



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA NILCE DA SILVA FERREIRA

**CONSELHO ESCOLAR: AVALIAÇÃO DE UM ESPAÇO DEMOCRÁTICO EM
CONSTRUÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2015

MARIA NILCE DA SILVA FERREIRA

**CONSELHO ESCOLAR: AVALIAÇÃO DE UM ESPAÇO DEMOCRÁTICO EM
CONSTRUÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas
Públicas da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para
realização do Exame de Qualificação.

Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rejane Batista
Vasconcelos.

FORTALEZA

2015

MARIA NILCE DA SILVA FERREIRA

**CONSELHO ESCOLAR: AVALIAÇÃO DE UM ESPAÇO DEMOCRÁTICO EM
CONSTRUÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas
Públicas da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para
realização do Exame de Qualificação.

Área de Concentração: Políticas Públicas.

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Rejane Batista Vasconcelos (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Irma Martins Moroni da Silveira
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos meus pais, Raimundo e Maria, que
como tantos outros brasileiros muito cedo
foram excluídos da escola.

À Rejane Batista Vasconcelos pela
generosidade na partilha do conhecimento.

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, agradeço ao DEUS UNIVERSAL por mais uma vez conspirar a favor do sucesso da minha trajetória.

À professora orientadora Rejane Batista Vasconcelos pela dedicação, incentivo e, sobretudo, pela compreensão em todos os momentos.

À secretária do Mestrado, Vânia, pelo carinhoso tratamento e receptividade em todos os momentos do percurso trilhado.

Ao Corpo Docente do Mapp da Universidade Federal do Ceará por me possibilitar um aprendizado de excelência.

A todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, que acreditaram em mim ou que estiveram presentes nesse empreendimento muito enriquecedor, porém profundamente desafiador.

Ao meu companheiro, Lourenço, com quem dividi alegrias e angústias no decorrer desse percurso.

Apenas quando somos instruídos pela
realidade é que podemos mudá-la.

(Bertolt Brecht)

RESUMO

O estudo discute o papel do Conselho Escolar como mecanismo de participação no contexto educacional do município de Fortaleza e avalia sua contribuição para o exercício da autonomia democrática no ensino público local. A reconstituição da trajetória histórica da democracia no Brasil foi indispensável para a compreensão do processo desencadeador da democratização da gestão escolar no Estado brasileiro. Verificar se, em Fortaleza, essa democratização efetiva-se, no plano real, via a atuação do Conselho Escolar, é o propósito deste empreendimento investigativo, que visa ainda dar a conhecer os limites enfrentados por esses órgãos colegiados para dar concreção a uma cultura de participação e de trabalho coletivamente produzido, ainda incipiente nos espaços escolares. Para isso, far-se-á necessário adentrar no contexto histórico da política educacional do Brasil e identificar em que condições estruturais políticas, sociais e econômicas essa política se desenvolveu. A partir dessa configuração, será possível desvelar os mecanismos de gestão democrática (autonomia, participação, descentralização) implementada no sistema público de ensino do município de Fortaleza, assim como, compreender o processo de democratização da educação pública preconizado na legislação educacional local e nacional. O espaço temporal tomado para o estudo vai de 2011 a 2013. Para este estudo, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e empírica, no qual foram desenvolvidas observação participante e entrevista em profundidade. As análises construídas apontam discrepância, tanto entre o que defendem os teóricos da democracia, quanto o que se encontra definido como gestão escolar democrática nos ordenamentos legais vigentes.

Palavras-chave: Gestão democrática. Participação. Conselho Escolar.

ABSTRACT

This study argues about the role of School Councils as a tool to encourage participation within the educational environment of Fortaleza municipality, and evaluates its contribution for the exercise of democratic autonomy in local public education institutions. The historical path's reconstruction of democracy in Brazil is indispensable for a correct interpretation of a process that inaugurated democratic administration of schools by the Brazilian State. This research aims at determining if the mentioned democratic development is shaped within an actual configuration by means of the Schools Councils' actuation, besides bringing to light the limits imposed on those collegiate groups that hinder successful participation for a collectively produced work which is still incipient within the educational environment. For this, it is necessary that research goes as far as accessing the educational policies' core of Brazil's historical context in order to identify what political, social and economic structural conditions shape the process. Starting with this configuration it will be possible to unveil instruments of democratic administration (autonomy, participation, decentralization) which were implemented for the educational public system in Fortaleza municipality; besides, it will help researchers to understand the democratization process of public education as recommended by local and national legislation. The time span for this research stretches from 2011 to 2013. For this study, bibliographic, documentary and empirical researches were carried out, including development of in place participation and deep-focused interviews. The resulting evaluations point to discrepancies among those who interpret the theorists of democracy as well as among those who resort for guidance to the current legal ordainment related to democratic administration of schools.

Keywords: Democratic administration. Participation. School Councils.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT -	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BOC -	Bloco Operário-Camponês
CDB -	Conselho de Delegados de Base
CE -	Conselho Escolar
CF -	Constituição Federal
CNTE -	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
EMC -	Educação Moral e Cívica
EPB -	Estudos de Problemas Brasileiros
FIES -	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI -	Fundo Monetário Internacional
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAPP -	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MEC-USAID -	Ministério da Educação e Cultura / <i>United States Agency for International Developments</i>
MESP -	Ministério de Educação e Saúde Pública
NBR -	Norma Brasileira Regulamentar
ONU -	Organização das Nações Unidas
OSPB -	Organização Social e Política do Brasil
PIB -	Produto Interno Bruto
PMF -	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNE -	Plano Nacional de Educação
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP -	Projeto Político Pedagógico
PRONATEC -	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni -	Programa Universidade para Todos
PUCPR -	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
SIBI -	Sistema Integrado de Bibliotecas
SINDIFORT -	Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos do Município de Fortaleza
SER II -	Secretaria Executiva Regional II

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	AS PRIMEIRAS PALAVRAS: O INÍCIO DA CAMINHADA.....	12
2	ASPECTOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO EDUCACIONAL ATUAL.....	23
2.1	Educação Jesuíta: um modelo pedagógico de aculturação catequista.....	23
2.2	As Reformas Pombalinas e seu modelo educacional utilitarista.....	24
2.3	Os ajustes da realeza para elevar à Colônia à condição de metrópole.....	27
2.3.1	<i>A primeira Constituição Imperial brasileira e a descentralização institucionalizada.....</i>	28
2.4	O Positivismo e sua influência na educação brasileira no Período Republicano.....	32
2.4.1	<i>Administração e educação no Brasil: a importância dos pioneiros da educação para o processo de democratização das chances educacionais.....</i>	33
2.5	Período de retração no campo das ideias educacionais.....	37
2.5.1	<i>Administração da educação no período militar.....</i>	39
2.6	Administração e educação no Brasil: a construção democrática no Brasil e o contexto atual.....	41
2.6.1	<i>A democracia e suas implicações no contexto econômico capitalista do estado brasileiro.....</i>	44
2.6.2	<i>A política educacional do estado brasileiro frente ao mundo globalizado.....</i>	50
2.7	Implicações políticas internacionais na elaboração da Política Educacional brasileira.....	51
2.8	O surgimento dos Conselhos Escolares no contexto educacional brasileiro.....	52
3	O CAMINHO PERCORRIDO E AS CONDIÇÕES ALCANÇADAS PARA PRODUÇÃO DESSA PESQUISA.....	57
3.1	Procedimentos de investigação.....	64

3.1.1	<i>Da aproximação com o campo e com os sujeitos</i>	65
4	À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERÊNCIAS	74
	APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	80

1 AS PRIMEIRAS PALAVRAS: O INÍCIO DA CAMINHADA

Como participar? “Eis a questão”!

Início este empreendimento investigativo fazendo uma analogia com a famosa citação shakespeariana¹ e o objeto de estudo aqui proposto por considerar a questão participativa no Brasil um assunto difícil e complexo.

O estudo discute o Conselho Escolar como espaço de participação democrática na escola pública. Espaço, no qual se busca fortalecer o princípio da gestão democrática do ensino assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O Texto Legal apresenta-se como inédito na institucionalidade de leis que asseguram o princípio da gestão democrática nas instituições públicas de Educação Básica do Brasil. Nas Cartas Magnas de 1946, 1967 e 1969, vê-se consubstanciado, basicamente, os princípios da obrigatoriedade e gratuidade do ensino, sem fazer menção aos princípios definidores da gestão democrática do ensino público, estes que passaram a ser assegurados no inciso VI, do artigo 206 da atual Carta Magna.

A CF de 1988 no que diz respeito aos artigos 205 a 214, na seção I, do capítulo III, que se volta exclusivamente para Educação, abre espaço para participação democrática no tocante à gestão educacional, quando afirma incisivamente no inciso VI, do artigo 206, “gestão democrática do ensino público, na forma da lei.”

Essa participação democrática é visível e concretizada nas leis infraconstitucionais regulamentadoras da educação nacional instituídas em anos posteriores. Na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), maior marco regulatório da Educação, o princípio da gestão democrática está definido em seus artigos 14 e 15 da seguinte forma:

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

¹ *To be, or not to be, that is the question* (essa é a famosa frase de Shakespeare). Traduziu-se: Ser ou não sere is a questão.

- 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.

Artigo 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (CARNEIRO, 2009, p. 83).

Os dois incisos desse artigo ratificam o princípio da gestão democrática do ensino público preceituado no inciso VI, do artigo 205 da CF de 1988 e definem a forma de organização das instâncias participativas no âmbito das instituições escolares. A partir de então, em conformidade com a lei, passa a existir na estrutura educacional pública da gestão escolar um Conselho Escolar (CE) ou equivalente. Denomina-se de equivalente uma entidade civil com institucionalidade, independente da escola, com personalidade jurídica e estatuto próprio (associação de pais, mestres e comunitários, comitê comunitário, associação de apoio à escola e outros similares). Esses espaços são instituídos para funcionar como canais e instrumentos viabilizadores da participação das comunidades escolares e local na gestão administrativa e pedagógica da escola.

Os conselhos escolares são órgãos colegiados compostos por diferentes segmentos da comunidade escolar: diretor escolar (o segmento gestor da escola é sempre membro nato do colegiado), professores, funcionários, alunos, pais e representação da comunidade organizada (representantes da associação de moradores, do comitê comunitário, da associação de pais e mestres etc.).

Quanto à proporcionalidade das categorias representadas nos conselhos ou entidades com atribuições equivalentes, os sistemas colegiados estabelecem um número de conselheiros, obedecendo a mínimos e máximos, com critérios baseados em escalas, segundo o tamanho da escola. A regulamentação varia de acordo com a natureza. Os que são constituídos como entidades independentes se organizam por meio de estatuto próprio. Os que são constituídos como conselhos, propriamente ditos, integrando a estrutura da escola, são regulados pelo regimento da escola obedecendo às normas gerais do sistema de ensino. Mas, em ambos os casos, a regulamentação é bastante minuciosa quanto: às competências (deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora); à composição (categorias representadas e formas de escolha); e ao funcionamento (as normas de funcionamento definem a

periodicidade de reuniões, a frequência e a forma de deliberação) (BORDIGNON, 2004).

O Conselho Escolar como instituição colegiada tem como objetivos, além de assegurar a qualidade do trabalho escolar, possibilitar a superação de um modelo de gestão educacional centralizado, individualista e patrimonialista, por meio da participação da comunidade escolar nos processos decisórios da escola. Nessa perspectiva educacional, o Conselho Escolar consolida-se como órgão de representatividade democrática, concebido como mecanismo de descentralização do poder, desempenhando importante papel no contexto das relações sociais que permeiam a realidade educacional.

A institucionalização dos conselhos caracteriza-se como avanço histórico dos movimentos populares organizados para a garantia da democratização do Estado brasileiro. Para Bacelar (2003, p. 7), “o Brasil não é o seu governo. Há um outro Brasil, que somos nós.” Porém, a questão da descentralização de poder no Brasil do século XXI, ainda é discutível e desafiadora, mas sua concretização precisa ser perseguida para redução das disparidades sociais. No âmbito educacional, a política de descentralização emerge de lutas da sociedade civil pela qualidade da educação. Essas lutas efervesceram no contexto da redemocratização do país, na década de 1980. Movimentos sociais organizados saíram às ruas empunhando várias bandeiras reivindicatórias: pela liberdade democrática, pela anistia ampla geral e irrestrita; a luta contra a carestia; pela instalação de eleições diretas; pela conquista da liberdade de organização partidária entre tantas outras defendidas por muitos nos anos oitenta.

Desenhava-se uma nova configuração estatal no cenário nacional em oposição ao período centralizador e autoritário que caracterizou o Brasil militarista de 1964 a 1985. Fase marcada pela interrupção da construção democrática no plano político; a centralização e busca pela modernização no plano administrativo; a transformação das estruturas produtiva e financeira no plano econômico e a concentração de renda e privatização da saúde e educação no plano social.

Com a Constituição de 1988 ficam instituídos os Conselhos Escolares, que passam a ter representantes das diferentes vozes da sociedade civil. Dentro dessa nova configuração, o Conselho Escolar emerge como centro permanente de debates, de articulação entre os vários segmentos da escola e entre esta e a comunidade, numa perspectiva de atendimento das necessidades e demandas que possam interferir no

funcionamento da escola. Os segmentos escolares, congregados no Conselho Escolar – professores, funcionários, pais, estudantes e diretor –, necessitam assumir atitudes e comportamentos compatíveis com suas finalidades para oferecer aos alunos um ensino de qualidade.

A Política Pública instituída pelo Estado brasileiro (CF de 1988) abre importante espaço para a participação da sociedade civil e para a descentralização e desconcentração do exercício do Poder Público estatal, conferindo, inclusive, mais equilíbrio federativo a partir da maior expressão assumida pelas administrações municipais. Assim, ela possibilita um movimento de construção democrática e de fortalecimento do Estado a começar pelas bases sociais, de baixo para cima, invertendo a lógica de tomada de decisões e implementação de políticas de cima para baixo. Essa nova prática abre perspectivas para a ampliação do Estado a partir do momento em que ele se abre para contemplar as demandas da sociedade civil e da sociedade política nas suas múltiplas formas de organização e de participação. Desse modo, a expressão que assume a correlação de forças políticas na sociedade em geral pode desencadear transformações contra-hegemônicas conforme a abordagem gramsciniana.

A criação de instâncias participativas no Brasil mostra-se como importante ganho da sociedade civil. Nas escolas públicas, sua regulamentação deu-se desde a sanção da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No segundo título estruturador do documento, mais especificamente no inciso VIII do artigo 3º, onde se lê “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, normatiza-se o conceito de gestão democrática que norteia o ensino público brasileiro. Essa lei, em consonância com a Constituição de 1988, estabelece que a Educação é dever compartilhado entre Estado e família. Nessa linha de responsabilização da sociedade civil e Estado pela Educação, atribui-se aos sistemas de ensino a competência de garantir autonomia administrativa e pedagógica às unidades escolares que o compõem, conforme se vê no artigo 14 da LDBN já citado.

Já na Rede Pública de Ensino do Município de Fortaleza, o marco inicial da luta pela gestão democrática deu-se no final dos anos 1980, tanto em cumprimento às exigências constitucionais, quanto em atendimento às demandas da sociedade e da escola pública.

O Conselho Escolar se redimensiona no exato cumprimento da CF de 1988. Nas leis infraconstitucionais reguladoras da Educação Nacional LDBN/1996 e Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que fixa o Plano Nacional de Educação, esses preceitos constitucionais são reafirmados. No Plano Legal, fica, pois, instaurado o princípio da democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, com o asseguramento da participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza dá-se com a sanção da Lei nº 7.990, de 23 de dezembro de 1996. Decorridos mais de três anos é delegada a competência, via Decreto nº 10.851 de 18 de agosto de 2000, aos Conselhos Escolares ou Unidades Executoras vinculadas às escolas públicas municipais para receber e gerenciar os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino municipal. A organização dos Conselhos Escolares, em 1996, tornou o município de Fortaleza pioneiro nessa experiência em todo o Estado do Ceará.

É neste exato cenário que fica circunscrito o campo empírico da investigação social aqui proposta, no período demarcado de 2011 a 2013. A escolha do biênio destaca-se pelas seguintes razões: no ano de 2011, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (governo Luizianne Lins), através da Secretaria Municipal de Educação priorizou a elaboração e publicação de um *kit* de materiais didático-formativos evocados em nome da valorização dos aspectos da gestão democrática nas escolas municipais. Do ano de 2013 (início da gestão governamental Roberto Cláudio no executivo municipal de Fortaleza), evidencia-se a elaboração e aprovação do Projeto de Lei nº 0023 de agosto 2014 que dispõe sobre um novo modelo de gestão democrática e participativa na rede pública municipal de ensino de Fortaleza.

A pesquisa empírica tem como *locus* uma unidade de ensino básico do município de Fortaleza. O ensino básico no Estado brasileiro engloba os níveis fundamentais I e II (do 1º ao 9º ano). A JTM,² *locus* da pesquisa, é uma unidade de ensino vinculada à Secretaria Executiva Regional II (SER II). Saliente-se que o município de Fortaleza é constituído por seis dessas secretarias executivas.

