progresso para a democracia o que já foi conseguido até então, podendo-se citar como exemplo as eleições diretas, os meios de comunicação livre, um Congresso Nacional, uma Constituição.

Iniciamos o período de 1980 assistindo ao fim do artificial bipartidarismo da ditadura e recuperamos o direito de escolher diretamente os governadores em 1982 e reafirmamos esse compromisso em 1986. Também organizamos o maior movimento político de massas de nossa história entre 1983 e 1984, com as Diretas Já. Em 1985 assistimos à chegada de um civil ao poder, mesmo que indiretamente, e, em 1986, elegemos uma Assembleia Constituinte. Assim, com ampla participação popular

forjamos a Constituição Cidadã entre 1987 e 1988 e, por fim, em 1989 elegemos diretamente um Presidente da República, fato que não ocorria desde 1961.

Somente a partir desse decênio, passamos a consolidar as instituições democráticas e ao longo dos últimos anos nos ancoramos, fortemente, na ideia de que as eleições simbolizam, quase exclusivamente, o sentido da democracia.

Podemos, portanto, classificar a democracia no Brasil como poliárquica, ou seja, uma democracia formal, com procedimentos, uma democracia eleitoral onde as regras do jogo estão estabelecidas e em andamento. Sobre as regras do jogo, recorreremos a Bobbio que explica:

Quando se põe o problema do 'novo modo de fazer política' - como uma fórmula aliás desgastada pelo longo uso e pelo abuso e, como todas as fórmulas políticas, carregada mais de força sugestiva que de significado- não se deve dirigir a atenção apenas para os eventuais novos sujeitos e para os eventuais novos instrumentos de intervenção, mas também, e acima de tudo, para as regras do jogo com as quais se desenrola a luta política num determinado contexto histórico (BOBBIO, 2000, p. 77).

O autor assevera a importância da discussão acerca das regras do jogo para que não nos surpreendamos com um problema que não pode ser solucionado. E isto, segundo sua compreensão, tem pelo menos dois motivos:

Antes de mais nada, porque o que distingue um sistema democrático dos sistemas não-democráticos é um conjunto de regras do jogo. Mais precisamente, o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo (todo sistema as tem, mais ou menos claras, mais ou menos complexas), mas sobretudo o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas do que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas, como acontece por exemplo na Itália. Já tive a oportunidade de dizer, e não me canso de repetir, que quem não se deu conta de que por sistema democrático entende-se hoje preliminarmente um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal, mas não a única, não compreendeu nada e continua a não compreender nada a respeito de democracia (BOBBIO, 2000, p. 77-78). (Grifos do autor).

O autor esclarece ainda que não basta apenas respeitar as regras do jogo para tornar-se um governo bem aceito, há que se posicionar a respeito de novas formas de fazer política dando opiniões e contribuindo com soluções.

Quem olha de fora acha que tudo está funcionando, mas é preciso prosperar para outras formas de democracia, mais participativa, mais cidadã, mais deliberativa. Com ela, virá maior qualidade de vida para a população, onde direitos fundamentais,

relevantes e necessários como a saúde, a educação, a segurança pública, que são direitos sociais, alcançarão todos os cidadãos e cidadãs.

Democracia pressupõe que todos tenham acesso aos direitos sociais, mas o que acontece atualmente é uma imobilidade, uma espécie de torpor, onde através de eleições se delega poderes a um presidente que juntamente com seus partidos aliados tomarão as decisões conforme seus critérios.

Há quem afirme ser a democracia um valor, um princípio para a vida em sociedade e, sendo assim, isso exigiria a percepção acerca de práticas democráticas entre famílias, trabalhadores, estudantes e cidadãos em geral. Para tanto, é preciso compreender dois dos principais desafios brasileiros: primeiramente não é possível falar em democracia sem justiça e o segundo ponto está associado à própria teoria da democracia e a consolidação desse princípio que demanda a construção de dois pilares: o primeiro é a participação, que varia de acordo com o desenho de democracia e o segundo é a educação e a informação. Faz anos que o Brasil busca avançar sobre formas mais participativas de democracia, visando preparar nossos cidadãos para o exercício da política.

É indispensável uma democracia que vá muito além do votar e ser votado, que haja uma real preocupação com as necessidades da população, que enfrente as iniquidades, a exclusão, fomentando a participação cidadã. A democracia no Brasil é representativa, e para Bobbio:

[...] um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc. (BOBBIO, 2000, p. 57).

É necessário aperfeiçoar essa representatividade, onde a participação popular seja o foco principal na tomada de decisões fazendo valer o que já está certificado na Constituição Federal onde prevê plebiscito, referendo e iniciativa popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
Ver art. 1º parágrafo único da CF.

Lei nº 9265, de 12.2.1996, que Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

I - plebiscito;

Lei nº 9709, de 18.11.1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

II - referendo;



Lei nº 9709, de 18.11.1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

III - iniciativa popular.

Ver artigos 27, § 4º, 29, XIII e 61, § 2º da CF.

Lei nº 9709, de 18.11.1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), 2012).

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 possibilitou um delineamento de um novo modelo de democracia, no sentido de buscar mecanismos para fomentar a participação social na solução das demandas da comunidade. Vislumbramos, portanto, uma democracia cada vez mais participativa, em que os cidadãos, conscientes de sua importância na comunidade, participem cada vez mais nos processos decisórios.

No entanto, para que o Presidente da República governe o país são necessárias alianças entre os mais diversos partidos políticos, não somente para a vitória nas eleições como também para se ter a maioria no Congresso Nacional. O presidencialismo de coalizão, caracteriza-se justamente pela junção destes partidos políticos para formar uma maioria. Apesar de se reconhecer eventuais pontos positivos nesta forma de gestão, o presidencialismo de coalizão acaba por enfraquecer a democracia, uma vez que a separação de poderes acaba por ser mitigada. O que vemos então é um executivo e um legislativo massificados em prol dos interesses de líderes de governo ou de partidos políticos, quando, na verdade, o debate das matérias deveria objetivar os interesses da coletividade.

Para tanto, muitos mecanismos podem ser utilizados, entre eles, pode-se mencionar: rever a composição dos tribunais regionais eleitorais e superiores, rever o voto obrigatório, apostar no financiamento público e igualitário das campanhas, repensar a possibilidade de reeleição limitada ou ilimitada tanto para cargos majoritários ou proporcionais, respectivamente, estabelecer claras normas de transição entre os governos, estabelecer menos e mais efetivas regras para a propaganda eleitoral tendo em conta o princípio da veracidade, além de estudar a proibição de pesquisas eleitorais oficiais ou, se não for assim, a restrição de sua realização a órgãos oficiais para que não sejam “compradas” com alto poder de influenciar o voto, rever as migrações partidárias, prazos de filiação, o fim das votações secretas, foro privilegiado, o término dos cargos de confiança, ingresso no serviço público apenas por concurso, enfim, essas são algumas alternativas a serem debatidas e discutidas não apenas por cientistas políticos, filósofos, sociólogos,

antropólogos, mas também pelas universidades públicas e privadas, pelas instituições de sistema de justiça, pela sociedade civil organizada e por todos os cidadãos brasileiros.

Finalmente podemos afirmar que, de certa forma, o Estado tem suas estruturas transformadas no sentido de diminuir sua face desenvolvimentista e, simultaneamente, reforçar seu caráter de Estado Democrático de Direito.

O desafio histórico posto, portanto, é conjugar as exigências legítimas da democracia com os benefícios irrecusáveis que somente a continuidade do desenvolvimento econômico pode trazer. Um dos desafios para a democracia brasileira está em reconciliar modernização e modernidade.

Para que o Brasil conheça e vivencie uma democracia com longevidade é imprescindível acabar com os vícios da realidade constitucional, política e cultural que se vive na democracia brasileira.

#### **2.1.4 A Educação e a Democracia**

Com o movimento de democratização do país e com o reconhecimento universal de que não há desenvolvimento exclusivamente no campo econômico, sem concomitante desenvolvimento social e político, a questão da educação se tornou de fundamental importância. Hoje, a cidadania ainda é uma ideia em expansão, uma vez que, a ação política continua desvalorizada e o cidadão é visto apenas como o contribuinte, o consumidor, o demandante de benefícios individuais ou corporativos e sequer o princípio constitucional de escola para todos consegue ser cumprido. Temos ainda um Sistema Educacional com fortes raízes no século XVIII e que não demonstra concretude com os tempos atuais.

É necessário debatermos a construção de uma nova educação que não seja hierarquizada, mas baseada nos preceitos da educação libertadora e na emancipação do ser humano. Uma educação definida pelos pedagogos mais progressistas e conseqüentemente vinculados com a construção de uma educação onde todos sejam sujeitos na construção do conhecimento.

Lamentavelmente no Brasil, exemplo lembrado por Maria Victoria Benevides, ainda persevera: “[...] um ensino monárquico, ou seja, aquele que tem por objetivo separar os que serão sábios e governarão, daqueles que permanecerão ignorantes e

obedecerão” (BENEVIDES,1996, p.2). A propósito, Anísio Teixeira também foi memorado por Benevides (1996) quando deixou claro sua reprovação quanto a:

[...] escola paternalista, destinada a educar os governados, os que iriam obedecer e fazer, em oposição aos que iriam mandar e pensar, falhando logo, deste modo, ao conceito democrático que a deveria orientar, de escola de formação do povo, isto é, do soberano, numa democracia (BENEVIDES, 1996, p.2).

Para além do exemplo brasileiro, é indiscutível a observação de Norberto Bobbio, também trazida por Benevides(1996) que afirma:

[...] para quem a apatia política dos cidadãos compromete o futuro da democracia, inclusive no chamado primeiro mundo. Dentre as ‘promessas não cumpridas’ para a consolidação do ideal democrático, aponta ele um relativo fracasso da educação para a cidadania entendida como transformação do súdito em cidadão. Bobbio recorre, ainda, às teses de Stuart Mill para reforçar a necessidade de uma educação que forme cidadãos ativos, participantes, capazes de julgar e escolher, indispensáveis numa democracia, mas não necessariamente desejados por aqueles governantes que preferem confiar na tranquilidade dos cidadãos passivos, sinônimo de súditos dóceis ou indiferentes (BENEVIDES, 1996, p.226).

Portanto, são muitos os discursos que dão conta do valor da educação, como também, são muitos os desafios colocados às escolas, das quais se deseja um trabalho significativo no sentido de formar sujeitos capazes de compreender e transformar a sociedade, relacionados a princípios éticos e políticos concernentes à vida democrática.

Isso quer dizer que, a escola tem a tarefa de educar para a democracia, mas, muitas vezes, fica esquecida a parte mais importante, que caracteriza-se pela vivência da democracia enquanto princípio pedagógico e político, as relações humanas com o contexto social onde se vive e se aprende.

Dewey (1959), diz que a democracia: “[...] como forma de vida associada, de experiência conjunta e mutuamente comunicada” (DEWEY, 1959, p. 93). Significa, em resumo, interesses comuns, significa diálogo, significa participação e, para seguir adiante deve ser uma constante reconstrução de saberes.

Como definição legal, a educação, segundo o artigo 1º da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96):

[...] abrange os processos formativos na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e

organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996, p. 1).

Podendo-se então afirmar que, a educação, em sua plenitude, transpassa toda a vida dos indivíduos, não se reduzindo apenas a instrução escolar, mas sim a uma educação integral e para a vida, preparando o sujeito para se transformar em um ser crítico, que tenha capacidade de formular conceitos e aprimorar técnicas e que todo conhecimento se traduza em cidadania.

Importante frisar que a educação para a democracia é diferente de um ensinamento cívico onde se aprende a organização do Estado e dos direitos e deveres dos cidadãos, mas, antes, educação para a democracia trata de liberdade individual, trata da formação do cidadão para viver valores democráticos que compreendam liberdades civis, os direitos sociais e de solidariedade.

Tanto para a cidadania quanto para a democracia, fica evidenciado o papel fundamental desempenhado pela educação. Segundo Paro (2016, p.7) é entendida como sendo a apropriação do saber historicamente produzido, e pela qual a sociedade se utilizará para não perder essa produção e ainda, repassá-la de geração para geração, garantindo que se perpetue e tornando-se insubstituível para o desenvolvimento histórico.

Paro (2016) explica essa apropriação do saber quando afirma que:

Na produção material de sua existência, na construção de sua história, o homem produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos, atitudes, tudo enfim que configura o saber historicamente produzido. Para que isso não se perca, para que a humanidade não tenha que reinventar tudo a cada nova geração, fato que a condenaria a permanecer na mais primitiva situação, é preciso que o saber esteja permanentemente sendo passado para as gerações subseqüentes. Essa mediação é realizada pela educação, entendida como apropriação do saber historicamente produzido. Disso decorre a centralidade da educação enquanto condição imprescindível da própria realização histórica do homem (PARO, 2016, p. 130). (Grifo do autor).

Em síntese, o que parece essencial na defesa da escola de qualidade e de referência social é que essa se refira à educação por inteiro, não apenas a aspectos parciais passíveis de serem medidos mediante provas e exames convencionais. A educação deve envolver dimensões individuais e sociais, devendo visar tanto ao viver bem pessoal quanto à convivência social, no desfrute dos bens culturais enquanto herança histórica que se renova continuamente. A democracia deve ser entendida como um processo vivo que perpassa toda a vida dos indivíduos, laborando na

confluência entre o ser humano singular e sua necessária pluralidade social, colocando-se, portanto, como componente incontestável de uma educação de qualidade.

A participação é, portanto, condição básica para a gestão democrática: uma não é possível sem a outra. Cabe ressaltar que uma das questões a serem enfrentadas na gestão democrática é o respeito e a abertura de espaço para o “pensar diferente”. É o pluralismo que se consolida como postura de reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate e do conflito de ideias, o próprio processo democrático. Entretanto, a maior resistência encontrada a essa postura pluralista está, em grande parte, na consequente distribuição de poder que ela enseja.

Quanto ao desenvolvimento da educação para a democracia (BENEVIDES,1996), não há local mais favorecido que o espaço escolar, embora atualmente, haja uma certa disputa como, por exemplo, os meios de comunicação, mas, oficial e específica na função de ensinar, a escola é a primeira e a única capaz de trabalhar na formação de cidadãos democráticos.

Finalmente, há que sempre se reafirmar que os valores democráticos devem passar a ser uma realidade concreta da sociedade, e o único caminho deve ser o seu fortalecimento e não o seu enfraquecimento, mesmo que involuntário por parte dos educadores. Temos sim que enaltecer a Democracia, porém tendo em mente que sua construção é uma atividade cotidiana e diária. A tarefa não é fácil, todavia, desistir dela significa desistir do próprio processo de humanização.

---

### 3. GESTÃO DEMOCRÁTICA

“A reflexão sobre os problemas educacionais inevitavelmente nos levará à questão dos valores. Com efeito, se esses problemas trazem a necessidade de uma reformulação da ação, torna-se necessário saber o que se visa com essa ação, ou seja, quais são os seus objetivos”. (SAVIANI, 2013, p.43).

Neste segundo capítulo trataremos da gestão democrática da educação no Brasil, sua história, os conselhos nas principais leis que regem a educação nacional, a constituição, a LDB e o PNE e, ainda, a diferenciação entre gestão escolar da administração de modo geral bem como, os mecanismos de participação e autonomia que conduzem a real gestão democrática na escola pública.

#### 3.1 CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO GERAL

A fim de compor um entendimento sobre gestão democrática no contexto escolar, faz-se indispensável compreender as concepções de administração, a princípio, observando o entendimento de Paro ao afirmar que:

[...] administrar uma escola pública não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada tem a ver com objetivos educacionais. A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los (PARO, 2016, pp. 7-8).

Esse entendimento, exposto pelo autor, demonstra como a administração se dá, ao ser empregada na instituição escolar uma vez que, a educação é (PARO, 2011, p. 26) “[...] a apropriação da cultura produzida historicamente”, e, a escola, enquanto instituição que coordena a educação tem importância que se salienta nesse processo, cujos objetivos devem estar combinados aos movimentos de mudanças sociais em sua totalidade, ou seja, “[...] superação da maneira como se encontra a sociedade organizada” (PARO, 1996, p.82).

A concepção de administração tem seus princípios na Administração Científica de Taylor, esclarecida aqui por Braverman (2015), e que se baseia na organização e controle dos sistemas de trabalho.

Braverman esclarece que:

A gerência científica, como é chamada, significa um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão. Faltam-lhe as características de uma verdadeira ciência porque suas pressuposições refletem nada mais que a perspectiva do capitalismo com respeito às condições da produção. Ela parte, não obstante um ou outro protesto em contrário, não do ponto de vista humano, mas do ponto de vista do capitalista, do ponto de vista da gerência de uma força de trabalho refratária no quadro de relações sociais antagônicas. Não procura descobrir e confrontar a causa dessa condição, mas a aceita como um dado inexorável, uma condição "natural". Investiga não o trabalho em geral, mas a adaptação do trabalho às necessidades do capital. Entra na oficina não como representante da ciência, mas como representante de uma caricatura de gerência nas armadilhas da ciência (BRAVERMAN, 2015, p. 82-83).

Segundo Hora (2010), a reprodução nas escolas de uma prática baseada nas orientações da gerência científica e que conquistou estudiosos da administração escolar, "[...] operará a mediação da exploração do trabalho pelo capital, garantindo a manutenção da ordem social, marcada explicitamente pelo caráter conservador, portanto, excludente" (HORA 2010, p. 33).

De acordo com Braverman (2015), a origem da gerência se deu com o capitalismo industrial, quando um único capitalista empregava vários trabalhadores. Esses, no início, não sentiram mudanças, continuavam a exercer seus ofícios, aqueles nos quais tinham perícia. Eram padeiros, fiandeiros, tecelões, moleiros, entre tantos outros que trabalhavam independentemente. Quando esses produtores se reuniram tornou-se preciso a função de gerência e após esta, surgiu a coordenação, o suprimento de materiais, o registro de custos, vendas, lucros, perdas e, assim, a criação de outras tantas funções específicas para cada situação.

Como o capitalista era o dono do capital foi natural que assumisse a função de gerente.

Braverman (2015) define gerência como:

O verbo *to manage* (administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manége*. Como um cavaleiro que utiliza rédeas, bridão, esporas, chicote; e adestramento desde o nascimento para impor sua vontade ao animal, o capitalista empenha-se, através da gerência

(*management*), em controlar. E o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais, como foi reconhecido implícita ou explicitamente por todos os teóricos da gerência (BRAVERMAN, 2015, p. 68). (Grifos do autor).

Pode-se dizer que foram criadas novas relações sociais que estruturaram o processo de produção, bem como a rivalidade de quem trabalhava no processo e aqueles que se favoreciam do mesmo, segundo Braverman (2015, p. 69): “[...] os que administram e os que executam, os que trazem à fábrica a sua força de trabalho e os que empreendem extrair dessa força de trabalho a vantagem máxima para o capitalista”.

Alguns estudiosos da administração, entre eles, Frederick Taylor, apresenta um modelo de administração com uso de métodos científicos onde se fornece o que a produção precisa com um custo mínimo.

Hora (2010) também recorre a Braverman (2015) para apontar os princípios criados por Taylor para a gerência científica, sendo eles:

[...] o primeiro referente a dissociação do processo de trabalho das especialidades dos trabalhadores em que o administrador apropria-se dos diferentes métodos e técnicas que o trabalhador aprende, cria ou emprega no exercício de suas tarefas cotidianas, submetendo assim o processo de trabalho exclusivamente às suas determinações; o segundo princípio representado pela separação de concepção e execução, concentra na gerência a capacidade de estudar, conhecer e desenvolver o trabalho, sistematizando o processo e a execução, das tarefas e funções, que após a sua divisão pormenorizada é repassada aos trabalhadores que devem seguir sem pensar e sem compreender os raciocínios técnicos ou dados subjacentes, assegurando, desse modo, o controle pela gerência e o barateamento do trabalhador; finalmente, o terceiro princípio que diz que a utilização deste monopólio do conhecimento é para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução (HORA, 2010, p. 34).

Sem dúvida que as teorias da administração tiveram influência na estrutura da escola, no seu funcionamento, na sua organização. E, essas influências, aconteceram primeiramente com Taylor e sua teoria da Administração Científica, cuja preocupação era a eliminação dos desperdícios e a elevação da produtividade utilizando técnicas da engenharia industrial. Para Taylor, o operário deveria se especializar em um único ramo da produção e seu salário ser condizente com o número de peças montadas, o que, sem dúvida, impelia o empregado a produzir sempre mais e mais.

Outro fator de peso na teoria de Taylor e sua administração científica, diz respeito às tarefas individualizadas, segundo ele, o trabalho em grupo acabava por prejudicar a produtividade individual.



Ainda se pode citar, como particularidade dessa forma de administração, a divisão do trabalho, quanto mais fragmentado em suas partes, mais elementar fica a montagem e mais treinado o funcionário ficará. Importante dizer que toda tarefa era acompanhada por supervisores com intuito de inspecionar o processo de produção. O que nos leva a pensar no que acontece atualmente nas escolas, cada um fica responsável por uma parte, ou seja, um ensino fragmentado, cada um conhece a sua parte e ninguém conhece o todo.

Pode-se então dizer, que na administração científica, o mando vinha de cima, o que nos conduz a imaginar uma forma de organização hierárquica.

Outro estudioso que se destacou com uma teoria administrativa foi Fayol. Bartnik (2012) nos revela que:

[...] Fayol, em 1916, propôs o estudo da empresa a partir da gerência administrativa e não a partir do chão da fábrica, como propõe Taylor; logo, seu foco é direcionado para a gerência, contemplando as funções administrativas necessárias para a obtenção da produção (BARTNIK, 2012, p.22).

Fayol admitia a administração de maneira hierárquica, uma vez que evidenciava a organização. Para Bartnik (2012, p.23), essa teoria envolve os seguintes componentes, “[...] prever, comandar, coordenar e controlar”. Para ele, a competência organizacional é a mais importante, somente através dela ocorrerá um bom desempenho na administração.

A teoria da burocracia, apresentada por Max Weber, surgiu como uma opção às outras teorias e, segundo Silva, apresenta a organização como: “[...] estrutura de relacionamentos, poderes, objetivos, papéis, atividades, comunicações e outros fatores que existem quando pessoas trabalham juntas” (SILVA, 2001, p. 160).

Weber apresenta uma ordem estrutural, estabilidade e hierarquia, além de regras ao trabalho na empresa, o que oportunizou o surgimento da burocracia.

Sabe-se que a administração da educação apresenta uma construção teórica originada nas diferentes teorias da administração de empresas. Estudiosos buscaram nos princípios da administração de empresas bases teóricas para criar concepções que fossem válidas para outras administrações, inclusive a administração escolar.

Para Ribeiro (1978), é comum a adoção de princípios administrativos de empresas na educação. Ele sustenta que, as dificuldades das escolas, levou-a a inspirar-se:

[...] nos estudos de Administração em que o estado e as empresas privadas encontraram elementos para renovar suas dificuldades decorrentes do progresso social. Sendo evidente a semelhança de fatores que criam a necessidade de estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-las à sua realidade. Assim, a Administração Escolar encontra seu último fundamento nos estudos gerais de Administração (RIBEIRO, 1978, p. 59).

Paro (2011) acredita que o engano que permanece na organização escolar é a falta de se esclarecer as peculiaridades de seu trabalho e assumir um padrão apropriado as empresas de maneira geral e que essas tem propósitos totalmente contraditórios aos da administração escolar:

[...] a menção das características decorrentes da especificidade do objetivo da escola presta-se tão somente a diferenciar a instituição escolar de outras empresas da mesma maneira que estas se diferenciam entre si, como uma loja de calçados, um banco ou uma fábrica de papel, por exemplo. Não percebem que, embora os produtos (bens de serviços) dessas empresas sejam diferentes uns dos outros, o objetivo final (o lucro) é comum a todas elas, por isso podem se guiar pelos mesmos princípios administrativos, apenas adaptando seus métodos e técnicas à especificidade de seu produto. O mesmo não ocorre com a escola, cujo produto, o cidadão autônomo e sujeito do desenvolvimento de sua personalidade, não é apenas diferente do produto de qualquer outra empresa, mas o resultado da busca, pela escola, de objetivos antagônicos aos da empresa tipicamente capitalista. Por isso, e considerando que, na prática mediadora da administração, os meios precisam se adequar aos fins, os princípios que são eficientes para atingir os fins da empresa capitalista não podem ser igualmente eficientes para atingir os fins da escola (PARO, 2011, p.37).

Segundo o autor, apesar de todos os estudos para o entendimento da gestão escolar, esse engano continua ocorrendo, não se sabe se devido a um desconhecimento do método pedagógico e de suas particularidades ou de desconhecimento dos processos de produção nas empresas.

Não há dúvida que as teorias da administração tiveram influência na organização escolar, pois, com a Revolução Industrial houve a necessidade de mão de obra especializada, para tanto, a escola abraçou os princípios empresariais aderindo a um conhecimento técnico, com estrutura fragmentada, com autoritarismo, deixando de lado a reflexão da realidade na instituição escolar.

Atualmente percebe-se uma disposição marcante do uso do termo gestão ao invés do termo administração e com elas a vontade de se viver em uma sociedade democrática e mais participativa.

Nas palavras de Anísio Teixeira encontra-se a argumentação a respeito da impossibilidade de assemelhar à administração escolar a administração empresarial:

[...] Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manage* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de maquinofatura de produtos materiais. Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são, de certo modo até opostos. Em educação, o alvo supremo é o educando, a que tudo o mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo o mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São, assim, as duas administrações, polarmente opostas (TEIXEIRA, 1968, p. 15). (Grifos do autor).

A fim de corroborar com o pensamento de Anísio Teixeira, Dourado (2003) fortalece o desacordo entre as administrações:

Diferentemente das empresas que ‘visam à produção de um bem material tangível ou de um serviço determinado, imediatamente identificáveis e facilmente avaliáveis’ (PARO, 1999, p.126), a organização escolar tem por meta básica a produção e a socialização do saber, e por matéria-prima, o elemento humano que, nesse processo, é objeto e sujeito. Desse modo, compreende-se que a organização escolar visa fins que não são facilmente mensuráveis e identificáveis (DOURADO, 2003, p.17).

Isso posto, é possível afirmar que no sistema de estruturação do ambiente escolar, bem como da educação, esse processo sobrepuja a mera compreensão de algumas técnicas de administração, longe disso, a instituição escolar tem propósitos diversos daqueles associados às empresas e, conseqüentemente, requer um conceito próprio que seja eficiente a ponto de englobar suas próprias dificuldades e resolvê-las.

Paro (1986) também faz uma diferenciação entre os termos administração escolar e gestão escolar:

A administração escolar inspirada na cooperação recíproca entre os homens deve ter como meta a constituição, na escola, de um novo trabalhador coletivo que, sem os constrangimentos da gerência capitalista e da parcelarização desumana do trabalho, seja uma decorrência do trabalho cooperativo de todos os envolvidos no processo escolar, guiados por uma vontade coletiva, em direção ao alcance dos objetivos verdadeiramente educacionais da escola (PARO, 1986, p. 160).

Nesse sentido, a administração escolar baseia-se num modelo em que os profissionais da escola bem como, pais e alunos, não participam das decisões, o diretor é o faz tudo na instituição escolar. Já na gestão escolar, a participação de todos

os envolvidos com a comunidade escolar tem voz no momento da tomada de decisões.

Porém, não basta a modificação ou troca de palavras, pois quando se trata da gestão da educação, ainda são encontrados muitos elementos que lembram a gerência empresarial.