² Para não expor a instituição optei por não identificá-la nominalmente

A escolha desse campo empírico decorre do fato de eu integrar o corpo docente da escola por 14 anos. E, por três biênios consecutivos ocupar a suplência da representação do segmento de professor no Conselho Escolar dessa Unidade de Ensino. E, também, por perceber que, nesse espaço escolar, são insuficientes as contribuições do órgão colegiado para a formação e construção de uma ambiência educacional com representação participativa equitativa de todos os seus segmentos – pais, alunos, funcionários, professores e núcleo gestor na tomada de decisões nos âmbitos administrativo-pedagógico e financeiro da gestão escolar.

Avaliar o papel do Conselho Escolar como mecanismo garantidor da participação equitativa dos diferentes segmentos da comunidade escolar que constituem o espaço colegiado exigiu, como passo inicial, a reconstituição da trajetória histórica do modelo educacional instituído ainda no Brasil Colonial. Necessário se fazia entender como, ao longo da história, a democracia inseriu-se no discurso e na prática educacionais. Além dessa exigência inaugural, impôs-se, como igualmente, imperiosa uma revisão bibliográfica em torno de produções que proporcionariam a constituição e consolidação das categorias analíticas – participação social, gestão democrática e controle social – que norteiam este estudo.

A concepção de participação, aqui tomada, é a de participação protagonista ativa que descentraliza o poder e fortalece o conceito de pertença, cuja finalidade precípua é a de transformar o contexto escolar num espaço democrático de formação cidadã cujas decisões, tomadas coletivamente, viabilizam a articulação e a mediação entre comunidade escolar e sociedade civil. Para fins deste estudo, serão empregadas com equivalência as expressões participação qualificada e participação protagonista ativa.

Ao considerar a concepção de participação qualificada como ampliada e inclusiva, o estudo busca como referência os pesquisadores que defendem os princípios de participação e descentralização como fundamentais para universalização das Políticas Públicas sociais, entre os quais, encontram-se Santos e Avritzer (2002); Gohn (2004); Raichelis (2006) e Wood (2011).

A autonomia e emancipação escolar construída coletivamente, propalada e difundida na legislação educacional vigente (LDB nº 9394 de 1996), e no aparato legal que rege a política educacional local (Projeto Político Pedagógico da Escola; Regimento Interno Escolar; Lei Orgânica do Município), restringe-se mais ao

discurso verbalizado e difundido nos veículos midiáticos locais e nacionais.

Transformar a realidade escolar requer ações conscientes da gestão colegiada, assim como o envolvimento responsável e comprometido da comunidade na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) escolar. E, esta elaboração deve fundamentar-se na realidade vivenciada na escola. Na construção desse projeto democrático todas as vozes devem ser acolhidas e as diferenças respeitadas. Todos devem trabalhar para o mesmo fim, em prol do mesmo resultado, construindo uma educação de qualidade ancorada no estabelecimento de relações sociais, políticas, culturais e econômicas que persigam esses princípios.

Diante do contexto apresentado e da minha experiência no magistério do ensino básico público me disponibilizei a estudar o tema proposto a partir das seguintes questões:

1. Como se dá o exercício das práticas participativas do corpo colegiado no espaço escolar?
2. Qual o papel dos conselheiros escolares na construção de uma gestão escolar democrática?
3. Quais os limites para atuação dos conselheiros escolares no processo de tomada de decisões pedagógica, administrativa e financeira da escola?
4. Como a comunidade escolar local percebe a atuação do órgão colegiado na unidade educacional investigada?
5. De que forma se dá a relação dos segmentos dos representantes e representados no Conselho Escolar (pai, aluno, funcionário e professor), com o núcleo gestor da escola?

Ao responder essas questões tenho como propósito compreender em que medida se efetiva o princípio da gestão democrática via a participação desses entes em uma gestão colegiada que fundamenta seus princípios nos mecanismos de uma gestão democrática (autonomia, participação e descentralização), para garantia da qualidade da Educação.

Para este estudo, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. De acordo com Gil (1991, p. 48-50) a pesquisa bibliográfica é um tipo de pesquisa realizada a partir de “material já elaborado, constituído principalmente de livros e

artigo científicos.” A escolha deste procedimento de pesquisa justifica-se pela razão de permitir “a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

Já a pesquisa documental, tem como objeto de investigação os documentos, que se constituem em fonte rica e estável de dados, além de sua diversidade. No caso dessa pesquisa, os documentos analisados são aqueles relacionados ao Conselho Escolar e à gestão democrática, tanto a nível do sistema de ensino, quanto à nível da escola, já que segundo Yin (2005), como documentos podem ser entendidos diferentes espécies de registros,

Cartas, memorandos e outros tipos de correspondências. Agendas, avisos e minutas de reuniões, e outros relatórios escritos de eventos em geral. Documentos administrativos – propostas, relatórios de aperfeiçoamentos e outros documentos internos. Estudos ou avaliações formais do mesmo “local” sob estudo. Recortes de jornais e outros artigos publicados na mídia. (YIN, 2005, p. 107).

Como procedimento metodológico de investigação utilizo o estudo de caso, por este se caracterizar como um método de pesquisa capaz de descrever total ou parcialmente uma unidade do processo social. Essa abordagem de pesquisa também se define pela flexibilidade e aplicabilidade nas situações em que o objeto de estudo já é suficientemente conhecido. Podendo ser adotada na investigação de fenômenos contemporâneos; constituindo-se, atualmente, em uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa no campo das Ciências Humanas e Sociais (GIL, 1991).

Para Yin (2005, p. 32), reconhecido especialista em estudo de caso, essa metodologia se define como: “[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.”

Os procedimentos investigativos no campo empírico constituíram-se, fundamentalmente, de entrevista em profundidade com registro audiovisual, e observação participante. Para Yin (2005, p. 112) as entrevistas constituem-se em das mais importantes “fontes de informações para um estudo de caso”. De acordo com o autor a observação participante oferece maior capacidade de identificar

comportamentos e razões pessoais, justamente porque o pesquisador está inserido no contexto. Nas palavras do autor:

A observação participante é uma modalidade especial de observação na qual você não é apenas um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir uma variedade de funções dentro de um estudo de caso e pode, de fato, participar dos eventos que estão sendo estudados. (YIN, 2005, p. 116).

Diante dessas fontes de pesquisa elencadas far-se-á necessário, embora de forma sintética, passar pelo crivo da metodologia de análise de conteúdo para realizar a análise das informações verbais coletadas para esta pesquisa. Dessa forma, optei pela proposta sistematizada por Bardin (2016) que assim, define a análise de conteúdo:

Na realidade, este processo dedutivo ou inferencial a partir de índices ou indicadores, não é raro na prática científica. O médico faz deduções sobre a saúde do seu cliente, graças aos sintomas, do mesmo modo que o grafólogo que pretende proceder com seriedade, infere dados sobre a personalidade do seu cliente, a partir de índices que se manifestam com frequência suficiente, ou em associação significativas com outros índices, na grafia do escritor. O mesmo se passa com a análise de conteúdo, mas a superficialidade do procedimento analítico está estreitamente relacionada com a diligência normal, habitual, de leitura e de compreensão da mensagem. O grafólogo pode tirar as suas conclusões sem se preocupar com o sentido do manuscrito que tem diante de si. O arqueólogo pode completar conhecimentos históricos através do exame de uma ânfora, sem que seja obrigado a servir-se dela. Pelo contrário, a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também e principalmente desviar o *olhar* para uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efectuada pelo analista, do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. [...]. (BARDIN, 2016, p. 47).

A linha de pesquisa escolhida para movimentar esses referenciais assenta-se nos pressupostos teóricos da pesquisa qualitativa, a qual emerge do campo das ciências sociais e humanas, como uma proposta de romper com os pressupostos científicos experimentais positivistas que dominaram o estudo das ciências até meados do século XIX. Diante desta opção, é indispensável, inicialmente, explicar o entendimento sobre essa abordagem e sua justificativa para o estudo do objeto em questão (CHIZZOTTI, 2009).

A abordagem metodológica qualitativa emerge em oposição às teorias sociais tradicionais e da necessidade de elaboração de um método diferenciado para a pesquisa e análise de fenômenos da sociedade. Pode ser entendida como uma forma de investigação social que procura ir além dos elementos objetivos da realidade concreta (DRABACH, 2010).

Assim, o propósito desse tipo de pesquisa deixa de ser o de descrever e comprovar fatos reais, como na abordagem quantitativa, apresentando-se como caminho para “construção de textos que dizem respeito a fatos socialmente construídos e que mantêm a consciência da distância que separa a interpretação da ‘realidade’” (MELUCCI, 2005, p. 34).

Portanto, para dar conta do estudo investigativo aqui proposto necessário se faz cruzar duas metodologias de pesquisa, uma do campo das Ciências Sociais, já descrita, e a outra do campo da avaliação em Políticas Públicas, que também é um campo de estudo da área social.

Segundo Silva (2008, p. 102) a “avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, verificando-se sua expansão a partir dos anos de 1960 nos Estados Unidos, no âmbito dos programas de combate à pobreza.”

No Brasil, a avaliação de Políticas Públicas se fortalece no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 num período em se reconfiguravam as relações sociais, econômicas e políticas a nível local, nacional e mundial. Dentre essas transformações, a mudança do papel do Estado frente à sociedade civil traz profundas alterações no processo de construção e no gerenciamento das Políticas Públicas, acarretando um desvirtuamento na função destas.

Assevera Silva (2008, p. 108): “Dessa forma, passa-se se desenvolver a avaliação no sentido de aferir eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estão sendo alcançados.”

Para Ianni (1995, p.163) a imersão no processo global “incute em praticamente todas as realidades preexistentes novos significados, outras conotações” que se constituem em grandes desafios ainda não desvelados pelas Ciências Sociais.

Partindo das premissas apresentadas o presente trabalho “Conselho Escolar: avaliação de um espaço democrático em construção no município de

Fortaleza” relaciona e analisa a importância dos Conselhos Escolares com o princípio da gestão democrática, como um espaço para o exercício da cidadania e também aponta os limites da atuação dos conselhos escolares, tendo em vista que a cultura da participação e do trabalho coletivo ainda não é uma realidade nas nossas escolas.

O presente texto se divide em três partes. Na primeira parte, apresento e contextualizo o objeto de estudo proposto para análise, justifico a escolha e o período da temática enfocada e teço considerações acerca do método investigativo e das linhas de pesquisas escolhidas que justificam os princípios investigativos adotados.

Na segunda parte, busco compreender as bases teóricas do campo educacional, o processo de construção da gestão democrática enquanto princípio constitucional que abre espaço para participação democrática na educação básica pública, assim como, as condições históricas, políticas, econômicas e sociais em que se deu o processo de construção deste princípio constitucional, apontando para os movimentos da sociedade civil, as tensões e contradições dessa construção. Evidencia-se, também, os desafios impostos à construção de um sistema democrático de ensino público frente à tradição patrimonialista do Estado Brasileiro e ao projeto neoliberal que se instala na sociedade brasileira, sobretudo a partir da década de 1990, quando novos significados disputam o campo do poder.

Na terceira parte, traço os percursos metodológicos e as condições produzidas ao longo desse trajeto para desvelar o objeto deste estudo. Por fim, à guisa de conclusões, exponho os resultados parciais que já se fizeram demonstrado no processo de análise.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO EDUCACIONAL ATUAL

Esta parte do trabalho apresenta uma panorâmica histórica da administração da Educação no Brasil. O arcabouço teórico que norteará as discussões aqui apresentadas pautar-se-á, em estudos e pesquisas desenvolvidos pelos autores Ribeiro (1978); Freitag (1979); Berger (1984); Reis Filho (1995); Santos (2002); Freire (2005); Sander (2005); Frigotto (2006); Saviani (2008); e Nosella (2010). As obras desses intelectuais reúnem um acervo teórico sobre a Educação no Brasil de considerável reconhecimento acadêmico nacional.

2.1 Educação Jesuíta: um modelo pedagógico de aculturação catequista

A chegada dos padres jesuítas no Brasil demarca o início da educação brasileira em 1549. Os conquistadores portugueses enviaram os padres jesuítas com a missão de submeter o povo conquistado ao seu modelo cultural ocidentalizado de conduta e de fé.

Saviani (2008, p. 26) define, desse modo, esse momento: “A inserção do Brasil no chamado mundo ocidental deu-se, assim, por meio de um processo envolvendo três aspectos intimamente articulados entre si: a colonização, a educação e a catequese.”

O primeiro plano de educação jesuítica foi elaborado pelo Padre Manuel da Nóbrega e tinha como sequência metodológica o ensino do português, a catequese, o ensino da leitura e da escrita, e como metas secundárias opcionais, o ensino do canto orfeônico e música instrumental. Essa sistematização pedagógica missionária focava dois níveis de formação, o profissional e o superior. A formação agrícola (profissional) destinava-se aos colonos, e o superior aos aptos a cursarem a Universidade de Coimbra. Com a institucionalização da pedagogia jesuítica (1599), esse plano foi substituído pelo *Ratio Studiorum, modus parisiensis* de ensino-aprendizagem, considerado plano de caráter universalista, por atender a todas as instituições educacionais religiosas. Era, no entanto, um modelo elitista, visto que privilegiava a elite colonial e excluía a população carente. Às camadas populares era destinado exclusivamente o ensino da catequese, como recurso de docilização. À

classe dominante, além do ensino religioso, foram ofertados novos currículos, com cursos de humanidades, filosofia e teologia. Os dois últimos cursos destinados ao clero catequista (SAVIANI, 2008).

Segundo Saviani (2008, p. 58), “As ideias pedagógicas expressas no *Ratio* correspondem ao que passou a ser conhecido na modernidade como pedagogia tradicional.” Os preceitos do *Ratio Studiorum* nortearam os ensinamentos do sistema educacional jesuítico até as reformas pombalinas. Esse plano educacional surgiu da necessidade de unificação dos procedimentos pedagógicos jesuítas devido ao crescente número de colégios para a formação das elites e da expansão missionária. O modelo pedagógico que primava pelo bom uso da comunicação verbal como estratégia de ensino e guiou os processos educativos da época teve como principal mentor Inácio de Loyola.

2.2 As reformas pombalinas e seu modelo educacional utilitarista

No século XVIII, o sentimento de progresso industrial contagiava todos os reinos da Europa. Nesse cenário, ascendiam-se as luzes da ciência e a lógica da razão em substituição ao dogmatismo religioso. Portugal, por sua vez, ainda à sombra de forte influência religiosa e sob o domínio da nação inglesa, busca reestabelecer sua posição econômica e política continental, por meio de uma reforma cultural, do desenvolvimento da indústria, da revitalização do comércio interno e externo e da estabilidade política. O encarregado para reconstruir o império português é o primeiro ministro de Dom José I, Marquês de Pombal (SAVIANI, 2008).

Sebastião José de Carvalho e Melo ascendeu ao posto de ministro, nele obtendo o título de Marquês de Pombal depois de ter pertencido ao grupo de portugueses chamados de estrangeirados por terem exercido algum tipo de função diplomática em países europeus. Foi a vivência de Carvalho e Melo com os novos modelos econômicos, políticos e culturais da Inglaterra e, principalmente da Áustria, que alicerçaram as ideias basilares do projeto das coordenadas educacionais pombalinas. Tirar Portugal da dependência econômica da máquina mercante inglesa tornou-se o objetivo maior do poderoso ministro Marquês de Pombal. Para tanto, implanta no país lusitano sua versão da doutrina dos déspotas esclarecidos (SAVIANI, 2008).

Nesse momento, necessário se faz voltar ao passado português para compreender como se deu essa dependência, já que outrora o poderio marítimo português o tornou pioneiro na expansão ultramarina. O declínio de Portugal tem início no século XVI, quando a Coroa Portuguesa, para continuar senhora absoluta no reino, institui o Estado Inquisidor, como medida para frear a expansão mercantil e social da classe burguesa. A retração do mercado português implica a ampliação da expansão mercantil da Inglaterra e, posteriormente da Holanda e da França. Sem mercado interno de beneficiamento para produção oriunda das colônias, Portugal fortalece o mercado externo, e ao tempo se torna dependente das riquezas exploradas nas colônias (SAVIANI, 2008).

Ante as Revoluções Industriais que eclodiram na Inglaterra e França do século XVIII, esta última que culminou na substituição da sociedade feudal pela sociedade burguesa, Portugal obriga-se a assinar acordos de proteção com a Inglaterra para poder manter-se no domínio de suas colônias. Em troca das garantias recebidas, o pequeno reino abastecia o império inglês com suas riquezas. A grande e rica colônia brasileira foi usada para garantir o abastecimento da Europa comercial, com seus metais preciosos e produtos extrativos agrícolas (modelo econômico agroexportador) (SAVIANI, 2008).