### 3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E A LEGISLAÇÃO

O direito a educação está largamente registrado na legislação brasileira, embora ainda se caracterize como um desafio a ser superado, principalmente devido às iniquidades, tanto sociais quanto econômicas que torna mais complexo efetivar o direito à educação e sua realização com êxito.

Validando a importância do direito à educação, buscamos em Cury essa compreensão, quando o mesmo evidencia que:

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos. O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si. Resta claro que a inclusão da educação como um direito social é uma conquista de todo cidadão. É o elo entre a efetivação dos direitos para o exercício de uma cidadania política. A sua inserção como um direito de todos demonstra a dimensão democrática do seu alcance. Efetiva, assim, a sua universalidade (CURY, 2002, p. 1).

O autor afirma que a educação enquanto direito social transfigura-se conquista de todos e de cada um deixando em destaque a proporção democrática atingida.

Nesse ponto, conceituar educação é importante e para Dourado (2003) é:

[...] fundamental situar a concepção de educação como uma prática social intencional e, nesse caso, entender a escolarização como prática social sistematizada de apropriação da cultura e não apenas do saber historicamente acumulado (DOURADO, 2003, p. 18).

Para Saviani existe uma relação indissociável entre trabalho intelectual e material e entre educação para produção e educação intelectual.

Pode-se entender educação, segundo Saviani:

Dizer, pois, que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos significa afirmar que ela é, ao mesmo tempo, uma exigência do e para o processo de trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho (SAVIANI, 2008, p. 12).

Sendo assim, ao entender as relações entre educação e trabalho se compreende o processo de formação humana.

Outro conceito de educação é expresso por Paro (2011), que enfatiza:

A educação é, pois, a apropriação da cultura produzida historicamente. Essa apropriação tem pelo menos duas dimensões intrínsecas: por um lado é ela que possibilita a preservação do acervo cultural, dando condições para a continuidade histórica; por outro, é a forma pela qual cada indivíduo se faz humano-histórico, processando-se sua necessária atualização histórico cultural, ou seja, como cada ser humano nasce puramente natural, sem um átomo de cultura, é a educação que lhe propicia acesso à cultura produzida historicamente, eliminando ou reduzindo a defasagem que há entre o estado natural e a cultura vigente (PARO, 2011, p. 26).

O autor evidencia que não é apenas e simplesmente uma renovação de conhecimentos, mas sim, de um empoderamento das questões culturais em sua totalidade e com todas as suas dificuldades. Ou seja, é preciso compreender que não é a quantidade que importa. Além da quantidade, há que se pensar na qualidade, e que está possa contribuir para a formação do caráter do indivíduo e, frisando ainda, que a educação de qualidade é a base de sustentação de todo e qualquer projeto vindouro.

A partir dos anos 80 a sociedade brasileira ansiava por relações mais democráticas, e, com esse desejo, iniciaram-se movimentos grevistas que almejavam, entre outras coisas, eleições diretas, institucionalização de conselhos onde representantes da sociedade civil participassem na formulação de políticas públicas, bem como, na participação da fiscalização e controle do estado e com isso, maior transparência. Mas, foi apenas com a Constituição de 1988 que surgiram questões para democratização da gestão do Estado.

Quanto à gestão democrática, foi incomum tê-la como princípio em um conteúdo constitucional, o que gerou conflitos. As comissões reunidas, para estudo da educação, nos anos de 87 e 88, tiveram em pauta duas situações: em um contexto, defendido pelos integrantes do Fórum Nacional de Educação da Escola Pública (FNEEP) que lutava pela gestão democrática do ensino com a participação dos

docentes, pais, alunos, funcionários e toda comunidade e, o outro lado, defendia interesses privados.

O texto da Constituição assevera que: “O ensino será ministrado com garantia de um padrão de qualidade” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), 2012). Nesse sentido, fica afirmada a responsabilidade do governo em fornecer não apenas educação, mas sim, educação com qualidade.

A Constituição de 1988, como já citado, também conhecida como “Constituição Cidadã”, foi apontada como uma grande conquista da democracia ao final de mais de duas décadas de regime militar. Ela veio garantindo amplos direitos a população em muitas esferas da vida social e estabeleceu a gestão democrática do ensino público como um dos sete princípios indispensáveis para a gerência do ensino no país e, conseqüentemente, na gestão da escola pública.

Em seu artigo 206<sup>5</sup> declara: O ensino, será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL(1988), 2012).

Importante observar que foi esta a primeira vez que um documento do governo aponta os caminhos de como gerenciar a educação, oportunizando que a instituição escolar ganhasse maior autonomia e gozasse de maior participação.

Todavia, a palavra, *público*, foi colocada ao lado da palavra ensino, retirando a gestão democrática do ensino privado, logo após, *na forma da lei*, o que deixou bastante genérico, ou seja, essa questão teve sua execução delegada a legislação complementar.

---

<sup>5</sup>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Desse modo, a gestão democrática do ensino público na forma da lei (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), 2012), ao mesmo tempo que se caracterizou como uma vitória, foi fracionada, já que ficou dependente de regulamentações, sem previsão de datas para acontecer.

Mesmo assim, a Carta Magna foi transformadora, trazendo com ela grande quantidade de leis voltadas à área social deixando de lado leis que apresentavam resquícios de autoritarismo. Embora especialistas afirmem que a atual Constituição apresenta excesso de direitos sociais, outros, garantem que foi um avanço na legislação.

Ela também predisse um Plano Municipal de Educação, a ser instituído por lei, como um programa para toda sociedade nacional e não somente de um governo específico.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394/96, regularizou o exposto na Constituição Federal alargando o caminho da democratização.

Para Saviani (2016) a LDB é:

[...] a lei maior da educação no país, por isso mesmo chamada, quando se quer acentuar sua importância, de 'carta magna da educação', ela situa-se imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. Dado esse caráter de uma lei geral, diversos de seus dispositivos necessitam ser regulamentados por meio de legislação específica de caráter complementar (SAVIANI, 2016, p. 02).

O que o autor diz refere-se ao fato de que muitos dispositivos legais foram aprovados antes da própria aprovação da Lei de Diretrizes da Educação, ou seja, a lei maior, a Constituição, é colocada de maneira geral, sem entrar em detalhes, sendo necessário ir regulamentando através de leis e decretos e, assim, vai se desenhando a política pública para a educação.

Em se tratando da LDB, ao observar-se o artigo 3º, Inciso VIII – a gestão democrática do ensino público na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996), Paro (2007), constata que este artigo da LDB repete o que foi dito no artigo 206 da Constituição e, o que fica claro, é a restrição da gestão democrática do ensino público.

Paro, questiona para conduzir à reflexão:

Significa isso que o ensino privado pode-se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos (PARO, 2007, p. 74).

Com essas reflexões, o autor afirma que os interesses privados se sobrepuseram aos interesses da sociedade, pois vive-se no modo de produção capitalista em seu estágio mais avançado, isto quer dizer que predomina em nossa sociedade a propriedade privada e a busca pelo lucro, de um lado os donos dos meios de produção e do outro, aqueles que vivem através de seu trabalho

Outra questão diz respeito ao artigo 14:

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 (BRASIL, 1996, p.6).

O artigo declara que a gestão democrática do ensino público na educação básica oferece autonomia, delegando aos sistemas de ensino a atribuição para que cada unidade federada defina as formas de como fazer acontecer à gestão democrática no segmento básico: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Porém, deixou claro que dois critérios seriam indispensáveis: a participação dos profissionais da educação na construção do projeto político pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares.

Portanto, ela destaca a participação coletiva como a ferramenta essencial na construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e na formação do conselho escolar, sendo esses princípios, considerados como essenciais para a gestão democrática.

Todavia, Paro (2007) faz uma crítica aos princípios estabelecidos no referido artigo, no sentido de que ele é fraco, deixa a desejar e, como exemplo cita o primeiro princípio que, para ele é, no mínimo óbvio, uma vez que não se pode imaginar um projeto político pedagógico sem a participação dos profissionais da educação. Ainda, no segundo princípio onde é reafirmado o que já é feito na maioria das escolas.

O Plano Nacional de Educação (PNE), pode-se afirmar que é o principal instrumento de planejamento do governo que orienta a execução e o aprimoramento



das políticas públicas em educação. Ele determina diretrizes, metas e estratégias de concretização no campo da educação.

Sua finalidade está em direcionar esforços e investimentos para melhoria da qualidade da educação no país

As palavras de Saviani (2016), também sustentam ser esta uma medida importante da política educacional derivada da LDB:

[...] a principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma, o PNE. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos (SAVIANI, 2016, p. 03).

Para Saviani, o plano se transforma na mais importante forma de se avaliar a política educacional, independentemente das questões políticas que sempre estão envolvidas nos assuntos educacionais.

Voltando ao primeiro PNE (2001 - 2010), em seus objetivos maiores, trata da democratização da gestão do ensino atentando para os princípios de participação na construção do Projeto Político Pedagógico (PPP), bem como, a participação da comunidade escolar em conselhos escolares onde é possível observar a gestão democrática se materializando e contando com a representatividade e compromisso de todos pela educação.

Neste PNE, 2014, outros fatores foram previstos, como: financiamento da educação, autonomia pedagógica, administrativa e financeira, formação para diretores, entre outros. Este plano sofreu críticas no sentido de ser amplo e de difícil realização, apresentando um conjunto de metas quantitativas e qualitativas e Saviani (2014) comenta sobre o PNE em uma entrevista ao Portal da Anped onde afirma que:

[...] o PNE não tem passado de uma carta de intenções, sendo ignorado na formulação e implementação das medidas de política educacional, forçoso é concluir que ele não tem contribuído para enfrentar as dificuldades apontadas, as quais vêm persistindo apesar de todas as proclamações em contrário por parte dos governantes, de modo especial em períodos eleitorais. Resumidamente, podemos dizer que a política educacional brasileira desde o final da ditadura até os dias de hoje se apresenta com características condensadas nas seguintes palavras: filantropia, protelação, fragmentação e improvisação (SAVIANI, 2014).

Com esse pensamento Saviani (2014) coloca em evidência a precarização do ensino observados nas estruturas físicas das escolas, nos equipamentos sucateados, nos salários indignos dos professores, bem como, nos processos de ensino aprendizagem e nas avaliações que deixam a desejar.

Saviani (2014) vai além e acrescenta mencionando que a fragmentação observadas com as muitas leis e decretos que se multiplicam umas sobre as outras e se eternizando, lembra a frase dita no manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 e que parece tão atual e contemporânea: “[...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar” à altura das necessidades do país.

Como o antigo PNE, o novo, também vem acompanhado de diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional nos próximos 10 anos, ou seja, 2014 a 2024 e, caracteriza-se como o principal instrumento de planejamento do estado democrático de direito que norteia o cumprimento e o aperfeiçoamento de políticas públicas em educação, como também considera que suas metas serão foco de monitoramento contínuo e de avaliações constantes realizadas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), pelas comissões de educação da Câmara dos Deputados e comissão de Educação Cultura e Esporte do Senado, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação.

A Lei nº 13.005 de 2014 é considerada um grande avanço da sociedade no que se refere à educação, sendo resultado de grande debate com muitos segmentos da sociedade, onde surgiram as 20 metas e 254 estratégias para serem efetivadas, sempre tendo em vista a democratização da educação em nosso país.

A meta 19 refere-se à gestão democrática da educação e que deveria, em 2 anos após a lei entrar em vigor, ser efetivada. Prazo curto para uma grande tarefa, pois, além de ainda não haver uma concordância a respeito de democracia, a meta 19 vem acompanhada de estratégias:

Meta 19 – Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 59).

Esta meta, também é de difícil realização, pois, entre outros, trata de repasse de recursos, ponto de complicado entendimento, trata da criação de fóruns e de

conselhos e da autonomia. Diante disso, embora a gestão democrática esteja amparada por lei, sua realização, ainda constitui-se um desafio.

Na verdade, a gestão democrática encontra-se na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação, sendo documentos que provocam a participação da comunidade escolar na vida da instituição.

Entretanto, é urgente o reconhecimento de que a educação constitui-se como um afazer complexo e que demanda esforço conjunto.

### **3.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA**

Vivemos em uma sociedade em constante transformação, onde novos fatos e verdades surgem em todos os sentidos, sejam eles, culturais, políticos, sociais e econômicos e, conseqüentemente, essas transformações atingem o ambiente escolar que passa a exigir novas formas de composição, estas, alicerçadas em princípios democráticos como participação, autonomia e construção coletiva.

Esses princípios abrem caminho para uma escola democrática, através de uma gestão democrática preparada para possibilitar ensino de qualidade, respeitando a individualidade de cada um, renovando-se em sua estrutura e criando espaço para formação de indivíduos capacitados para planejarem e executarem seus projetos de vida.

Para tanto, Hora (2010) assegura que:

A gestão democrática não é um caminho pronto. É um processo que se constrói pelo jeito de caminhar. É um processo que não ocorrerá espontaneamente, desenrola-se em uma dinâmica de relações de poder que, por vezes, pode enterrar o seu avanço. É necessário que seja provocada, vivida e aprendida por todos que pertencem ao contexto social imediato da organização escolar, sujeitos sociais, construindo a sua história (HORA, 2010, p. 93).

Busca-se conceituar gestão democrática partindo da ideia de que administrar a escola requer o comprometimento com o coletivo, com a comunicação entre todos, unindo-se à compreensão de todos enquanto indivíduos sociais.

Para melhor entendimento, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos relacionados ao campo educacional, tais como gestão e gestão democrática, gestão do sistema educacional<sup>6</sup> e gestão da escola pública<sup>7</sup>.

Para Ferreira (2001), a gestão deve ser compreendida em sua origem e em sua definição contemporânea, ou seja, gestão é:

[...] administração, é tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização e atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel. Constitui-se de princípios e práticas decorrentes que afirmam ou desafirmam os princípios que as geram. Estes princípios, entretanto não intrínsecos a gestão como a concebia a administração clássica, mas são princípios sociais, visto que a gestão da educação se destina à promoção humana. A gestão da educação é responsável por garantir a qualidade de uma 'mediação no seio da prática social global' (SAVIANI, 1980, p. 120), que se constitui no único mecanismo de hominização do ser humano, que é a educação, a formação humana de cidadãos. Seus princípios são os princípios da educação que a gestão assegura serem cumpridos – uma educação comprometida com a “sabedoria” de viver junto respeitando às diferenças, comprometida com a construção de um mundo mais humano e justo para todos os que nele habitam, independentemente de raça, cor, credo ou opção de vida (FERREIRA, 2001, p. 306-307).

Desse modo, a gestão da educação deve ter qualidade no processo de formação humana onde o ponto de partida seja uma gestão democrática onde a tolerância, o respeito e a solidariedade estejam presentes.

Para a autora, a gestão vem se confirmando nos domínios da educação como: “[...] sinônimo de administração e que se *instala* no mundo pensante como um sentido mais dinâmico, traduzindo movimento, ação, mobilização, articulação” (FERREIRA, 2016, p. 41).

---

<sup>6</sup>A gestão de sistema implica o ordenamento normativo e jurídico e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns. ‘A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica aprendizado e vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente que considera a especificidade e a possibilidade histórica e cultural de cada sistema de ensino: municipal, distrital, estadual ou federal de cada escola.’ (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Gestão da educação escolar. Brasília: UnB, CEAD, 2004 v. 5. p. 25).

<sup>7</sup>Trata-se de uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, idéias e sonhos, num processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar. (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Gestão da educação escolar. Brasília: UnB/ CEAD, 2004 v5, p 25).

Ainda ocorrem discordâncias quanto ao conceito de gestão da educação, mas é predominante a concordância sobre a gestão ser um fator para garantia de qualidade na educação e de seu método educativo.

Como nos lembra Cury (2007), gestão vem do latim e quer dizer: levar, chamar para si, fazer, efetuar, tendo sua origem em *ger*, que significa germinar, fazer nascer. A princípio a palavra gestão surgiu a partir da desaprovação do termo administração que teve por base a administração de empresas, que foi resultado da estrutura social organizada pela maneira de produção capitalista.

A fim de compor mais algumas reflexões sobre a gestão do ensino, Lück (2006b) afirma que a gestão:

[...] assenta-se, portanto, sobre a mobilização dinâmica e em equipe do elemento humano, coletivamente organizado, enfocando-se em especial sua energia e competência como condições básicas e fundamentais da qualidade da educação e das ações realizadas nos sistemas de ensino, assim como, em última instância, da transformação do próprio significado da educação brasileira, dos sistemas de ensino e de suas escolas (LÜCK, 2006b, p. 23).

Para Lück (2006), a gestão surgiu para colaborar no sentido de fazer a educação ser trabalhada de forma coletiva, ou seja, com a participação de todos os integrantes da comunidade escolar buscando juntos pela qualidade da educação.

A gestão democrática é uma ferramenta que assenta-se no diálogo e, através dele, oportuniza mudanças nas práticas escolares.

Lück (2006a) diz que a gestão democrática necessita ocorrer:

[...] na medida em que as práticas escolares sejam orientadas por filosofia, valores, princípios e idéias consistentes, presentes na mente e no coração das pessoas, determinando o seu modo de ser e de fazer (LÜCK, 2006a, p. 41).

Segundo Lück (2006), é fundamental ideias novas para o desenvolvimento da gestão, tendo a visão clara de que para qualquer realização há que se depender de novas ideias onde, a partir destas, vão sendo criadas outras e assim sucessivamente, numa grande rede onde todos participam.

Lück (2009) vai além, e reitera que:

[...] a gestão escolar engloba, de forma associada, o trabalho da direção escolar, da supervisão ou coordenação pedagógica, da orientação educacional e da secretaria da escola, considerados participantes da equipe gestora da escola. Segundo o princípio da gestão democrática, a realização

do processo de gestão inclui também a participação ativa de todos os professores e da comunidade escolar como um todo, de modo a contribuir para a efetivação da gestão democrática que garante qualidade para todos os alunos (LÜCK, 2009, p. 23).

Na esfera da educação, a gestão democrática deve ser realizada nas escolas tendo como ação fundamental assegurar sistemas coletivos de tomada de decisões e de participação. Esse debate, como já dito anteriormente, é reforçado nas palavras de Bordignon e Gracindo (2001) quando explicam que:

Apesar da superficialidade com que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trata da questão da gestão da educação, ao determinar os princípios que devem reger o ensino, indica que um deles é a gestão democrática. Mais adiante (art. 14), a referida lei define que os sistemas de ensino devem estabelecer normas para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica e que essas normas devem, primeiro, estar de acordo com as peculiaridades de cada sistema e, segundo, garantir a 'participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola', além da 'participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes'(BORDIGNON; GRACINDO, 2001, p. 147).

Assim, a gestão democrática da educação precisa ir além do que se observa hoje nas instituições escolares, exigindo mudanças constantes e sem interrupções e, ainda, adequando-se a sociedade do conhecimento numa busca diária pela qualidade do ensino fazendo valer o objetivo da escola.

Ao abordar a qualidade do ensino, vale dizer que a ação escolar fica voltada a evolução de conhecimentos, atitudes e habilidades onde os sujeitos conviverão com a sociedade e com o mundo de modo geral.

A qualidade na educação certamente nos encaminha para o saber, para o conhecimento e conforme Bordignon e Gracindo (2001):

Embora pareça óbvio, vale ressaltar que o conhecimento não é um fim, não se ensina e aprende por diletantismo. O saber é um meio, é o instrumento do ser cidadão. Assim, não se ensina para responder às necessidades do mercado. O saber, como instrumento do ser cidadão, é cada vez mais a matéria-prima que move a nova sociedade do conhecimento (BORDIGNON; GRACINDO, 2001, p. 154).

A gestão democrática tem uma ligação intrínseca com a participação e com a autonomia, que também são aspectos significativos nos ambientes escolares. Mas para a tomada de decisões são muitos os instrumentos de participação a serem iniciados e, todo esse processo de aprendizado político:

[...] é fundamental para a construção de uma cultura de participação e de gestão democrática na escola e, conseqüentemente, para a instituição de uma nova cultura na escola. A efetivação de uma nova relação entre a educação, a escola e a democracia constitui um aprendizado político pedagógico cotidiano que requer a implementação de novas formas de organização e participação interna e externamente à escola (BRASIL, 2004, p. 27).

Para uma educação onde participação e autonomia se cumpram é preciso que o poder não fique concentrado nas mãos de poucos, mas que todos possam assumir a posição de cidadãos na sociedade participando ativamente nos processos de decisão.

Ferreira (2016) reitera:

[...] a gestão democrática da educação tem um sólido patamar do qual emergem as fontes para suas decisões. A participação efetiva de sujeitos cômnicos, fortes de caráter e ajustados emocionalmente, capazes de deliberar e tomar decisões, exige uma educação integral, em todas as dimensões, que além de conteúdos científicos e técnicos, desenvolvidos à luz da ética humana, contempla a qualidade crítica do pensamento de todos os sujeitos que a ela têm direito. Este é o compromisso e a responsabilidade da gestão da educação que, para atingir esse princípio, necessita ser democrática (FERREIRA, 2016, p. 113).

### **3.3.1 A Gestão Democrática e a Participação**

Lembrando da democracia na Grécia antiga, onde nasceu a democracia e, com ela, o surgimento de três direitos que caracterizavam o cidadão, sendo eles: igualdade, liberdade e participação.

A igualdade quer dizer que os cidadãos são iguais diante das leis e que, portanto, tem os mesmos direitos. Chauí (2000), na busca por esclarecimentos se serve de Aristóteles que afirmava que a justiça tinha como função “igualar os desiguais”, e, para tanto, podia ser repartindo riquezas ou pela participação no governo. Porém, não basta simplesmente afirmar a igualdade, porque não se criam os iguais, mas cria-se um espaço para a origem da igualdade ao declarar-se o direito a igualdade. Segundo Chauí (2000, p.432): “[...] a sociedade pode instituir formas de reivindicação para criá-la como direito real”.

O conceito de liberdade representava o direito que todo indivíduo tem de expressar-se livremente, ver suas convicções debatidas por seus pares e aceitando o

que fosse decidido em público, isto é, no coletivo. Esse conceito foi adiante, segundo Chauí (2000):

[...]além da liberdade de pensamento e de expressão passou a significar o direito à independência para escolher o ofício, o local de moradia, o tipo de educação, o cônjuge, em suma, a recusa das hierarquias fixas, supostamente divinas ou naturais (CHAUI, 2000, p. 432).

Constata-se que o mesmo se deu com o princípio de igualdade, ao surgir uma declaração de direito à liberdade, não faz com a que a mesma passe a existir, mas, abre um lugar para que ela seja criada.

Como significado de participação Chauí (2000) esclarece sobre a participação no poder onde:

[...] todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas da *polis*, votando ou revogando decisões. Esse direito possuía um significado muito preciso. Nele afirmava-se que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria polis (CHAUI, 2000, p. 432).

Desse modo, é possível reconhecer que a partir da participação aumentaram os direitos civis através do surgimento de direitos reais, bem como a expansão de direitos já obtidos e a origem de novos direitos.

Entretanto, a participação não expressa a mesma coisa para todos, ela pode ser entendida de formas variadas, isso porque (BRASIL, 2004) é possível encontrar desacordos no que se refere ao caráter, às finalidades e a conquista de regimes participativos.

A participação pode ser compreendida como:

[...] processo complexo que envolve vários cenários e múltiplas oportunidades de organização. Ou seja, não existe apenas uma forma ou lógica de participação: há dinâmicas que se caracterizam por um processo de pequena participação e outras que se caracterizam por efetivar processos em que se busca compartilhar as ações e as tomadas de decisão por meio do trabalho coletivo, envolvendo os diferentes segmentos da comunidade escolar (BRASIL, 2004, p. 14).

Logo, é o mesmo que dizer que nem todas as formas de participação certificam o partilhar das decisões e do poder caracterizando-se como forma de reconhecer decisões anteriormente definidas.



Já para o surgimento de uma escola onde a participação seja real é preciso compreender que:

[...] a democratização da gestão escolar implica a superação dos processos centralizados de decisão e a gestão colegiada, na qual as decisões nasçam das discussões coletivas, envolvendo todos os segmentos da escola, e orientadas pelo sentido político e pedagógico presente nessas práticas (BRASIL, 2004, p. 32)

Assim, desde muito a participação é motivo de reflexão, não ficando esquecida na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que evidencia em seu conteúdo a participação do coletivo como um mecanismo fundamental na construção do PPP e na criação dos conselhos escolares, o que revela serem estes decisivos para a efetividade da gestão democrática.

No entanto, para que a participação realmente aconteça faz-se necessário rever como essa questão é encarada na escola, onde processos autoritários de arranjos de poder costumam ser lugar comum.

Por este fato, compreender a comunidade escolar e fazê-la perceber seu papel primordial nesse processo de participação na tomada de decisões é elementar e indispensável, porém, infelizmente, ainda parece ter um longo caminho a ser percorrido.

Como citamos anteriormente, a legislação da educação previu a participação de todos os envolvidos da escola, e, em especial dos pais na tomada de decisões na gestão da instituição. Visitas esporádicas não trazem a realização de objetivos traçados, não há conhecimento suficiente para poder envolver-se a ponto de ver a escola desenvolver-se e viver uma gestão participativa.

Lück (2006a) assevera que uma forma de conceituar gestão é:

[...] vê-la como um processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, por sua participação ativa e competente promovam a realização, o mais plenamente possível, dos objetivos de sua unidade de trabalho, no caso, os objetivos educacionais (LÜCK, 2006a, p. 21).

Esse conceito traz a ideia de cooperação entre sujeitos cujos objetivos são iguais, quer dizer, que uma organização precisa de ações e decisões construídas conjuntamente. Lück (2006) diz ainda: “Esta, aliás, é condição fundamental para que

a educação se processe de forma efetiva no interior da escola, tendo em vista a complexidade e a importância de seus objetivos e processos” (LÜCK, 2006a, p. 22).

A complexidade do trabalho a ser desenvolvido na educação exige o compartilhamento e a integração das relações para que o trabalho coletivo tenha êxito.

Embora o conceito de gestão participativa esteja bem determinado, surgem controvérsias. Nas palavras de Lück:

[...] já se tem notícias de práticas de gestão participativa pelas quais os participantes do contexto organizacional são convidados a apenas envolver-se numa participação elementar e formal de verbalização e discussão superficial sobre questões já definidas anteriormente e que passam a ser legitimadas por essa discussão (LÜCK, 2006a, p. 24).

A autora quer dizer que, na verdade, são planejadas e realizadas reuniões e encontros onde são apresentadas pautas a serem definidas, o que ocorre é que estas pautas já foram anteriormente decididas, ou ainda, que os participantes convidados têm todo direito de expressar opiniões porém, sem conhecimento real dos problemas que estão sendo tratados e portanto, sem responsabilidade coletiva pelo que está sendo tratado e, sendo assim, essa participação deixa a desejar. Lück, a fim de exemplificar a afirmação acima, apresenta a fala de uma professora onde a mesma revela:

[...] não chegamos à conclusão nenhuma, mas tivemos um bom descanso das aulas. Reuniões de nada adiantam, e todo mundo sabe. Há muito faz-de-conta, e muita manipulação. Por isso as reuniões em nossa escola representam perda de tempo de todo mundo, e acabam promovendo o descrédito no mecanismo de participação e o cultivo do faz-de-conta, muitas vezes com custos elevados (LÜCK, 2006a, p. 24).

Dessa forma, é preciso reafirmar que a participação não se resume a discussão e muito menos a uma simples concordância sobre a questão apresentada. É preciso a compreensão, o envolvimento e ainda, o compromisso com os resultados.