O Marquês de Pombal intenta romper essa condição de dependência portuguesa do império inglês. Para tanto, adota, em 1759, uma de suas principais medidas de reforma: a expulsão dos jesuítas do reino de seus domínios. E, devido ao poder e a influência que a Companhia de Jesus vinha exercendo sobre a grande colônia brasileira, extingue todas as classes e escolas, até então, dirigidas pelos jesuítas e vincula a Igreja ao novo Estado, desse modo anula o poder da igreja católica sobre os domínios portugueses (1760) (SAVIANI, 2008).

No Brasil, as reformas pombalinas têm início em junho de 1759, e a Companhia de Jesus teve suas atividades suspensas na Colônia brasileira em setembro do mesmo ano. Esse fato contribuiu para atrasar a evolução da reforma do ensino secundário, primeira parte da reforma pombalina. Outro entrave para o atraso foi a insuficiência de recursos financeiros, problema que foi amenizado em 1772, com aprovação de um subsídio literário. Nesse mesmo ano, é posta em prática a segunda parte da reforma correspondente ao ensino primário. No entanto, problemas financeiros persistem, pois nenhum financiamento público, além do existente, foi

proposto para assegurar as condições necessárias para manutenção e funcionamento das instituições educacionais (SAVIANI, 2008).

Dentro desse momento histórico, Saviani (2008, p. 99) enfatiza que:

As ideias pedagógicas consubstanciadas nas reformas pombalinas da instrução pública incorporaram o ideário iluminista na forma apreendida pelos estrangeirados [...]. Destaca-se [...], a influência de Luiz Antonio Verney, [...] por meio da obra *Verdadeiro método de estudar*. [...]. A concepção iluminista e burguesa de Antonio Nunes Ribeiro Sanches [...]. Afirmarções como o saber ler, escrever e contar consistem em “artes muito nocivas para o pobre obrigado a ganhar o pão de cada dia medicante sua faina diária” [...]; e “nenhum reino necessita de maior rigor na supressão total do ensino de ler e escrever” do que o reino português” [...] mostram a crueza das posições defendidas sem reбуços por esses dois pensadores [...]. (Grifo nosso).

As normatizações de ajustes para instrução pública, adotadas por Pombal lideravam as metas propostas para modernizar Portugal. Como afirma Saviani (2008, p. 107), “[...] as reformas pombalinas [...] tinham como objetivo criar a escola útil aos fins do Estado em substituição àquela que servia aos interesses eclesiásticos”. O período pombalino foi marcado por um conjunto de medidas voltadas a atender setores específicos da nobreza, e durou até a ascensão de Dona Maria I ao trono de Portugal.

A despeito do prestígio e poder que gozava no reinado de Dom José I, pai da então monarca, o marquês e suas ideias ultrapassadas, com a morte de Dom José I (1777), caem em desgraça. Contestado por praticamente toda a nobreza e pelas elites coloniais, Pombal foi demitido e acusado de abuso de poder. Julgado e condenado foi expulso da corte portuguesa, por Dona Maria I, e veio a falecer em 8 de agosto de 1782 em Pombal, na sua propriedade rural. Com sua expulsão a nova configuração real traz de volta ao magistério as ordens religiosas para suprir carência de professores gerada das reformas pombalinas na Educação, e de maior expansão das Escolas de Primeiras Letras. Esse retorno forçou a queda dos salários dos professores em exercício, que não pertenciam a nenhuma ordem religiosa e outras precarizações para o funcionamento do ensino ofertado (SAVIANI, 2008).

De qualquer forma, no reinado de D. Maria I não ocorreu transformações no campo educacional e com sua deposição o projeto pombalino foi retomado.

2.3 Os ajustes da realeza para elevar à Colônia à condição de metrópole

Quando Dom João, em 1799, é nomeado príncipe regente, em decorrência da saúde mental de sua mãe, Dona Maria I, as ideias pedagógicas pombalinas são retomadas por Rodrigo de Souza Coutinho, afilhado do marquês de Pombal. Coutinho foi nomeado ministro do Príncipe Regente Dom João. O ministro era adepto dos ideais iluministas do marquês e com a vinda da família real para o Brasil (1808), houve um reordenamento no quadro educacional, para atender às necessidades da nobreza (SAVIANI, 2008).

Recorro ao quadro descrito por Saviani (2008, p. 113), para melhor ilustrar esse momento.

[...], já em 1808 foi criada a Academia Real de Marinha e, em 1810, a Academia Real Militar, destinadas a formar engenheiros civis e militares. Também em 1808 foram instituídas a aula de cirurgia na Bahia e de cirurgia e anatomia no Rio de Janeiro, organizando-se, em 1809, a aula de medicina, cujo objetivo era formar médicos e cirurgiões de que necessitavam o Exército e a Marinha. Ainda em 1808 surgem, na Bahia, as aulas de economia. Em 1812 temos a escola de serralheiros, oficiais de lima e espingardeiros em Minas Gerais, de agricultura e de estudos botânicos na Bahia e o laboratório de química no Rio de Janeiro, onde também foi criada em 1814 a aula de agricultura. Em 1817 surge o curso de química que englobava as aulas de química industrial, geologia e mineralogia e em 1818 o de desenho técnico, ambos na Bahia.

A transferência da metrópole para o Brasil, sua principal colônia, não representa mudança na base da estrutura educacional local. O ideal iluminista do despotismo esclarecido de Pombal continua a atravessar o eixo central da nova administração. Agora, sob o comando de Dom João VI, coroado rei em 1816.

As reformas projetadas para deslanchar o desenvolvimento de Portugal frente às grandes metrópoles europeias do século XVIII conformavam-se à situação de conveniência da nobreza. Os adeptos da monarquia vislumbravam integrar o bloco internacional das grandes metrópoles com base na exploração das riquezas colonial, para isso administravam a pedagogia do consenso e afastavam a pedagogia do conflito. No Brasil, os conservadores do consenso liderados por Azeredo Coutinho, bispo de Olinda – defensor da escravidão, do tráfico negreiro, do absolutismo e do regime do padroado – guiaram-se pelos estatutos pedagógicos das ideais do despotismo esclarecido de Pombal até 1836 (SAVIANI, 2008).

Ao comentar sobre os fatos históricos que impactaram o destino da Educação brasileira ao longo dos últimos séculos Sander (2001, p.2-3) enfatiza dizendo que:

Pese a reiterados intentos de desconfeccionização da política educacional oficial ao longo dos anos, o escolasticismo católico teve presença permanente e marcante na história da educação brasileira, tanto no período colonial como na República. O pensamento pedagógico da Igreja Católica no Brasil foi operacionalizado nos tempos coloniais mediante a aplicação no cotidiano escolar dos princípios da Ratio Studiorum concebidos em meados do século XVI por Ignácio de Loyola, filho da nobreza espanhola, com esmerada formação militar e que depois se tornaria sacerdote e fundaria a Companhia de Jesus.

[...] As principais contribuições cristãs ao pensamento pedagógico brasileiro no período colonial foram historicamente condicionadas pelo contexto político e cultural das antigas monarquias europeias, especialmente as de Portugal, Espanha e França.

Posteriormente, como resultado da adoção da política imigratória pelo império, os imigrantes alemães, italianos, suíços e poloneses, que se estabeleceram no sul, e sudeste do Brasil no século XIX, trouxeram novas práticas educacionais, baseadas nas tradições pedagógicas de seus países de origem, cuja influência se reflete até hoje na educação da população (ecletismo, liberalismo e positivismo).

2.3.1 A primeira Constituição imperial brasileira e a descentralização institucionalizada

Com a Proclamação da Independência do Brasil (1822) e, em meio às discussões da estruturação do sistema jurídico-administrativo do novo país, o imperador D. Pedro I destaca a necessidade da elaboração de um repertório legal sobre educação pública. Em 25 de março de 1824, é outorgada a 1ª Constituição do Brasil. Na primeira Carta Magna do país o tratamento dado à educação foi sem relevância, ficando esta restrita ao final do documento, no inciso XXXII, do artigo 179, título 8º,³ com o seguinte teor: “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.” Contudo, devido a precariedade e insuficiência de escolas de primeiras letras em todo país, o projeto de instrução pública foi inviabilizado e, em 1834, a aprovação do Ato Adicional à Constituição do Império descentraliza a educação primária e secundária do governo central.

³ O número do título foi representado conforme grafado no documento original.

A partir disso, de acordo com Fischmann e Moraes (1987, p. 171), “o governo central passou a se responsabilizar pela promoção e legislação do ensino no Município da Corte e pela Educação Superior, delegando às províncias a competência para legislar e organizar a educação primária e média.”

Outras reformas se seguiram, na segunda metade do século XIX. A Reforma Couto Ferraz (1854) que instituiu um conjunto de diretrizes para os estabelecimentos públicos e particulares de instrução primária e secundária no município da Corte, como também, às províncias. A Reforma Leôncio de Carvalho (1879) estabeleceu sob o Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, algumas inovações em relação a Reforma Couto Ferraz. O decreto além de regulamentar o funcionamento das Escolas Normais com sua estruturação administrativa e pedagógica previu a criação de jardins de infância, caixa escolar, bibliotecas populares e escolares, museus escolares, escolas profissionais e cursos noturnos para adultos analfabetos nas escolas públicas de instrução primária no Município da Corte. Seu primeiro artigo proclama a liberdade do ensino primário e secundário no município da Corte, e superior em todo Império, sob a égide do ideário pedagógico da moralidade e higiene difundido no Segundo Império e ao longo da Primeira República. À época, a doutrina higienista se impõe como um pilar norteador de uma civilização instruída e educada (SAVIANI, 2008).

A instituição da inspeção sanitária imposta aos estabelecimentos de ensino primário e secundário preceituado na Reforma Carvalhiana é tida como uma medida polêmica adotada pelo discurso liberal iluminista do Império que vê na Educação o antídoto para todas as mazelas sociais, como se flagra no trecho da obra de Saviani (2008, p. 137), “a educação é um salutar remédio para curar as doenças da sociedade e da civilização [...], o espalhamento das luzes da instrução é um poderoso antídoto para curar as doenças da ignorância e da pobreza.”

A Reforma de Leôncio de Carvalho fecha a década de 1870 sem resultados práticos sobre a organização de um sistema público nacional de educação, mas abre caminho para a livre iniciativa privada. Saviani (2008, p. 167-168), enumera alguns dados que justificam o fracasso da concretização de um sistema nacional de instrução pública:

Com efeito, durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em

educação foi de 1,8% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47%. O ano de menor investimento foi o de 1844, com 1,23% para o conjunto da educação e 0,11% para a instrução primária; e o ano de maior investimento foi o de 1888, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária [...]. Além das limitações materiais, cumpre considerar, também, o problema relativo à mentalidade pedagógica. Entendida como a unidade entre a forma e o conteúdo das ideias educacionais, a mentalidade pedagógica articula a concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional. Assim, numa sociedade determinada, dependendo das posições ocupadas pelas diferentes forças sociais, estruturam-se diferentes concepções filosófico-educativas às quais correspondem específicas mentalidades pedagógicas. [...]. Assim, o caminho da implantação dos respectivos sistemas nacionais de ensino, por meio do qual os principais países do Ocidente lograram universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, não foi trilhado pelo Brasil.

Em pleno ano de 2014, cento e vinte e cinco anos após o fim do Império, a chaga da erradicação do analfabetismo, assim como a universalização da educação continuam na pauta governamental como objetivos a serem alcançadas. O atual Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 25 de junho do ano citado, continua a aspirar ao cumprimento do Texto Constitucional modificado pela Emenda nº 59, de 11 de novembro de 2009, disposto no artigo 214 da CF de 1988, que prescreve:

Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto.

Nesse momento, cabe registrar que a ideia embrionária do Plano Nacional de Educação decorre da década de 1930, mas precisamente do ano de 1932, quando um grupo de intelectuais lançou um documento chamado de “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (SAVIANI, 2008, p. 251).

O documento que previa uma reconstrução educacional no Brasil teria influenciado a inclusão do artigo 150, no Texto Constitucional de 1934, que declara competência do Estado “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do

ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País.”

Vê-se, pois, nessas medidas que ao longo da história brasileira inúmeros projetos e propostas de reforma sobre a organização da Educação em âmbito nacional foram elaborados, porém nem sempre concretizados.

A insuficiência de investimentos na Educação constitui, ainda, o maior entrave para realização dos objetivos e prioridades prescritos na Legislação da Educação Nacional. O PNE, como plano decenal, estabelece meta mínima de investimento em Educação de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no quinto ano de vigência, e de 10% no décimo ano. Atualmente, de acordo com Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, com vigência por dez anos, a contar da publicação desta lei, são investidos 6,4% do PIB, segundo o Ministério da Educação. A questão é que, agora, entram na conta dos 10% (dez por cento), repasses a entidades privadas em programas como o Universidade para Todos (ProUni), o Ciência sem Fronteiras, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), além do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O texto do PNE, originalmente aprovado pela Câmara Federal, previa que a parcela do PIB fosse destinada apenas para a educação pública. Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dinheiro público tem que ser utilizado na educação pública. Seu atual presidente ressalta a importância da fiscalização e vigilância em relação aos investimentos feitos com recursos financeiros públicos, pois sendo a educação pública uma prioridade, como afirma: “Essa decisão abre espaço para uma ampliação das parcerias público-privadas na área da educação e nós consideramos que é papel do Estado assumir o investimento da escola pública” (LEÃO, 2014, p. 1).⁴

A falta de verba para educação pública remonta o Período Imperial, conforme afirmado ficou aqui demonstrado. Fato esse que corroborou para a não materialização de um sistema nacional de ensino à época. Porém, Sander (2005), pontua, que no Segundo Império, graças à sensibilidade política e cultural do

⁴ Informações oriundas do *site* da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE). Disponível em: <www.cnte.org.br> Acesso em: 29 jul. 2014.

Imperador Dom Pedro II e ao seu interesse pessoal pela educação, houve alguns desenvolvimentos promissores no campo do ensino.

E ressalta que, nesse contexto, no final do Império, Rui Barbosa, um dos marcantes intelectuais da história da nação brasileira, liderou um importante movimento de reação à falta de uma tradição pedagógica autenticamente brasileira e a ausência de uma política de educação popular comprometida com a formação para a cidadania e a defesa dos interesses nacionais. Chegou a elaborar uma obra sobre a Reforma do Ensino Primário, Secundário e Superior para esse período, baseada na análise do Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, que reformava o ensino primário e secundário no município da Corte e o ensino superior em todo o Império. No entanto, esse projeto nunca foi para discussão no Parlamento (SANDER, 2005).

2.4 O Positivismo e sua influência na educação brasileira no Período Republicano

Os princípios doutrinários do positivismo francês, protagonizado por Comte (1830-1842), no século XIX, são bases de sustentação teórica para a reforma educacional liderada por Benjamin Constant (1890) no Período Republicano brasileiro. Benjamin Constant foi um dos principais líderes da corrente positivista. Contudo, sua proposta de reforma da instrução pública primária e secundária, no Distrito Federal, que objetivava conciliar os estudos literários com os científicos, foi rejeitada até pelos adeptos do positivismo. Essa orientação filosófica, que enfatiza as noções de ordem e progresso, de equilíbrio e harmonia, e que preconiza métodos empíricos baseados em dados objetivos e racionais, deixou sua marca permanente em nossas instituições políticas e sociais, inclusive na educação (SANDER, 2005).

Os requisitos fundamentais das escolas, dos sistemas de ensino e da própria administração pública daquele período são: a ordem, a disciplina, o controle centralizado e uniformização de comportamentos e práticas. O lema de nossa bandeira – Ordem e Progresso – reflete os ideais da época à luz de orientações positivistas. Decorrente desse pensamento, temos hoje a valorização e manutenção do *status quo* em detrimento, muitas vezes, da educação para a liberdade, a criatividade, a consciência crítica e a cidadania responsável.

Segundo Sander (2005), a influência do positivismo na educação revela-se na adoção de poderosos instrumentos de controle central e de uniformização do ensino, apesar do federalismo formal e da descentralização proclamada da Administração Pública.

A Constituição de 1891 instituiu o sistema federativo e, assim, a institucionalização da descentralização. A Carga Magna reservou à União o direito de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal”, definindo para os “Estados competências para prover e legislar sobre a educação primária” (ROMANELLI, 2000, p.41).

O autoritarismo centralizador da Administração Pública se repetiria na administração escolar. Ainda no âmbito da escola, o positivismo se manifesta na concepção de um conteúdo universalista, transmitido por um currículo enciclopédico, na adoção da metodologia empírica e quantitativa e nas práticas prescritivas de organização e funcionamento das instituições de ensino.

As ideias positivistas decisivamente iluminaram as teorias clássicas de administração, concebidas e adotadas no início do século XX, em particular o fayolismo dos franceses, o taylorismo e o fordismo norte-americanos. Os movimentos gerenciais da escola clássica difundiram-se rapidamente por todo o mundo e invadiram as várias áreas temáticas da administração, incluindo a do ensino.

2.4.1 Administração e educação no Brasil: a importância dos pioneiros da educação para o processo de democratização das chances educacionais

O final do século XIX e início do século XX marcaram-se pelos debates em torno da universalização e ampliação do processo de escolarização primária avalizado pelo Estado. As propostas formuladas guiaram-se pela concepção pedagógica dos modelos europeus e norte-americanos. No novo modelo elaborado para estruturação da instrução primária, os grupos escolares substituem as escolas de primeiras letras. O modelo de grupo escolar adotado em São Paulo disseminou-se para o restante do país. A reforma baiana (1925), encabeçada por Anísio Teixeira, “fecha o primeiro ciclo das reformas da década de 1920” (SAVIANI, 2008, p. 174-175).

Nesse sentido, Saviani (2008, p. 175) conclui dizendo que:

Trata-se, pois, de um modelo que foi sendo disseminado por todo o país, tendo conformato a organização pedagógica da escola elementar que se encontra em vigência, atualmente, nas quatro primeiras séries do que hoje se denomina ensino fundamental.

O período dessas reformas foi classificado por Berger (1984) como desconexo e descontextualizado. O autor explica detalhadamente essa classificação na passagem abaixo. Vale a pena citá-la na íntegra:

A primeira reforma educacional desse período (1889) foi de conteúdo positivista (Comte). Sem ter conhecimentos exatos da doutrina de Comte [...], tentou-se aplicá-la ao sistema educacional brasileiro de então. Especialmente destacado deve ser neste contexto que pela primeira vez as ciências naturais são introduzidas como matéria obrigatória no currículo da escola primária, álgebra, geometria, física etc. no das escolas secundárias [...]. Toda hierarquia do edifício comteano da ciência é incluído nos currículos escolares dos diversos níveis [...]. A intenção era evidente: pretendia-se romper com o passado! [...] Os frutos porém deixaram de aparecer, já que as idéias comteanas não eram aceitas por todos os responsáveis pela política educacional, não podendo assim consequentemente transformar o conteúdo educacional. A reforma antes referida foi absorvida por outra em 1901, cujo interesse estava centralizado na escola secundária, isto é, declarava legalmente a escola secundária simples curso preparatório para a escola superior. A esta segue dez anos mais tarde uma outra “reforma”, que concedia às escolas públicas e privadas do setor secundário e terciário uma autonomia quase que ilimitada. Quatro anos após, esta “reforma” foi declarada inválida através de outra “reforma”. Segue finalmente em 1925 mais uma última reforma educacional deste período, cujos objetivos principais eram reformular a fiscalização escolar e fixar a centralização administrativa do sistema escolar brasileiro [...]. (BERGER, 1984, p.169-170).

Nesse período, à luz dos autores citados, no que tange a educação brasileira, é possível afirmar que não houve tentativas de deflagração de um processo democrático de educação libertária, apesar de a classe dominante começar a acenar para a educação numa aparente luta verbal contra o analfabetismo. O início do processo de tomada de consciência político-democrático oficial deflagra-se entre as décadas de 1920 e 1930, sob a égide das ideias da revolução proletária soviética.

Segundo Saviani (2008, p.183): “É nesse contexto que o PCB se integra, por meio do Bloco Operário-Camponês (BOC), no processo que desembocou na Revolução de 1930.” À época, a luta reivindicatória em defesa do voto livre e secreto, posteriormente conquistado, foi outro fator que reorganizou e ofuscou momentaneamente as práticas dualistas da sociedade brasileira.

Em 1920, um movimento de reação nacional às teorias sociais (fayolismo, taylorismo, fordismo), instala-se no Brasil. Estas teorias dominavam o pensamento e a produção intelectual na Europa e nos Estados Unidos da América. Na educação, a concepção científico-positivista de ciência, adotada no período de transformação do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial, é rechaçado por um movimento nacional contrário ao praticado (BERGER, 1984).

Nesse contexto, acontece a Semana de Arte Moderna de 1922, em São Paulo. E, no ano de 1928 instaura-se o movimento da Escola Nova em reação ao modelo de Escola Tradicional vigente. No entanto, a nomenclatura “nova” não gozou de unanimidade entre os educadores e intelectuais do contexto nacional. Nesse período, duas correntes se confrontaram no campo das ideias pedagógicas – os progressistas, que defendiam a instauração da escola pública para o povo e os católicos que advogavam a favor do financiamento público para a escola privada (BERGER, 1984).

Porém, segundo Berger (1984, p.171) esse foi um momento fundante para renovação do sistema educacional. O autor declara: “À margem da camada dominante tradicional forma-se paulatinamente uma consciência educacional [...], cujo reconhecimento público aumenta dia a dia.”

Ao discutir em um contexto geral essas transformações propostas para educação encabeçadas por um grupo de intelectuais educadores que apresentavam um projeto educacional, integrante, abrangente e ancorado em bases científicas, Drabach (2010, p.27) esclarece que:

Estes novos ideais de educação foram frutos de um conjunto de mudanças ocorridas no final do século XIX e início do século XX, nos campos econômico, político, cultural e científico, momento em que se engendram as bases do capitalismo industrial na Europa e aos poucos se alastram a outros continentes.

Em meio às inquietações política, econômica e cultural do final da década de 1920, no Brasil, e em meio ao movimento de reconstrução educacional em andamento, estoura a Revolução de 1930. Os negadores do processo democrático munem-se de instrumentos para calar as lutas populares. No contexto educacional busca-se reorganizar as práticas na Educação Básica brasileira com o objetivo de instituir um sistema de ensino público amplo e democrático.

Um grupo de intelectuais liderados por Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, preocupado em elaborar um programa de política educacional, amplo e integrado lança em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o qual até a atualidade referenda uma educação comprometida com os interesses sociais. Esse momento da educação brasileira apresenta-se como promissor, no entanto, poucos avanços foram possíveis na prática em virtude das mudanças políticas ocorridas naquele período. O texto do manifesto justifica, em sua abertura, a importância da reconstrução educacional para o desenvolvimento da nação.

Coutinho (2008, p.176), ao analisar os impactos da Revolução de 1930 para o desenvolvimento do Estado brasileiro declara:

[...] Costuma-se dizer que foi a partir de 1930 que ingressamos na ‘modernidade’, mas me parece mais preciso dizer que o movimento liderado por Getúlio Vargas contribuiu para consolidar definitivamente a transição do Brasil para o capitalismo. [...].

Para corroborar com o comentário de Coutinho (2008) destaco como marco histórico na educação brasileira, a reforma Francisco Campos (1931). Campos, integrante do movimento escolanovista foi indicado pelo então governo provisório – Getúlio Vargas –, para ocupar a pasta de ministro no Ministério de Educação e Saúde Pública (MESP).

O ministro inicia sua reforma ministerial instituindo um conjunto de medidas, que segundo Saviani (2008) referenda o discurso governamental. Para o autor, o posicionamento do representante estadista no sistema educacional se concretiza com a publicação do Decreto nº 19.941/1931.

Nesse sentido é importante transcrever as palavras de Saviani (2008, p.196), sobre orientação ministerial adotada:

[...] Mas um aspecto que merece consideração específica foi a inserção, em meio às outras seis medidas de reforma do ensino, do Decreto n. 19.941, que introduziu, pela primeira vez na história da República, o ensino religioso nas escolas oficiais. Por meio desse decreto o novo ministro atendeu a uma insistente reivindicação da Igreja Católica. Qual o significado dessa aliança? Como explicar que um adepto do escolanovismo, ao assumir o posto de autoridade máxima dos assuntos educacionais da República, tenha tomado medida em benefício da Igreja Católica?

O grupo de intelectuais denominados Pioneiros da Educação que defendiam ideais de democracia e gratuidade do ensino transitou por uma atmosfera de profundos conflitos antidemocráticos, atmosfera demarcada pela instituição do Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial. O Manifesto teve um impacto político que transcendeu as esferas políticas e sociais, sendo hoje ainda referência para uma educação pública comprometida com a promoção e a defesa dos interesses nacionais.

2.5 Período de retração no campo das ideias educacionais

Em 1937, com a outorga da terceira Constituição do Brasil (chamada de Polaca) restringem-se a ampliação dos avanços educacionais conquistados para camadas populares e faz-se uso de um discurso autoritário no campo da educação. No Estado Novo, o sistema de ensino é reformulado. A redação do artigo 129 do Texto Constitucional de 1937 que trata da educação e da cultura traz a obrigatoriedade do ensino profissionalizante para as classes menos favorecidas e também, atribui às indústrias e sindicatos econômicos o dever de criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados.

Freitag (1979, p. 51-52) muito bem exemplifica esse período da ditadura Vargas quando afirma que:

O sistema educacional do Estado Novo reproduz em sua dualidade a dicotomia da estrutura de classes capitalista em consolidação. Tal dicotomia é camuflada atrás de uma ideologia paternalista. As chances educacionais oferecidas pelas escolas técnicas (para “os menos favorecidos”) parecem ter caráter de prêmio.

Segundo Berger (1984, p. 173), a Constituição brasileira de 1937 é a primeira que faz referência explicitamente em seu texto ao ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas. Nesse período de repressão e restrições aos direitos e garantias individuais reorganiza-se a funcionalidade do sistema educacional de ensino em função das necessidades do Estado.

O ensino profissionalizante tinha como objetivo, nas palavras do então Ministro da Educação – Gustavo Capanema – “criar um exército de trabalho para o bem da nação” (FREITAG, 1979, p. 51).

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, os debates iniciados em 1930 em torno de uma política educacional calcada na realidade brasileira ressurgem em torno da proposição de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em 1946, é aprovada e promulgada a quarta Constituição do Brasil, chamada de redemocratizadora por retomar os princípios liberais⁵ democráticos e reiniciar os debates em torno da teoria da política educacional iniciados na primeira metade da década de 1930. O Texto Constitucional de 1946 fixa como competência da União legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional (na alínea d, parágrafo XV do artigo 5). Em 1961, após 13 anos de discussão no Congresso Nacional, é sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024. No entanto, a educação brasileira pouco progrediu com a criação dessa lei.

Contudo, Berger (1984, p. 174-175), assevera:

Mesmo que a lei aprovada em 1961 [...] não correspondesse nem de longe às necessidades educacionais do país, pode-se constatar que os longos debates e discussões desempenharam um papel conscientizador muito importante. [...]. A oferta educacional se transforma em tema político central, surgindo também como *slogan* mais importante nas campanhas eleitorais.

À aprovação dessa lei antecederam muitos conflitos ideológicos entre os escolanovistas, que defendiam a escola pública e uma reestruturação do projeto educacional com a inclusão popular e conservadores que defendiam o projeto econômico adotado pelo governo, com sua política educacional tradicional e defensora dos interesses privatistas na educação, já que sem o financiamento público, as escolas confessionais privadas não sobreviveriam.

Saviani (2008, p. 289-290), assim definiu esse quadro:

Do lado da escola particular alinham-se a Igreja Católica e os donos das escolas privadas que, sem doutrina, se apoiam nos argumentos esgrimidos pelos porta-vozes da Igreja [...]. Do lado da escola pública manifesta-se um expressivo número de intelectuais entre os quais se podem identificar três correntes básicas de pensamento. [...]. Uma primeira corrente poderia ser denominada liberal-idealista [...]. À segunda corrente, a liberal-pragmatista [...]. A terceira corrente, de tendência socialista, teve como seu principal

⁵ Segundo Sader (2002, p. 651), “A forma liberal de organização do Estado surgiu em oposição ao Estado absolutista e aos entraves à livre expansão do capital. O liberalismo foi sendo consolidado conforme foram sendo constituídas formas republicanas e parlamentares de organização do poder político e foi sendo estendido o processo de mercantilização capitalista, tendo a revolução francesa e a Declaração dos Direitos do Homem a legitimá-la.”

líder o professor Florestan Fernandes. Diferentemente seja da visão liberal-idealista que atribui à educação o papel de formar o indivíduo autônomo, sem considerar as condições sociais em que vive; seja da visão liberal-pragmatista que entende ser o papel da educação ajustar os indivíduos à realidade social em mudança, a tendência socialista procura compreender a educação a partir de seus determinantes sociais [...].

Na avaliação de Vieira (2009) os discursos dos porta-vozes da Igreja Católica influenciaram e prevaleceram na configuração da LDB de 1961, cujo texto definitivo apresenta características conciliatórias e pouco avançadas em relação às expectativas que inicialmente despertara.

Vieira (2009, p.12) explica detalhadamente tais características na seguinte passagem:

A Lei nº. 4.024 de 20 de dezembro de 1961, que “fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional” apresenta dispositivos sobre assuntos diversos, incluindo os fins e o direito à educação; liberdade de ensino; administração e os sistemas do ensino. Os níveis e modalidades do ensino são tratados em capítulos sobre a Educação de Grau Primário, de Grau Médio, de Grau Superior e da Educação de Excepcionais. Outros assuntos contemplados são: a orientação educativa e a inspeção; a assistência social escolar; recursos para a educação; e, disposições gerais e transitórias. Importante dispositivo da lei refere-se ao “ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos”. A vitória dos interesses privatistas é visível nas orientações relativas aos recursos para a educação, onde são previstas formas diversas de subvenção ao ensino particular.

Enfim, embora existisse um clima de mobilização a favor da democratização do sistema educacional de ensino brasileiro no início da década de 1960, a primeira Lei Geral da Educação (LDB nº 4.024), assim como a maioria dos movimentos que professavam a difusão de uma concepção pedagógica libertadora embasada no contexto sociocultural do aprendiz sucumbiram com o golpe militar de 1964.

2.5.1 Administração da educação no período militar

O golpe militar de 31 de março de 1964 instaura no Brasil um regime ditatorial que traz grandes implicações para administração da educação. Quando os militares tomam o poder em 1964 com o pretexto de afastar a “onda da invasão vermelha” que também assolava outros países da América Latina, em nome da manutenção da ordem nacional com o patrocínio dos Estados Unidos e amparados

pela ala conservadora da sociedade brasileira instala-se no Brasil o autoritarismo, e inicia-se na educação um modelo de ensino baseado no acordo internacional Ministério da Educação / *United States Agency for International Developments* (MEC-USAID), de ajustamento do sistema educacional aos ditames internacionais do mercado de capitais.

Em função dessas determinações econômicas as políticas educacionais brasileiras no período militar caracterizavam-se dentro da lógica da teoria do capital humano. O investimento humano era visto como retorno econômico. Recorro ao conceito de capital humano apresentado por Frigotto (2006, p. 38-39), para contextualizar melhor esse período:

O conceito de capital humano, que a partir de uma visão reducionista busca erigir-se como um dos elementos explicativos do desenvolvimento e equidade social e como uma teoria de educação, segue, do ponto de vista da investigação, um caminho tortuoso. Percorrendo-se esse caminho depreende-se que o determinante (educação como fator de desenvolvimento e distribuição de renda) se transmuta em determinado (o fator econômico como elemento explicativo do acesso e permanência na escola, do rendimento escolar etc.) Do ponto de vista macroeconômico, a teoria do capital humano constitui-se num desdobramento e/ou um complemento, como a situa Shultz, da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico. De acordo com a visão neoclássica, para um país sair de estágio tradicional ou pré-capitalista, necessita de crescentes taxas de acumulação conseguidas, a médio prazo, pelo aumento necessário da desigualdade (famosa teoria do bolo, tão amplamente difundida entre nós). A longo prazo, com o fortalecimento da economia, haveria naturalmente uma redistribuição. O crescimento atingido determinaria níveis mínimos de desemprego, a produtividade aumentaria e haveria uma crescente transferência dos níveis de baixa renda do setor tradicional para os setores modernos, produzindo salários mais elevados.

Essa visão econômica implantada no Brasil o submeteu ao domínio técnico e financeiro de países desenvolvidos. As políticas internas governamentais e educacionais passaram a ser influenciadas pelas políticas externas internacionais.

No que diz respeito ao processo educacional, cabe ressaltar que as reformas educacionais do Ensino Superior e do Ensino Fundamental e Médio, no qual foi instituída a profissionalização obrigatória do ensino de 2º grau, passam a ser estratégias propulsoras para a implantação da pedagogia tecnicista. Dessa forma, instala-se o fracasso do projeto pedagógico brasileiro, pelo fato dessa reforma nascer marcada pela ilegitimidade democrática e fortalecida por mecanismos de controle, como a inclusão das disciplinas de Educação Moral e Cívica (EMC), Organização

Social e Política Brasileira (OSPB) e Estudos de Problemas Brasileiros (EPB), de caráter obrigatório e de conteúdos ideológicos.

Para Saviani (1987, p. 122), o ciclo das medidas repressivas educacionais se consuma com a publicação da Lei 5.692 de 1971 “destinada a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964.”

No Brasil, de 1964 a 1985 a população experienciou mais de vinte anos de tempos silenciados e de controle da opinião pública, por meio de mecanismos repressores a serviço de um estado organizado para reprimir e restringir qualquer possibilidade de participação da comunidade na implementação de Políticas Públicas que assegurassem instrumentos de proteção e garantias de direitos ao cidadão brasileiro. Contrapondo-se aos anos de Ditadura Militar, o Estado brasileiro viveu após 1988 um outro momento histórico marcado pela possibilidade de concretizar-se enquanto um Estado Democrático de Direito, materializado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tendo na constituição dos conselhos, uma das alternativas da democratização do país.