Outra ilustração trazida por Lück, também apresentada por uma professora, coloca em evidência outra questão referente a participação:

[...] numa reunião de meu departamento, tínhamos na pauta duas questões: avisos e informações administrativas, e a decisão sobre oferta de disciplina no período de férias para alunos que haviam perdido alguma disciplina no período regular de aulas, a fim de que pudessem regularizar o seu ano escolar. Inicialmente, gastamos duas horas e meia discutindo sobre se deveríamos fechar com uma parede provisória um espaço no fim do corredor

– uma questão que não estava na agenda -, para ali fazer um ambiente de cafezinho e encontro de professores. Quando, finalmente, foi tomada esta decisão, sobrava apenas meia hora para discutir o assunto principal. Foi então rapidamente proposta a questão, e levantados prós e contras a respeito. Rapidamente, ultrapassou-se o tempo para o término da reunião e professores foram saindo por causa de seus compromissos pessoais e, finalmente, foi encerrada a reunião sem nenhuma decisão a respeito da questão proposta. Como resultado, os alunos ficaram sem oferta de disciplinas no período de férias, pois não haveria mais tempo para tomar as medidas administrativas necessárias (LÜCK, 2006a, p. 25).

Esses são exemplos que ocorrem devido à ausência de uma gestão participativa eficiente e competente, e ainda (Lück, 2006), a falta de visão, e a resistência a mudanças entre outros fatores, tornam os resultados negativos.

Paro (2016) também aceita o fato de que ao falarmos: a *gestão democrática na escola*, o termo já traz embutido a participação. Porém, é preciso deixar claro, que é a participação nas decisões e nas execuções, enquanto participação no poder.

Paro (2016) ainda afirma que:

[...] a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é estar convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades (PARO, 2016, p. 23).

Então, é preciso que a participação aconteça como um processo construído coletivamente uma vez que, a mesma não pode ser obrigatória. Faz-se necessário compreender como essa participação da comunidade escolar vem ocorrendo dentro da escola e encontrar maneiras de que a vivência democrática, através da participação, seja uma realidade.

Dessa forma, é necessário evidenciar que o termo democracia, embora seja um discurso comum e que muitos se digam democráticos, na prática isso não acontece, até porque, o uso da palavra não é suficiente para efetivá-la realmente.

Paro (1986) ainda considera que a gestão participativa se constrói por forças políticas e facultam o bem público na estrutura social onde a escola se encontra inserida. O autor destaca que:

[...] a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva onde, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (PARO, 1986, p. 46).

O autor evidencia que a gestão participativa apresenta respostas, alongo prazo, porque é preciso a interrupção de práticas centralizadoras para uma gestão que priorize a participação de todos os envolvidos na escola e na comunidade escolar.

De tudo o que foi dito sobre participação, ainda destaca-se:

[...] a participação se funda no exercício do diálogo entre as partes. Essa comunicação ocorre, em geral, entre pessoas com diferentes formações e habilidades, ou seja, entre agentes dotados de distintas competências para a construção de um plano coletivo e consensual de ação (BRASIL, 2004, p. 25).

Essa afirmação coloca o diálogo em local privilegiado, não pode haver discussão e debates se não se evidenciar as diferenças, que são inerentes ao ser humano.

Há que se compreender que a educação se ocupa das relações entre pessoas com objetivos, vontades, expectativas e conhecimentos diferenciados, mas quando o trabalho é tratado com comprometimento, diálogo e responsabilidade qualquer obstáculo pode ser resolvido no coletivo.

Finalizando essa reflexão, pode-se ressaltar (BRASIL, 2004, p. 15) que a participação não se decreta, não se impõe e, portanto, não pode ser entendida apenas como mecanismo formal/legal.

### **3.3.2 Gestão Democrática e Autonomia**

A LDB em seu artigo 15 detalha que: “[...] os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira” (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, a LDB dá liberdade para que os sistemas de ensino organizem suas leis levando em conta a qualidade do ensino dentro do princípio de autonomia.

A busca pela autonomia na escola não é tarefa fácil, obter independência e liberdade, quando se trata da multiplicidade dos diversos agentes sociais participantes da estrutura educacional, no mínimo, é uma incumbência complexa.

Sabe-se que para se construir uma gestão democrática é preciso rever a forma como a escola encontra-se organizada e, para tanto, é imprescindível que a

comunidade escolar tenha soberania para o debate coletivo, requerendo que pense, discuta, avalie, enfim, efetive o projeto pedagógico tendo a compreensão que ali estão registradas exatamente o que a comunidade quer alcançar e que decidiu conjuntamente (NAVARRO et al., 2004).

Como conceito de autonomia nos reportamos a Barroso que afiança:

[...] o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a 'independência'. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras (BARROSO, 2013, p. 25).

Neste conceito pode-se dizer que a autonomia não é definida através de normas e leis, mas sim, que ela se faz na vivência diária, em decorrência da participação e das relações que vão se aprimorando entre os sujeitos no respeito as suas leis.

A descentralização do sistema educacional e a autonomia da escola são procedimentos que se complementam e são também dependentes, pois, a escola, fazendo parte do sistema, tem com ele relações institucionais, e, para ele, há de prestar contas das práticas realizadas e do produto obtido e, ainda, cumprindo com as regras estabelecidas pelo sistema que, por sua vez, tenta assegurar e responsabilizar-se por sua harmonia.

As políticas educacionais previram a descentralização da educação para facilitar a administração dos sistemas de ensino em especial, as escolas. Dourado (2003, p. 20) afirma que, pelo contrário, ficaram concentradas no Governo Federal, tanto o controle das políticas, a gestão da educação e das escolas.

Dourado diz que:

[...] a defesa da gestão democrática implica luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, pela implementação de processos colegiados nas escolas, pela garantia de financiamento das escolas pelo poder público, dentre outros (DOURADO, 2003, p.20).

Observa-se que as decisões fundamentais para o funcionamento da escola são decididas longe dela, sem a participação coletiva dos maiores interessados, a comunidade escolar. Essas decisões dizem respeito ao andamento escolar como um todo, sejam elas, contratação ou nomeação de professores, diretores, técnicos, pessoal de apoio, avaliações, uso de recursos, capacitações, enfim, essas e outras decisões são tomadas de forma centralizada e, às vezes, por pessoas que não conhecem a realidade da escola.

Para que a escola possa cumprir com sua função social, é preciso possuir autonomia para decidir, combinando-a com espaço de gestão compartilhada.

Dourado (2003) contribui com a reflexão afirmando que:

O processo de luta pela democratização da gestão escolar passa pela superação dos processos centralizados de decisão, pela defesa de uma administração colegiada, na qual as decisões nasçam das discussões articuladas com todos os segmentos envolvidos na escola, pela clareza do sentido político e pedagógico presente nessas práticas e da sua importância como fenômeno educativo a ser construído cotidianamente (DOURADO, 2003, p. 21).

A autonomia é compreendida pelo senso comum como uma forma de alguém possuir total liberdade para construção de projetos.

Todavia, esse conceito está um tanto distante do real significado da autonomia que, muito embora prenuencie liberdade, também determina responsabilidade da comunidade escolar.

Sabe-se que o poder de decisão, bem como a liberdade de gestão é condição para uma gestão democrática. Uma instituição escolar que não possuir autonomia, certamente encontrará dificuldade no exercício de gestão democrática e de educar para a cidadania. Esta gestão passa necessariamente pela sala de aula, pelo projeto político pedagógico e pela autonomia.

Logo, para Barroso (2013, p. 25) autonomia é: “[...] uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com suas próprias leis”.

Nesse conceito é deixado para trás a ideia de uma autonomia baseada apenas no princípio jurídico administrativo, antes, é preciso ter claro que a autonomia na instituição escolar acontece da ligação de outras vontades como autonomia na gestão, possuir recursos geridos na própria escola, comando com liderança de um diretor em conjunto com a comunidade e, não menos importante, a competência pedagógica. A

autonomia não pertence aos pais, professores ou diretores, mas ocorre pela interação destes, segundo Barroso:

Não há *autonomia da escola* sem o reconhecimento da *autonomia dos indivíduos* que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa. Não existe uma *autonomia* da escola em abstrato, fora da ação autônoma organizada dos seus membros (BARROSO, 2013, p. 27).

Desta maneira, não há como fortalecer a autonomia na escola criando-se roteiros ou regulamentos como forma de divisão de poderes. É necessário que sejam concebidas circunstâncias que consintam, conforme Barroso (2013): “[...] libertar as autonomias individuais e dar-lhes um sentido coletivo”.

O fundamental não está em oferecer mais ou menos autonomia, e sim, compreender que a autonomia na escola tem um valor único para sua estrutura organizacional podendo alcançar objetivos que estão concentrados na formação dos alunos.

Dito isto, buscamos em Lück mais conhecimentos sobre autonomia que, para ela, será superada: “[...] a prática do exercício vazio e descomprometido do discurso sobre autonomia e do seu entendimento como um valor em si mesmo (LÜCK, 2006a, p.63).

A autonomia, quando se reflete sobre a gestão democrática, é o conceito mais apontado. A legislação educacional também a menciona devido sua importância para a democratização da gestão<sup>8</sup>.

Apesar da importância da autonomia, não é raro a percepção de que ela, muitas vezes, é muito mais uma fala, um plano a ser levado a cabo um dia na escola, do que um fazer concreto de objetivos já traçados. Outras vezes, segundo Lück (2006a), é simplesmente uma conceituação usada para esconder a não atitude no sentido do fazer acontecer, ignorando-se a autonomia como um valor.

Para Lück (2006), entende-se que autonomia, no contexto da educação:

[...] consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola e melhoria da qualidade do ensino que oferece, e da aprendizagem que promove pelo desenvolvimento de sujeitos ativos e

---

<sup>8</sup>O Art.15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96- estabelece que: “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” (BRASIL, 1996).

participativos. Autonomia de gestão escolar é a característica de um processo de gestão que se expressa, quando se assume, com competência, a responsabilidade social de promover a formação de crianças, jovens e adultos, adequada às demandas de vida em uma sociedade em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas, a partir de decisões consistentes e coerentes, pelos agentes, levando em consideração, objetivamente, as condições e necessidades expressas desses jovens e crianças, devidamente compreendidas, no contexto de sua sociedade. (LÜCK, 2006a, p. 91).

Essa é uma forma de significar autonomia na estrutura escolar, aplicando na escola e fazendo seu eco repercutir em sua forma de gestão. A autonomia, para concretizar-se, deve respaldar-se em princípios democráticos de construção coletiva.

A autonomia, segundo Dourado (2003), possui quatro dimensões que devem articular-se entre si, a saber, a autonomia administrativa onde a escola concebe e executa seus planejamentos; a autonomia jurídica que consiste em criar normas, respeitando os ditames da lei; a autonomia financeira que nada mais é que a instituição possuir recursos financeiros para que a escola possa funcionar com eficiência, e, por fim, a autonomia pedagógica, que está na liberdade em indicar modelos de ensino e de pesquisa.

Essas dimensões demonstram que a ligação entre elas são fundamentais no desempenho da escola e que a autonomia se apresenta diferente em cada escola porque cada qual apresenta peculiaridades únicas, assim como seus planejamentos são também são únicos e exclusivos, elaborados pela coletividade.

Dourado (2006) ainda complementa que:

[...] ao defendermos a autonomia da escola, estamos defendendo que a comunidade escolar seja independente e tenha liberdade para coletivamente pensar, discutir, planejar, construir e executar o plano político pedagógico almejado pela comunidade (DOURADO, 2006, p. 70).

Então, concluindo, o projeto político pedagógico é uma construção coletiva tendo por base a realidade da instituição escolar. Entretanto, sem autonomia a escola não é independente nem possui liberdade de ação.

### **3.3.3 A Escolha de Diretores enquanto princípio democrático**

Conforme mencionado anteriormente, e a título de acentuar, retornamos a década de 1980 que se caracterizou como um período de conquistas no que se refere



à educação no país. A Constituição Federal de 1988 retratou os desejos da sociedade que reclamava por democracia. Não somente à Constituição, atrás dela vieram a LDB e posteriormente o PNE, que se voltaram ao esforço de oportunizar o exercício da gestão democrática e a democratização do ensino tendo como argumento central, a participação coletiva.

Aos olhos de Paro (2003), o modo como o gestor escolar é escolhido tem função significativa, juntamente com outras condições institucionais para a participação e que são decisivas, ou seja:

[...] dizem respeito à forma como a escola se estrutura internamente em termos de distribuição do poder e da autoridade na gestão do trabalho e das relações que aí se dão. A esse respeito, ganha destaque o papel reservado ao diretor, como autoridade máxima na instituição escolar (PARO, 2003, p. 7).

Isso quer dizer da importância do diretor na trama organizacional que vai se definindo na estrutura da escola e, ainda, dos vínculos que vão sendo criados e das normas ajustadas para a execução de tal responsabilidade, o gerenciamento da unidade escolar, conforme for conduzida assegurará ou não a gestão democrática através do envolvimento de toda comunidade escolar no processo de tomada de decisões e mais, no funcionamento da organização escolar como um todo.

Tendo em vista que a democracia se estabelece quando a comunidade escolar tem participação nas atividades escolares, a escola deixa de ser um espaço isolado da sociedade passando a ser um local que aceita novas idéias e, portanto, construtora de novo saberes.

Ainda sob a visão de Paro (2003, p.8), são três as possibilidades para a escolha de diretores, sendo que em cada uma cabem modificações: “[...]a) nomeação pura e simples por autoridade estatal (governamental ou não); b) concurso de títulos e provas; c) eleição”.

O autor acredita que a opção C, eleições, tem sido a mais utilizada nos últimos tempos, seja devido às argumentações e discussões que se desenvolvem, seja por conta de práticas já vivenciadas país afora, tanto nas redes estaduais como municipais e, como bem lembra Paro (2003):

[...] esses processos eletivos têm sido propostos e realizados no contexto de outras medidas tendentes à democratização da gestão escolar, como a criação de conselhos de escola deliberativos, compostos por professores,

funcionários, alunos e pais, e a regulamentação dos grêmios estudantis livres, que se verifica durante e a partir da paulatina redemocratização do país que se processou no decorrer da última década (PARO, 2003, p. 8).

No olhar de Dourado (2006) as proposições mais comuns para escolha de diretores são:

[...] a) diretor livremente escolhido pelos poderes públicos; b) diretor de carreira; c) diretor aprovado em concurso público; d) diretor indicados por listas tríplexes ou sêxtuplas ou processos mistos; e) eleição direta para diretor (DOURADO, 2006, p. 62).

Na observação de opiniões entre Paro (2003) e Dourado (2006) quanto à indicação de diretores, embora expressas de formas diferenciadas a conclusão final não se distingue inteiramente. Dourado (2006) afirma que o diretor livremente indicado pelos poderes públicos nada mais é que um cargo de confiança, no qual o governo opta de forma bastante estratégica por um nome para atuar na função de diretor. Paro, por sua vez, diz que a nomeação pura e simples pode acontecer, ou: “[...] com a exigência previa de qualificação específica e um mínimo de experiência, ou por razões político-clientelistas, ou por uma combinação dos dois critérios” (PARO, 2003, p. 14).

Conseqüentemente, essa forma de escolha anda na contramão da gestão democrática, uma vez que desconsidera a opinião dos demais participantes da comunidade escolar e, ainda, a escolha fica caracterizada por favoritismo e também obedecendo a processo hierárquico e autoritário.

Contudo, Navarro et al. (2004) afirma que todas essas modalidades de escolha para diretores apresentam ideias importantes, porém faz colocações no sentido de que a:

[...] complexidade do processo de gestão implica considerar algumas exigências para a escolha do diretor: a efetiva participação das comunidades local e escolar, a proposta pedagógica para a gestão e a liderança dos postulantes ao cargo (BRASIL, 2004, p. 34).

Para o autor, todas as formas de escolha se caracterizam como um trabalho, no mínimo, intrincado, tendo em vista os conhecimentos e posicionamentos político-ideológicos dos integrantes das discussões serem bastante diferenciadas.

Navarro et al. (2004) valida as colocações de Paro e Dourado e acrescenta que essa modalidade de livre indicação diz que historicamente:

[...] essa modalidade parece ter contemplado as formas mais usuais de clientelismo, na medida em que se distinguia pela política do favoritismo e da marginalização das oposições, e o papel do diretor não contava com o respaldo da comunidade escolar. Essa modalidade articulada ao conservadorismo político permitia, portanto, a transformação da escola em um espaço instrumentalizador de práticas autoritárias e mecanismo de barganhas políticas as mais diversas, evidenciando forte ingerência na gestão escolar (NAVARRO et al., 2004, p.35).

Quanto à escolha de diretores através de provas e títulos, Paro (2003) se refere a eles como *escolha por concurso*. Esse critério, conforme o autor, encontra apoiadores e as razões se baseiam na moralidade pública e na utilização de parâmetros técnicos para escolha de dirigentes. Paro admite que:

[...] tal argumentação tem sua origem na contraposição à alternativa clientelista de nomeação por critérios político-partidários e, portanto, na convicção de que os cargos públicos não devem ser distribuídos por apadrinhamento político tendo-se de garantir a democratização do acesso a eles, por meio de concursos, considerados a forma mais avançada, objetiva e imparcial de fazê-lo (PARO, 2003, p. 19).

Interessante refletir as colocações do autor quanto a esse sistema via concurso onde ele argumenta a falta de democracia uma vez que, ao ser aprovado e chamado pelo órgão competente, neste caso, a secretaria da educação, o candidato pode escolher a escola com cargo de direção disponível e, como afirma Paro (2003, p. 26): “[...] o diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor”.

Entretanto, e apesar das reflexões acima, o autor (2003) considera esta forma de se assumirem cargos públicos uma das mais eficazes (parcialmente), para uma avaliação mais técnica, porém sugere que se aprimorem os mecanismos utilizados nos concursos podendo estar sendo acrescentados, entre outros, estágios probatórios e entrevistas cujo objetivo está em fomentar maior competência, apontando como proveitoso no critério concurso, a objetividade que oportuniza a todos igualdade de condições.

Dourado (2006), esclarece que o critério de escolha para ingresso por concurso público:

[...] nasce como contraponto à indicação política. Vários interlocutores tem defendido essa forma de ingresso por transparecer objetividade na escolha por méritos intelectuais. Por entendermos que a gestão não se reduz à dimensão técnica, mas configura-se como ato político, consideramos que essa modalidade valoriza demais as atividades administrativas e burocráticas

e secundariza o processo político-pedagógico mais abrangente (DOURADO, 2006, p. 62).

Por mais que muitos defendam o ingresso na carreira pública por concurso, segundo Dourado (2006), essa não parece ser a melhor forma, já que também ignora a participação coletiva e mais, tem o poder de converter os diretores em *donos da escola* (DOURADO, 2006, p. 62), pois, estas, permanecem sob o comando de um diretor até sua saída, ou seja, na sua aposentadoria.

Navarro et al. (2004) parte em defesa do concurso público asseverando que: “[...] ao nosso ver, deve ser bandeira a ser empunhada como forma de ingresso no setor público” (NAVARRO et al., 2004, p. 35).

O autor vai além, assegurando que esse modo de escolha tem sido esquecida por uma grande maioria dos estados e municípios apesar de demonstrar uma escolha precisa e formal ligada a competência e merecimentos próprios.

Na visão de Navarro et al. (2004), quanto ao diretor de carreira, o autor afirma ser esta forma de escolha pouco utilizada, pois o acesso ao cargo depende de certos fatores. Esses fatores normalmente estão relacionados ao plano de carreira e, na falta dos mesmos:

[...] tal modalidade, tendo em vista o dinamismo da prática educativa, reforça, na maioria dos casos, a manutenção da ingerência e do clientelismo no cotidiano escolar, além da exclusão da comunidade escolar na definição de seu destino. No setor público apresenta-se como uma variação da modalidade de indicação política, apesar de parecer fundada no mérito das pessoas (BRASIL, 2004, p. 34).

Outra forma de escolha defendida por Dourado (2006) refere-se às listas tríplexes onde as comunidades escolares sugerem nomes que serão avaliados e selecionados pela chefia maior. Nesse processo, pode ocorrer uma segunda etapa onde o escolhido será avaliado de diferentes maneiras a fim de ter sua capacidade confirmada para exercício do cargo de direção da escola.

Dourado (2006) afirma que, são dois os benefícios obtidos, um deles está na participação da comunidade e o outro se refere ao tempo no cargo, antecipadamente definido.

Apesar de apresentar suas vantagens, Dourado (2006, p. 63) assinala a possibilidade de acontecer indicação por critérios: “[...] não político-pedagógicos, com

uma suposta legitimação da comunidade escolar em nome do discurso de participação/democratização das relações escolares”.

Neste caso, Navarro et al. (2004) respalda a fala de Dourado (2006) e também questiona: “[...] é importante identificar se o papel desenvolvido pela comunidade escolar é decisivo ou, apenas, legitima o processo amparado no discurso da participação e da democratização das relações escolares” (NAVARRO et al., 2004, p.37).

O critério através de eleição é visto por Paro (2003) como um instrumento democrático, porém ele menciona como fundamental a democratização da escola onde, além da acessibilidade aos seus serviços, a participação (tão incansavelmente discutida) no que diz respeito às decisões a serem tomadas, inclusive na escolha de gestores.

Dourado (2006) corrobora com as reflexões de Paro (2003), expondo que:

[...] O processo de democratização da escolha de diretores tem contribuído para se repensar a gestão escolar e o papel do diretor e do conselho escolar. A democratização da gestão por meio do fortalecimento dos mecanismos de participação na escola, pode se apresentar como uma alternativa criativa para envolver os diferentes segmentos da comunidade local e escolar e problemas vivenciados pela escola (DOURADO, 2006, p. 66).

Portanto, é necessário que aqueles que fazem uso do ensino público compreendam a importância de exercitar seu direito e participar das decisões e dos caminhos da escola e, sendo assim, compreender que, as eleições para gestores estão absolutamente em conformidade com as bases democráticas.

A eleição direta é tratada por Dourado (2006, p. 64) como: “[...] uma modalidade que se propõe a valorizar a legitimidade do dirigente escolar como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar”.

Paro (2003) acrescenta em suas reflexões que o candidato eleito deve permanecer unido à comunidade que o elegeu procurando ouvir suas demandas e tentando resolvê-las, esquecendo das vontades e dos interesses dos governantes.

O autor ainda salienta que a eleição perde seu valor se o governo pode, por algum motivo, demitir o escolhido pela comunidade esclarecendo que quando o eleito não atende vontades particulares ou o esperado pelos governantes que vê o diretor como:

[...] um funcionário que, mesmo eleito, pode ser demitido a vontade pelo Poder Executivo é a mesma que atende ao diretor como mero preposto do Estado, exercendo sua autoridade sem levar em conta as peculiaridades de cada escola e os interesses daqueles a quem comanda (PARO, 2003, p. 75).

Diante das discussões a respeito, a eleição se caracteriza como um princípio de descentralização, já que a participação é seu elemento mais significativo e que acaba por afastar as práticas tradicionais onde os cargos de confiança e os interesses partidários somente progrediam.

Navarro et al. (2004) também concorda que as eleições diretas são a maneira mais democrática de escolha, mas que também apresenta controvérsias, porque acredita-se que está relacionada ao resgate dos caminhos da escola pela escola. E, como o processo de eleições se dá por diferentes maneiras, muitas coisas podem surgir neste caminhar como a definição do colégio eleitoral, transparência no processo, entre outros (NAVARRO et al., 2004, p. 37).

Nesse contexto, as eleições são consideradas como caminhos para a participação e para o conhecimento da gestão democrática que não deve ficar reduzida à prática educativa, mas antes, buscar reformas na convivência em uma sociedade que ainda age autoritariamente.

Aqui, recorreremos a Saviani (2000), que nos lembra da importância do papel educativo do diretor ao assegurar que:

Ao diretor cabe, então, o papel de garantir o cumprimento da função educativa que é a razão de ser da escola. Nesse sentido, é preciso dizer que o diretor de escola é antes de tudo, um educador; antes de ser um administrador ele é um educador. Mais do que isso: em termos típico-ideais, ele deveria ser o educador por excelência dado que, no âmbito da unidade escolar, lhe compete a responsabilidade máxima em relação à preservação do caráter educativo da instituição escolar (SAVIANI, 2000, p.208).

Nessa perspectiva, é preciso que a escola se dê conta desse compromisso educativo, articulando as bases e os conceitos democráticos. O trabalho de gestão exige um diretor que domine o exercício em sala de aula, que é também o espaço principal da unidade escolar.

Outro aspecto de relevante importância no que se refere ao diretor, segundo Paro (2016), diz respeito precisamente:

[...] a função atual do diretor que o coloca como autoridade última no interior da escola. Essa regra, astutamente mantida pelo Estado, confere um caráter

autoritário ao diretor, na medida em que estabelece uma hierarquia na qual ele deve ser o chefe de quem emanam todas as ordens na instituição escolar; leva a dividir os diversos setores no interior da escola, contribuindo para que se forme uma imagem negativa da pessoa do diretor, a qual é confundida com o próprio cargo; faz com que o diretor tendencialmente busque os interesses dos dominantes em oposição ao interesse dos dominados; e confere uma aparência de poder ao diretor que em nada corresponde à realidade concreta. É preciso, pois, começar a lutar contra esse papel do diretor (não, entretanto, contra a pessoa do diretor). (PARO, 2016, p. 16).

Dessa forma, o autor recomenda maiores análises, porque ao dividir entre todos os poderes de decisão, ou seja, chamando a comunidade a participar, o diretor, de forma alguma, está perdendo a autoridade, mas *dividindo responsabilidades* (PARO, 2016). Quanto maior for a participação nos processos decisórios na escola maior autonomia ela terá.

Portanto, é verdadeiro afirmar que a eleição para escolha de diretores é fundamental no processo de gestão democrática do ensino, mas não é o único. Assim, é preciso a articulação deste processo a outros instrumentos de participação, como o Conselho Escolar.

### **3.3.4 O Projeto Político Pedagógico como mecanismo de gestão democrática**

Particularmente a partir da década de 1980 a escola democrática passou a ter lugar central nas preocupações sobre os rumos da escola e na busca de uma educação de qualidade.

Partindo desse entendimento, a autonomia da escola juntamente com a participação do coletivo tornou-se condição para a gestão democrática que, por sua vez, conduz a construção do projeto político pedagógico, daqui por diante, denominado PPP, que é um mediador na transformação da escola onde, através dele, a comunidade encontra seu norte, delineando seus próprios princípios, escolhas e diretrizes, para que possam debater sua escola, expor seus descontentamentos, fazer acontecer novas convivências e conhecer novos valores. E que, ao final dessa construção coletiva nasça um documento que expresse um resumo de todo trabalho realizado em grupo.

O PPP tem um local privilegiado na elaboração de processos de participação e, em vista disso, na realização da gestão democrática. Comprometer-se com os muitos atores na construção desse projeto pedagógico, não resta dúvida, é um grande

desafio, assim como também o é para a construção da gestão democrática. (BRASIL, 2004, p. 22).

A Partir da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDB, enfatizamos o: “[...] Artigo 13. Os docentes incumbir-se-ão de: I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; VI – colaborar com as atividades de articulação da escola, das famílias e da comunidade”.

O artigo 13<sup>9</sup> trata especificadamente do compromisso dos professores, está totalmente direcionado às incumbências que lhes cabem, estas incumbências estão distribuídas em seis princípios sendo, segundo o professor João Carlos Palma Filho:

[...] algumas óbvias, como a que afirma que o professor deve ministrar os dias letivos e as horas aula estabelecidas, além de estar obrigado a participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional (PALMA FILHO, 2010, p.5).

Todavia, neste caso, o que nos interessa são os incisos I e VI, que abordam e dão ênfase ao PPP.

O inciso primeiro determina que cada professor participe da elaboração da proposta pedagógica da escola e essa participação do docente é fundamental para que a escola se torne real enquanto estabelecimento de ensino, com a presença e atuação dos profissionais da educação.

A sexta incumbência estabelece que os professores devem integrar-se às famílias e as comunidades, portanto, os problemas dos professores se tornam problemas dos pais e das comunidades. Deve existir responsabilidade conjunta quando se trata de aprendizagem, motivação, interesse, recuperação e tudo que se trata do aluno na escola. Indo mais além, entende-se que todas as comunidades, sejam elas, grupos sociais ou religiosos, que convivem com as pessoas da comunidade em torno da escola devem participar da vida escolar, não apenas em questões educativas, mas em toda ordem de acontecimentos como a violência, o

---

<sup>9</sup>Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

- I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III - zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.



desemprego, a falta de perspectiva, enfim, fatores vivenciados no dia a dia das comunidades e que, de uma forma ou de outra, chegam aos muros escolares afetando a vida dos alunos.

Esse comprometimento que se exige dos docentes com a comunidade e com a construção do projeto pedagógico está também enfatizado no artigo 14, onde são apontados:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas de 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 básica na elaboração projeto pedagógico da escola;  
 II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Importante acentuar que fica a cargo dos sistemas de ensino criar as regras de acordo com a realidade local sobre a gestão democrática do ensino.

Ainda na LDB, em seu artigo 2º, determinada as finalidades da educação: “[...] o desenvolvimento pleno do educando, sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996).

Dourado acredita que (2006), o PPP também apresenta, como bases, objetivos educacionais idênticos. Para o autor, a discussão sobre o projeto pedagógico implica entendê-lo, portanto:

[...] como um dos principais instrumentos da escola para a organização do trabalho e das atividades da escola e, particularmente, para a definição de sua própria organização pedagógica. Sua construção deve ser coletiva, de forma a atender as necessidades da escola e da comunidade na qual se insere (DOURADO, 2006, p. 54).

Logo, para Dourado (2006), a construção do projeto pedagógico deve abranger todas as áreas, como as culturais, as sociais, as políticas, as particularidades da instituição escolar, sua infraestrutura, corpo técnico e, além disso, saber como optar pelo que é prioridade. Essa escolha somente poderá ser definida no coletivo, e, para tanto, a participação comprometida de todos faz-se imprescindível.

Corroborando e complementando esse pensamento, Veiga (2004) afirma que o PPP deve apontar um norte a ser seguido e que foi definido em conjunto. Assim:

O projeto pedagógico, ao se constituir em processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico

que desvele os conflitos e as contradições, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia e permitindo relações horizontais no interior da escola (VEIGA, 2004, p. 38).

Em vista disso, não resta dúvida de que a escola é responsável em construir, realizar e, por fim, avaliar o projeto pedagógico após terem coletivamente tomado as decisões baseadas nas funções da escola levando em conta os recursos disponíveis e agenda de atividades com seus respectivos prazos.

Assim, é válida a afirmação de que o PPP é construído por etapas, ele não nasce pronto, vai se organizando e se fortificando, conforme os integrantes dos debates vão conhecendo os aspectos da escola, suas carências, suas necessidades e, a partir daí, é possível estabelecer metas, objetivos e estratégias para que a qualidade na educação transforme-se em realidade.

É preciso esclarecer que o projeto pedagógico não deve ser construído somente para satisfazer obrigações burocráticas. Ele deve ser reformulado anualmente ou sempre que necessário e estar sempre à mão, para ser consultado, estudado, jamais se tornando um documento de gaveta, mas compreendê-lo como um instrumento único para a construção de uma escola democrática, pública e gratuita.

O PPP quando construído corretamente e de forma realmente participativa ajuda a instituição escolar a resolver suas demandas, alcançando seus objetivos, oportunizando troca de ideias, sugestões, ganho de experiências, onde todos trabalham pelo bem comum.

Pode-se dizer que a participação é indispensável nesse processo de construção, tanto do projeto pedagógico quanto da gestão democrática.

Todavia, mesmo se falando muito em gestão democrática e PPP, na prática ainda se percebe uma resistência em torno dessa temática. Veiga (2013, p.11) aponta que o PPP tem sido: “[...] objeto de estudos para professores, pesquisadores e instituições educacionais a nível nacional, estadual e municipal, em busca da melhoria da qualidade do ensino”.

Mesmo assim, a escola acaba por ver o PPP apenas como um documento burocrático e normatizador que precisa apenas ser concluído.

Entretanto, para que ele seja visto como a constituição da escola enquanto comunidade e, aceitar que nesta comunidade interagem pessoas diferentes (alunos,

pais, membros da comunidade, professores, funcionários) assumindo diferentes funções, sentindo-se acolhidos e participantes ativos, é preciso encontrar um local onde tenha lugar à *comunidade escolar*.

Nessa forma interativa vão se construindo os sujeitos e suas identidades, que por sua vez, se formam através de práticas intermediadas pela linguagem. Resumindo, a comunidade sendo formada por diferentes indivíduos tem diferentes papéis sociais e, portanto, atribuições diversas.

Contudo, Gadoti (1994) vê a comunidade como local de polêmicas que precisam ser negociadas porque levando em conta o caráter democrático do PPP convém priorizar quais conflitos que vão surgindo na comunidade uma vez que, cada um tem suas próprias idéias e individualidade, sendo necessário discutir a respeito.

Gadoti (1994) salienta que o projeto:

[...] supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus autores e atores (GADOTI, 1994, p. 579).

O autor também apoia a ideia de que o projeto pedagógico não deve ser construído para ser arquivado ou para ser entregue a autoridades competentes.

É preciso saber que o PPP jamais estará concluído, ele é um processo ininterrupto de construção, reflexão e reconstrução. Precisa ser vivido em todo tempo do processo educativo.

O PPP (BRASIL, 2004, p. 22) tem um local privilegiado na elaboração de processos de participação e, por consequência, na realização da gestão democrática. Comprometer-se com os muitos atores na construção desse projeto pedagógico, não resta dúvida, é um grande desafio, assim como também o é para a construção da gestão democrática.

---

#### 4. CONSELHOS ESCOLARES

Esclarecimento é a saída do homem de sua menoridade, da qual ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo. O homem é o próprio culpado dessa menoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. *Sapere aude!* Tem coragem de fazer uso de teu próprio entendimento, tal é o lema do esclarecimento. A preguiça e a covardia, são as causas pelas quais uma tão grande parte dos homens, depois que a natureza de há muito os libertou de uma direção estranha, continuem, no entanto, de bom grado menores durante toda a vida (Immanuel Kant, 2011, p.35).

Quanto ao capítulo terceiro, discutimos os conselhos escolares enquanto expressão da gestão democrática, onde se buscou a origem dos conselhos, enfatizando a importância desse órgão colegiado para a gestão democrática, além de compreender o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), e ainda, as atribuições e a composição dos conselhos escolares, seus problemas e suas conquistas.

Contextualizando o pensamento de Kant pode-se dizer que esclarecimento é deixar para trás a menoridade produzida pela própria pessoa que não tem coragem de tomar decisões sem a ajuda de outros. Segundo ele, é preciso deixar para trás o acomodamento e partir na busca pelo conhecimento.

*Sapere aude!* Ouse saber, pois é a partir daí que se estará apto a sair da condição de dependência das ideias dos outros.

Para que o esclarecimento aconteça é preciso, além da liberdade, acreditar no próprio potencial e, isto se torna um complicador, uma vez que muitos indivíduos estão acostumados a receber tudo pronto, faz parte do dia a dia, tanto no trabalho quanto na vida pessoal, vai se tornando natural. Com o tempo, se perde a habilidade de usar da liberdade para dar voz ao entendimento individual.

Para que deixemos a menoridade é necessário oportunizar uma transformação na maneira de pensar, deixando de lado o senso comum.

Toda essa reflexão leva a relacionar com a atuação dos conselhos escolares uma vez que, quando esse esclarecimento de fato acontece oportuniza os indivíduos a darem voz a seus próprios pensamentos e opiniões.

O conselho escolar na gestão da escola está intimamente ligado à participação da comunidade que é essencial para o êxito da escola, precisando ser estimulada

permanentemente, porém, são muitos os obstáculos que se sobrepõe à gestão democrática principalmente quando se trata de participação que é característica indispensável nos processos decisórios.

Compete a equipe diretiva da instituição escolar instigar e envolver a comunidade no dia a dia da escola tendo como objetivo maior a qualidade do ensino.

A Constituição de 1988 previu a participação da comunidade nas decisões e os conselhos são espaços públicos de conexão entre governo e sociedade, num exercício de democracia tanto representativa quanto participativa e, da cidadania, uma vez que, é função da escola formar o cidadão.

Entretanto, Paro (2016, p.23) nos alerta que: “[...] a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para se concretizar”.

#### **4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

O nascimento dos conselhos é bastante variado e vem de longa data, inclusive se embaralhando com a história da própria democracia e da política.

A literatura nos conta que os conselhos existiam há milênios, nas cidades-estados do mundo greco-romano e entre o povo hebreu, onde tiveram início, enquanto decisões coletivas, para gestão de grupos sociais.

Quanto à criação das cidades-estados nos idos dos séculos IX e VII a.C: “[...] podemos dizer que as cidades-estados formavam associações de proprietários privados de terra. Só tinha acesso à terra, no entanto, quem fosse membro da comunidade” (PINSKY; PINSKY,2008, p.320).

As cidades-estados foram se constituindo com o passar dos séculos, reunindo territórios agrícolas e, seus habitantes, foram se agrupando em comunidades protegendo coletivamente suas terras, interagindo numa relação de diálogo uns com os outros. O proprietário só vinha a existir dentro de uma comunidade concreta. Pinsky e Pinsky, aclara a questão dizendo que:

Propriedade individual da terra, fechamento do acesso ao território e ausência de um poder superior que regulasse as relações entre os camponeses foram os fatores essenciais na história dessas comunidades camponesas. Seus conflitos internos que, como veremos, foram intensos e crescentes, não podiam ser resolvidos no âmbito das relações de linhagem, nem pelo recurso a uma autoridade superior a todos. Tinham que ser resolvidos

comunitariamente, por mecanismos públicos, abertos ao conjunto dos proprietários. Aqui reside a forma mais antiga de política, como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era sua própria expressão (PINSKY; PINSKY, 2008, p. 33).

Ou seja, as cidades-estados iniciaram os espaços de decisões coletivas e com o passar do tempo foram se ampliando, a princípio, segundo Pinsky e Pinsky (2008, p.33) “[...] um espaço de poder, de decisão coletiva, articulado em instâncias cujas origens se perdem em tempos remotos”.

A Bíblia assinala que: “[...] a prudência aconselhara Moisés a reunir 70 *anciãos ou sábios* para ajudá-lo no governo de seu povo, dando origem ao Sinédrio, o *Conselho de Anciãos* do povo hebreu (BRASIL, 2004, p. 13).

No entanto, é claro que aquilo que entendemos por conselhos na contemporaneidade é um tanto quanto diferente ao entendimento bíblico. Ainda assim, ao pensar especificamente nos conselhos escolares, visto que estes pressupõem a democracia, eles nos remetem à Gestão democrática na educação.

A palavra “Conselho”, usada na gestão pública não é nova na história. Alguns dizem que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia.

A origem etimológica da palavra Conselho para Cury:

[...] vem do latim *consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (CURY, 2001, p. 47). (Grifos do autor).

Portanto, um conselho caracteriza-se por um encontro de cidadãos que se reúnem para discutir, dar opiniões, buscar soluções para interrogações públicas, então, de forma coletiva representando a diversidade de vozes de todo um grupo.

A gestão de uma comunidade através de um conselho com representantes populares encontrou sua expressão máxima na comuna de Paris em 1871, que foi a primeira tentativa de criação e implantação de um governo operário da história e, foi também, a primeira experiência de autogestão de uma comunidade que acabou perpetuando-se como símbolo.

Já no início do século XX outras formas de conselho tiveram início, não como gestão da comunidade, mas através de grupos sociais no ambiente de trabalho, destacam-se os Conselhos dos Operários com representatividade comunitária onde buscavam resolver tensões e conflitos.

No Brasil, (BRASIL, 2004, p.14) até a década de 80, imperava o Conselho dos Notáveis, pessoas cultas e instruídas, que serviam aos governantes tendo como critério para escolha, o próprio “saber”, cujo trabalho era de assessorar o governo na definição das políticas públicas. É possível afirmar que, a princípio, os conselhos eram formados por pessoas seletivamente escolhidas:

Os conselhos de anciãos das comunidades primitivas, que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude, foram sendo gradativamente substituídos, nos Estados-nacionais por conselhos de *beneméritos*, ou *notáveis*, assumindo caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos. O critério de escolha – dos mais *sábios*, dos *melhores*, *homens bons*, - que fluía do respeito, da liderança na comunidade local, passa, gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, econômico ou militar (BRASIL, 2004, p, 14).

Com a redemocratização do país, a população passou não apenas a querer, mas participar na gestão pública, discussão esta que chegou aos debates da constituinte que acabava por institucionalizar os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

Os conselhos hoje são uma estratégia de democratização atuando em diversos espaços das esferas municipais, estaduais e nacionais, atendendo à políticas setoriais como saúde, educação, cultura, esportes, enfim, nas mais diversas áreas há conselhos contribuindo no funcionamento das políticas públicas.

A partir da constituição de 88 os conselhos assumiram um caráter formal e reconhecido no processo de gestão democrática. Não lhes são atribuídas obrigações de governo, mas de voz mediadora entre o governo e a sociedade.

Os conselhos escolares trouxeram a confiança de relações democráticas na instituição escolar. Entretanto, muito ainda há que ser feito, uma vez que vivemos numa sociedade entranhada em relações de poder.

## **4.2 CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Nas formas de organização das sociedades passaram a existir muitos modos de se tomarem decisões coletivas e do interesse de todos. Como já mencionado podemos lembrar, do conselho dos anciãos, dos notáveis, através de reuniões com representantes falando pelos grupos, Dourado elucida que:

Os conselhos surgem como uma maneira de organizar através das civilizações, dos povos, num devir humano em que se busca distinguir o mundo das relações e práticas privadas do mundo das relações e práticas públicas ou coletivas. Em outras palavras, os conselhos não cuidam dos interesses individuais e domésticos, mas sim, dos interesses coletivos e públicos para assegurar o bem comum (DOURADO, 2006, p.61).

Pode-se dizer então que os conselhos, segundo Dourado (2006, p.61), ao serem estabelecidos se tornaram um local onde a cidadania tem lugar e com a “[...] valorização do sentimento de pertencimento, de acolhimento da pluralidade das vozes da comunidade, da incorporação e da defesa dos direitos sociais”, ou seja, uma importante ferramenta de participação e de tomada de decisões de forma coletiva e democrática.

É verdadeiro afirmar que o comitê escolar caracteriza-se por ser um dos mais significativos instrumentos de democratização da gestão na escola pública e que quanto maior for a participação da comunidade em tudo que diz respeito à escola, maiores serão as chances de construir-se uma instituição de ensino pública e popular.

O conselho na escola, para o PNFCE (BRASIL, 2004, p. 34), retrata a escola como sendo, “[...] a expressão e o veículo do poder da cidadania a quem a escola efetivamente pertence”.

E vai além, afirmando que:

O conselho será a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, desde os diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e a gestão de seu projeto político pedagógico. O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito (BRASIL, 2004, p. 34).

Logo, os integrantes dos conselhos não representam o governo (escola), eles falam para os dirigentes do governo (escola) em nome da comunidade. Assim, os conselheiros precisam traduzir a disparidade e a multiplicidade das muitas vozes da comunidade sendo representantes de suas vontades e necessidades.

Então, o conselho apresenta natureza pública, que se embaralha com o que é comum a todos os indivíduos falando por eles, ou seja, representando-os, porém não



impedindo que a participação direta aconteça, então, para Cury (2001, p. 48): “[...] na relação, governantes e governados, deve haver respeito de uns pelos outros e deste direito e respeito decorre a necessária publicização dos atos de governo”.

Cury (2001, p.48) nos lembra ainda, retomando a Constituição de 1988 que, em seu artigo 1º parágrafo único: “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Os conselhos escolares podem ser considerados como ferramentas que traduzem os desejos da comunidade da escola e não para legalizar as vontades do gestor escolar.

É elementar que os conselhos reúnam a compreensão do sentido social da escola. Para tanto, recorremos a Dourado que esclarece:

O homem, no processo de transformação da natureza, instaura leis que regem a sua convivência no grupo, cria estruturas sociais básicas que se estabelecem e se solidificam conforme vão se constituindo em espaço de formação do próprio homem. As relações que os homens estabelecem entre si e a natureza – nas diferentes esferas da vida social, mediadas por instituições por eles criadas, tais como instituições religiosas, trabalhistas, educacionais, sindicatos, partidos políticos e associações constituem-se em espaços de construção/reconstrução de saberes sociais e da história humana (DOURADO, 2006, p. 24).

O homem cria condições para a convivência coletiva, para suprir as carências dos indivíduos enquanto processo de formação e, é fundamental que haja aproximação e convívio desses sujeitos entre si, pois as ações a serem construídas a partir daí serão de constituição e reconstituição de conhecimentos.

Nessa aproximação, entre si e a natureza, vão sendo concebidas compreensões, consciência, saberes, discernimento, instrução, entre outros. Toda essa construção histórica que surge do convívio estabelece, nas palavras de Dourado:

[...] o que se chama de educação que, compreendida na perspectiva ampliada, define-se como prática social que se dá nas relações sociais que os homens estabelecem, nas diversas instituições e movimentos sociais por eles criados e modificados ao longo da história (DOURADO, 2006, p. 24).

A escola enquanto cumpridora de sua função social e trabalhando na formação de sujeitos históricos, precisa focar nas questões coletivas e sociais que vão se constituindo na vivência e na convivência.

Os conselhos na educação caracterizam-se como um dos instrumentos de gestão democrática na escola pública tendo, como propósito primeiro, a prática do

poder através da participação de todo entorno escolar, precisando decidir, quando for de sua alçada, e orientar a equipe diretiva naquilo que considerar sensato para o andamento da escola no sentido de fazê-la atingir seus objetivos. “O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito” (BRASIL, 2004, p. 34).

Outra questão relevante ao se tratar de conselho escolar, diz respeito à forma como a gestão do que é público é tratada. Estudiosos apontam que, pelo fato do dirigente sentir-se quase que proprietário da escola, o quadro de funcionários se torna uma espécie de quadro de empregados pessoais, forçando um processo de fidelidade do funcionário ao diretor (BRASIL, 2004, p.38).

Nesse caso, é possível denominar essas situações como composição patrimonialista do Estado uma vez que, não se estabelece uma diferença entre o que é público e o que é privado e, os conselhos, podem ser classificados com ferramentas restritivas do predomínio patriarcal burocrático.

Há de nos perguntarmos:

[...] como concebemos o poder? Como oportunidade de mando, de imposição da própria vontade, de apropriação de um cargo (espaço) público ou como responsabilidade social, de serviço a uma causa? O dirigente ‘imperador’ ou o dirigente ‘servidor da cidadania’? (BRASIL, 2004, p.36).

O que nos leva a outro questionamento: Como efetivar realmente uma gestão democrática na escola pública?

Esta resposta será encontrada no momento em que o patrimonialismo deixar de existir, esteja ele onde estiver: “[...] nos governantes, na burocracia ou nas corporações” (BRASIL, 2004, p.36). Substituindo-os por autonomia e participação.

Podemos ainda, fazer outra reflexão a respeito dos conselhos, enquanto órgãos colegiados como instrumento de gestão democrática, onde conta-se com a presença dos pais e de representantes da comunidade num assumir grupal e coletivo institucionalizado.

Para esse comprometimento, tão necessário a instalação de uma gestão democrática na escola pública, nós voltamos a Wittmann e Klippel que trazem para a discussão, Paulo Freire e sua Pedagogia do Oprimido, obra publicada em 1983, onde explica a educação bancária, cujo conceito nos diz tratar-se de transferência de

conhecimentos e, transferir, é totalmente distinto de construir. Segundo os autores citados:

Na transferência, não há estímulo à criticidade nem tampouco à criatividade. Opõe-se, portanto, ao ato pedagógico como processo de aprendizagem e, do conhecimento, como resultado de interações, relações – construção (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p.104).

Concluindo essa reflexão, a partir da visão dos autores acima mencionados, perguntamos se em nossas salas de aula observam-se processos de aprendizagem ou construção?

Assim, conclui-se que somente através das discussões e debates é possível oportunizar situações educativas de autonomia para a liberdade de nossos alunos.

Para isso, a convivência, a participação da comunidade e a reunião de conhecimentos num diálogo constante é condição obrigatória.

Importante ainda frisar que, os conselhos não se caracterizam como contestação e obstáculo aos dirigentes escolares, antes, são entidades de cooperação e associação como já dito anteriormente.

Para Wittmann e Klippel para que um conselho seja integrador é necessário observar:

[...]a necessidade de combinar critérios do saber e da responsabilidade social na sua composição. Isso significa que entre seus componentes deve estar representada a pluralidade de saberes: o acadêmico e o das experiências singulares de cada pessoa, bem como as vivências sociais (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p. 119).

Diante disso e, respeitando os princípios democráticos que necessariamente um conselho necessita para ter força e influência, seus próprios integrantes carecem de decidir coletivamente períodos, membros integrantes, número de reuniões, forma de eleição enfim, todos os pormenores que fazem parte da estrutura escolar para que assim, esse conselho possa cumprir com sua finalidade, tornando-se realmente uma estratégia de gestão democrática.

### **4.3 COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS ESCOLARES**

Os conselhos escolares apresentam uma proposta que objetiva o envolvimento de todos os segmentos da escola e da comunidade em seu entorno na estruturação

de uma educação com qualidade, através de uma gestão onde a divisão do poder e da responsabilidade tornem-se realidade.

Para o exercício de suas atividades a Junta Escolar apresenta uma divisão de suas competências que podem ser qualificadas em deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras. Segundo Castro:

- A função deliberativa refere-se à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais das ações pedagógicas, administrativas e financeiras quanto ao direcionamento das políticas públicas, desenvolvidas no âmbito escolar;
- A função consultiva refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas tomar decisões quanto às questões pedagógicas, administrativas e financeiras, no âmbito de sua competência;
- A função fiscalizadora refere-se ao acompanhamento e fiscalização da gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, garantindo a legitimidade de suas ações;
- A função mobilizadora refere-se quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação (CASTRO, 2008, p.31).

Na busca de um melhor entendimento, compreende-se a função deliberativa quando a lei confere aos conselhos escolares função de decisão, ou seja, o conselho delibera e envia ao Executivo: “[...] para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa” (BRASIL, 2004, p.23).

Nesta visão, e em poucas palavras, essa competência deliberativa nada mais é que a elaboração das normas que guiam a escola.

No olhar de Ciseski e Romão, entre os verbos que definem a função deliberativa encontram-se o elaborar, aprovar, decidir, deliberar e mais alguns que já de início demonstram: “[...] maior força de atuação e de poder na escola” (CISESKI; ROMÃO, 2004, p. 71).

No intuito de dar maiores esclarecimentos, buscamos em Werle, seu entendimento a respeito da deliberação. Segundo a autora, ela contém uma ligação ativa entre ação e discurso. E explica:

Não se pode olhar para uma discussão separada da ação. A deliberação não é simplesmente uma discussão orientada em direção à ou para a ação, mas um processo que ativamente busca engajar-se a valores e deles reconhecer diferentes posições. Deliberação é a forma que o discurso incorpora quando é dirigido a ação (WERLE, 2003, p 31).

Detalhando a função consultiva, esta diz respeito a um suporte dado via pareceres, quando acatado pelos membros do conselho e dando respostas a perguntas feitas, através de estudo das leis ou, apresentando soluções para a superação das dificuldades. Ao Executivo cabe: “[...] aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no parecer” (BRASIL, 2004, p, 23). Resumidamente, significa o assessoramento de situações levantadas pelos diferentes segmentos da escola.

Na visão de Ciseski e Romão, a função consultiva, como já explicitado no próprio nome: “[...] não toma decisões, apenas é consultado em relação aos problemas da escola” (CISESKI; ROMÃO, 2004, p.71). Pode-se então afirmar que a sugestão faz parte da sua função e que a direção tomará a decisão final.

Segundo os mesmos autores, os verbos que acompanham a função consultiva estão na ordem de analisar, opinar, propor, assessorar, entre outros que não concedem poder de decisão.

Quanto à função fiscal, esta acontece quando o conselho apresenta habilidade legal para supervisionar o cumprimento das ações. Complementando e exemplificando ainda, o acompanhamento das questões pedagógicas, administrativas e financeiras.

A função mobilizadora coloca o conselho como ponte entre governo e sociedade onde ele propõe formas de participação buscando sempre a qualidade na educação. Abreviadamente esclarecendo, essa função está em garantir a participação de todos.

Deste modo, o colegiado faz parte da dinâmica da escola, porque, além de promover o envolvimento de todos, ainda acompanha o que se desenrola diariamente e, em vista disso, se concretiza como local mais adequado para deliberações, reflexões e tomada de decisões coletivas.

Conforme os conselhos escolares forem se desenvolvendo, enquanto construção, junto à comunidade, certamente a democracia também estará se construindo e sendo vivida de maneira sólida e verdadeira.

#### **4.4 CONSELHO ESCOLAR ENQUANTO EXPRESSÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: AINDA UM DESAFIO**

No contexto da educação brasileira, nas últimas décadas, tem havido uma maior preocupação com a gestão da educação, partindo da compreensão que os problemas educacionais são múltiplos e complexos.

A gestão contribui na tentativa de vencer as insuficiências que são sentidas e, para Lück sente-se a falta de:

[...] a) orientação e liderança clara e competente, exercida a partir de princípios educacionais democráticos e participativos; b) de referencial teórico metodológico avançado para a organização e orientação do trabalho em educação; c) de uma perspectiva de superação efetiva das dificuldades cotidianas pela adoção de mecanismos e métodos estratégicos globalizadores para a superação de seus problemas (LÜCK, 2006a, p.23).

Com esse olhar, verifica-se a necessidade da união de esforços e competência coletiva para que essas dificuldades sejam superadas e que mudanças ocorram nos sistemas de ensino, até mesmo no significado da educação, que precisa levar em conta a necessidade de superar o autoritarismo vivido na escola e, partindo daí, sentir a educação como prática democrática. Lück, afirma que:

[...] há falta de reconhecimento de que a realidade é dinâmica e que os desafios e dificuldades experimentadas no processo educacional são globais e abrangentes, demandando ação compreensiva, perspicaz e crítica, pelo empenho de pessoas organizadas em torno de um projeto conjunto (LÜCK, 2006a, p. 25).

Se não for possível uma gestão responsável pela maneira de *ser e fazer* da escola, conforme Lück, toda dedicação e entusiasmo utilizado, não logrará êxito enquanto existirem projetos isolados, concepções burocráticas, soluções fragmentadas, sem participação ou planejamento, entre outros fatores que prejudicam a real gestão democrática da escola pública.

Corroborando nesta reflexão, Werle diz que estruturas burocratizadas e seguindo hierarquias que: “[...] reconhecem apenas papéis determinados e divisão de trabalho, produzem acordos com mínima negociação” (WERLE, 2003, p. 31).