2.6 Administração e educação no Brasil: a construção democrática no Brasil e o contexto atual

Após 21 anos de Ditadura Militar no Brasil instaura-se o processo de redemocratização do país. O processo começa a tomar forma em 19 de janeiro de 1982 com a sanção da Lei nº 6.978 que estabelece normas para a realização de eleições em 15 de novembro do mesmo ano, para governador, vice-governador, senador e suplentes, deputados federais e estaduais, prefeito, vice-prefeito e vereadores, em todo o país. Outro avanço palpável e de considerável importância para a democratização do país foi a participação massiva das multidões, no ano de 1984 nos comícios em prol de eleição direta para Presidente da República. Essa mobilização popular exigia a elaboração de um novo pacto político-social que culminou com o nascimento da CF de 1988. Referindo-se àquele momento histórico, Pedroso e Biz (1998, p. 102) enfatizam que:

A promulgação da nova Constituição em 5 de outubro de 1988 constituiu-se num marco de referência na história política de nossa sociedade: dela emanaram as regras mais democráticas de organização que a sociedade brasileira já conheceu até então.

Para concretização desse marco histórico a população foi às ruas reivindicar e proclamar sua participação no processo instaurado. Desse pacto social nasceu a Carta Magna de 1988, a qual explicita no parágrafo único do artigo 1º (Título I) “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” E, no artigo 6º do Capítulo II estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 assegura na educação os preceitos da gestão democrática. Em seu artigo 206, fica expresso que o ensino será ministrado com base em alguns princípios, entre eles a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 aprovada em 20 de dezembro de 1996 confirma a base legal que institui a gestão democrática nas escolas públicas e ratifica o princípio da participação através do fortalecimento da gestão democrática no ensino básico público, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Observa-se, em nossa sociedade, que a escola pública, em todos os níveis e modalidades da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) tem como função social formar o cidadão, isto é, construir conhecimentos, atitudes e valores que tornem o estudante solidário, crítico, ético e participativo.

Para Gomes e Andrade (2009, p. 84), “as práticas sociais desenvolvidas no campo da educação, em muitos casos distanciam-se do construto teórico que dispõe sobre o entendimento da gestão democrática.”

A primazia da educação sobre os outros direitos sociais apregoada e assegurada no artigo 6º da Constituição de 1988 citado anteriormente, e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 contradiz a realidade brasileira nos tempos atuais. Nos estudos realizados, foi possível observar que a inoperância da educação brasileira remonta o Período Colonial. Os jesuítas foram os precursores do modelo ensino-

aprendizagem subserviente. Para a massa coube a doutrina, para a classe dominante o estudo crítico-reflexivo. Do positivismo, aqui difundido, restou a preocupação exacerbada pela disciplina e padronização dos indivíduos.

Freire (2013, p. 157) pode nos ajudar a compreender melhor essa questão, com a seguinte definição:

Todo ato de conquista implica um sujeito que conquista e um objeto conquistado. O sujeito da conquista determina suas finalidades ao objeto conquistado, que passa, por isto mesmo, a ser algo possuído pelo conquistador. Este, por sua vez, imprime sua forma ao conquistado que, introjetando-o, se faz um ser ambíguo. Um ser, como dissemos já, “hospedeiro” do outro. Desde logo, a ação conquistadora, ao “reificar” os homens, é necrófila.

No Brasil, um processo democrático, propriamente dito na área educacional, ainda, é utopia. A democracia é mais verborrágica do que praticada. Até hoje, nos deparamos com um sistema educacional segregador, com um Poder Público centralizador das verbas educacionais e explorador dos profissionais do magistério. As lutas por uma educação brasileira emancipada que equilibre qualidade e quantidade, continuam através de muitos sonhadores imbuídos do verdadeiro espírito emancipador e libertador da educação.

Ao discutir a questão da educação como prática da liberdade Freire (2013, p. 89-90) declara:

Não há palavra verdadeira que não seja práxis. Daí que dizer a palavra verdadeira seja transformar o mundo. [...]. Assim é que, esgotada a palavra de sua dimensão de ação, sacrificada, automaticamente, a reflexão também, se transforma em palavreria, verbalismo, blábláblá. Por tudo isso, alienada e alienante. É uma palavra oca, da qual não se pode esperar a denúncia do mundo, pois que não já denúncia verdadeira sem compromisso de transformação, nem este sem ação.

A escola do século XXI tem a função de transformar as práticas pedagógicas vigentes em práticas pluralizadas de saberes e interesses sociais comuns, visando que os cidadãos conscientes críticos reflexivos sejam formados com o desejo de implantar os verdadeiros ideais de liberdade, fraternidade e igualdade. Novamente, recorro ao discurso freiriano no trecho a seguir, para melhor contextualizar essa perspectiva.

Freire (2013, p.96), acentua que:

Daí que, para esta concepção como prática da liberdade, a sua dialogicidade comece, não quando o educador-educando se encontra com os educando-educadores em uma situação pedagógica, mas antes, quando aquele se pergunta em torno do que vai dialogar com estes. Esta inquietação em torno do conteúdo do diálogo é a inquietação em torno do conteúdo programático da educação.

Apesar da Constituição apontar para um cenário de democracia no país na década de 1980, as mudanças ocorridas no cenário internacional com a crise do capitalismo na década de 1970 acabam por incidir seus reflexos nos países em desenvolvimento. A partir da década de 1990, o Brasil sofreu as consequências das estratégias de saída da crise do capitalismo, que passou a organizar-se globalmente a fim de se fortalecer, o que causou um retrocesso para o avanço democrático no país, em especial na educação, visto que os organismos internacionais passaram a ter uma ingerência significativa sobre os países em desenvolvimento, inclusive no campo educacional. Veremos a seguir alguns destes reflexos nas políticas educacionais, em especial na gestão democrática.

2.6.1 A democracia e suas implicações no contexto econômico capitalista do estado brasileiro

Falar em democracia em um Estado cuja política econômica é capitalista requer entendimento e análises estruturais que ultrapassam os objetivos propostos neste estudo. No entanto, para melhor fundamentar e explicar as ideias pedagógicas basilares da fundamentação teórica desta pesquisa, faz-se necessário, ainda que sucintamente, traçar uma linha histórica do processo de participação e representação democrática do povo brasileiro.

Mas, qual o conceito de Estado Democrático no contexto contemporâneo? O famoso jurista Dallari (1983, p. 127), assim afirma:

A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de governo do povo, revelada pela própria etimologia do termo *democracia*, devendo-se estudar, portanto, como se chegou à supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo. Depois disso, numa complementação necessária, deverá ser feito o estudo do Estado que se organizou para ser democrático, surgindo aqui a noção de Estado Constitucional, com todas as teorias que vêm informando as Constituições quanto às formas de Estado e de governo. Só depois disso é que se poderá chegar à ideia atual de Estado Democrático.

Com base na afirmação feita por Dallari (1983) é possível inferir que o conceito apresentado se pauta basicamente pelo ordenamento jurídico, ou seja, o autor fundamenta sua definição no conceito clássico de democracia. Na contramão dessa perspectiva conceitual Wood (2011, p. 177) faz a seguinte ponderação:

O antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu *status* civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão-camponês. O conceito moderno pertence, em tudo – ou em grande parte –, exceto no nome, a uma trajetória histórica diferente, cujo exemplo mais evidente é a experiência anglo-americana. Os principais marcos ao longo da estrada que leva à democracia antiga, tais como as reformas de Sólon e Clístenes, representam momentos fundamentais no processo de elevação do *demos* à condição de cidadania. Na outra história, que se origina não na democracia ateniense, mas no feudalismo europeu e que culmina no capitalismo liberal, os grandes marcos, tais como a Magna Carta e 1688, marcam a ascensão das classes proprietárias. Neste caso, não se trata de camponeses que se libertam da dominação política de seus senhores, mas da afirmação pelos próprios senhores de sua independência em relação às suas reivindicações da monarquia.

Pode-se afirmar, com base na ponderação de Wood (2011), que nada sobrou no Brasil do antigo modelo democrático que teve nos Estados gregos sua expressão mais alta.

Santos e Avritzer (2002, p.39-40) ao realizarem uma análise das teorias que movimentaram os debates em torno das práticas democráticas ao longo do século XX identificam-se com a autora acima referida quando afirmam:

O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa, travada ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da Guerra Fria, envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia [...]. Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos [...]. Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização. Um segundo debate permeou a discussão em torno da democracia no pós-Segunda Guerra Mundial: trata-se do debate acerca das condições estruturais da democracia [...], que foi também um debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo [...].

Tomando como base as reflexões de Santos e Avritzer (2002) sobre o modelo hegemônico da democracia do consenso que se instalou em diferentes partes do mundo sob a orientação do pensamento capitalista liberal no século XX, e considerando que essa forma de governo excludente predomina no Brasil desde o começo de sua formação, considero oportuno, nesse momento apresentar um breve retrospecto histórico da participação do cidadão comum no processo eleitoral brasileiro.

Para isso, recorro como fonte à análise realizada por Pedroso e Biz (1992) sobre participação política no Brasil. Neste sentido, objetivo ressaltar o discurso contraditório do Aparelho Estatal brasileiro que atribui à Educação o papel de redentora dos problemas sociais da nação. Essa retrospectiva será dividida em três períodos: Período Colonial, Imperial e Republicano.

Durante o Período Colonial de 1500 a 1822, a sociedade brasileira se organizou em torno do modelo econômico agroexportador que se sustentou na força de trabalho escravo. As eleições aconteciam somente na esfera municipal. O número de votantes representava apenas 0,5% da população. A categorização dada aos eleitores é outro aspecto que merece destaque. Os eleitores classificavam-se em dois grupos: eleitores de 1º grau, ou votantes, e eleitores do 2º grau ou, mais especificamente, grupo instituinte dos ocupantes dos cargos eletivos. Este segmento era composto por seis eleitores de cada paróquia, letrados e iletrados. Os iletrados eram orientados a votar nos “homens bons” (os nobres e seus herdeiros), nos senhores de engenho (os ricos da sociedade civil), nos militares e familiares e nos novos ricos da classe burguesa (os comerciantes).

No Período Imperial que se estendeu de 1822 a 1889, o sistema econômico continua agroexportador beneficiado pela mão de obra escrava, privada de múltiplos direitos. De acordo com Pedroso e Biz (1992), independente da condição civil ou social aos escravos e libertos foi negado direito ao voto durante todo o Período Imperial. Para ratificar a pertinência dessa afirmação os autores apresentam dados censitários publicados em 1822 nos Anais Fluminenses.

Pedroso e Biz (1992, p. 57) sintetizam a análise feita sobre o ciclo imperial dizendo que:

O povo não escolhia seus Governantes [...] Sendo o Governo Brasileiro de então uma Monarquia hereditária, a sucessão imperial não pressupunha

eleições, mas seguia a ordem de primogenitura (o filho mais velho sucedia ao pai em caso de morte ou abdicação). [...] Os governantes estaduais eram denominados Presidentes de Província, sendo nomeados pelo Imperador (ou Regentes) e poderiam ser removidos pelos mesmos a qualquer momento. [...] À época do Império, cabia à Câmara de Vereadores a responsabilidade sobre a administração municipal das cidades e vilas, cujo Presidente era o vereador mais votado. A reforma constitucional de 1834 reduziu a autonomia administrativa das Câmaras Municipais, devendo suas propostas governamentais e os recursos para executá-las serem submetidos às Assembléias Provinciais.

Para descrever os principais fatores são determinantes para caracterizar esse período. A instituição de eleições diretas para cargos legislativos e executivos em todas as esferas da nação, a eliminação do critério renda para eleitor e a criação de mecanismos de controle social para regular o processo eleitoral (autonomia dos Estados para gerir o processo eleitoral, a instituição do voto direto para todos os homens maiores de 21 anos, direito assegurado na Constituição da República (1891), a destituição do direito ao voto para analfabetos, mendigos, criminosos, militar sem patente oficial, e religiosos monacais, e, outros). Com a autonomia eleitoral conquistada pelo Estado frente ao Governo Central, e com a introdução da República Federativa, as elites alternavam-se no poder. Nos municípios, implantou-se a República dos Coronéis. Esse ciclo republicano que alternou o poder na Primeira República detinha além do controle da máquina política, o controle dos poderes, Legislativo, Judiciário, Poder Militar e Polícia estaduais.

Segundo Período Republicano – 1930 a 1945 – Getúlio Vargas toma o poder pela via revolucionária e governa os primeiros quatro anos de seu período político de forma centralizadora e austera. Logo no início do governo, destitui todos os eleitos e promove uma reforma eleitoral. Amplia o contingente de eleitores instituindo o voto feminino para mulheres no exercício de função pública remunerada e diminui a maior idade do eleitorado de 21 para 18 anos. A completa eliminação da participação política desse período deu-se com a dissolução do Poder Legislativo do nível municipal ao Federal, medida parcialmente revogada com o Código Eleitoral de 1932 que instituiu a representação proporcional até 1937. E, finalmente, com a extinção dos partidos políticos e, com a criação do Departamento de Administração instituído de plenos poderes outorgados pelo Governo Central. Essa estrutura durou até 1945.

Nos campos, econômico e social se estrutura um novo reordenamento. A restrição a importações de bens de consumo impulsiona o fortalecimento da produção industrial brasileira, devido a crise cafeeira provocada pela crise mundial. Os latifundiários são forçados a dividir o poder com a emergente classe burguesa urbano-industrial.

No período de 1945-1964, há avanços e recuos na participação das massas.

De 1964 a 1988, é possível observar manobras e controle nos processos sucessórios. O Golpe de Estado de 1964 extingue as eleições diretas para presidente, implanta a censura aos meios de comunicação, monta estratégias austeras de repressão popular e aprofunda a crise econômica. Entre 1981 e 1983, o gradativo aumento do levante popular contra o longo regime militar ditatorial se concretiza nas mobilizações das Diretas Já! As vitórias dessas campanhas resultaram na eleição de um colégio eleitoral que indicou um candidato civil de centro-esquerda para assumir a presidência do Brasil. O escolhido foi Tancredo Neves em 15 de janeiro de 1985, porém, o então candidato faleceu sem assumir o posto de presidente, em 21 de abril de 1985. O cargo foi ocupado pelo seu vice, José Sarney. Com o novo presidente, medidas democratizantes são adotadas (restabelecimento das eleições diretas para presidente, ampliação do eleitorado com o de voto ao analfabeto, liberação de organização partidária e reforma dos planos econômicos). Entretanto, nesse governo, nenhum plano de combate as desigualdades sociais é concretizado. Após dezoito meses de governo, o desgaste político do presidente Sarney gerava motivo para sarcasmos na imprensa nacional.

Para ilustrar esse momento, recorro a trechos da reportagem com o seguinte manchete: “O governo acabou” subtítulo: “Ninguém leva Sarney a sério”, publicada na Revista IstoÉ Senhor/991 de 15 setembro de 1988:

O presidente José Sarney já consegue ser vaiado durante uma parada militar. É o máximo para um governo que só ganha as ruas protegido por formidável aparato bélico. [...]. Há tempo ele se aninhou gostosamente nos braços do sistema de poder tão bem representado em Brasília por seus sete ministros militares. Mas dia 7 passado, em plena festa da Independência, as vaias de um grupo de manifestantes soaram mais alto do que o passo cadenciado do desfile – [...]. Pálido de espanto, o presidente escondeu-se atrás dos generais. Sarney vem atravessando várias experiências constrangedoras, até quiseram demolir com uma picareta o ônibus em que viajava. [...]. A vaia do dia 7 acaba sendo, porém, o episódio mais doloroso para um presidente que aposta no poder de intimidação dos generais. A presença do general Leônidas, observe-se, não afugentou os manifestantes.

Deste ponto de vista, só valeram os cassetetes. [...]. Poderia ser diferente? O próprio presidente tem tomado cuidado de não comparecer a cerimônias que o aproximariam do povo – mais por resguardo a si mesmo, é de se supor, do que por boa educação. (FAORO, 1988, p. 31).

A partir de 1988, conquistas históricas democratizantes dos direitos políticos e sociais são asseguradas legalmente, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: direito do voto; instituição de eleições diretas em todos os níveis, instituição de instrumentos legais de representação popular – plebiscito; referendo; iniciativa popular e imunidade política aos eleitos. Contudo, gerou-se um temor da efetivação dos preceitos contidos na nova Carta.

O famoso jurista Raymundo Faoro, referido na Revista ISTOÉ SENHOR/991, como um dos mais lúcidos críticos da nova Constituição, assim justifica esse temor: “As elites brasileiras primaram sempre pela antecipação de leis que tomem a dianteira dos conflitos sociais, de forma a limitá-los, ou frustrá-los” (FAORO, 1988, p. 33).