Logo, por maior que seja a boa vontade da escola em favorecer métodos que gerem maior participação, não obterão sucesso, uma vez que os impedimentos burocráticos em conjunto com os valores hierárquicos inseridos na estrutura escolar não permitirão tal feito.

Uma constante reflexão do viver participativo desenrolado na escola se faz necessário, tendo em vista que, mesmo a instituição que obtém êxito no envolvimento

da comunidade nos processos decisórios, não tem como perpetuar essa participação e, além disso, vai favorecer a estruturação escolar em diversas frentes, conforme Ciseski e Romão que definem esse processo de contínua reflexão como:

[...] construção cotidiana e permanente de sujeitos sócio-políticos capazes de atuar de acordo com as necessidades desse novo que - fazer pedagógico-político, redefinição de tempos e espaços escolares que sejam adequados à participação, condições legais de encaminhar e colocar em prática propostas inovadoras, respeito aos direitos elementares dos profissionais da área de ensino. É necessário ainda que conheçamos as experiências, já vividas, tomemos conhecimento de seus limites e avanços e, num processo contínuo de prática e reflexão, superemos suas falhas aperfeiçoando seus aspectos positivos e criando novas propostas para os problemas que persistem (CISESKI; ROMÃO, 2004, p. 66).

Paro (2011, p.15) também reflete sobre a organização e funcionamento da escola focando no que tem sido feito para viabilizar a divisão de poder entre pais, professores, alunos, funcionários, equipe diretiva, promovendo a participação e, buscando assim, realizar os objetivos da escola.

Segundo o autor, para que a participação nas decisões da escola tenha maior efetividade, três fatores podem ser observados: mecanismos coletivos de participação, entre eles, podemos mencionar os conselhos escolares, as associações de pais e mestres, conselho de classe e grêmios estudantis; a escolha democrática de diretores e; proporcionar envolvimento de pais, alunos e professores.

No entanto, Paro (2011, p.16), os mecanismos coletivos representados pelas associações de pais e mestres e de pais e professores, não progrediram, seguem sem muitas surpresas. O grêmios estudantis foi deixado por conta dos alunos que não contribuíram no processo de tomada de decisões, como poderia ter acontecido se bem orientado e dirigido. Quanto ao conselho de classe, este, desempenhou um papel importante no que diz respeito às avaliações.

Dos instrumentos de coletividade na escola, o conselho escolar foi o que mais despertou interesse, esperança e receio. Paro assegura que o conselho foi:

Temido por diretores, que receavam perder seu poder no controle da escola; reivindicado por professores e suas entidades sindicais que pretendiam com ele minimizar o autoritarismo do diretor e ter acesso ao poder nas unidades escolares; e objeto de luta de movimentos populares que viam nele a oportunidade de reivindicar mais e melhor educação, o conselho de escola, junto com a eleição de dirigentes escolares, têm sido os elementos mais conspícuos das políticas educacionais daqueles sistemas de ensino que aceitam o desafio de democratizar a escola (PARO, 2011, p.17).

Mesmo assim, quando suas funções não são executadas a contento ou como determinam as leis, o colegiado não deixa de ser um mecanismo de extremo valor e importância que, mesmo não conseguindo colaborar na implementação da proposta democrática na escola, ele aponta os problemas, revela as disputas de interesse bem como a falta dele, no sentido de ter o conselho escolar implementado e funcionando dentro das expectativas.

São muitas as posições e as crenças relacionadas aos órgãos colegiados, como os conselhos escolares. Para uns, constituem-se uma ameaça, outros, os aceitam com reservas buscando enfraquecê-los, outros ainda, embora os aceitem, não veem neles competência para lutar contra o autoritarismo e há aqueles que os enxergam como forma de democratizar a gestão escolar.

Na tentativa de compreender melhor essas posições, nos valem de Ciseski e Romão, para eles, há aqueles que acreditam que os conselhos constituem uma ameaça devido ao poder que podem vir a ter e atrapalhar os planos autocráticos de poder. Para os que os aceitam, mas procuram fragilizar sua atuação, há todo um trabalho de deixar de lado o contexto histórico social, tratando a gestão como simples questão administrativa, e mais, para os autores:

Transformam-se em capatazes de políticas de cuja formulação não participaram e submetem os demais a atividades que também separam concepção de execução, preocupando-se somente com o rígido sistema de controle e fiscalização e de aplicação de sanções que vão da advertência à exclusão do sistema (CISESKI; ROMÃO, 2004, p.73).

Aqueles que não acreditam nos conselhos, acham ainda que se melhorassem as relações na escola não teria porque serem instituídos conselhos coletivos para tomada de decisões, pois todos seriam ouvidos, teriam vez e teriam voz. Porém, Ciseski e Romão afirmam que estes:

Esquecem-se de que, dificilmente, as pessoas formadas e vividas no autoritarismo apresentam aberturas para críticas, ao mesmo tempo que não abrem mão de dar a palavra final. Admitem, no máximo, os conselhos com funções meramente consultivas, baseando-se no 'espírito democrático' da direção, que sempre levará em consideração as críticas procedentes e oportunas e as sugestões consistentes e adequadas no momento (CISESKI; ROMÃO, 2004, p. 73).

Por último, os que realmente acreditam na democratização escolar com a ajuda dos conselhos escolares, enxergam como caminho institucional de decisão.



Acreditando, segundo Ciseski e Romão, (2004, p. 73): “[...] nas potencialidades transformadoras das decisões coletivas”.

Para uma melhor compreensão do que acontece na gestão escolar e a não aceitação plena dos conselhos escolares, é preciso entender que a escola tem permanecido autoritária e resistente a participação democrática. Boa parte das instituições escolares mantém um ensino tradicional que é aceito pela população enquanto senso comum, nada apresentando de democrático.

Paro esclarece que para a maioria das pessoas:

[...] a educação consiste apenas e tão somente na passagem de conhecimentos. Nessa perspectiva, existe alguém que sabe e alguém que não sabe, alguém que detém conhecimentos e informações e alguém que não os detém; a educação consistiria simplesmente na transmissão desses conhecimentos e informações dos primeiros para os segundos (PARO, 2011, p. 22).

Dessa forma, para ensinar basta conhecer o conteúdo da disciplina que vai repassar. Nessa concepção conteudista, não há preocupação pedagógica nem tampouco metodológica, o que vale é o conteúdo e, ainda recorrendo a Paro:

[...] o professor é mero repetidor de conteúdos, exige-se deste que conheça muito bem esse conteúdo, mas muito pouco de quem aprende. De quem aprende, seja uma criança, em plena fase de formação de sua personalidade, seja um adulto com a personalidade já formada, exige-se sempre a mesma coisa: o esforço incondicional em se apropriar daquilo que é ensinado, não importa a forma como isso é feito (PARO, 2011, p.23).

Essa educação, aceita pelo senso comum, combina com a estrutura da escola atual onde se enfatiza o repasse de conhecimentos, onde não se faz necessário um diálogo democrático e, sendo assim, também não precisa de uma escola democrática onde possa efetivar-se.

A fim de colaborar com as considerações acima, buscamos em Ciseski e Romão, a seguinte reflexão:

[...] Observemos uma aluna. Ela chega a escola, conversa no pátio com os amigos, brinca afoitamente para aproveitar cada segundo do recreio, estende a mão para pegar o prato de merenda, segue atentamente as explicações na sala de aula, recolhe o material para voltar para casa [...] Há quanto tempo ela está ali? Um ano, dois anos, três [...] Quantas horas diárias ela passa na escola? Quando concluir o ensino fundamental fará o quê? Conseguirá inserir-se no mercado de trabalho? Será uma cidadã ativa? Conhecerá seus direitos? Saberá exigí-los e lutar por eles? (CISESKI; ROMÃO, 2004, p. 65).

Nessa perspectiva, a escola tem os alunos cotidianamente e, de maneira intencional ou não, está ensinando, utilizando além do conteúdo, os vínculos que vão se formando. Entretanto, se essa aluna, somente escuta, terá muitas dificuldades em falar; se fala demais, não dominará a ciência do saber ouvir; se é individualista na execução dos trabalhos, certamente não aprenderá a tomar decisões coletivas e: [...] se só cumprir ordens, não aprenderá a estabelecer seus limites, se suas tarefas forem dirigidas, não aprenderá a ser criativa” (CISESKI; ROMÃO, 2004, p.65).

É viável dizer que, o aprendizado acontece quando o aluno se faz sujeito de sua aprendizagem e, uma das formas para que isso aconteça, será através da participação nos processos decisórios da escola.

Dessa forma, é fundamental que a instituição escolar compreenda que ao estruturar-se, seja em relação a conteúdos, seja na organização de tempo e de espaço, está trabalhando para formar e, partindo desse entendimento, há que se perguntar: formar qual tipo de ser humano para conviver em qual sociedade?

São muitos os interesses que surgem no contexto escolar e que tornam difícil a participação na gestão da escola e muitas são as justificativas para o bloqueio das relações democráticas, entre elas Paro menciona que:

[...] não são poucas as dificuldades em promover relações humanas mais cooperativas e solidárias no interior da escola, vividas por um diretor às voltas com problemas de segurança, falta de professores, insuficiência de funcionários, deterioração do prédio e equipamentos, falta de recursos financeiros para dar conta das inúmeras carências da escola (PARO, 2016, p.29).

Toda essa dinâmica precisa ser considerada na busca de uma solução, através de objetivos coletivos numa luta de todos os que fazem parte da comunidade escolar.

Outra circunstância que, segundo Paro (2016, p.35) é expressa por diretores e professores quanto à participação na vida escolar, está no fato de que há falta de vontade. Entretanto, o autor associa este desinteresse, muito mais a falta de encorajamento que a escola proporciona a questão participação e do insuficiente entendimento dos membros da escola sobre a real condição da instituição, bem como sobre suas ambições.

Paro (2016, p. 35), através de pesquisas, comprova que um dos problemas da falta de participação não vem da comunidade, mas sim da resistência da própria escola e, o que mais chama a atenção, está na total ausência de qualquer

compatibilidade entre a escola e a comunidade. Nesse sentido, o autor questiona: “Se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola”?

Essa pergunta, no mínimo, deveria acordar e alertar a escola para a necessidade da proximidade e conseqüente envolvimento com a comunidade.

Na tentativa de melhor compreender porque a participação da comunidade na gestão da escola pública e, logo, dos conselhos escolares, tem encontrado resistência, nos valemos da pesquisa realizada por Paro em 2016 numa escola cujas características não diferem da grande maioria das escolas públicas, nos abrindo caminhos para uma reflexão baseada na realidade.

Em se tratando das barreiras referentes à participação, Paro (2016, p.54) as classifica em limitantes materiais, institucionais, político sociais e ideológicos e vai relacionando esses fatores com a pesquisa realizada, oportunizando reflexões importantes para explicar o que se vive diariamente nas escolas públicas brasileiras.

Ao se tratar da restrição material o autor esclarece que:

Embora não se deva esperar que mesmo condições ótimas de trabalho proporcionem, por si, a ocorrência de relações democráticas e cooperativas, da mesma forma não se deve ignorar que a ausência dessas condições pode contribuir para o retardamento de mudanças que favoreçam o estabelecimento de tais relações (PARO, 2016, p. 55).

Isso significa, em poucas palavras, que a falta de recursos para quase tudo na escola está demandando tempo e energia para remediar a problemática. Esse tempo poderia ser canalizado para as mudanças das relações validadas na escola. Estas vão ficando sempre para depois e não se promove qualquer atitude para oportunizar a participação e o diálogo.

No que diz respeito aos professores, a preocupação está longe de ser a busca do diálogo quando preocupações mais urgentes são elencadas, como por exemplo, sua formação, que deixa a desejar e ainda, a preocupação com sua desvalorização enquanto profissional. A direção da escola, não consegue ofertar nem ao menos um local digno e adequado para uma reunião.

Paro (2016, p. 56), ao se referir às limitações institucionais julga que, levando em consideração a maneira como as escolas estão estruturadas, a hierarquia na oferta de cargos, ou por assim dizer, oferta de autoridade, pode ser lugar comum. Assim, constituindo:

[...] o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo (PARO, 2016, p.56).

Na pesquisa realizada constatou-se que a direção da escola, empossada por concurso e, sendo assim, sem a participação da comunidade, entretanto, sendo a representante pelo desempenho da mesma, se reporta apenas ao estado que: “[...] acaba, independentemente de sua vontade, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade” (PARO, 2016, p. 57). Quanto aos órgãos colegiados, especificadamente o conselho escolar, não apresenta relevância, sendo apenas uma formalidade.

Isso vem a confirmar que a participação democrática não surge naturalmente. Conforme Paro (2016, p.57), ela só é possível através de um processo histórico de construção coletiva e, mais uma vez justifica as dificuldades que a escola pública encontra para a efetivação dos conselhos escolares numa perspectiva democrática de gestão.

Quanto às restrições político-sociais, estas revelam uma série de interesses, cada qual, professores, funcionários, pais, alunos, com suas próprias ideias e conveniências. Diante da pesquisa, realizada por Paro (2016), observou-se que a participação de todos, não se trata de valorizar ou não os interesses individuais, mas de saber que eles existem, que tem motivos e, partindo desse pressuposto, buscar no coletivo as razões e soluções para a resolução das dificuldades proporcionando, ao final, um ensino com qualidade.

No dia a dia das escolas, não fica ausente a limitação ideológica. Paro (2016) a esclarece da seguinte forma:

[...] por condicionantes ideológicos imediatos da participação estamos entendendo todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros (PARO, 2016, p. 59).

Então, ao se incentivar a participação nas decisões escolares é preciso antes de tudo, conhecer a comunidade em todas as suas facetas, desde como se pensa e se age na comunidade, pois dependendo disso se saberá como agir.

Para exemplificar, o autor analisa que na escola pesquisada a comunidade tem extremas carências, tanto de escolaridade, quanto financeira e cultural o que, pode-

se supor, gerou falta de interesse pela aprendizagem dos filhos e, também, comportamentos violentos. Os estudantes, sofrendo de inúmeras carências, trazem para a escola o que vivenciam fora dela, sendo considerados desajustados e hostis, além de indiferentes pelos ensinamentos escolares de onde conclui-se que, por parte da escola se instala um olhar negativo em relação as famílias da comunidade.

Diante disso, em uma escola onde as relações são autoritárias e onde se menospreza o conhecimento da comunidade, essa se afasta, pois já compreendeu que não pode haver nem participação e nem diálogo nessa convivência.

Paro (2016, p.62) expõe que muitos dirigentes escolares se dizem a favor dos processos participativos e coletivos, porém ao serem questionados sobre como acontece tal participação na instituição sob o seu comando, as respostas são vagas e se percebe que não há nada pensado ou preparado para que tal participação ocorra, mas quando se trata de eventos e promoções, esta participação é bem-vinda, o que a reduz a simples execução.

No entanto, essa participação, segundo o autor da pesquisa, pode ser um primeiro passo para participações mais importantes, dando respaldo para novas relações.

Outra fala analisada na pesquisa se refere ao fato de que, segundo diretores e professores os moradores da comunidade não estão preparados, uma vez que nada sabe sobre a administração escolar e, nem culturalmente falando. Paro explica que esse pressuposto não deveria ser utilizado porque:

Tal alegação supõe a redução da administração escolar a seu componente estritamente técnico, quando a grande contribuição dos usuários na gestão da escola deve ser de natureza eminentemente política. É como mecanismo de controle democrático do estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola (PARO, 2016, p.65).

Assim, fica claro que o mais importante não é o conhecimento técnico que se possui e sim, com que força e vontade essa pessoa considerada despreparada tecnicamente, vai argumentar na defesa de seus direitos, na fiscalização da instituição como um todo e, ainda, e não menos importante, na busca junto a entidades superiores por melhores condições educacionais para uma melhor qualidade do ensino.

Desta maneira, o conselho escolar enquanto estratégia de gestão democrática, não pode ser tratado como uma questão pequena e sem importância (CISESKI;

ROMÃO,2004), pelo contrário, ele precisa ter espaço para contribuir com a instituição, fazendo valer suas atribuições de forma global, garantindo que:

[...] democraticamente, os membros da escola e da comunidade apreciem, opinem e proponham ações que contribuam para a solução dos problemas de natureza pedagógica, administrativa ou financeira da escola (CISESKI; ROMÃO, 2004, p.72).

Diante da abertura dada para a participação das instâncias colegiadas como autênticos representantes das comunidades escolares, é sabido que são inúmeras as razões que entram a participação da comunidade podendo ser mencionado entre tantas, a falta de capacitação permanente destes colegiados, tendo em vista que a participação demanda aprendizado, em especial numa sociedade que convive à parte de sistemas de decisão. Confirmamos esta alegação ao buscar em Ciseski e Padilha a seguinte afirmativa:

Um dos fatores que obstaculizam a participação da comunidade na escola é a ausência de programas sérios, consistentes e permanentes, que possibilitem a capacitação dos segmentos escolares (CISESKI; PADILHA, 2004, p.91).

Outra questão que merece ser mencionada a respeito dos desafios a serem enfrentados pelos conselhos escolares, refere-se ao fato de que os mesmos se constituem num espaço de relação de poder, até mesmo de influência. O simples fato de ser representante da comunidade no conselho o coloca numa posição de poder.

Uma série de fatores pode despertar essa preocupação nos gestores escolares e a fala (WERLE, 2003) se caracteriza como principal instrumento de poder, uma vez que é através dela, que se ocupa esse espaço de poder dentro do conselho. A fala põe em ação o pensamento e os desejos da comunidade. Para Werle: “[...] a palavra torna-se *idéia-força*, dependendo da autoridade do falante e da veracidade do proferimento” (WERLE, 2003, p. 11).

É evidente que o conselheiro representante de qualquer segmento, deverá saber expressar-se de forma a ser entendido por todos, passando credibilidade aos ouvintes, bem como demonstrando conhecimento do tema tratado.

Sendo assim, os conselhos escolares são espaços de poder, porém dependentes do conhecimento cultural dos membros do colegiado e dos

relacionamentos mantidos com os integrantes da comunidade escolar interna e externa.

Essas são algumas questões relacionadas à participação no universo escolar que permitem afirmar que os conselhos escolares, enquanto expressão de gestão democrática, ainda tem muito que ser estudado e compreendido, para então poder contribuir com as demandas escolares, assim, parece correto considerar o tema em estudo como um grande desafio.

---

## **5. O CONSELHO ESCOLAR COMO EXPRESSÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE MAFRA**

Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura.

(Leonardo Boff, 1997, p.9)

No quarto capítulo, a análise dos estudos relacionando-os às entrevistas, observações e vivências, buscando a compreensão dos conselhos escolares como expressão da gestão democrática na escola e, nessa perspectiva, percebê-los enquanto mecanismos que se interligam aos conceitos de cidadania e de democracia.

### **5.1 APRESENTANDO O LÓCUS DA PESQUISA**

O Município de Mafra está localizado no Planalto Norte de Santa Catarina, tendo sua história ligada a de Rio Negro no Paraná cujas terras, inicialmente, compreendiam os dois lados do rio com o mesmo nome, até então, as duas cidades faziam parte de um mesmo município. As duas cidades estiveram envolvidas em disputas na questão do Contestado, que foi uma contenda pela região localizada entre os dois estados, Paraná e Santa Catarina e que, em 08 de setembro de 1917, com o acordo de limites firmado, finalmente, Mafra nasceu enquanto Município, ficando com a margem esquerda do rio Negro e, de forma independente, passou a gerir seus próprios caminhos, porém sempre unida a Rio Negro sendo consideradas cidades irmãs, assim chamadas pela própria população, de ambos os lados do rio Negro, que separa as margens de Santa Catarina e do Paraná, também chamadas carinhosamente de Riomafra.

Sua colonização se deu por imigrantes alemães chegados da cidade de Trier nos idos de 1829 além dos poloneses, ucranianos, bucovinos e italianos que contribuíram com as peculiaridades culturais do município, esses povos influenciaram diretamente na arquitetura, nas artes e na gastronomia da cidade. Os povos que aqui



se estabeleceram cada qual, com seus motivos, enfrentaram toda sorte de desafios inerentes à época, porém com a coragem e a certeza da superação foram seguindo em frente e se adaptando a nova realidade, ao clima, a língua, aos costumes e, com uma grande vontade de trabalhar, produzir e conviver em paz.

A herança recebida desses valorosos imigrantes está retratada nas feições da população bem como, nas tradições que são vividas e repassadas geração após geração até os dias de hoje.

O nome de Mafra foi uma homenagem ao Conselheiro Manoel da Silva Mafra que a defendeu na questão dos limites entre os estados. Teve uma vasta trajetória profissional com atuações nos ramos jurídicos e políticos.

Nos dias de hoje, Mafra já tratou do cultivo da erva-mate, perdeu território para o que hoje é o município de Itaiópolis, fez transporte de cargas e de passageiros por embarcações que navegavam pelo rio Negro, participou na 2ª guerra mundial com vários mafrenses, alguns dos pracinhas brasileiros, integrantes da Força Expedicionária Brasileira e, também auxiliou na construção da estrada de ferro e das rodovias BR 116 e BR 280.

O município abriga mais de 54.000 mil habitantes, que aqui vivem, trabalham e estudam, compartilhando uma bela história, numa trajetória rica de acontecimentos e de personagens.

Importante mencionar o fato de que Mafra é um importante entroncamento rodoferroviário na região, uma vez que pode se servir da BR 116, BR 280 e a Estrada de Ferro, hoje comandada pela América Latina Logística (ALL), antiga Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), que por muitos anos prestou serviços de transporte ferroviário em nossa região além de progresso, muito nos orgulhando.

Em nosso município a base econômica está na agricultura, tanto na produção quanto na produtividade, pois o município dispõe de grande área para cultivo de milho, soja, trigo, feijão, cevada e fumo. A produção de mel também é expressiva.

Quanto à educação, Mafra não difere da atual realidade brasileira, enfrentamos desafios, mas as escolas bem como, todos os profissionais que atuam na área, estão conscientes das complexas relações desenvolvidas, sendo necessário propor ações que busquem garantir educação de qualidade para todos os alunos.

A Secretaria Municipal de Educação (SME), atende a 29 (vinte e nove) unidades escolares distribuídas em 12 (doze) Centros de Educação Infantil Municipal,

13 (treze) Escolas Municipais de Educação Básica, 02 (duas) Escolas Municipais de Ensino Fundamental, 01 (uma) Escola Agrícola e 01 (uma) Escola Isolada, escolas que se constituem no foco da pesquisa.

Regidos por sistema de ensino próprio contamos com uma boa estrutura física. Somos representados por órgãos colegiados como: Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério (FUNDEB) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Enquanto órgão gestor de assessoramento e assistência educacional, a SME está dividida em departamentos e divisões, cada qual responsável pelas demandas educacionais exigidas.

Quando se trata de Educação Infantil, responsabilidade do Município, a criança tem direito à assistência e à educação com atendimento integral, onde o assistir vem acompanhado do educar, sabendo que essa criança ao ter acesso a uma educação com qualidade, está alcançando um direito fundamental que está no seu pleno desenvolvimento.

Quanto ao Ensino Fundamental, com duração de nove anos, atendendo crianças e adolescentes com idade entre 6 (seis) e 14 (catorze) anos, está dividido em ensino fundamental, séries iniciais, que vai da primeira a quinta série e, ensino fundamental, série finais, da sexta a nona série.

Em Mafra, o ensino fundamental é oferecido em escolas privadas e em instituições públicas municipais e estaduais. O Ensino Médio está a cargo de escolas privadas e estaduais. O acesso e a permanência do aluno na escola, com sucesso, é dever do município e, sendo assim, há uma preocupação constante na conquista de uma prática comprometida com o ensino-aprendizagem, com acesso a novas capacidades bem como, a promoção humana dos estudantes dando-lhes condições de se posicionarem socialmente.

No que se refere ao ensino superior Mafra abriga a Universidade do Contestado (UNC), uma instituição de ensino privada reconhecida e credenciada como organização acadêmica multicampi e pluridisciplinar na formação de profissionais de nível superior, pesquisa e extensão. Fazem parte da UNC os campi de Mafra, Canoinhas, Rio Negrinho, Porto União, Concórdia e Curitibanos atendendo alunos do Planalto Norte, Planalto Central, Meio Oeste e Centro Oeste de Santa Catarina. Oferecendo mais de 40 (quarenta) cursos de graduação presenciais e a distância,

mais de 80 (oitenta) cursos de especialização e ainda, Mestrado nas áreas de Desenvolvimento Regional, Educação e Administração.

Em 2017, consolidou-se o ensino, a pesquisa e a extensão da área de saúde por meio do curso de Medicina, tendo em vista a qualidade dos resultados dos cursos de Fisioterapia, Psicologia, Enfermagem, Educação Física e Biologia.

Também há que se destacar a pesquisa paleontológica desenvolvida na UNC, campus de Mafra, através do Cenpáleo, Centro de Pesquisas em Paleontologia da Região Norte de Santa Catarina. Um museu de história natural, um dos poucos existentes em todo território nacional, onde é contada a história da vida dos planetas, suas interações, extinções e evoluções. O foco principal está no patrimônio fóssil, sobretudo da região norte do estado de Santa Catarina.

## **5.2 IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DO CONSELHO ESCOLAR EM MAFRA – SC**

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE, completa 14 anos desde sua apresentação em 2004.

Nas escolas públicas municipais de Mafra – SC o ato legal que criou os conselhos escolares, já completou 3 anos, isso se deu pela Lei nº 4122 de 27 de maio de 2015 e instituiu o Conselho Escolar Deliberativo nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino.

Como se sabe, a gestão democrática e a implementação dos conselhos nas escolas fazem parte de princípios que guiam a educação pública desde os anos 90, em conformidade com a LDB e, assim, a partir daí, foi aberto o caminho para a criação dos conselhos escolares.

Em abril de 2007, e de acordo com a política de educação, iniciou-se um regime de colaboração e a criação do PAR (Plano de Ação Articulada) do governo federal, programa no qual são repassados recursos aos estados e municípios com objetivo de financiar a educação. Para aderir ao programa, os municípios interessados precisariam preparar um planejamento para quatro anos e, para tanto, deveriam ter a participação da comunidade local, professores e diretores.

Uma das ações do PAR direcionava para a implementação dos conselhos escolares o que necessariamente levou a criação de espaços de decisões coletivas.

Em Mafra, segundo relatos dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, o município aderiu ao programa do PAR, mas não levou adiante a criação dos conselhos.

O PNFCE, apresentado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação para trabalhar em conjunto com os sistemas de ensino com intuito de, além de implantar os conselhos escolares, caso o município não os tivesse, também fortalecê-los. Sendo assim, disponibilizou material instrucional, um caderno chamado Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Esse caderno foi elaborado para as equipes das Secretarias de Educação, as mesmas, deveriam dar início às primeiras discussões para implantação dos conselhos, integrados aos princípios da gestão democrática da educação. Na continuidade, outros seis cadernos<sup>10</sup> foram preparados e, esses, designados aos conselheiros escolares, cujo objetivo estava na preparação dos mesmos para o desempenho de tal função.

O Ministério da Educação (MEC), ao apresentar o material frisou que:

[...] não é propósito deste material esgotar a discussão sobre o tema, muito pelo contrário, pretende-se dar início ao debate sobre essa questão, principalmente tendo como foco o importante papel do Conselho Escolar (BRASIL, 2004, p.9).