A primeira alteração ocorrida na nova Carta Magna ratifica o temor do jurista. Em 28 de janeiro de 1997, foi aprovada a Emenda da reeleição, mas sem a participação popular. O processo de votação da reeleição envolveu corrupção e compra de votos nos bastidores dos partidos políticos, na Capital Federal. O caso batizado de “anões do orçamento” foi manchete na imprensa escrita, televisada e radiofônica nessa época.

Vinte e sete anos após a promulgação da Constituição de 1988, ainda assistimos as lutas sociais travadas em prol da ampliação democrática do Estado brasileiro. Nesse panorama, o projeto do atual governo, iniciado nos anos de 2000 herdou um país que conseguiu ser uma das maiores economias mundiais e que, contraditoriamente, tem a maior fissura social dentre os países com o mesmo perfil.

Dentro dessa configuração, a mudança do papel do Estado frente à sociedade civil traz profundas alterações no processo de construção e no gerenciamento das Políticas Públicas, acarretando um desvirtuamento na função destas. Nesse novo período, os conceitos de Educação e Democracia não podem ser plenamente entendidos sem reconhecer neles as dimensões públicas e socializadoras que foram se estabelecendo ao longo da história política e educacional do Estado brasileiro.

2.6.2 A política educacional do estado brasileiro frente ao mundo globalizado

Embora vivendo um período democrático, temos assistido a uma ditadura mais sutil, porém eficaz, se infiltrando na sociedade brasileira em sintonia com o pensamento totalitário neoliberal. Este pensamento invade o mundo e encontra seguidores em todas as instâncias governamentais. No contexto democrático atual, a sociedade civil, mesmo que lute pelo cumprimento de seu papel na construção das decisões políticas, é bombardeada por decisões externas que fogem ao seu controle.

Não se desconhece que as Políticas Públicas de Educação estão atreladas ao contexto econômico social e político da sociedade. A Gestão Democrática na Educação Pública – temática proposta para investigação desta pesquisa – está assegurada legalmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996, esta, embora fruto das forças civis-democráticas, é também resultante de medidas dos organismos internacionais (Organização das Nações Unidas – ONU; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Mundial) que guiam um projeto neoliberal globalizado, que disseminam uma política de diminuição do papel do Estado frente às questões sociais.

Investigar a política educacional no Brasil abre caminho para compreensão das múltiplas dimensões discursivas que permeiam a Educação como direito social. Nessa perspectiva, faz-se necessário olhar o passado para conhecê-lo e compreendê-lo, e, a partir daí, “superar ingenuidades e entusiasmos simplistas” (REIS FILHO, 1995, p.8).

O final da década de 1980 já apontava para os novos rumos e paradigmas que configurariam a Educação brasileira do início do século XXI. A eleição de Fernando Affonso Collor de Mello, primeiro presidente da República eleito com voto direto, após o período militar, é balizadora do novo modelo educacional implementado no Brasil no início da década de 1990. Nesta conjuntura política e econômica, em meio as dificuldades enfrentadas pelos educadores que compunham o movimento contrário às reformas pedagógicas idealizadas e preparadas em seminários, congressos e *workshops*, por organizações internacionais, assistia-se o recuo dos movimentos progressistas defensores das “pedagogias da educação

popular”. Esse recuo se refletirá nas reformas educativas promovidas pelos governos neoliberais na década de 1990 (SAVIANI, 2008, p.423).

2.7 Implicações políticas internacionais na elaboração da política educacional brasileira

Na educação pública brasileira a prática avaliativa ganha força e amplia-se a partir da década de 1990, após Conferência Mundial “Educação para Todos”, em Jomtien, que contou com a participação de 155 governos que assinaram uma Declaração Mundial e um Marco de Ação comprometendo-se a universalizar a Educação Básica e reduzir a taxa de analfabetismo entre jovens e adultos. As propostas assumidas nessa conferência foram patrocinadas e financiadas por quatro organismos internacionais: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial, assim como por organismos não governamentais provenientes de todo o mundo.

A Lei de Diretrizes e Bases Nacional decorre do pacote de reformas lideradas pelo Banco Mundial, em Jomtien e, o caráter regulatório da LDB nº 9.394 de 1996 decorre dos acordos firmados com os organismos internacionais nessa conferência. Partindo dessa perspectiva, é possível afirmar que a compreensão do contexto na formulação de uma política governamental é condição *sine qua non* para realizar um estudo de avaliação (SANTOS, 2012).

Santos (2012, p.52) esclarece que:

É de grande relevância destacar o fato de que a formulação da LDB é aberta, dando margem a várias interpretações por parte dos executores das políticas educacionais. Nesse sentido, há de se notar que, em meio às suas contradições internas, o signo da ambiguidade nela se faz presente, e que confunde sobremaneira quem busca interpretá-la. Por isso, é importante observar que, na medida em que são assumidas as propostas da Conferência de Jomtien (UNESCO, 1990), a avaliação passa a ser o principal elemento de regulação dessa lei, seja no âmbito administrativo (no que compete à avaliação de rendimento escolar e desempenho dos sistemas de ensino), seja no que se refere à normatização pedagógica implantada “de cima para baixo”, com a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais em 1997, e que se constituem em elementos de normatização pedagógica em todo o país.

Isto posto, é possível afirmar com base na análise feita por Santos (2012), que a LDB institui e sistematiza os mecanismos de avaliação da política educacional no Brasil. E isso inclui a implementação dos conselhos escolares como espaço de materialização da participação democrática na escola.

A esse respeito, Santos (2012, p. 110) assevera: “Em relação à influência dessas instituições no campo da política educacional brasileira, é possível associá-la a uma estrutura de conformação das escolas às políticas educacionais, seja no âmbito local ou nacional.”

Essa discussão prepara o terreno para melhor avaliar e compreender o objeto inicialmente proposto para investigação nesta pesquisa - Conselho Escolar: avaliação de um espaço democrático em construção no município de Fortaleza, no período demarcado entre 2011-2013, portanto, necessário se faz, mesmo que de forma breve tracejar a concepção de conselhos no Brasil.

2.8 O surgimento dos conselhos escolares no contexto educacional brasileiro

A concepção de gestão participativa no Brasil surge no contexto de redemocratização do país, na década de 1980. Essa participação emana da reivindicação dos movimentos populares sociais pelo direito de participar do Estado como legítimos cidadãos que têm, além de deveres e direitos. A centralização de poder e o autoritarismo são marcas indeléveis na história da educação do povo brasileiro. Os primeiros conselhos institucionalizados concentravam-se nas mãos dos detentores do poder consequentemente detentores do saber. A *Res publica* era vista como propriedade particular do Governo.

Aponta Oliveira (2009, p.70) que:

O Brasil se instituiu sob o signo e o imaginário das cortes européias, que concebiam o Estado, no regime monárquico, como “coisa do Rei”. Mesmo com o advento da República (*Res Publica*), a gestão da coisa pública continuou fortemente marcada por uma concepção patrimonialista de Estado, que o situava como pertencente à autoridade e instituiu uma burocracia baseada na obediência à vontade superior e em conselhos constituídos por “notáveis”, pessoas dotadas de saber erudito, letradas; conselhos de governo, uma vez que serviam aos governantes.

Nas instituições educacionais, a concepção colegiada restringia-se ao campo da educação superior. Apenas a este segmento da Educação era dado o direito

de reunir-se como colegiado democrático. À escola básica destinava-se a formação dos governados que obedeciam aos governantes egressos das escolas superiores.

Segundo o Ministério da Educação e Cultura (2004, p.18) aponta que: “O saber popular não oferecia utilidade à gestão da ‘coisa pública’, pertencente aos ‘donos do poder’, que se serviam dos ‘donos do saber’ para administrá-la em proveito de ambas as categorias.”

A efetivação de uma escola democrática nasce da luta recente pela gestão democrática no contexto dos movimentos de mobilização social do Brasil na década de 1980. Com a Constituição de 1988, os Conselhos na Educação Básica são redimensionados e passam a ter representantes das diferentes vozes da comunidade escolar, pai, aluno, professor, funcionário e gestor constituídos legalmente.

Dentro dessa nova configuração o Conselho Escolar é considerado um centro permanente de debates, de articulação entre os vários segmentos da escola e entre esta e a comunidade, tendo em vista o atendimento das necessidades e demandas que possam interferir no funcionamento da escola. Os quatro segmentos escolares congregados no Conselho Escolar: professores, funcionários, pais, estudantes e o (a) diretor (a) da escola necessitam assumir atitudes e comportamentos compatíveis com suas finalidades, para oferecer aos alunos um ensino de qualidade (BRASIL, 2013).

Cury (2000 apud OLIVEIRA, 2009, p. 73) nos ajuda a melhor compreender esse formato colegiado com a seguinte definição:

Conselho 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 refletiva, 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.

Os órgãos colegiados na escola pública têm várias funções, que inclui inclusive zelar pela transparência das verbas destinadas à escola. O Conselho Escolar é uma unidade executora com a função de receber e administrar recursos financeiros. De acordo o Ministério da Educação e Cultura (MEC), a prática do repasse direto de verbas para as escolas públicas, por órgãos federais, estaduais e municipais, é uma

forma de incentivar a gestão participativa e autonomia das unidades escolares.

Como unidade executora a escola ganha mais autonomia na utilização da verba. Como pessoa jurídica, a unidade executora pode exercer direitos, e contrair obrigações a partir dos recursos recebidos. É possível fazer compras e contratar serviços escolhendo o que, e de quem comprar. Tudo isso, em acordo com a legislação.

O dirigente do Conselho Escolar (unidade executora) é o presidente, escolhido e eleito pelos segmentos que compõem o Conselho. É dele a incumbência de reunir a comunidade escolar para levantar e identificar as necessidades e prioridades da escola. O Conselho Escolar oferece condições de participação e influência dos atores que compõem a comunidade escolar nas decisões da gestão escolar, por esse motivo simboliza o espaço de congregação de todos os segmentos da escola.

Nesse modelo de gestão, descentraliza-se do núcleo gestor escolar o poder administrativo da escola e estende à comunidade, alunos, pais, professores e funcionários a divisão das responsabilidades para construir uma educação de qualidade. Nessa construção, o aluno situa-se no centro do processo ensino-aprendizagem e a comunidade assume papel crucial junto à prática pedagógica da escola. Cabe aos conselheiros e seus representados desempenhar o papel de colaborador, com direito a participar da construção e desenvolvimento da prática educativa da escola. No tocante, à função político-pedagógica cabe ao conselho propor, implementar e avaliar ações e estratégias que favoreçam a aprendizagem autônoma do aluno. De acordo com os preceitos legais do Ministério da Educação e Cultura (MEC), toda essa postura de acompanhamento tem uma finalidade maior, a construção de uma educação democrática e emancipadora.

Contudo é possível afirmar que transformar a realidade escolar requer ações conscientes da gestão colegiada, assim como o envolvimento responsável e comprometido da comunidade na elaboração do Projeto Político Pedagógico escolar. E, esta elaboração deve fundamentar-se na realidade vivenciada pela escola. Na construção desse projeto democrático todas as vozes devem ser acolhidas e as diferenças respeitadas. Todos devem trabalhar para o mesmo fim, em prol do mesmo resultado, construir uma educação de qualidade, com base no desenvolvimento e aproximação das relações sociais, políticas, culturais e econômicas nos espaços

sociais.

Essas ações nem sempre são praticadas a contento por todos do colegiado. Apesar de o discurso democrático permear o território colegiado, nem sempre na prática são visíveis ações que denotem igualdade de direitos. A autonomia propalada ainda distancia-se do cenário das atuações.

Conforme ressalta Oliveira (2009, p. 62), “parece haver uma relação de dependência entre o diretor e as decisões do colegiado/conselho escolar, mesmo quando o presidente desse organismo não é, obrigatoriamente, o diretor da escola.”

Essa dependência pode ser compreendida levando em conta o longo período de profundas desigualdades econômicas, culturais, sociais e políticas vivenciadas na Educação brasileira. A política democrática participativa é recente. Embora assegurada por lei, seu processo de implantação, na prática, é lento e exige da população articulação e organização. Práticas difíceis para quem saiu de um regime político ditatorial e opressor há menos de quatro décadas. Esse longo período de exclusão deixou sequelas na nação. Para muitos a disciplina, a ordem e normas impostas traduzem organização social. Porém os que acreditam e valorizam a liberdade irrestrita movimentam-se para acelerar esse processo democrático implantado no país. A população quer participar das decisões nacionais. Quer fazer parte da nação não apenas pagando impostos e taxas territoriais, mas influir como cidadãos de direitos e de fato no futuro do país.

Para Rodrigues (1996), dentro da atual conjuntura, o país defronta-se com grandes desigualdades socioculturais, econômicas, as quais se configuram no modelo político estatal vigente. A ausência de políticas públicas governamentais que assegure as necessidades básicas da população e redimensione a distribuição de renda do país inexistente. Nesse processo de exclusão social, movimentos emergem e organizam-se a todo o momento em busca de mudar a história da sociedade.

Nesse embate de forças, os conselhos constituem-se num mecanismo de participação da população nas decisões de governo da nação. De origem histórica diversificada, a história dos conselhos se mistura à história política e democrática da humanidade. Conforme se vê na seguinte citação:

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas e nas cidades-Estado do mundo

greco-romano, conselhos como forma primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra 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. (BORDIGNON, 2004, p. 13).

Considero que no Brasil, a instituição e a atuação de órgãos de apoio, decisão e controle público da sociedade civil na esfera administrativa pública têm um significado histórico e relevante. Nesse sentido, destaca-se o fato de que a reivindicação de ampliação de espaços institucionais de participação e deliberação junto aos órgãos governamentais fazia parte das lutas políticas pela democratização da sociedade.

3 O CAMINHO PERCORRIDO E AS CONDIÇÕES ALCANÇADAS PARA PRODUÇÃO DESSA PESQUISA

Nesta etapa, com base no aporte teórico bibliográfico e documental levantado, intento apresentar o percurso metodológico da pesquisa. Para tanto, levo em consideração o objetivo motriz desse estudo – avaliar um conselho escolar como espaço de materialização do princípio da gestão democrática do ensino básico público, em uma escola do município de Fortaleza no período de 2011 a 2013 – e, busco responder as questões geradoras da pesquisa:

1. Como se dá o exercício das práticas participativas do corpo colegiado no espaço escolar?
2. Qual o papel dos conselheiros escolares na construção de uma gestão escolar democrática?
3. Quais os limites para atuação dos conselheiros escolares no processo de tomada de decisões pedagógica, administrativa e financeira da escola?
4. Como a comunidade escolar local percebe a atuação do órgão colegiado na unidade educacional investigada?
5. De que forma se dá a relação dos segmentos dos representantes e representados no conselho escolar (pai, aluno, funcionário e professor), com o núcleo gestor da escola?

Ao responder essas questões tenho como propósito compreender em que medida se efetiva o princípio da gestão democrática (autonomia, participação e descentralização), via participação desses entes colegiados no espaço escolar pesquisado.

Para alcançar o objetivo de relacionar a importância dos Conselhos Escolares com o princípio da gestão democrática e o exercício da cidadania, utilizo como procedimento de investigação o estudo de caso, por este se caracterizar como um método de pesquisa capaz de descrever total ou parcialmente uma unidade do processo social. Essa abordagem de pesquisa também se define pela flexibilidade, pela sua aplicabilidade nas situações em que o objeto de estudo já é suficientemente conhecido podendo ser adotada na investigação de fenômenos contemporâneos (GIL, 1991).

Concernente a esta análise, Yin (2005, p. 35) afirma que:

[...] os estudos de caso podem ser conduzidos e escritos por muitos motivos diferentes, incluindo a simples apresentação de casos individuais ou o desejo de chegar a generalizações amplas baseadas em evidências de estudos de caso.

A linha de pesquisa escolhida para movimentar esses referenciais assenta-se nos pressupostos teóricos da pesquisa qualitativa, a qual emerge do campo das ciências sociais e humanas como uma proposta de romper com os pressupostos científicos experimentais positivistas que dominaram o estudo das ciências até meados do século XIX (CHIZZOTTI, 2009).

Diante desta opção, faz-se necessário, inicialmente, explicar o entendimento sobre essa abordagem e sua justificativa para o estudo do objeto em questão.

A abordagem metodológica qualitativa emerge em oposição às teorias sociais tradicionais e da necessidade de elaboração de um método diferenciado para a pesquisa e análise de fenômenos da sociedade. Pode ser entendida como uma forma de investigação social que procura ir além dos elementos objetivos da realidade concreta (DRABACH, 2010).

Assim, o propósito desse tipo de pesquisa deixa de ser o de descrever e comprovar fatos reais, como na abordagem quantitativa, apresentando-se como caminho para “construção de textos que dizem respeito a fatos socialmente construídos e que mantêm a consciência da distância que separa a interpretação da ‘realidade’” (MELUCCI, 2005, p. 34).

No Brasil, na seara educacional, a abordagem qualitativa floresce na década de 1970, impulsionada pelo calor dos debates que contestavam o paradigma quantitativo dominante. Compreende-se melhor essa transição nas palavras de Weller e Pfaff (2013, p.18), que assim definem o desenvolvimento dessa tendência:

[...] as abordagens qualitativas foram adaptadas como alternativa ao paradigma quantitativo dominante, que foi questionado durante os anos de 1970 pelos movimentos sociais emergentes de liberalização e democratização com respeito ao poder explicativo dos processos sociais, em geral, e de fenômenos educacionais, em particular, assim com no que se refere à falta de crítica social. A relação dos pesquisadores no campo da pesquisa qualitativa com esses movimentos e com teorias sociais

subjacentes, tais como o marxismo, a teoria crítica ou a teoria do conflito, pode ser apontada como [...] adoção de abordagens qualitativas na pesquisa educacional no Brasil [...].

Cabe nesse contexto, a colocação feita por Vilela (2003, p. 434) sobre os fatores que impulsionaram o rompimento com os métodos clássicos de investigação:

[...] Foram as transformações sociais e a forma como as explicações científicas lidaram com elas que fizeram emergir os questionamentos aos próprios parâmetros e métodos, que redefiniram os focos de análise e apontaram para novos temas, novos objetos, novos olhares, possibilitando a emergência e a consolidação da atual abordagem qualitativa.

Dentro dessa perspectiva, em estudo realizado sobre a influência da abordagem qualitativa no campo educacional, Gatti e André (2013, p. 29-30) enfatizam a relevância dos estudos de natureza qualitativa dizendo que:

As questões postas pelos pesquisadores ao pensar em estudos desta natureza diziam respeito a se é possível o conhecimento sobre o humano-social, o humano-educacional, sem um mergulho em interações situacionais nas quais os sentidos são produzidos e procurados, e os significados são construídos. Assume-se, nesta perspectiva, que destes sentidos e significados é que se alimenta nosso conhecer e são eles que traduzem as mudanças dinâmicas no campo social, no campo educacional, cuja compreensão pode trazer uma aproximação do real mais condizente com as formas humanas de representar, pensar, agir, situar-se etc.

Com base nas concepções apresentadas é possível perceber que os autores defendem pressupostos teóricos metodológicos que apontam para uma nova abordagem no campo da Educação. Portanto, para dar conta do estudo investigativo aqui proposto necessário se faz cruzar duas metodologias de pesquisa, uma do campo das Ciências Sociais, já descrita, e a outra do campo da avaliação em Políticas Públicas.

Neste sentido, é importante ressaltar que a proposta desse trabalho não é medir o desempenho, nem coletar informações sobre as características do *corpus* selecionado, nem também, das condições físicas e equipamentos do *locus* investigado. Intento, sim, contribuir para um melhor entendimento dos desafios impostos à democratização da gestão do ensino público no contexto educacional investigado com base em uma concepção de avaliação processual que leva em consideração a articulação do contexto social, econômico, político e cultural na

elaboração e aplicação de uma Política Pública.

Partindo desse enfoque e em consonância com o que ocorreu nas políticas educacionais no Brasil a partir dos anos 1980, cujo estabelecimento de instrumentais de avaliação dos sistemas de ensino nos setores públicos surgem como mecanismos alavancadores da qualidade de ensino, mas que na realidade são resultantes de uma hegemonia política neoliberal que invadiu o mundo na década de 1990 encontrando seguidores em todas as instâncias governamentais, ganhando uma dimensão quase consensual, nas últimas décadas pelo menos teoricamente, no cotidiano das organizações, sejam escolares que tem se pautado pela adoção de instrumentais avaliativos das Políticas Públicas sociais regidos pela lógica da racionalidade técnica e mercadológica, cujas metas são definidas por organismos internacionais que desconsideram os interesses sociais no processo de formulação e implementação das políticas, este estudo tem como objetivo discutir a democratização do espaço escolar a partir de uma abordagem avaliativa que requer uma sociedade civil ativa e propositiva.

Silva (2008, p. 90) assim se posiciona sobre esse aspecto: “Contrapõe-me à percepção da política pública com mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista.”

Diante do uso corrente que vem se fazendo do termo avaliação e, sendo este empregado com sentidos diferentes a depender do contexto utilizado, é necessário que se faça algumas considerações a respeito do sentido que orienta sua aplicação neste trabalho. Dentro dessa perspectiva, para movimentar a base teórica e empírica da proposta avaliativa, aqui informada, é importante atentar para o que dizem os autores sobre os sistemas de avaliação de Políticas Públicas no Brasil.

Para Dias Sobrinho (2004, p.7), “[...] a avaliação tem muitas faces. Significa muitas coisas, apresenta-se de muitos modos e busca cumprir distintas finalidades. Também oculta muitos significados. [...]” De acordo com este autor:

É notória a importância hoje atribuída à avaliação, especialmente no âmbito educacional. Viveu momentos gloriosos há cerca de quarenta anos atrás, em sua fase de profissionalização, especialmente nos Estados Unidos, quando fornecia bases de julgamento para as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado de Bem estar social. Agora, na encruzilhada dos dois últimos séculos e milênios, a avaliação readquire enorme presença e se instaura no centro das grandes reformas que em todos os níveis se operam. As transformações dos Estados modernos, de modo particular as

reformas dos sistemas educativos, têm em seu centro a avaliação. (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 07).

A esse respeito Rodrigues (2011, p. 39) faz uma importante contribuição “No Brasil, vale ainda destacar, que a produção de pesquisa sobre avaliação de políticas públicas tem a área da educação como pioneira.” Ao apontar essa questão, a autora chama atenção para o contexto educacional cuja atividade avaliativa está e sempre esteve intrinsecamente correlacionada como instrumento de mensuração e valoração.

Dias Sobrinho (2004) também aponta a estreita relação entre a mensuração e seus desdobramentos no âmbito educacional. Nas palavras do autor,

A avaliação reduzida à medida é geralmente realizada através de instrumentos objetivos e costuma ter como objeto principal os produtos. Estes são os mais facilmente perceptíveis e se oferecem mais facilmente a operações matematizáveis. Na educação, as avaliações promovidas por órgãos governamentais em geral buscam quantificar e classificar os produtos de aprendizagem, da pesquisa e da extensão, pouca atenção dedicando aos processos e contextos que os produziram. (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 18).

É a partir destas críticas ao conceito técnico de avaliação que emerge a concepção de avaliação que aqui se pretende abordar. Nesse sentido, pode-se afirmar que esses pesquisadores comungam a perspectiva avaliativa defendida por Lejano (2012) que, segundo Rodrigues (2008, p. 117), é

[...] uma proposta inovadora e polêmica para a área de avaliação de políticas públicas. Inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Polêmica porque o autor coloca em questão os modelos positivistas de análise que há décadas vêm orientando os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando quão limitados são em seu poder explicativo.

Concernente a essa análise Silva (2008), afirma que a avaliação de Políticas Públicas e programas sociais define-se como um movimento dialético bidimensional que integra as dimensões técnicas e políticas.

Para os autores referidos, essa nova proposta inverte a lógica prescrita nos manuais de avaliação de Políticas Pública que, segundo Arretche (2001, p. 45),

[...] nos ensinaram que a avaliação da eficácia, da eficiência ou da efetividade de programas públicos deve sistematicamente levar em consideração os objetivos e a estratégia de implementação definidas por seus formuladores.

Nessa lógica, pode-se inferir que o sucesso ou fracasso do resultado de uma avaliação estará condicionado a sua adequação àquilo que foi previamente planejado e orientado pelos órgãos centrais aplicadores e executores das Políticas Públicas governamentais.

Na contramão dessa abordagem, surge no campo acadêmico das Políticas Públicas uma proposta de avaliação que aponta para um novo modelo de avaliação, cujas características se distanciam dos processos tecnicistas. A afirmação de Rodrigues (2008, p. 10) pode ajudar a compreender melhor essa direção.

[...] a proposta ora apresentada considera que as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere seja à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, seja ao fornecimento de instrumentais teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas.

Essa proposta de avaliação de Políticas Públicas referenciada por Rodrigues (2008) se contrapõe ao modelo de avaliação tradicional que predominou no contexto das instituições públicas governamentais brasileiras nas últimas décadas do século XX.

De acordo com Rodrigues (2011, p.42), o modelo de avaliação tradicional referenciado reflete “o predomínio do chamado paradigma gerencialista marcado por uma concepção instrumental de avaliação.” Esse modelo, de acordo com a autora “representa a subordinação do Estado à racionalidade instrumental do mercado, sua lógica produtivista e de mensuração exclusivamente econômica da relação custos/benefícios.”

Dias Sobrinho (2004, p. 7), ao discutir a questão da contextualização da avaliação, assevera: “Ela produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma. Tem uma profunda dimensão pública”, donde, a partir das afirmações descritas é possível deduzir que a necessidade de avaliar uma Política Pública dentro de uma perspectiva realista dos problemas, limitações e

entraves encontrados para realização de uma pesquisa social, implicará em considerar tanto as demandas sociais, quanto as orientações dos organismos elaboradores da política.

Os autores chamam a atenção do pesquisador-leitor para os meandros da formulação de uma Política Pública. Convida-o a perscrutar “o texto político construído por autoridades [...], moldado em algum *locus* de decisão” e sua importação e implementação para diferentes situações (LEJANO, 2012, p.193).

Para atender os propósitos de pesquisa elencados na metodologia utilizo como instrumentos de medida entrevistas não estruturada e semiestruturada (formato de registro gravação audiovisual e notas escritas), observação participante assistemática (livre) e a análise documental do Conselho Escolar investigado para descrição do processo de coleta dos dados. Os instrumentos de pesquisa escolhidos levam em conta as suas qualidades, no que se refere à validade e à fidedignidade do trabalho.

As estratégias utilizadas para obtenção das entrevistas foram se construindo na prática. Meu primeiro passo foi tentar contato com os técnicos da Secretaria de Educação Municipal, que operacionalizam e acompanham o funcionamento dos conselhos escolares nas escolas. A primeira pessoa que conversei pela primeira vez, foi a senhora W, que demonstrou abertura e solicitude com minha proposta de trabalho. Ela mesma declarou ter trabalhado o tema dentro de outra perspectiva em um trabalho de dissertação. Início a conversa sem formalização, meio tentando saber ‘tudo ao mesmo tempo’. Ela de pronto me autorizou citar o nome dela no meu trabalho, se assim eu o desejasse. Depois, tratou de me mostrar algumas planilhas com o desenvolvimento das ações executadas pelos técnicos que executam o trabalho de acompanhamento dos conselhos. Ao me mostrar a documentação disse que sua atuação em posição ao quadro gestor estava se redefinindo, pois outra pessoa teria sido indicada para ocupar seu lugar. Nesse instante, senti um pouco de decepção em suas palavras. Ela relatou que sua equipe (com ela, é claro) tinha realizado, até aquele momento, um excelente trabalho na implantação dessa política nas escolas.

3.1 Procedimentos de investigação

Na condição de discente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) emergiu meu interesse em desvendar o modo como se desenvolve a participação colegiada no espaço dos conselhos escolares, daí resultando a constituição do objeto desta investigação social: Conselho Escolar: avaliação de um espaço democrático em construção.

Na realidade, esta temática já me instigava desde 2001, quando passei a integrar o corpo docente da rede pública de ensino do município de Fortaleza. A prática docente nessa rede pública de ensino e a possibilidade de vivenciar e presenciar divergências entre o discurso inclusivo, democrático colegiado e participativo, advogado como praticado pelo corpo diretivo no espaço escolar, e o discurso de insatisfação e desconhecimento dessas práticas proferido pela comunidade escolar, representada no colegiado por seus pares, instigaram-me a concorrer ao posto de conselheira – representante de segmento professor – numa chapa de oposição ao corpo gestor no ano de 2011. Derrotada pela candidata da situação, assumi como suplente por dois biênios consecutivos um assento no Conselho Escolar da Escola JTM.

Dessa experiência, surgiu o meu interesse por esse importante campo dos estudos educacionais, levando-me a, hoje, desenvolver esse trabalho. O objeto de estudo foi se construindo no decorrer das disciplinas cursadas no MAPP. Assim, tendo a gestão democrática escolar como foco de interesse e análise, centro minha atenção mais especificamente na avaliação do Conselho Escolar como espaço de participação democrática na escola básica pública.

Para o processo de coleta de informações, construção e análise de dados, mesmo levando em consideração os limites impostos pelas situações práticas que envolvem uma investigação social, todos os procedimentos da ética em pesquisa, sobretudo os relativos a forma de abordagem e trato com informantes entrevistados, foram rigorosamente observados.

3.1.1 Da aproximação com o campo e com os sujeitos

Vale salientar que iniciei a seleção e a coleta das informações e elementos que constituiriam os dados empíricos deste estudo, no espaço escolar em que atuo como docente, com base na minha conceituação teórica ainda consideravelmente eivada de uma visão utopista que me nutria sobre o tema delimitado, pois de acordo com Bohnsack e Weller (2011, p. 68),

[...] não podemos confundir visões de mundo com imagens de mundo ou com algo que tenha sido pensado ou produzido teoricamente [...]. O papel do (a) pesquisador (a) passa a ser, então, o de encontrar uma forma de acesso ao conhecimento implícito do grupo pesquisado, explicitá-lo e defini-lo teoricamente.

No início da pesquisa, meu conhecimento sobre o princípio da gestão democrática do ensino público limitava-se apenas às informações restritas e decodificadas dos artigos 14 e 15 da LDB nº 9.394 de 1996, mais especificamente no que tange os princípios explicitados nos incisos I e II do artigo 14, que definem a participação dos docentes na elaboração do projeto pedagógico escolar e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes e minha insatisfatória atuação no Conselho Escolar.

À medida que meu problema de pesquisa tornou-se mais definido, iniciei o levantamento de dados. Primeiramente, procurei a presidente do conselho com o propósito de encontrar apoio para o acesso dos registros referentes às atividades e a rotina do Conselho Escolar do *locus* pesquisado. Logo de início, ela impôs resistência, pois, por sermos colegas de trabalho, era conhecedora do meu posicionamento acerca do funcionamento do Conselho. Naquele momento, foi necessário convencê-la de que eu estava atuando como pesquisadora não como sua suplente. Estava tentando me despir de todo e qualquer julgamento de valor já fossilizado acerca do universo tomado para investigação. Não queria apenas constatar o que já presumia saber.

Já àquela altura, as palavras de Blalock Junior, (1973, p. 51), famoso sociólogo americano que representou importante papel no campo das ciências sociais na segunda metade do século XX, ecoavam em meus ouvidos: “A observação participante depende muito da habilidade pessoal do pesquisador e da sua capacidade

de evitar que suas prenoções destorçam suas interpretações.”

Com essa ideia em mente, continuei minhas incursões no universo investigado. Depois de algumas negativas da presidente do conselho mencionada, pois esta, sempre estava atarefada ou com problemas de saúde, um encontro no intervalo de uma aula foi oportunizado. Da conversa que durou aproximadamente 20 minutos, ficou o calendário de reuniões do colegiado do ano de 2012 e a promessa de um novo encontro que viria acompanhado do livro de Atas do Conselho e a permissão para que eu pudesse xerocopiar algumas atas relacionadas ao período analisado (2011-2013), além de uma entrevista já agendada, que registraria em vídeo e áudio sua experiência e vivência como representante de segmento de professor no Conselho Escolar.

A princípio, quando assumi o papel de pesquisadora, quis fotografar tudo. Ouvir os colegas, alunos, diretores, pais e até pessoas que buscavam a escola para desenvolver algum projeto. Meu ambiente, até então, familiar pareceu tomar outras dimensões. Tudo parecia ser importante para a composição do meu estudo. Precisava delimitar o campo investigado. Dei-me conta de que o tempo era meu maior inimigo. Comecei a selecionar a bibliografia que subsidiaria minha pesquisa: em leitura abreviada de algumas obras buscava verificar sua pertinência com a temática em estudo e mais especificamente com o objeto desta investigação social. Quando a obra e o autor poderiam trazer luz à elucidação das questões que me pus como tarefa responder, a leitura ganhava aprofundamento. Acessei vários *sites*. Ao deparar-me com o *site* de um sebo virtual localizado em Porto Alegre, pensei! Encontrei! Garimpei toda a seção que alocava livros sobre a política educacional brasileira. E, livros sobre pesquisa social. Alguns autores eu conhecia, de outros nunca tinha ouvido falar, pois sou oriunda do Curso de Letras, desse modo, não havia travado contato com a bibliografia referenciada e estudada no curso do mestrado durante meus cursos anteriores.

Naquela ocasião, fiz a aquisição de todos os livros em promoção pertencente à bibliografia garimpada e que eu supunha estar intrinsecamente relacionada com meu objeto de estudo. Tudo parecia se correlacionar com minha pesquisa.