Antes da promulgação da lei municipal que instituiu os conselhos escolares e, a partir do acompanhamento dos trabalhos de implementação dos conselhos escolares em Mafra, entende-se que houve uma breve movimentação por parte da Secretaria de Educação, onde três funcionárias foram designadas para participar do curso oferecido de forma online pelo MEC para, a partir daí, tornarem-se multiplicadoras, porém essa movimentação também não teve continuidade. Após o término do curso não aconteceu a formação continuada que deveria ter sido implementada.

Entretanto, a partir de 2015, a Secretaria de Educação demonstra preocupação para adequação à legislação, embora seja considerado um processo longo, e que as

---

<sup>10</sup>Caderno 1- Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção de cidadania; caderno 2- Conselho Escolar e a aprendizagem na escola; Caderno 3- Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; Caderno 4- Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; Caderno 5- Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor; caderno de Consulta- Indicadores de Qualidade na Educação (BRASIL, 2004, p. 8).

mudanças no contexto educacional não acontecem de repente e nem de forma simplista. Demanda além do tempo, empenho coletivo e disposição de todos os envolvidos e, ainda, esbarram-se nas questões políticas onde os processos iniciados em uma gestão são interrompidos nas sequências dos mandatos. Ou seja, não há continuidade nos projetos iniciados em uma gestão, estes, são muitas vezes interrompidos dando-se início a novas ideias.

A movimentação iniciada após a apresentação do PNFCE deveria ter prosseguido a fim de proporcionar uma adequação ao que a legislação estabelece, como vimos, desde 1988, a Constituição diz que a República Federativa do Brasil é um estado democrático e tem por princípio a cidadania. E como forma de acentuar as bases democráticas declara: “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), 2012).

Também já mencionado anteriormente, o artigo 206 da constituição de 88, trata da gestão democrática, mas não a define deixando a tarefa para a LDB que, por sua vez, define princípios para a educação e entre eles menciona: “[...] a gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

Percebe-se que também na LDB (BRASIL, 1996) não há um conceito para gestão democrática, ficando a tarefa para os sistemas de ensino como também a definição das formas de participação. Nesse caso, encontramos no artigo 14, conforme já mencionado anteriormente, uma fala concreta a respeito dos conselhos escolares, ficando entendido que, a LDB conserva a gestão democrática junto a uma gestão compartilhada.

Porém, é fato, que muitos municípios apenas engatinham no sentido de incorporar a prática da gestão democrática. Na Rede Municipal de Ensino de Mafra, a instituição dos conselhos escolares, em sua materialização, já vem acontecendo. O primeiro ato foi o estabelecimento legal na forma da Lei Municipal nº 4122 de 2015 que não deixa dúvidas a respeito dos conselhos escolares ao explicar que:

O Conselho Escolar constitui-se órgão auxiliar de gestão escolar e exercerá função consultiva, deliberativa, fiscalizadora, propositiva e mobilizadora nos assuntos referentes à gestão pedagógica e administrativa da unidade escolar, referenciados no Projeto Político Pedagógico da mesma, resguardados os princípios constitucionais, as disposições legais e as Diretrizes da Política

Educacional Nacional e da Secretaria Municipal de Educação (MAFRA, SC. LEI nº4122/2015).

Embora o PNFCE tenha dado seus primeiros passos em 2004 e, sabendo que muitos municípios ainda não haviam instituído seus conselhos e, em busca de razões que justifiquem esse tempo desperdiçado, uma vez que o conselho escolar tem papel indiscutível na democratização da educação e da escola Paro afirma que: “[...] uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulados com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à democracia”(PARO, 2016, p.23).

Outro programa de política pública do MEC, o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) Interativo, em 2015, também como forma de induzir a criação de espaços participativos de decisão nas escolas, colocou no cadastro das mesmas alguns questionamentos a serem respondidos. Entre eles, se a escola tinha conselho escolar, qual era a data de mandato dos conselheiros, se o conselho também era unidade executora na escola, enfim, essas e outras perguntas e, finalmente solicitou que: “[...] caso a escola não possua Conselho Escolar, deverá instituí-lo o mais breve possível, a fim de viabilizar a execução das etapas do diagnóstico”.

O fato é que essa complementação no cadastro das escolas no PDDE levou a uma corrida para a implantação dos conselhos nas escolas da rede municipal de ensino em Mafra. A Lei foi instituída e os conselhos foram criados.

Enquanto pesquisadora e técnica pedagógica na secretaria de educação, foi possível um acompanhamento muito próximo sobre o andamento do funcionamento dos conselhos como também, a percepção das impressões e opiniões entre o que a lei estipula e o que realmente acontece no dia a dia das escolas porque, como bem demonstra a literatura, o processo de gestão democrática, embora reconhecido, há que ser muito estudado e aperfeiçoado para poder ser instrumento de transformação das práticas escolares e não sua repetição. O que nos remete a compreensão das afirmativas apresentadas por Ferreira quanto à gestão democrática na educação já ser fato em todo o mundo: [...] embora ainda não totalmente compreendida e incorporada à prática social global e a prática educacional brasileira (FERREIRA, 2001, p. 305).

Sendo assim, na perspectiva da legislação onde se busca uma sociedade democrática, encontramos nos conselhos escolares um caminho para tal feito.

Contudo, ainda são observadas dificuldades quanto ao entendimento da importância da participação nas decisões escolares.

Após a criação dos conselhos, atendendo a legislação bem como, ao desejo de dar lugar à gestão democrática nas escolas e, percebendo as dúvidas existentes, a resistência em realmente tirar o conselho escolar do papel e fazê-lo funcionar respeitando suas atribuições, definidas nos cadernos de estudo do PNFCE, iniciaram-se na secretaria de educação reuniões com os gestores com objetivo de situar o papel dos conselhos escolares, orientá-los nos processos de gestão e, ainda, na elaboração do estatuto dos conselhos.

Esses encontros aconteceram em maio de 2016 e optou-se por dividir os gestores em três grupos para que as orientações, bem como, as dúvidas, fossem melhor trabalhadas. Na pauta dos encontros foi reforçada a importância da consolidação da gestão democrática enquanto mecanismo de fortalecimento da participação da comunidade, da família, do aluno, do professor e do funcionário da escola. Sobre os conselhos, a certeza de serem uma ferramenta de gestão democrática.

Na ocasião, refizemos a leitura da lei que instituiu os conselhos e ainda, o papel do conselho na escola, pontos positivos na criação de um conselho ativo nas escolas, as funções do conselho. Foram feitas orientações sobre a composição dos conselhos, a participação efetiva dos conselheiros, processo de eleição, bem como, um estudo minucioso do estatuto do conselho escolar e da adequação dele em cada unidade.

Desses encontros, ficaram definidas reuniões mensais, (até porque a Lei estabelece reuniões mensais) com os conselhos nas escolas e que as atas registradas deveriam ser encaminhadas mensalmente a Secretaria de Educação para um acompanhamento e, ainda, por ser esse um procedimento que faz parte do monitoramento e acompanhamento do Plano Municipal de Educação- PME, quando em sua meta 18 exige a efetivação da gestão democrática da educação.

### **5.3 ANALISANDO ATOS LEGAIS: A LEI nº4122/2015 EOS ESTATUTOS**

Na rede municipal de ensino de Mafra, os conselhos escolares foram instituídos em 2015 compreendendo todas as escolas municipais através da Lei nº 4122 em seu artigo 1º: “Fica instituído o conselho escolar junto a cada estabelecimento de ensino da rede pública municipal” (MAFRA, SC, Lei nº4122/2015).

A implantação dos conselhos escolares visou normatizar as determinações da Constituição, da LDB e do PME para contribuir com a gestão democrática na educação pública, além disso, constitui-se como o início de uma cultura política-educativa de exercício, propriamente dita, da prática democrática no interior da escola.

Conforme preconiza a LDB, cada município vai criar suas próprias normas para regulamentar a gestão dos conselhos escolares, levando em consideração as características de cada região.

Analisando a Lei nº4122 o artigo 2º aponta: “Toda unidade de ensino de Educação Infantil e Ensino Fundamental, em regime presencial da rede pública municipal, deve constituir seu conselho escolar” (MAFRA, SC. LEI Nº4122/2015).

Observa-se que os conselhos foram instituídos em toda rede municipal, nas escolas do ensino fundamental e da educação infantil, conforme legislação, oportunizando a construção de um caminho, como forma de colaborar na democratização da escola, na qualidade do ensino e na realização da função social da escola. Essas condições não conseguem se concretizar sem a participação coletiva, a autonomia, a colaboração e a igualdade de oportunidades.

O artigo 3º da lei esclarece, deixando bem claro, o que o conselho representa e o que se vislumbra com a instituição dos mesmos:

O Conselho Escolar é um órgão colegiado permanente de debate e articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar e local, tendo em vista a democratização da escola pública, e a melhoria da qualidade socialmente referenciada da educação nela ofertada (MAFRA, SC. LEI Nº 4122/2015).

Das 29 unidades escolares da rede pública municipal de Mafra, com exceção de duas escolas, todas tem seu conselho instituído e registrado em cartório.

Em seu artigo 4º já vem estabelecidas as funções dos conselhos:

O Conselho Escolar constitui-se órgão auxiliar de gestão escolar e exercerá função consultiva, deliberativa, fiscalizadora, propositiva e mobilizadora nos assuntos referentes à gestão pedagógica e administrativa da unidade escolar, referenciados no Projeto Político Pedagógico da mesma, resguardados os princípios constitucionais, as disposições legais e as Diretrizes da Educação Nacional e da Secretaria Municipal de Educação (MAFRA, SC. LEI Nº 4122/2015).

Neste artigo, além da determinação, que o conselho é um órgão auxiliar da gestão da escola, as intenções democráticas são evidentes nas funções dos mesmos,



ou seja, todos os seus componentes podem participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar. O conselho pode e deve acompanhar e contribuir com as ações dos gestores, funcionários e docentes. Mobilizar a comunidade como um todo, contribuindo para a organização e aplicação dos recursos e, ainda, participar da organização de planos, metas e projetos sempre trabalhando na garantia da gestão democrática da educação. Nesse ponto, percebe-se, até mesmo pela convivência e pelas observações feitas pelos gestores, certa resistência por parte da administração escolar, no sentido de dar abertura, permitindo uma participação mais ativa, mesmo que os componentes do conselho sejam em sua maioria funcionários da escola, porque talvez o conselho é investido de autoridade e de poder se observarmos a fundo suas funções.

Para que o estabelecido na lei aconteça é preciso responsabilidade no cumprimento das funções a ele determinadas, como aponta o PNFCE: “[...] o exercício dessas atribuições é, em si mesmo, um aprendizado que faz parte do processo democrático de divisão de direitos e responsabilidades no processo de gestão escolar” (BRASIL, 2004, p.49).

Dessa forma, cada conselho deve assumir o compromisso pelas discussões sobre suas funções levando em conta que as decisões são coletivas e sobre os mais diversos assuntos e, portanto, esse colegiado deve estar pronto a promover:

[...] construção coletiva do projeto político pedagógico da escola, a progressiva autonomia da escola e, conseqüentemente, a discussão e a implementação de novas formas de organização e de gestão escolar e a garantia de financiamento público da educação e da escola nos diferentes níveis e modalidades de ensino (BRASIL, 2004, p.27).

Todas essas considerações oportunizam o surgimento de uma nova cultura de participação. No entanto, ainda não plenamente consolidada. O caminho indica para uma nova relação entre escola, democracia e educação através da gestão democrática. Há que se buscar novas formas de organização e favorecer a participação conjunta dos elementos que compõem o conselho.

A lei nº 4122/2015, busca reforçar o princípio de gestão democrática já existente na Constituição na LDB e no PNE, tendo por base as orientações do PNFCE.

No artigo 5º sente-se uma valorização a respeito dos conselhos escolares, colocando-os como responsável, juntamente às APP's, pela aplicação e prestação de contas, sendo o conselho encarregado por aprovar e registrar todas as decisões:

Fica a Associação de Pais e Professores (APP) de cada instituição de ensino responsável, em consenso com o Conselho Escolar, pela aplicação de recursos e prestação de contas, tendo a última de ser aprovada e registrada em Ata pelo Conselho Escolar (MAFRA, SC. LEI Nº 4122/2015).

Assim, é possível afirmar que as APP's são parceiras dos conselhos, mas também são subordinadas a ele, quando suas ações precisam da participação e do aval dos conselhos escolares para serem aprovadas. Embora se observe, na rede municipal, que o inverso acontece. Observando e ouvindo os gestores pode –se pensar que os conselhos escolares parecem subordinados a APP's.

Para assegurar a formação dos conselhos com um número mínimo de participantes, o artigo 6º, exige 08 (oito) membros com seus respectivos suplentes sendo:

- I – Diretor da unidade escolar ou professor responsável pela escola;
- II – um (01) membro representante da APP da escola;
- III – um (01) representante dos professores da escola (um de cada nível de ensino);
- IV – um (01) representante dos especialistas e/ou coordenador pedagógico;
- V – um (01) representante dos alunos (um representante de cada nível de ensino, desde que tenha acima de dez anos de idade);
- VI – um (01) representante dos pais ou responsáveis pelo aluno (podendo ser um representante de cada nível de ensino);
- VII – um (01) representante da comunidade;
- VIII – um (01) representante dos funcionários, obrigatoriamente, trabalhador não docente (MAFRA, SC. LEI Nº 4122/2015).

Deste modo, a lei nº4122, está de acordo com o que o Ministério da Educação exige, uma vez que, enquanto órgão colegiado, deve ser constituído por representantes da comunidade, tanto escolar quanto local e, como forma de garantir a participação dos vários setores, estes, já vem indicados.

Entretanto, isso não quer dizer que não se pode ir além, um conselho com uma formação plural admite representantes de qualquer religião, etnia, filiação partidária, enfim, da mesma forma que a sociedade é composta, por uma multiplicidade de desejos e vontades, de ideais e pensamentos, assim os conselhos devem ser compostos. Um colegiado assim instituído será rico e atuante no processo de criação de uma nova dinâmica na vivência escolar, quanto maior for a diversidade, maiores serão as discussões coletivas, os debates e a busca de soluções.

A fim de ilustrar a importância da pluralidade de ideias me reporto a um trecho de uma parábola retirado do livro de Wittmann e Klippel (2010), O espelho: encontro de saberes:

Era uma vez [...] um professor curioso por saberes diferentes. Enquanto muitos achavam que determinadas posições eram credices e até ignorância, ele procurava desvendar os segredos que fundavam os comportamentos e opiniões das pessoas [...] um dia, nas andanças da vida [...] num bairro pobre [...] foi a uma reunião para discussão de problemas numa comunidade [...] o tempo fechou [...] relâmpago, seguido de forte trovão, a dona da casa correu para cobrir o espelho com uma toalha. Voltou a reunião e se surpreendeu com a ignorância do professor que não sabia porque ela fora cobrir o espelho [...] o professor manifestou curiosidade [...] os participantes da reunião começaram a buscar identificar a razão da atração dos raios [...] Francisco ponderou que não podia ser a madeira da armação porquê [...] José continuou dizendo que não podia ser o vidro porquê [...] A curiosidade e a busca solidária das razões que fundamentavam o costume [...] aumentaram [...] de repente Felipe disse: deve ser a tinta, atrás do vidro, que transforma o vidro em espelho. Depois de muita reflexão e troca de ideias, chegaram a conclusão que deveria ser este o motivo da atração do raio. Descobriram que esta tinta é do mesmo material com o qual se faz o para raio [...] o que parecia ignorância ou credice tinha fundamento [...] chegaram a conclusão de que a quantia que havia no espelho era muito pequena para atrair raios [...] uma toalha esconde o espelho dos olhos das pessoas, mas não tem nenhum poder de impedir um raio de atingir seu alvo (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p.107).

Em resumo, o professor não sabia que havia nitrato de prata no espelho, que ele atrai raios e muito menos que o para-raios é feito com ele. Aprendeu coletivamente, através do diálogo. Por sua vez, os moradores da comunidade nunca haviam pensado sobre o porquê cobriam os espelhos com uma toalha e, descobriram também, que embora o material que atrai raios estivesse presente no espelho, seu poder de atração era muito pequeno, não havendo necessidade de receio algum.

Uma pequena reflexão demonstra que: “[...] ninguém ensina ninguém nem ninguém aprende dos outros, e sim, aprendemos uns com os outros” (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p. 107).

O que aconteceu naquela reunião foi um encontro de saberes. Parece que hoje, quando o tempo muda e surgem tempestades, naquela comunidade, os espelhos não são mais tapados.

Portanto, nunca é demais afirmar que gestores, funcionários administrativos, da manutenção, professores, alunos, comunidade das redondezas, são pessoas que vivenciam diferentes histórias de vida e que, o conselho escolar para organizar-se democraticamente é essencial que as diferenças estejam presentes e sejam respeitadas. Essas relações democráticas entre diferentes indivíduos, que se juntam para discutir problemas da escola, aspectos como formação, posição sócio econômica

e cultural dos conselheiros deixam de existir porque elas não são decisivas nos debates, uma vez que todos são capacitados para falar e agir.

Retomando a ideia de representação nos conselhos, através da democracia representativa, mencionada por Bobbio (2000, p.28), o autor explica não acreditar na democracia direta se ela compreende a participação de todos, uma vez que, não há como reunir toda uma população em determinado local para deliberar e decidir sobre qualquer assunto de interesse coletivo e que, portanto, vivemos uma democracia representativa quando temos representantes eleitos para falar pelos outros.

Entretanto, através do acompanhamento do trabalho junto aos conselhos, é possível identificar que muitos deles apenas cumprem formalidades legais, os conselheiros têm dúvidas quanto a seu papel e, alguns gestores, temem perder seu espaço e resistem nessa divisão de responsabilidades. Dessa forma, muitas vezes os conselhos são *arrumados* com componentes pré-escolhidos cujos interesses sejam os mesmos da administração escolar.

Ainda quanto a Lei que institui os conselhos no município de Mafra, o artigo 7º lista aqueles que podem candidatar-se para membro do conselho escolar. Além dos professores, funcionários e pais, a lei garante a participação dos alunos e os moradores da comunidade que mesmo não tendo vínculos com a escola através dos filhos, tem outros vínculos, pois apresentam interesses comuns no sentido de desejar o melhor para a comunidade.

O artigo 11º diz respeito às atribuições dos conselhos<sup>11</sup> distribuídos em dezessete itens que não deixam dúvidas sobre a importância deste colegiado,

---

<sup>11</sup>I- elaborar regimento próprio, o qual deve ser aprovado em Assembléia e validado pelo CONSELHO municipal de Educação;  
II- deliberar sobre o regimento escolar e o projeto político pedagógico;  
III- deliberar sobre a proposta pedagógica da escola e seu desenvolvimento;  
IV- fiscalizar o cumprimento do calendário escolar, sendo respeitados os direitos legais da garantia mínima dos dias de efetivo trabalho escolar;  
V- fiscalizar a elaboração, execução e avaliação do projeto político pedagógico, para que este não seja realizado apenas pela equipe diretiva, mas sim, com a participação efetiva da comunidade escolar;  
VI- apoiar a equipe diretiva da escola na execução dos planos aprovados pela comunidade escolar, bem como, estabelecer normativas internas à escola que não conflitem com as leis em vigor;  
VII- participar do processo de discussão, elaboração ou alteração do Regimento Escolar, incluindo nele as competências e funcionamento do Conselho escolar;  
VIII- convocar assembleias gerais da comunidade escolar, juntamente com a equipe diretiva ou de seus segmentos, quando houver necessidade de discussão de algum assunto pertinente a sua competência;  
IX- acompanhar o desempenho da escola, considerando as diretrizes, prioridades e metas estabelecidas;  
X- sensibilizar os pais para a participação no processo educativo, incentivando-os para maior envolvimento na vida escolar dos filhos;

entretanto, observa-se que essas atribuições não vem se cumprindo, se fazendo necessário uma formação para os conselheiros no sentido de prepará-los para bem exercer a função, visando um conselho comprometido com as demandas escolares numa busca constante pela qualidade do ensino.

Barbosa Junior (2013) ratifica quando diz:

Assim, se faz necessário descobrir que saberes são necessários a essas pessoas e o que desejam ao dedicar parte do seu tempo ao fortalecimento da gestão democrática. Penso também que se faz necessário possibilitar um movimento em que as pessoas/conselheiros se perguntem: fui eleito, mas qual é a minha tarefa como conselheiro escolar? E, ao se perguntar construam as respostas, por meio do diálogo com os outros conselheiros escolares que estão na mesma escola, ou seja, não existe caminho pronto [...] (BARBOSA JUNIOR, 2013, p. 28-29).

Dessa forma, podemos vivenciar um conselho cujos representantes estejam preparados para discutir sobre o projeto educativo da escola de sua comunidade.

O artigo 16º, fica determinado que:

As reuniões ordinárias do Conselho Escolar serão realizadas mensalmente, com a presença da maioria simples de seus membros e, extraordinariamente, quando convocadas pelo Presidente ou mediante solicitação por escrito de pelo menos um terço dos membros efetivos (MAFRA, SC. LEI Nº 4122/2015).

No entanto, o entendimento sobre participação e decisões coletivas ainda não foi de todo incorporado às práticas dos conselheiros, uma vez que, as reuniões mensais acordadas e registradas, tanto na lei como no estatuto das escolas, e que vamos ainda mencionar, não aconteceram. Das vinte e nove unidades escolares municipais da rede municipal, apenas uma cumpriu com o acordado e, ainda assim, parcialmente, conforme a legislação que estabelece reuniões mensais.

- 
- XI- participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico da unidade escolar, sugerindo modificações sempre que necessário;
  - XII- participar de formação continuada e permanente dos conselheiros escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação;
  - XIII- fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar;
  - XIV- promover relações de cooperação e intercâmbio com outros Conselhos Escolares;
  - XV- mobilizar campanhas de esclarecimento sobre o zelo e conservação do patrimônio público, da importância da educação para a prevenção da violência física, psicológica e moral, entre outras;
  - XVI- propor atividades culturais e/ou pedagógicas que favoreçam o enriquecimento curricular, o respeito ao saber dos alunos e a valorização da cultura da comunidade local;
  - XVII- propor discussões junto aos segmentos sobre alterações metodológicas, didáticas e administrativas da escola, respeitada a legislação vigente, com o intuito de colaborar para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem (MAFRA, SC. LEI 4122/2015).

Quando a direção é questionada porque não realizou a reunião, as respostas invariavelmente são: *a comunidade não quer participar*; *não tenho assunto, o que eles vão fazer lá*, *olhar para minha cara*; ou ainda; *não deu tempo*; *eles não tem condições de contribuir*.

Essa fala, sobre *não ter condições de contribuir*, nos remete as reflexões de Paro (2011), quando afirma que, em uma escola onde as relações são autoritárias e, pois se menospreza o conhecimento da comunidade, essa se afasta, pois já compreendeu que não pode haver nem participação e nem diálogo nessa convivência.

Ainda sobre essa questão, recorreremos a Paro (2016) quando nos fala dos condicionantes ideológicos:

Por condicionantes ideológicos imediatos da participação estamos entendendo todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros. Assim, se estamos interessados na participação da comunidade na escola, é preciso levar em conta a dimensão em que o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita/incentiva ou dificulta/ impede a participação dos usuários. Para isso, é importante que se considere tanto a visão da escola a respeito da comunidade quanto sua postura diante da própria participação popular (PARO, 2016, p. 59).

Outra professora, responsável pela escola, explicou como forma de justificar, que a não realização das reuniões mensais, se devem ao fato dos pais não desejarem vir em reunião, citando ainda as palavras de uma mãe: *mais ação e menos falação*.

Com isso, parece claro a necessidade de um amplo trabalho de mobilização de todos os envolvidos para que percebam a importância de participar da elaboração e na construção dos projetos escolares.

São muitas as barreiras que impedem a realização da gestão democrática, entre elas é possível mencionar a falta de comunicação, a resistência e as divisões na própria escola, como também, a falta de uma cultura de participação que não é exercitada.

Atualmente, observa-se que na SME muitos esforços têm sido demandados a fim de propor educação de qualidade, oportunizando além de aperfeiçoamento constante para todos os profissionais da rede, uma retomada do funcionamento dos conselhos escolares enquanto órgão colegiado que trabalha na defesa dos interesses coletivos, para tornar-se a voz da pluralidade das pessoas a quem a escola pertence.

A Lei nº4122 de 2015, ainda apresenta mais alguns artigos baseados em parâmetros democráticos necessários para a administração de conselhos escolares,

onde são estabelecidos o número de reuniões, a escolha dos dirigentes, a forma e os prazos de eleição, entre outros detalhes.

Quanto aos estatutos, conforme já mencionado anteriormente, em maio de 2016, tiveram início reuniões para orientação a respeito dos conselhos e os estatutos escolares eram pauta nesses encontros. Num primeiro momento foi apresentado a todos um modelo de estatuto, sugerido pelo MEC, para facilitar o trabalho na escola, onde após minuciosa leitura e estudo do mesmo, ficou acordado que a ação seguinte seria uma reunião com os representantes dos conselhos para, coletivamente, reestruturarem os estatutos juntamente com a comunidade, atualizando, completando e regulamentando o funcionamento dos conselhos de acordo com a realidade de cada escola. Depois de aprovado por todos e analisado por órgão competente no caso, a procuradoria do município e, na sequência, ser enviado ao cartório juntamente com a ata de criação em três vias originais e autenticadas para então prosseguir com o processo de registro dos conselhos.

A partir daí, quem ainda não estava adaptado a rotina dos conselhos, deveria fazê-lo e entregar na Secretaria de Educação a cópia dos estatutos adequadamente registrados e das reuniões mensais do conselho, não a título de comprovação, mas por tratar-se de uma exigência das estratégias do PME onde, essa pesquisadora trabalha no acompanhamento e monitoramento do mesmo.

Analisando os estatutos percebeu-se que, salvo raras exceções, não houve mudanças significativas nos estatutos quando comparados com o primeiro que foi apresentado às gestoras, aquele sugerido pelo MEC, e que não deveria ser seguido à risca, mas sim, estudado e dado a ele condições de adequar-se à realidade da escola e comunidade, para então, poder colocar em prática as determinações legais nele estabelecidas.

Este fato leva a pensar que o conselho não participou desse encontro para estudos, que seu estatuto não foi construído com a participação de todos os envolvidos, conselheiros participantes da comunidade escolar e local e, é sabido que ao ser decidido coletivamente, ele é legitimado como construção democrática.

Werle (2003) reforça essa colocação quando reitera:

“Na medida em que os conselhos escolares desenvolverem-se como construção da comunidade escolar, a democracia estará sendo construída, ativamente, e vivenciada em processos concretos” (WERLE, 2003, p. 11).

A mesma autora, (WERLE, 2003) concluiu em seus estudos referentes ao conselho escolar, que eles são instituídos pelas escolas apenas para cumprimento de uma obrigação legal e que, portanto, apresentam caráter não participativo. Esse fato pode reforçar a ausência dos pais nas reuniões e a falta de vontade em participar de qualquer tipo de órgão colegiado. Claro que essa colocação da autora não pode ser considerada regra geral, mas as observações e análises realizadas levam a crer que, em Mafra, os conselhos ainda cumprem uma obrigação legal.

É possível associar os estatutos das escolas como um conjunto de regras que norteiam a atuação dos conselhos escolares. Bobbio (2000, p. 32), explica que um sistema democrático depende desse conjunto de regras que ele nomeia como as regras do jogo. Essas, devem ser bem esclarecidas e, ainda, ter compreensão de que não basta participar, estar lá, é preciso ter opinião na contribuição para as soluções das necessidades.

Os primeiros artigos do Estatuto referem-se ao esclarecimento do que seja um conselho escolar, suas funções, a definição de comunidade escolar e forma de representação. Chama a atenção o fato de que, quando da primeira leitura do documento não houve nenhum questionamento a respeito, principalmente no que se refere ao artigo 4º, tratado anteriormente, mas vale reforçar que se trata de um artigo extremamente elucidador das dimensões do conselho, apesar de que ao defini-lo como *auxiliar da direção*, parece tornar sua função *menor*, quando de fato, não o é. Ao nomear suas competências: consultivas, deliberativas, fiscalizadoras, propositivas e mobilizadoras, embora não traga o significado dessas funções, pois não é encontrado nos documentos que normatizam os conselhos, ao utilizarmos sinônimos para esses verbos estaremos sendo mais incisivos: decidir, elaborar, opinar, participar, fiscalizar, supervisionar, promover, avaliar, entre muitos outros. E, a ideia é justamente essa, uma participação ativa em tudo que diz respeito à escola. Num primeiro momento, parece não acontecer uma leitura real do documento. O problema é que, embora o papel aceite tudo, a realidade é outra, como veremos mais adiante, nas atas das reuniões, onde não se observa nenhuma das competências relativas aos conselhos sendo postas em prática, isto é, o conselho escolar existe apenas no papel.

O artigo 9º merece atenção porque se refere a autonomia do conselho e que será exercida com base na:

- a) legislação em vigor;



- b) democratização da gestão escolar;
- c) as oportunidades de acesso, permanência e qualidade de ensino na escola pública de todos que a ela tem direito (ESTATUTO DO CONSELHO ESCOLAR, MAFRA, SC, 2015).

Fica bem evidente a necessidade de discussão e estudo relativos a esse artigo, o que põe por terra a argumentação dos gestores ao dizerem que não há assuntos a serem tratados na reunião com os conselheiros. Também fica evidenciada a necessidade de formação continuada para os mesmos. Se os temas mencionados no artigo já podem trazer dificuldade para os professores, quanto mais para os demais componentes do colegiado que atuam profissionalmente em outras áreas não tendo intimidade com as causas educacionais.

Sendo assim, o conhecimento da legislação, os termos usados na organização escolar, bem como as leis que regem os conselhos precisam ser estudados cuidadosamente, afim de preparar os membros para uma gestão baseada nos conformes da lei.

Aqui, reafirma-se com Ferreira (2001), que aclara a importância de se conhecer e levar ao conhecimento a legislação referente à gestão da educação:

A gestão da educação escolar no Brasil, hoje, conta com um grande número de leis e outras normatizações providas da área federal, da área estadual e municipal. Esse sistema legal se afirma desde diretrizes curriculares até financiamento e fontes de recursos. Qualquer profissional da educação que seja compromissado com seu fazer pedagógico e político não pode deixar que o conhecimento de tais constrangimentos normativos seja apenas competência de quem exerce funções administrativas (FERREIRA, 2001, p. 44).

Na sequência, ainda sobre os estatutos, observa-se o estabelecimento de número de conselheiros, seus suplentes, tempo de duração do mandato, e que o diretor da escola é membro nato entre outros.

A questão do gestor ser membro nato tem seus benefícios porque pode auxiliar aos outros conselheiros já que o mesmo tem conhecimento de toda dinâmica escolar e poderia estar atuando como coordenador das decisões dos conselhos. Essa visão tem embasamento nas palavras de Werle: “O diretor é o único especialista que faz parte, sempre, do conselho escolar, sendo membro nato por lei [...]” (WERLE, 2003, p. 103). Até porque com a experiência e o conhecimento do gestor sua contribuição nas reuniões dos conselhos podem ser bastante significativas.

O artigo 14 aponta quem serão os componentes dos conselhos, é importante lembrar, que nesta questão, os conselheiros têm oportunidade de colocar no estatuto o que interessa àquela escola específica, de acordo com a sua realidade, como por exemplo, o número de conselheiros. A pesquisa revelou ser esta uma das reclamações mais constantes por parte dos gestores: “Os pais não querem participar”. “São poucas famílias”. Se a escola é pequena, com número reduzido de alunos, é possível fazer ajustes no documento diminuindo o número de componentes, visto que, a realidade das escolas da área rural da rede municipal no município, tem poucas famílias. Entretanto, há exemplos de comunidades pequenas em que o conselho existe e é atuante, mostrando que depende do trabalho da gestão o incentivo para a participação.

O artigo 30 determina o funcionamento do conselho quanto ao quórum mínimo, sendo de metade mais um de seus membros para qualquer decisão, ou seja, nenhuma decisão pode ser tomada pelo conselho escolar se esta determinação não for respeitada com veremos mais adiante.

Sobre as funções dos conselhos é preciso que ele atue em todas as áreas, não deve ser visto como instrumento de controle e sim, um parceiro importante para todas as atividades a serem desenvolvidas na escola cujo objetivo, deve ser o de interferir na realidade e, se possível, transformá-la.

Os artigos seguintes deliberam sobre as funções dos conselheiros, dos seus direitos, deveres, proibições, penalidades, que carecem de maior estudo pelos membros conselheiros a fim de serem praticados.

#### **4.4 ANÁLISE DAS ATAS: UMA FORMALIDADE AINDA NÃO COMPREENDIDA**

Um estudo nas atas revela uma grande dificuldade em registrar o que acontece quando os conselheiros se reúnem e, se as reuniões do conselho são conduzidas da forma como estão registradas em ata, apenas reforça a necessidade de se rever as formas desses encontros.

A título de esclarecimento, voltamos em Ferreira (2001):

Conselho é também o lugar onde se delibera. Deliberar implica numa tomada de decisão, precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez, como se viu, implica a publicidade dos atos na audiência e na visibilidade dos mesmos (FERREIRA, 2001, p. 48).

Não são raras as atas, para não dizer, quase todas, onde são apenas listados os assuntos a serem tratados: *Prestação de contas; promoção da escola; manutenção do parque; [...] Nada mais havendo a tratar lavrei a presente ata[...]*”.

Aqui abrimos um parênteses, buscando compreender qual a função de uma ata. Sabe-se que ela deve registrar por escrito o que se passa em uma reunião de forma clara e precisa. Assuntos, acontecimentos, deliberações e argumentos que foram trazidos para a pauta.

Portanto, todas as decisões tomadas no colegiado precisam estar formalizadas de modo a serem conhecidas e compreendidas. O exemplo, acima citado, apenas listou os assuntos e encerrou-se a reunião. Quem ler a ata, não saberá dizer qual foi a prestação de contas, referente à que compra, com que verba, quanto foi gasto, sobrou dinheiro e, assim, com todos os outros assuntos elencados.

Parece que atas como essa, comum nos demais registros de atas da maioria das escolas observadas, não cumprem com sua função e, pior, parecem ser apenas um registro rápido para formalizar um encontro que deixa dúvidas se realmente aconteceu.

Nesta análise, é possível verificar que a pauta das reuniões precisa ser revista e preparada com cuidado. Isso depende do gestor que precisa atentar para tudo que se passa a sua volta oportunizando diálogo permanente, pois, a partir daí, novas ideias surgirão, serão avaliadas e colocadas em prática por todos. É preciso planejamento, não se pode conduzir uma reunião de forma centralizadora. Atitudes como essa terão seu preço, a não instituição de processos democráticos e participativos.

Também é possível observar que não há registro algum de discussão de natureza pedagógica, embora esteja acordado no artigo 4º do estatuto dos conselhos.

Enquanto os gestores não compreenderem que para educar são necessários o aprimoramento de relações humanas, uma vez que, cada sujeito é diferente, foi influenciado por estilos de vida diversos, sejam eles religiosos, educativos, econômicos, familiares e tantos outros que vão moldando a pessoa e, se a escola não for um espaço democrático que respeite as diferenças de cada um, dificilmente haverá um conselho escolar atuante e participativo.

Embora pareça que o conceito de gestão democrática seja conhecido entre os gestores, Lück (2006a), já previu situações como esta, ou seja, a percepção de uma participação superficial cuja pauta foi apenas apresentada e não discutida. Todos

devem opinar, mas sem conhecimento real do todo ninguém ousa se expor, apenas aceitar.

Outras questões podem ser percebidas nas atas e que não estão em conformidade com o estatuto, mas, segundo as gestoras, o mesmo foi estudado de forma coletiva. Conforme o Capítulo III, artigo 30, que versa sobre o funcionamento do conselho escolar em seu parágrafo único encontramos: “Das reuniões serão lavradas atas, por secretários *ad hoc*”, em livro próprio” (ESTATUTO DO CONSELHO ESCOLAR, MAFRA, SC, 2015).

Quer dizer que será eleita uma secretária que se encarregara de redigir as atas e assiná-las. Observa-se nas atas analisadas que boa parte delas é *redigida* e *assinada* pela gestora da escola, que, também *conduz* a reunião. Porém, é preciso ter claro, a pessoa que redigirá a ata não poderá ter outra função na reunião.

Também a respeito do artigo 30: “O Conselho escolar funcionará somente com um quórum mínimo de metade mais um de seus membros” (ESTATUTO DO CONSELHO ESCOLAR, MAFRA, SC, 2015). Nenhuma decisão pode ser tomada pelo Conselho Escolar se esta determinação não for respeitada. É essencial a presença de determinado número de conselheiros para dar validade a qualquer decisão tomada, sob pena de suas decisões não terem qualquer legalidade representativa.

Retomamos Werle (2003) quando afirma que isso significa participação e democratização nas decisões do conselho:

Pais e alunos sentados, lado a lado, discutem com professores pontos de vista diferenciados, intercomunicam idéias e explicitam pontos de vista em face de funcionários. Esta prática forma-os pelo exercício coletivo do saber ouvir, formular posições, dialogar e abrir mão de idéias diante de propostas coletivas (WERLE, 2003, p. 47-48).

Este assunto é novamente mencionado, por sua importância no artigo 31: “As deliberações do Conselho Escolar só serão válidas quando tomadas por metade mais um dos presentes à reunião” (ESTATUTO DO CONSELHO ESCOLAR, MAFRA, SC, 2015).

Como se pode constatar, nas atas de algumas reuniões, isso não vem sendo considerado. Em reuniões cujo conselho é composto, por exemplo, de 10 membros, apenas 03 assinaram a ata. Sem contar o fato de que outras atas foram assinadas, por participantes do conselho sim, porém, todos com ligação direta com a escola, conselheiros da comunidade escolar interna. Sendo assim, pode-se dizer que está

mais para conselho da escola que conselho escolar plural, com vozes da comunidade interna e externa onde a escola está inserida. Constata-se então, a falta de conhecimento sobre o que diz o estatuto, até mesmo, ou, sobretudo, pelos gestores, além de descaso com o funcionamento dos conselhos.

No PNFCE, conforme página 54, existem várias possibilidades de participação: “[...] processo complexo que envolve vários cenários e múltiplas oportunidades de organização [...]”, ou seja, é preciso deixar para trás processos de decisão centralizados e autoritários. São questões que necessitam, principalmente, da vontade política da gestão escolar.

Outra situação observada diz respeito ao número de reuniões do conselho, onde uma gestora registrou na ata:

*O Conselho fará encontros bimestrais para discutir/decidir e tomar decisões referente a Unidade Escolar.* Como já visto anteriormente, existe uma lei (MAFRA, SC. Lei nº 4122/2015), que já traz definido que as reuniões do conselho serão mensais.

Além dos exemplos já mencionados, outros demonstram que a gestora, redigiu as atas, resumindo os assuntos ao máximo, sem esclarecimento de decisão alguma, encerra e três ou quatro pessoas, sempre as mesmas, assinam, concordando. Já se sabe que reuniões como essa, não funcionam, é preciso inovar e ter o entendimento, de ambos os lados, de que a parceria, escola/ família beneficia o aluno.

Também, ao analisar os documentos tornou-se preocupante o fato de que as atas parecem escritas em série e assinadas também em série. Ou seja, talvez não tenham sido escritas no momento da reunião e, assinadas posteriormente, deixando dúvidas. Atas não deixam dúvidas. Até porque, o número nas páginas do livro de atas, quando tem, não condiz com a sequência das cópias das páginas. Essa observação aconteceu pelo fato de que foram analisadas cópias das atas das reuniões realizadas.

O cuidado com o tempo verbal utilizado nas atas: *Outro assunto a ser debatido [...];* Da a entender que a ata foi feita antes e não durante a reunião. Ou ainda: *Na oportunidade serão tratados os seguintes assuntos [...];* A reunião ainda vai acontecer? Atas de reuniões não podem suscitar dúvidas.

Quanto ao horário em que são realizadas as reuniões se observa o seguinte registro: Aconteceu um combinado entre a APP e o Conselho Escolar em que ocorrerá reunião uma vez por mês às 17:15 horas e no outro mês às 13:00 horas. Assim

poderemos unir a equipe da escola para poder conversar sobre os interesses e melhorias da escola.

É preciso verificar se esses horários agradam aos pais e outros representantes da comunidade, uma vez que a maioria das pessoas têm seus compromissos com trabalho, nestes horários, não conseguem participar de reuniões. Fica preocupante observar que quase todas as assinaturas na ata, mencionada acima, são de pessoas pertencentes ao quadro de pessoal da escola como direção, funcionários e professores. Assim, fica a dúvida se os pais realmente estão de acordo com esse horário.

Outra situação observada está no não entendimento do Conselho ser o órgão máximo de tomada de decisões na escola. São registrados em ata frases como: *A APP decidiu que um dos valores [...]; Será realizada a pesquisa com os professores e funcionários para gastar as verbas e será informado aos pais via agenda; Conversamos sobre as promoções anuais com a APP [...]; A APP irá propor às famílias uma [...]*. O que nos leva a crer que nessa escola parece que o conselho escolar não está participante e muito menos com poder de discussão e decisão.

O papel do conselho não pode ser reduzido a ouvir e concordar, ele se constitui de uma instância de importância real, cujo encontro é lugar de reflexão séria e coletiva, auxiliando a escola na construção da democracia e da cidadania. E, sendo um colegiado de tão grande relevância é lamentável que alguns conselhos sejam constituídos apenas a título de cumprir obrigações legais, onde os membros não se sentem acolhidos e, muito menos, partícipes.

Existe concordância de que a escola forma sujeitos para viver em sociedade e se preciso, transformá-la. Então, se é para a sociedade que a escola trabalha o indivíduo, pode-se afirmar que deve haver uma integração harmônica do meio social e do meio escolar para que a educação, de fato, aconteça e, para tanto, escola e família não podem estar distanciados.

Uma questão que não passa despercebida, pois está registrado com clareza nas atas, é o fato de que as reuniões são quase que exclusivamente para vendas, as mais diversas, de comida a fotos, além de rifas, consertos, colaborações espontâneas, pintura da escola, necessidades variadas, as questões pedagógicas parecem esquecidas, e tudo isso listados numa pauta que é apenas repassada aos participantes

Essa questão pode ser compreendida se observarmos existir uma falta de pertencimento ao conselho e até mesmo a comunidade escolar e, sendo assim, as reuniões se restringem a uma pauta com assuntos do dia a dia.

Entretanto, também apresenta um aspecto positivo, tendo em vista que acaba se tornando uma instância de arrecadação de recursos para a escola, o que não se constitui em novidade, nas leituras de Heloisa Lück (2006) ela afirma que:

[...] grande parte dos órgãos colegiados passou a existir muito mais orientados para a gestão das questões financeiras [...] do que como órgãos para realizar a autêntica gestão colegiada da escola, em todas as suas dimensões (LÜCK, 2006, p. 75).

Contudo, é preciso verificar porque a participação é baixa, porque os pais não desejam participar dos colegiados, conforme frisado várias vezes pelos gestores. Porque os professores não dispõem de tempo para dedicar-se a escola fora do seu horário de trabalho, como também é comentado pelos gestores. Não estará aí uma boa pauta para futuras reuniões, verificando junto aos pais dos alunos a sua percepção em relação à participação na escola. Pesquisar junto aos professores o que está faltando?

O que nos faz lembrar de Wittmann e Klippel (2010) quando falam de presença ausente e de ausência presente. Os autores comentam que não é difícil identificar esses casos na escola:

– determinados professores e funcionários que não são participativos nas questões gerais que envolvem a escola. São aqueles que simplesmente cumprem seus horários e/ou suas aulas sem observarem ou tomarem conhecimento das necessidades da comunidade escolar e local; - pais de alunos, aqueles que só buscam o boletim do filho(a) (quando buscam), e que não formam um grupo em busca de descobrir as necessidades, os problemas e as soluções da comunidade escolar a qual seus filhos freqüentam; - alunos que não se agregam à escola que freqüentam e/ ou não são agregados por ela. Assim, não participam de um esforço conjunto para transformá-la em um ambiente em que a qualidade de vida seja a melhor e, a construção do conhecimento, um objetivo (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p.35-36). (Grifos do autor).

É preciso reagir para que presenças ausentes não se tornem lugar comum nas instituições escolares, onde muitos esperam e apenas alguns resolvem. É preciso participar, realizar, dar abertura, respeitar opiniões. Dar início a uma proposta coletiva de tomada de decisões, onde todos tenham voz e que suas vozes sejam ouvidas.

Para que a escola alcance a qualidade desejada é preciso a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. É indiscutível que o conselho escolar é o órgão colegiado maior na tomada de decisões e que ele representa a comunidade, porém, para tanto, ele precisa existir para além das atas de reuniões.

## 5.5 OFÍCIOS JUSTIFICATIVOS

Desde 2016, quando os conselhos escolares foram instituídos e registrados, ficou acordado entre os gestores e a SNE, respeitando tanto a lei nº 4122/15 quanto os estatutos, que as reuniões seriam mensais. Ocorre que, para acompanhar e monitorar o PME, a Secretaria de Educação solicitou, além da cópia dos registros dos conselhos, a cópia das atas das reuniões, conforme já comentado. Como algumas gestoras apenas registraram os conselhos, não houve atas, porque não houve reuniões. Estas ausências foram justificadas de diversas formas e esses documentos passaram a fazer parte da análise documental.

*“Poucos assuntos e como o grupo é pequeno conversamos e decidimos no cotidiano escolar”.*

É justamente para que as decisões não sejam tomadas no *cotidiano escolar* que o conselho precisa ser reunido. A escola não pode ser pensada apenas pelos indivíduos que convivem diariamente na escola, mas, igualmente pelos pais, que matriculam seus filhos e que precisam estabelecer vínculos participativos com ela.

*“Em maio realizamos a pesquisa via agenda dos pais interessados em participar do novo Conselho Escolar”.*

A esse respeito, é necessário compreender que não basta simplesmente perguntar, principalmente, via agenda, quem quer participar. Antes, é preciso quebrar regras, modificar normas e, abandonar o autoritarismo, ainda muito presente na gestão escolar, assumindo novas posições, mais reflexivas e participativas onde a comunidade acredite no valor de se fortalecer processos de tomada de decisões coletivas, onde o conselho não se torne um órgão colegiado tutelado.

*“[...] não aconteceram reuniões do Conselho Escolar devido à falta de assunto”.*

*“[...] devido à indisponibilidade da maioria dos pais membros deste Conselho”.*



Essas justificativas apenas apontam a urgente necessidade da participação na gestão da escola e que, esses gestores apresentam grande dificuldade em estruturar um conselho que se envolva com as responsabilidades educativas da comunidade.

Uma gestora mencionou em sua justificativa que, em 2015 aconteceram duas reuniões, em 2016 realizou-se apenas a reunião de eleição do conselho e nenhuma outra porque: [...] *não era exigido a reunião mensal* [...], embora estivesse presente na lei. Em 2017, após mudança de direção, três reuniões foram realizadas: [...] *pois, a maioria dos membros já não possuíam filhos nesta Unidade Escolar*. Em 2018, três reuniões aconteceram.

Ou seja, mais de quatro anos da instituição do conselho na escola e aconteceram apenas nove encontros. As três últimas reuniões, contam com a participação de oito pessoas, dessas, cinco são de funcionários da escola embora, sejam também membros do conselho. Aqui vale questionar onde fica a pluralidade, as muitas vozes, a diversidade de ideias e de opiniões? Será que a escola realmente quer a participação das famílias?

É preciso romper com a lógica massificadora da escola, que tem historicamente desconsiderado a diversidade de opiniões, posturas, aspirações e demandas dos atores sociais que agem no seu interior. É preciso respeitar e criar condições para o desenvolvimento das potencialidades e para o atendimento das necessidades específicas dos estudantes. Assim, o respeito ao pluralismo torna-se garantia de um ambiente efetivamente democrático na escola (BRASIL, 2004, p.26).

Na tentativa de entender essa desconsideração aos conselhos escolares, buscamos nos estudos teóricos anteriores compreender através de um comparativo o que se passa na sociedade. Um decompor, uma fragmentação das atividades, pois fomos educados assim, cada qual se responsabiliza por uma parte, o diretor é responsável pela coordenação das atividades, os professores ensinam, a secretária cuida da documentação, a zeladora cuida da limpeza. Cada qual com sua parte de responsabilidade, mas: “[...] o problema está em que essas partes não conversam entre si, isto é, executam ações fragmentadas e desconectadas” (BRASIL, 2004, p. 26).

Nesta perspectiva, práticas, onde as ações sejam para todos, é um grande desafio para os conselhos escolares.

Outra justificativa analisada, pela não apresentação de nenhuma ata de reunião: “[...] *transferência de alunos e alunos que completaram seu último nível* [...]

*seria convocada nova eleição [...] mas não houve interessados para compor o colegiado”.*

Nesse caso, a escola decidiu aguardar o final daquele período de dois anos, iniciado em julho de 2016 e encerrado em julho de 2018. Como, segundo a gestora, julho é período de recesso escolar, aguardou-se agosto para nova eleição. Desde então, aguarda-se a averbação do novo conselho no Cartório. Assim, a gestão democrática e participativa naquela escola, também vai *aguardando*.

Essa constatação nos remete aos estudos de Benevides (1996, p. 32), onde reforça que a apatia política dos cidadãos compromete a democracia porque é muito mais confortável trabalhar com cidadãos passivos que não conhecem seus deveres e também seus direitos.

Diante disso, fica explícito que a grande, senão a maior dificuldade dos gestores escolares está em mobilizar as pessoas e contar com sua concreta participação. Porém, é preciso refletir como a educação tem trabalhado na formação de pessoas participativas? Em que momento realmente a escola convida os pais a participarem? E a darem opiniões? E quando essas opiniões são realmente levadas em conta?

E aí, observa-se nova divergência. Enquanto os professores unidos aos gestores afirmam não haver envolvimento das famílias, que tudo virou obrigação da escola, por sua vez, as famílias, alegam não haver espaço de participação na escola para elas.

A superação de tais dificuldades está baseada no diálogo porque não existe uma fórmula mágica para promoção dessa aproximação, cada escola deve encontrar o seu jeito de fazer acontecer a participação.

São muitas as razões mencionadas *pelos dois lados*, mas, ainda assim, a falta de comunicação é geradora de inúmeras questões que vão se agravando nos desafios dessa relação.

Ao serem confrontadas com essas justificativas, as mesmas foram reforçadas pelas gestoras onde, uma delas comentou: *É, tenho mesmo que me aposentar!*

A instituição dos conselhos escolares não traz grandes problemas na sua efetivação. É o seu fortalecimento que apresenta desafios e, se não houver, por parte da gestão da escola uma mudança de comportamento, enquanto os membros dos conselhos participarem apenas para tomarem conhecimento das decisões da direção,

segundo Werle (2003, p. 43): “[...] a participação da comunidade escolar na gestão caracteriza-se como concessão, e não como democratização”.

Identificam-se inúmeros problemas que entravam a participação nos conselhos, falta de tempo, comunicação ausente, falta de preparo, entre outros. E, sendo assim, os conselheiros acabam ficando a *disposição* da direção.

Talvez tenha chego a hora de verificar junto aos pais a sua percepção em relação à participação na escola.

## 5.6 A ESCOLHA DOS DIRETORES

Os princípios da gestão democrática são indiscutíveis e estão manifestados nas principais leis que regem a educação nacional. Entre os muitos aspectos que auxiliam na democratização da gestão da escola pública nos deparamos com o processo de escolha dos diretores.

Segundo Paro (1996), o modo como são escolhidos os gestores:

[...] tem papel relevante ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira com tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (PARO, 1996, p.8).

A escolha do diretor tem papel relevante, conforme já observado, onde o mesmo é considerado a autoridade máxima na escola (PARO, 2003, p. 67). Da maneira que a escola for conduzida estará sendo determinado se ali haverá ou não gestão democrática juntamente com a participação da comunidade nas decisões bem como, no funcionamento de toda a instituição de ensino.

São muitas as formas de escolha para cargos de direção nas escolas públicas, como já visto anteriormente e, cada uma delas evidencia um modo de gestão. Essa discussão se revela um problema intrincado porque não raro, apresenta posicionamentos político-ideológicos diferenciados. Vamos nos restringir ao modo *indicação política* por ser esta a opção utilizada pelo município de Mafra na gerência das escolas da rede pública municipal.

Pesquisas já demonstraram que não há uma comprovação inquestionável de qual seja a melhor e mais eficaz forma de provimento do cargo para diretor, porém, a

indicação política é vista como a menos aconselhável justamente por não ser democrática. Mas, também não quer dizer que se a escolha for feita através de eleição, concurso público, plano de carreira ou outros, a gestão democrática estará garantida.

Em Mafra, o critério *indicação* vem ocorrendo desde sempre, todavia, em 2015, houve um remanejamento de diretores em todas as escolas, salvo algumas exceções, onde as diretoras foram substituídas, todas as outras mudaram de escola. Essa atitude gerou, na maioria, um grande desconforto, porque, até então, o autoritarismo era uma constante, como bem frisou a atual secretária de educação. Frases como: “*Na minha escola [...]; Meus professores [...] Havia um pertencimento possessivo das gestoras em relação às escolas.*” Essa atitude, segundo a secretária, trouxe muitos benefícios, diretores que já se encontravam no cargo há muitos anos estavam *acomodados* e enraizados, a partir daí tiveram um novo impulso, deixaram sua zona de conforto percebendo que de uma forma ou de outra, é o diretor que imprime *uma cara* a instituição, é ele que lembra a todos o que a escola quer e que tipo de alunos deseja formar.

A esse respeito, a Secretária Municipal de Educação, também promoveu novo remanejamento ao assumir seu mandato, segundo ela, *é preciso ressignificar o papel do diretor na escola* e, para tanto, teve início em 2015 “A escola de Gestão” um programa formação para os atuais gestores e demais interessados no exercício da gestão. Neste processo, afirma a secretária, todas as decisões são tomadas coletivamente, nada acontece de cima para baixo.

Para a secretária: *A gestão para ser efetivada tem que partir do querer fazer parte, ter pertencimento.* Se você não está disposto a assumir de forma total e integral seu compromisso com a educação, é preciso rever seu posicionamento. Chegar a essa conclusão não é um processo nem rápido, nem fácil. Existe o fazer burocrático e o pensar pedagógico e é preciso que ambos se relacionem e, ainda, assegurar que ensino e a aprendizagem se efetivem.

Durante esse processo de aprendizado, a avaliação, explicou a secretária, é uma constante. Da escola, dos pais, dos alunos, dos professores em relação ao trabalho da gestão e, ainda, a auto avaliação.

Ao final do ano, os gestores são chamados para uma avaliação baseados no acompanhamento feito através de um quadro evolutivo preenchido durante todo o ano.

É neste momento de avaliação e auto avaliação que é questionado: Você deseja renovar o seu compromisso com a Secretaria Municipal de Educação?

O resultado disso fica bem evidenciado quando alguns gestores apontaram que no próximo ano estarão pedindo aposentadoria.

Importante mencionar que antes do Plano de Carreira ser implantado no município de Mafra através da Lei nº 3795/12, qualquer pessoa podia ser contratada em cargos comissionados para atuar na direção de escola. A Secretaria Municipal de Educação com objetivo de não correr o risco em vivenciar critérios de indicação inadequados, a lei municipal colocou fim a esse problema. Muitas vezes, o preparo da pessoa indicada para o cargo de confiança não corresponde com o que as funções exigem. Não basta denominar o cargo de direção da escola, o título nada quer dizer, e sim, a substância contida neles, é aí, que suas atribuições no dia a dia da escola farão a diferença.

Para tanto, no Capítulo II, que trata da Estrutura da Carreira encontramos: “Anexo II: Quadro de Pessoal do Magistério com Função Gratificada; (MAFRA, SC. LEI 3795 de 2012).

Ou seja, esclarece que apenas funcionários de carreira da educação municipal poderão ocupar os cargos gratificados. Poderão ser indicados, porém, o critério de indicação será o de ser funcionário efetivo.

Ainda no artigo 3º da mesma lei:

Para efeito de aplicação desta lei entende-se por: [...] XXVI – Função gratificada, cargo de confiança de direção, direção adjunta, coordenação e secretaria de escola, privadas do membro do magistério, de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo (MAFRA, SC. LEI Nº 3795 de 2012).

A nomeação ou exoneração mesmo ficando a critério do Prefeito Municipal, pode ser considerado um avanço porque impede que pessoas sem experiência em educação sejam empossadas num cargo tão vital para a educação municipal.

Quanto ao PME, em sua estratégia 18.1 vem expresso: “Definir critérios objetivos para o provimento dos cargos de gestores escolares, respeitando a autonomia de cada rede de ensino” (MAFRA, SC. Lei nº 4124, 2015, p. 114).

Nesta estratégia, um critério que já está definido e colocado em prática está na formação continuada dos gestores seguida de avaliações constantes do trabalho

realizado até porque, o comprometimento das pessoas no sentido de fazer acontecer, é apenas possibilidade, não é uma garantia.

Quanto à opinião dos gestores sobre a escolha de diretores ser por indicação, não apresenta nenhuma inconveniência, já que todas consideram que foram escolhidas por competência e não por política.

## 5.7 CONVERSANDO COM OS GESTORES

O início da entrevista dispensou uma apresentação formal, tendo em vista que já existe um relacionamento profissional entre pesquisadora e gestores sendo esclarecido a cada um o motivo do estudo. Embora houvesse um roteiro preparado, esse foi bastante flexível, pois a ideia era colher opiniões dando liberdade aos gestores para expressarem-se espontaneamente possibilitando assim, a percepção de como cada um significa sua realidade.

Atualmente muito se comenta sobre gestão democrática, mas, é fato, que somente alguns conseguem construir um conceito em torno do tema.

Ao se questionar sobre o entendimento a respeito da gestão democrática temos: *“É um grupo onde todos os participantes colaboram na tomada de decisões; ou: Tomada de decisões coletivas ouvindo a todos; Decisão em conjunto dentro da escola e; Estar à frente da gestão, mas ao mesmo tempo solicitar ajuda, buscar opinião”*.

A maioria conclui que basicamente a gestão democrática está ligada ao decidir sobre os assuntos da escola em conjunto, entretanto, é preciso perceber que a questão vai muito além do trabalho de discussão em grupo e da participação. A democratização é muito maior abrangendo todo um trabalho de cunho democrático.

A gestão democrática é muito mais, é participação contínua e efetiva da comunidade, é a construção coletiva do projeto pedagógico além da transparência e da garantia de acesso aos assuntos da escola.

Outra definição diz que: *“Gestão democrática é fazer com que a equipe da escola se sinta parte da escola. Ao se sentirem integrantes da equipe sabem que não é a direção que está fazendo, são todos, sem imposição de ideias”*.

Como vemos, são entendimentos que vão sendo formados através da vivência de cada um onde se cria sua própria interpretação quando questionados. Muitas vezes

são conceitos que vão sendo complementados, tornando-os mais completos a partir das experiências vividas.

Essas experiências também podem ser adquiridas com a equipe escolar, tendo em vista que, uma das atribuições da gestão democrática está na instituição do diálogo, somente através dele será possível realizações inovadoras com a contribuição de novos pensamentos. Lück (2009, p. 55), lembra que a escola é regida por uma equipe diretiva composta por diretor, secretária, técnicos pedagógicos, coordenadores que precisam estar unidos assegurando coletividade para atingir objetivos comuns. Em Mafra, percebem-se movimentos nesse sentido, mas muito ainda precisa ser trabalhado para que o diálogo e a troca de ideias sejam um lugar comum no cotidiano das escolas. Depende muito da atuação do gestor escolar oportunizar esses momentos democráticos no dia a dia da escola.

Como bem salientou Paro (2011), no início desta pesquisa, existe um sem-número de obstáculos para se concretizar a participação e, entre eles, se pode destacar a falta de comunicação entre escola e família.

“Quando entrei na escola, não conhecia as famílias e escolhi as pessoas erradas para comporem o conselho. Agora eu já conheço e posso indicar as pessoas certas”.

“Mande o convite para ver quem queria participar do conselho junto com o estatuto, me devolveram dizendo que não queriam”.

“Decidimos as coisas entre nós e daí pegamos a assinatura na saída das aulas”.

Se os próprios gestores não acreditam no poder do diálogo e da participação, como as famílias vão acreditar?

A construção de espaços democráticos na escola, ou seja, a criação de espaços coletivos, só é viável através do diálogo participativo envolvendo todas as demandas surgidas no dia a dia da escola. Através da participação se fortalecem as relações, se organizam atitudes, se planejam atividades e, se preparam os indivíduos para o envolvimento e comprometimento com os objetivos da escola.

É preciso a conscientização do gestor de que não é possível, sozinho, dar conta das demandas escolares. A descentralização se constitui no caminho, ou seja, o compartilhar das responsabilidades com pais, alunos, funcionários, professores, comunidade no entorno da escola onde os envolvidos realmente participem das decisões.

Neste caso, o gestor escolar deve ter visão do todo, compreendendo as expectativas da comunidade escolar articulando a participação de todos em torno de um objetivo comum.

O que temos hoje são conselhos escolares com pouca ou nenhuma representatividade no sentido de uma participação real com perspectiva democrática. E, não se trata de buscar culpados para explicar as causas dessa falha, pois acreditamos que a cultura em que fomos criados é decorrente de uma construção histórica baseada em princípios da administração geral onde as capacidades técnicas se distanciam do pensamento democrático.

Essas conclusões são consequência das falas das gestoras, como: *“Não consigo reunir o conselho, hoje comparecem dois, amanhã mais três, [...] quando eles podem, [...] e eu vou atualizando a todos”*.

Por essas e outras, percebe-se que não está havendo um empenho real, um movimento consciente que garanta a participação de todos em prol da democratização da escola e de um colegiado atuante na construção de uma escola de qualidade.

*“A gestão democrática favorece na aprendizagem quando toda equipe escolar, entre eles o conselho escolar, está motivada, quando são valorizados e conseqüentemente os resultados vão aparecer nos alunos”*. Importante comentário sendo esse, o primeiro se referindo ao fazer pedagógico mencionado por um gestor. Nesse quesito, sente-se novamente a falta de entendimento do grupo quanto à função dos conselhos vistos na página 81, onde são reforçadas as ações pedagógicas dos conselhos e de toda escola. Outra diretora reforçou a necessidade de se trabalhar essa questão ao afirmar: *O conselho não se envolve no pedagógico, é função do professor!*

Outra gestora comenta: *“Como é difícil formar um conselho. E quando se consegue, sua atuação é meramente formal”*. Essa situação fica constatada nas observações e nos documentos analisados, como também quanto às funções dos conselhos houve alguma dificuldade em responder, *“[...] talvez fiscalizadora?”* Então, novamente se reforça a necessidade de maiores estudos e, como já visto no subtítulo 4.3, a percepção de que, os conselhos, ao serem construídos em conjunto, a democracia também estará se construindo e sendo vivida verdadeiramente.

Relacionado ao PPP as respostas foram desconstruídas: *“sabem que existe, que é o documento maior da escola, mas não se envolvem, se for preciso serão chamados e participarão”*. Não se observa nenhuma ação diferenciada por parte dos



gestores para mudar essa situação, mesmo quando questionadas se os conselheiros participam da reavaliação do PPP: *“Participam, através de questionários”*.

Outro comentário feito: *“As reuniões mensais passaram a acontecer a partir do 2º semestre, num primeiro momento somente devido a cobrança feita pela SME, mas depois passei a acreditar porque dividi responsabilidades e agora fico mais tranquila”*. Comenta ainda que: *“A professora que é secretária do Conselho está sempre perguntando quando será a próxima reunião, porque está ciente que as decisões estão partindo do conselho”*.

Nesse sentido, percebe-se que algumas mudanças, embora lentas, estão acontecendo, o que sugere a necessidade de desenvolver ações continuadas de formação para todos os envolvidos no sentido de preparar para a promoção da gestão democrática através dos conselhos escolares.

Também podemos destacar escolas com conselhos bem sucedidos, embora ainda necessitem exercitar a gestão democrática. Nas palavras de um professor/gestor:

Ano passado não cumpri com o acordado e registrado no estatuto. Não realizei reuniões mensais. Esse ano mudei e achei que foi mais difícil na hora de tomar a decisão, mas, mais fácil após a decisão tomada porque dividi responsabilidade.

Ainda segundo o mesmo professor/gestor comentou:

Tenho dificuldades na participação dos conselheiros, então convidei toda comunidade. Mas, a palavra final é do conselheiro. [...] também mudei a estratégia para convidar os pais, uso de um pretexto, coloco no convite uma pauta que agrada a todos, mas aproveito o momento e alcanço outros objetivos. Para ter os pais é preciso ser muito verdadeiro e transparente.

Observa-se que esse professor/gestor está buscando alcançar a comunidade, entende que é preciso tirar o conselho do papel oportunizando o diálogo e dando lugar a uma escola participativa e democrática. Parece um importante movimento na tentativa de romper com o tradicional poder decisório do gestor da escola.

Outra gestora afirma não ter problema algum com a participação de seu conselho:

*“Estou em contato permanente com eles, além das reuniões mensais criamos um grupo no WhatsApp que facilitou muito nossa comunicação”*.

Nessa escola, a direção busca o apoio dos conselheiros, quer os pais na escola, pois compreende que a participação na vida escolar dos filhos é fundamental para a qualidade da educação. Segundo a gestora, todos querem cooperar, como também, candidatar-se a um cargo no conselho: “[...] talvez pelo fato de todos se sentirem bem-vindos e úteis nos trabalhos de administrar a escola”.

Esse comentário que nos remete novamente a Ferreira (2016, p. 53), quando assevera que a gestão vem ganhando espaço na educação ao se revelar como movimento, articulação, ação e mobilização.

## **5.8 O QUE REVELA A PESQUISA**

A perspectiva de pensar os conselhos escolares como expressão da gestão democrática impõe que todo o trabalho realizado na escola precisa ser orientado e organizado coletivamente, observando como meta a ser alcançada a superação de mecanismos centralizadores e antidemocráticos.

Através da leitura da realidade, obtidas através de entrevistas, observações e análise dos dados verifica-se que, na maioria das escolas, com exceção de duas delas, o gestor é o agente responsável pela articulação e execução das decisões do conselho escolar e que, a participação dos demais conselheiros está limitada pela autoridade do gestor.

No decorrer da pesquisa foram muitas as situações que comprovaram ser o diretor o responsável pela mobilização do funcionamento dos conselhos, desde o convite, a pauta, a condução dos trabalhos e, ainda, a escolha de quem deve compor o conselho.

Também foi possível perceber pelos comentários dos gestores que os pais gostam das coisas do jeito que estão, uma vez que avaliam o andamento da escola pela gestão financeira da mesma, pois, não raro, nas reuniões, essa é uma pauta sempre apresentada, nunca discutida.

Nas escolas públicas de Mafra os conselhos escolares têm sua existência formalizada, registrados e com estatuto próprio, porém, sem práticas significativas. Embora seja considerado o órgão máximo de decisões coletivas nas instituições escolares, a atuação é, no mínimo, acanhada e, a escola, por sua vez, não vive uma gestão democrática tendo suporte nos conselhos escolares. Boa parte deles não

saem do papel e, quando saem, não passam de formalidade para cumprir a legislação e atender à solicitação da SME.

Quanto às reuniões, não possuem cronograma pré-estabelecido, embora tenha sido requisitado em diversas ocasiões, elas acontecem quando chamados pela direção, não atendendo ao que prescreve o estatuto dos conselhos, os conselheiros não são presentes e, se alguma decisão é tomada, estas correm o risco de não terem legalidade alguma pelo número de participantes ou por não serem paritários.

Através das atas evidenciou-se uma série de situações que as descaracterizam como documentos, já que as mesmas devem ser claras, explicativas, sem rasuras, relatando assuntos discutidos e deliberados. Não cabendo modelos padronizados pela SME a serem seguidos, embora tenha sido solicitado por uma gestora.

Nesse contexto, faz-se necessário olhar a implementação dos conselhos como um desafio a ser vencido pela comunidade escolar coletivamente, até porque não temos cultura democrática, não fomos formados dentro da cultura da participação e da democracia e, sendo assim, essa é uma barreira muito difícil de ser ultrapassada.

Como já observado nas análises anteriores, conseguir nomes dispostos a compor um conselho é uma tarefa complexa, difícil encontrar professores dispostos a representar seu grupo, encontrar pais representantes da comunidade, também não é fácil.

Cabe então, promover um trabalho voltado à conscientização da importância da participação nesse colegiado bem como, proporcionar formação continuada para os membros do conselho escolar a fim de que os mesmos possam colaborar na transformação da realidade mediante o exercício da democracia.

Quanto aos gestores, é preciso investir no sentido de torná-los sujeitos de transformação da realidade social e educacional.

É preciso compreender que a participação pode ser percebida também como processo de aprendizagem tendo em vista que vivemos em uma sociedade em constante transformação, ou seja, é imprescindível reaprender o processo de participação, ou, mais, reinventá-lo!

Os problemas existem, mas a superação deles somente fortalecerá a escola, bem como, a união de todos e a divisão de responsabilidades, que vai significar mais pessoas participando e tomando decisões em conjunto. O que não é mais possível é procurar desculpas para não fazer nada permitindo que a cultura do autoritarismo

torne impossível a participação da comunidade escolar nas decisões do destino das escolas.

Pensar que os colegiados resolverão os problemas da educação, não é verdade, mas trabalhar na sua efetivação é uma condição da sociedade que o visualiza como uma das maneiras de democratização na escola levando os conselhos escolares a tornarem-se expressão da gestão democrática na escola.

A partir dos resultados obtidos, sugere-se que, para superação das dificuldades observadas é preciso contar com a organização e a gestão da escola enquanto espaço coletivo. Outro fator diz respeito a um repensar das formas de comunicação com os pais reconhecendo suas dificuldades e, olhar para a falta de participação como um desafio a ser superado, pensando novas estratégias para contar com todos na tomada de decisões, além de formação continuada a fim de capacitá-los para atuar com propriedade na tarefa de ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.

Essas são algumas questões relacionadas à participação e que permitem a afirmativa de que os conselhos escolares enquanto expressão da gestão democrática, ainda tem muito que ser estudado e compreendido, para então poder contribuir com as demandas escolares. Assim, parece correto considerar o tema como um grande desafio.

---

“Parto do seguinte princípio: a gestão da educação que responde aos ditames da contemporaneidade possui uma especificidade que “se fundamenta em objetivos educacionais representativos dos interesses das amplas camadas da população e leva em conta a especificidade do processo pedagógico escolar; processo este determinado por estes mesmos objetivos”” (PARO, 1986 pp 87-88).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Durante todo trajeto investigativo para elaboração deste estudo, muitos sentimentos foram emergindo e, entre eles, além da empolgação inicial, característica de um novo projeto, junto a ele nasceu uma grande insegurança. Partindo daí, determinação e energia tornaram-se uma constante a fim de, primeiramente, iniciar o processo de construção de uma pesquisadora que, até então, estava adormecida em mim.

Na busca pela compreensão das possibilidades de efetivação dos conselhos escolares como expressão da gestão democrática em Mafra, conceitos como democracia e cidadania foram o ponto de partida, exigindo a busca de referenciais teóricos uma vez que, experiência e vivência não dão conta de responder as demandas do tema em estudo.

Esses referenciais apontam a democracia participativa como caminho para colocar a escola no centro das decisões coletivas, ou seja, a participação dos membros de uma sociedade nos processos de decisão que se referem à organização daquela sociedade. Contudo, em Mafra, essa participação ainda vai precisar de um aprofundamento das questões históricas envolvidas, visto que, ainda não ocorre uma aceitação plena quando o assunto é a participação, até porque, é um processo a longo prazo e requer a ruptura da gestão centralizada no diretor por uma que dê valor à participação de todos. Embora procedimentos legais já estarem estabelecidos no sentido de fortalecer a democracia nas instituições de ensino através de órgãos colegiados, entre eles conselhos escolares e PPP e, que estes, tenham sua importância reconhecida, pelo menos teoricamente, na prática, nem sempre funcionam como instâncias de discussões e de participação reais e efetivas.

Embora a gestão democrática esteja presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ainda falta conscientização dos profissionais da escola, como também dos pais e da comunidade sobre a necessidade

de um envolvimento mais efetivo. Essa falta de envolvimento é observada ao não acontecer à participação nas reuniões, havendo, pode-se dizer, uma indiferença em relação aos problemas da escola que, de uma forma ou de outra se reflete no desempenho do aluno.

Em Mafra, os dados obtidos revelam que alguns gestores parecem não admitir a gestão democrática como oportunidade de construção coletiva dos caminhos da escola. Parece haver uma limitação, uma falta de conhecimento ao conceito de gestão democrática, diminuindo sua importância, desvalorizando a participação na tomada de decisões, principalmente, quando se refere à comunidade externa da escola. A ação da participação até acontece, porém, de maneira limitada, pequena, previamente pensada, legal e metódica.

Essa limitação da participação da comunidade escolar impede qualquer desejo de aproximação e discussão sobre o destino da escola e, com isso, a autonomia escolar também vai se distanciando, dificultando que a escola se torne promotora de mudanças e de transformação social.

Os conselhos escolares, foco do terceiro capítulo, segundo a pesquisa, têm sido usados mais para legalização de decisões já definidas. No dia a dia das escolas o conselho é considerado desnecessário, na visão dos diretores, as APPs são importantes porque trabalham no sentido de buscar recursos, comprar e pagar reparos nas escolas.

Muito embora, depois das leis que regem a educação apresentarem os conselhos como espaços de democratização da escola, onde se trata de questões políticas e pedagógicas junto à comunidade escolar, está parece não ser ainda a realidade vivida e observada.

Neste capítulo trouxemos os conselhos buscando sua contextualização histórica, a efetivação da gestão democrática através dos conselhos escolares, suas competências e o desafio destes enquanto expressão da gestão democrática para, então, relacioná-los com os dados obtidos nas análises dos documentos e nas entrevistas semiestruturadas, onde foi possível constatar que, em nosso município, embora os conselhos estejam instituídos, suas atividades são restritivas, às vezes na sombra das APP's. O que se observa mais claramente é a figura do gestor como a pessoa mais apta a tomar decisões. Quanto ao conselho ser um colegiado democrático, onde todos os seus conselheiros têm vez e voz, em Mafra, isso ainda não é realidade.

Entretanto, há que se valorizar o que já foi feito no sentido de tornar os conselhos escolares atuantes, muito embora saibamos que a implementação de leis e a concretização de instrumentos de democratização e de participação por si só, não produzem democracia, são sim, primeiros passos para alcance de objetivos maiores.

Ainda é possível dizer que, a apatia das escolas e o desinteresse dos pais na formação de um conselho ativo são gerados pela falta de diálogo entre as partes, o que gera um grande impedimento nos processos de participação, sendo que, essa participação, só acontece quando a comunidade escolar, como um todo, conhecer as leis que as regem, as políticas públicas para a educação e, ainda, saber que a democratização começa dentro da escola, onde se criam espaços para professores, alunos, pais, funcionários e outros, poderem discutir democraticamente o dia a dia da escola.

Assim, a escola poderá formar alunos críticos, criativos e preparados para participar e dominar instrumentos intelectuais, culturais, profissionais e políticos.

Diante de tudo isso poder-se-ia dizer que de forma geral, os conselhos escolares ainda não se constituem uma cultura totalmente implementada em Mafra. Entretanto, a gestão municipal consciente do fato e sabendo que, o princípio da gestão democrática no ensino público, declarado na Constituição e confirmado na LDB, tem sua definição como processo de participação dos profissionais da educação na elaboração e execução do projeto pedagógico da escola e na constituição do conselho escolar, se movimenta no sentido de um maior acompanhamento no funcionamento dos conselhos bem como, oportunizar formação continuada aos conselheiros no sentido de melhor compreensão da dinâmica dos mesmos.

Finalmente, para que os conselhos escolares sejam a expressão da gestão democrática é preciso superar a centralização das decisões e vivenciar a gestão colegiada onde as decisões sejam coletivas, envolvendo todos os representantes de todos os segmentos da comunidade escolar. Quando, no espaço escolar for construída uma nova cultura tendo por base o exercício da democracia, do diálogo e da participação.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando: introdução à filosofia**. 3.ed. São Paulo: Ed. Moderna, 2003.

ARENDT, H. **O que é política?** Tradução Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1998.

BARBOSA JUNIOR, Pinheiro, W. Um conselho para o cotidiano. In: Vasconcelos, F. H. L. et al (Org.). **Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

LUIZ, M. C.; BARCELLI, J. C.; CONTI, C. **O curso de extensão “Formação Continuada à Distância em Conselhos Escolares” – UFSCar/MEC (Programa Nacional de Fortalecimento em Conselhos Escolares)**. São Paulo: Xamã, 2010

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4ª Ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **A gestão da educação e as políticas públicas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BARTNIK, H. L. S. **Gestão educacional**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

BENEVIDES, M. V.M. **Educação para a democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 38, p. 223-237, dez. 1996. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451996000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 abr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451996000200011>.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOFF, L. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BORDIGNON, G. **Conselho escolar: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2004.

\_\_\_\_\_. GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 147-176.

BRASIL. **Alternativas e Protagonistas**. Consulta Popular, 1999.



\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 15.ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 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 em: jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Gestão da educação escolar. Brasília: UnB/ CEAD, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

CASTRO, A. F. B. (Org.) **A autonomia do conselho escolar: uma gestão democrática**. Maringá, 2008. Disponível em: <[www.diadiaeducação.pr.gov.br/portals/pdf/arquivos](http://www.diadiaeducação.pr.gov.br/portals/pdf/arquivos)>. Acesso em: ago. 2018.

CHAUI, M. **Convite à filosofia**. 12.ed. São Paulo: Ática, 2000.

CISESKI, Â. A.; PADILHA. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, M; ROMÃO, J. E. (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6.ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2004.

\_\_\_\_\_; ROMÃO, J. E. Conselhos de escola: coletivos instituídos da escola cidadã. In: GADOTTI, M; ROMÃO, J. E. (Orgs.). 6.ed. **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2004.

CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1999.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Apolítica e Administração da Educação (RBPAE)**. Porto Alegre: ANPAE, v. 23, n. 3, set./dez. 2007. p. 483-495.

\_\_\_\_\_. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, jul. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010)>. Acesso em: jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: AGUIAR, M. Â. S.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

DALBÉRIO, M. C. B. **Gestão Democrática e participação na escola pública popular**. Minas Gerais: 2007.

DEWEY, J. **Democracia e educação: introdução à filosofia da educação**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

DOURADO, L. F. (Org.). **Gestão escolar democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia-Go**. Goiânia: Alternativa, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica; Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

\_\_\_\_\_. Dimensão ético-política da gestão da educação na atualidade: compreensões e possibilidades. FERREIRA, N. S. C.; FONTANA, M. I, SALOMÉ, J. S. (Orgs.). **Políticas públicas e gestão democrática da educação: desafios e compromissos**. Curitiba: CRV, 2016. v. 1.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A.S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FRANCA, L. **Democracia: origem histórica**. São Paulo: Instituto Norberto Bobbio, 06 jun. 2011. Disponível em: <<https://norbertobobbio.wordpress.com/2011/06/06/democracia-origem-historica>>. Acesso em: abr. 2018.

GADOTI, M. Pressupostos do projeto pedagógico. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, 1994. **Anais...** Brasília: MEC, 1994.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRACINDO, R. V. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

HORA, D. L. **Gestão educacional democrática**. 2.ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

KANT, E. Immanuel. **Textos seletos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LAKATOS, M. E. MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo. Revista e Ampliada. Atlas, 1992.

LÜCK, H. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006a. (Série Cadernos de Gestão).

\_\_\_\_\_. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006b. (Série Cadernos de Gestão).

\_\_\_\_\_. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MAFRA (SC). **Lei nº 3795, de 04 de abril de 2012**. Reestrutura o plano de carreira e de remuneração do magistério público do município e dá outras providências. Mafra, SC, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4122, de 27 de maio de 2015**. Institui o conselho escolar deliberativo nas unidades escolares na rede pública municipal de ensino. Mafra, SC, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4124, de 17 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME) e dá outras providências. Plano Municipal de Educação Mafra/SC, 2015-2024. Mafra, SC, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOSSÉ, C. **Atenas: a história de uma democracia**. Tradução de João Batista da Costa. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

NAVARRO, I. P. et al. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília: MEC/SEB, 2004.

PALMA FILHO, J. C. **Síntese LDB**. São Paulo: UNESP, 2010. Disponível em: <[https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/33/3/LDB\\_Sintese.pdf](https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/33/3/LDB_Sintese.pdf)>. Acesso em: jul. 2018.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar**: introdução crítica. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2.ed. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da educação pública**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PINSKY, J; PINSKY, B. C. **História da cidadania**. 4.ed. São Paulo: Contexto, 2008.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. Edição revisada, anotada e ampliada. Por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1978.

ROSENFELD, D. L. **O que é democracia**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 10.ed. Campinas - SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014 – 2024): por uma outra política educacional**. 5.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

\_\_\_\_\_. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 13. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 13. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

\_\_\_\_\_. **Entrevista com Dermeval Saviani, PNE, 2014**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-Dermeval-Saviani-pne>>. Acesso em: nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tendências e correntes da educação brasileira. In: MENDES, D. T. **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983, p. 44. SELIGMAN, M.; MELLO, F. (Org.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira, 2001.

TEIXEIRA, A. A evasão escolar no ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 56, p. 53-55, out./dez., 1954.

\_\_\_\_\_. Natureza e função da administração escolar. In TEIXEIRA, A. et al. **Administração escolar**. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968.

VEIGA, I. P. A. **Educação básica e educação superior: projeto político pedagógico**. 3.ed. Campinas: Papirus, 2004.

\_\_\_\_\_. **Projeto político pedagógico da escola: uma construção coletiva**. São Paulo: Papirus, 2013. Disponível em: <<https://moodle.ufsc.br>>. Acesso em: jul. 2018.

WERLE, F. O. C. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WITTMANN, L. C.; KLIPPEL, S. R. **A prática da gestão democrática no ambiente escolar**. Curitiba: IBPEX, 2010.