Enquanto aguardava retorno da minha fonte – presidente do Conselho Escolar – procurei acessar informações por outros canais. Nessa etapa, busquei reunir

documentos disponibilizados em repositórios virtuais públicos, por exemplo, no *site* do Senado Federal do Brasil. Por meio do canal de telefonia (0800 61 22 11) solicitei informações sobre a localização das Constituições do Brasil e da legislação educacional nacional. Selecionei os documentos que julguei suficientes e constitui um arquivo específico desse material. De alguns documentos providenciei a imediata impressão. Vale ressaltar que, no decorrer do desenvolvimento do trabalho, foram feitas várias visitas a esse *site*. No tocante aos documentos relativos à Educação brasileira, optei por transformá-los em arquivo para possíveis consultas, isto é, não foi descartada nenhuma dessas fontes documentais.

Para aquisição dos documentos relacionados à legislação educacional do município de Fortaleza obtive o apoio do Departamento Jurídico do Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos do Município de Fortaleza (SINDIFORT). Nesse momento, cabe-me informar minha condição de sindicalizada, além do fato de ter assento no Conselho de Delegados de Base dessa entidade como representante eleita da minha categoria, desde 2013. Não podendo afirmar, no entanto, que tais condições tenham me favorecido o acesso aos documentos referenciados. O fato é que, desse modo, consegui levantar os principais documentos que mapeiam a trajetória institucional dos conselhos escolares no município de Fortaleza. Nessa etapa, meu objetivo era encontrar fontes e, nelas, os documentos necessários para a pesquisa.

No Quadro I, apresento um conjunto de documentos selecionados para pautar as discussões das categorias analíticas da investigação, aqui propostas, mediado com a explanação de algumas das informações que considero importantes para compreensão do objeto de pesquisa definido neste estudo.

QUADRO 1 - Identificação do aparato legal que regulamenta a gestão escolar colegiada no ensino básico público.

Fonte	Caracterização do Conteúdo
CF/1988	É estabelecido o princípio da gestão democrática do ensino público – conquista advinda de um contexto político de lutas da sociedade civil pela qualidade da educação. A escola, como instituição produtora e transformadora da vida social, busca nas leis constitucionais o canal para sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira.
LDB/1996	Fica regulamentado o princípio da gestão democrática mediante a criação de instâncias participativas na escola pública.
PNE/2001	Instituído em janeiro de 2001, através da Lei nº 10.172/2001, o Plano Nacional de Educação (PNE), composto de um diagnóstico da realidade educacional brasileira e das diretrizes e das metas a serem executadas por todos os entes federados nos dez anos seguintes. Aludia à obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios elaborarem seus respectivos planos decenais.
PNE/2014	Instituído em 25 de junho de 2014, através da Lei nº 13.005, o PNE/2014 estabelece 20 metas decenais para melhoria da educação, a serem executadas por todos os entes federados nos próximos dez anos.
DECRETO Nº 6094/2007	Prevê a implementação, pela União Federal, do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal, Estados, e ainda a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
CONSTITUIÇÃO DO CEARÁ/1989	É estabelecido no inciso V do artigo 215 no Capítulo II, o princípio da gestão democrática da instituição escolar na forma de lei, garantidos os princípios de participação de representantes da comunidade.
LEI ORGÂNICA DE FORTALEZA (REVISADA)	É ratificado no inciso V do artigo 226 o princípio da gestão democrática conforme preceituado no artigo 215 da Constituição do Ceará.
LEI Nº 5.895 DE 1984 (REVISADA)	Instituído a integração de um (01) representante do corpo discente, um (01) representante do corpo administrativo e um (01) representante dos pais na Congregação de professores.
LEI Nº 7990/1996	Determinava e regulamentava a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza.
DECRETO Nº 10.851/2000	Delegava competência aos conselhos escolares – enquanto unidades executoras – para recebimento e gerenciamento dos recursos financeiros destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino municipal.
MENSAGEM Nº 0032/2014	Encaminhava para aprovação Projeto de Lei Complementar com nova regras de constituição do Conselho Escolar (renomeia reestrutura a unidade executora executor).
LEI Nº 9441/2008	Aprovado em 07 de setembro de 2007, o Plano Municipal de Educação de Fortaleza com duração de 10 (dez) anos.
LEI COMPLEMENTAR Nº 0169/2014	Dispôs sobre a Gestão Democrática e Participativa da Rede Pública Municipal, institui o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, modifica o Estatuto do Magistério de Fortaleza.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No início do primeiro semestre de 2013, contatei uma técnica da Secretaria de Educação do Município de Fortaleza que esteve à frente do grupo que coordenava o trabalho desenvolvido pelos Conselhos Escolares nas escolas municipais de Fortaleza e expliquei-lhe o trabalho que estava desenvolvendo. Ela chegou a afirmar haver também trabalhado essa temática em seu mestrado, porém seu enfoque girou em torno do trabalho pedagógico e sua correlação com o Conselho Escolar. A técnica se prontificou a receber-me na semana seguinte para uma conversa informal. Três meses depois ela me recebeu. Encontramo-nos em uma sala, sem qualquer privacidade e sem condições para estabelecer uma conversa sem interferências, pois naquele espaço circulavam várias pessoas; algumas falando e arrumando caixas. Parecia que todas tinham sido desapropriadas.

Na realidade, todos estavam em meio a um processo de mudanças com o início da nova gestão municipal. Inclusive minha fonte de informação estava de partida para outro setor. Ela parecia aflita e apressada. E, eu ávida para ouvir sobre sua experiência à frente dos conselhos. Enquanto eu falava, ela arrumada pastas de documentos. De repente, eu perguntei: quer que eu venha em outro dia? Ela disse: “não vai dar”. “Eu estou deixando a secretaria”. E, continuou: “não queria deixar pra trás esse trabalho. Sei que haverá uma descontinuação nos avanços conquistados, mas...”. Fiquei sentada, olhando e esperando... Então, minha informante me deu três planilhas com as atividades desenvolvidas por ela e pelo seu grupo de coordenação. Agradei. Mas queria mais. Perguntei se ela tinha o livro que havia sido editado, em 2004, pela Secretaria de Educação e Cultura do Município de Fortaleza, que versava sobre como foram sendo gestados os conselhos escolares neste município. Ela apontou para uma colega na saleta ao lado e disse: “Graça,⁶ você ainda tem algum exemplar daquele livro que historiciza os conselhos?”. Graça respondeu: “só tenho um!”. Eu me antecipei: pode me emprestar pra tirar cópia? Ela respondeu afirmativamente. Foi o bastante para eu ser dispensada.

Quando me levantei para deixar o recinto entrou um cidadão que me foi apresentado como o novo articulador dos conselhos escolares de Fortaleza. Rapidamente falei do meu trabalho e perguntei se ele poderia me dar uma entrevista. Ele meneou a cabeça de forma afirmativa e se foi.

⁶ Todos os nomes referenciados são fictícios para não comprometer os sujeitos colaboradores da pesquisa.

Logo nos primeiros dias de novembro de 2013, fui convidada para participar de uma audiência pública representando a presidente do Conselho Escolar da JTM, que objetivava discutir e analisar a proposta da nova lei dos Conselhos Escolares do município de Fortaleza. Para minha surpresa, reencontro como orador da audiência, o senhor que me fora apresentado com sendo o novo articulador dos conselhos municipais. Ao findar a reunião aguardei na saída do auditório pelo orador da audiência. Ao vê-lo passar, interpelei-o: lembra-se de mim? Você disse que ia colaborar com meu trabalho de pesquisa sobre a gestão democrática participativa! Ele ratificou seu intento. E, se foi novamente! Consegui a entrevista 15 meses depois. Porém, cabe ressaltar, que nessa ocasião já havia sido realizadas 11 entrevistas.

Foram entrevistados um gestor, três alunas, duas professoras, três mães e duas funcionárias, no período de aproximadamente 12 meses. A primeira entrevista foi realizada em junho de 2013 e a última em abril de 2014. A princípio elenquei como critério para escolha dos entrevistados aqueles que tivessem exercido alguma representação ou estivesse atuando como conselheiro no Conselho Escolar do *locus* investigado. Tencionava entrevistar apenas um representante de cada segmento constitutivo do conselho (pai, mãe ou responsável por aluno matriculado na escola, aluno, funcionário, professor e gestor), mas, no desenrolar da pesquisa, passei a incluir no rol de entrevistados sujeitos dos segmentos representados, tendo em vista a dificuldade de encontrar informantes com disponibilidade para colaborar com esta pesquisa.

Muitos obstáculos precisaram ser transpostos para realização das entrevistas. Vários informantes, depois de contatados e de agendadas as entrevistas, desistiram; alguns declinaram do convite no primeiro contato, outros não dispunham de tempo, ou o tempo disponível era incompatível com o meu, pois permaneci em exercício de minhas funções docentes no decorrer do mestrado.

A ausência de um espaço adequado para receber os informantes em meu local de trabalho em dias úteis constituiu outro entrave neste processo investigativo. Contudo, a despeito de todos os obstáculos, realizei nove entrevistas no espaço escolar em que atuo. Seis entrevistas foram realizadas na biblioteca da escola, com um tempo de duração entre 15 a 30 minutos cada uma. Uma foi gravada na secretaria com duração de menos de 10 minutos, e duas no pátio escolar também não passaram

de 10 minutos. Outra entrevista foi realizada na casa da entrevistada, depois de muitas tentativas de aproximação; a última foi realizada na Secretaria de Educação do Município. Algumas entrevistas foram gravadas em vídeo, outras só em áudio. O conteúdo dessas falas juntamente com a analítica do material documental está em fase final de processamento.

4 À GUIZA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo inicial deste trabalho, qual seja discutir o tema Conselho Escolar e sua contribuição em prol da autonomia democrática no ensino público, já despontam algumas conclusões resultantes do estudo.

Reapresento agora, como forma de antecipar as conclusões parciais, possibilitadas pela revisão bibliográfica, pela análise documental e do material resultante das incursões no campo empírico, as questões anteriormente levantadas neste trabalho, como recurso de rememoração do ponto de partida das inquietações que deram origem a este empreendimento acadêmico:

1. Como se dá o exercício das práticas participativas do corpo colegiado no espaço escolar?
2. Qual o papel dos conselheiros escolares na construção de uma gestão escolar democrática?
3. Quais os limites para atuação dos conselheiros escolares no processo de tomada de decisões pedagógica, administrativa e financeira da escola?
4. Como a comunidade escolar local percebe a atuação do órgão colegiado na unidade educacional investigada?
5. De que forma se dá a relação dos segmentos dos representantes e representados no conselho escolar (pai, aluno, funcionário e professor), com o núcleo gestor da escola?

A partir das leituras realizadas para a elaboração desse trabalho ficou muito claro a importância do papel do Conselho Escolar no ensino de qualidade, na formação da cidadania e na participação democrática. Compreende-se que o espaço colegiado constitui um dos mais importantes mecanismos de democratização da gestão de uma escola, e que quanto mais ativa e ampla for a participação da comunidade escolar (estudantes matriculados, mães, pais ou responsáveis por estudantes, integrantes efetivos da carreira do magistério público, servidores públicos efetivos e ocupantes de cargos em comissão em exercício na escola), maiores serão as possibilidades de fortalecimento dos mecanismos de participação e decisão coletivos. As tomadas de decisões devem ser compartilhadas para que a educação atenda aos interesses de todos. Gestão democrática, portanto, é aquela que

consegue encontrar o ponto de equilíbrio entre diversas opiniões e expectativas de todos os segmentos da comunidade escolar, alcançando a participação necessária ao processo.

Constatou-se que a história da implantação dos Conselhos Escolares nas escolas públicas constituiu-se em um grande avanço na construção desse processo democrático. Entretanto, sabe-se que para a gestão democrática e participativa seja vivenciada é fundamental que a escola busque sua autonomia tanto administrativa quanto pedagógica e financeira. É difícil imaginar uma escola democrática e participativa sem ser autônoma, e esta autonomia se processa através da gestão colegiada que envolve os segmentos da comunidade escolar organizada decidindo, elaborando e avaliando o desempenho da escola a nível interno e externo.

Enfim, acredita-se e entende-se também que pensar a gestão democrática implica ampliar os horizontes históricos, políticos e culturais em que se encontram as instituições educativas, objetivando alcançar a cada dia mais autonomia, a qual precisa ser hodiernamente construída, para tornar-se uma possibilidade, um investimento baseado em compromissos para melhorias e avanços na escola, apesar dos dados inicialmente construídos apontarem discrepância, tanto entre o que defendem os teóricos da democracia, quanto o que se encontra definido como gestão escolar democrática nos ordenamentos legais vigentes.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p.44-55.

BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Orgs.). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE Solidariedade e Educação, 2003, p. 1-10.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BERGER, Manfredo. **Educação e dependência**. 4. ed. Rio de Janeiro: Difel, 1984.

BLALOCK JUNIOR, Hubert M. **Introdução à pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

BOHNSACK, Ralf; WELLER, Wivian. O método documentário na análise de grupos de discussão. In: WELLER, Wivian; PFAFF, Nicole (Orgs.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em educação: teoria e prática**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 67-86.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n.º 19.941**, de 30 de abril de 1931. Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19941-30-abril-1931-518529-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 13 jul. 2018.

_____. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brasil**: elaborada por um conselho de estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 9 ago. 2014.

_____. Constituição (1891) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 9 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1937) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.**

Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Constituição (1946) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.**

Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 9 ago. 2014.

_____. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil:**

promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 9 ago. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, promulgada em 11 de novembro de 2009.

Disponível em:

<www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível

em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de

Educação. Disponível em:<[www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)

2014/2014/Lei/L13005.htm >. Acesso em: 3 jan. 2015.

_____. **Lei nº 9.394**, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

_____. MEC/SEB. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos**

Escolares. Gestão da Educação Escolar. Brasília: MEC, 2004.

_____. **Portaria n.º 5.941** – SME, de 15 de outubro de 2013. Estabelece normas complementares ao Decreto n.º 54.454, de 10.10.2013, que dispõe sobre diretrizes para elaboração do Regimento Educacional das Unidades da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.sinesp.org.br/index.php/quem-somos/legis/241-organizacao-escolar/calendario-de-atividades/2321-portaria-5-941-13-sme-de-15-10-2013-anexo-unico-estabelece-normas-complementares-ao-decreto-n-54-454-de-10-10-13-que-dispoe-sobre-diretrizes-para-elaboracao-do-regimento-educacional-das-unidades-da-rede-municipal-de-ensino-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 13 jul. 2018.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil:** leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. 16. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

CHIZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, Especial-out. 2004.

_____. Avaliação: técnica e ética. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP, v.6, n.3, p.7-19, set. 2004.

DRABACH, Neila Pedrotti. **A modernização da gestão da escola pública estadual do Rio Grande do Sul**: a democracia na “porta giratória”. 2010. 170f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2010.

FAORO, Raymundo. A constituinte em repouso. **Revista IstoÉ Senhor**. São Paulo, n. 991, 14 set. 1988.

FISCHMANN, Roseli; MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **Escola brasileira**: temas e estudos. São Paulo: Atlas, 1987.

FORTALEZA/CE. **Lei nº 7.990**, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/1996/799/7990/lei-ordinaria-n-7990-1996-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-escolar-nas-escolas-publicas-municipais-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 13 jul. 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia dos oprimidos**. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2013.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 49. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1979.

FRIGOTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GATTI, Bernardete; ANDRÉ, Marli. A relevância dos métodos de pesquisa qualitativa em Educação no Brasil. In: WELLER, Wivian; PFAFF, Nicolle (Orgs.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 29-37.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, maio/ago. 2004.

GOMES, Macedo A.; ANDRADE, Francisco de E. O discurso da gestão escolar democrática: o conselho escolar em foco. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v.34, n.1, p.83-102, jan./abr. 2009.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LEÃO, Roberto Franklin. PNE é sancionado sem vetos. **CNTE**, Brasília, jun. 2014. [Entrevista concedida ao Portal de Notícias SINPROJA]. Disponível em: <www.cnte.org.br>. Acesso em: 29 jul. 2014.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LEMME, Paschoal. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **Inep**. Brasília, v. 86, p. 163-178, jan./abr. 2005.

MELUCCI, Alberto. **Por uma sociologia reflexiva**: pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis: Vozes, 2005.

NOSELLA, Paolo. **A escola de Gramsci**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, Ivan de. **Problemas e perspectivas para o funcionamento do Conselho Escolar**: em busca da participação. Fortaleza: Imprence, 2009.

PEDROSO, Elizabeth Maria Kieling; BIZ, Osvaldo. **Participação política**: limites e avanços. 7. ed. Porto Alegre: Evangraf, 1992.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A.E. et al. **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. Brasília: OPAS, 2006.

REIS FILHO, Casemiro dos. **A educação e a ilusão liberal**: origens do ensino público. São Paulo: Autores Associados, 1995.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **Introdução à história da educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 1978.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina do; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (Org.). **Avaliação de políticas públicas**: interface entre educação e gestão escolar. Maceió: EDUFAL, 2011. v.1, p.1-19.

_____. Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v.2, n.2, p.117-119, jul./dez. 2008a.

_____. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v.1, n.1, p.7-15, jan./jun. 2008b.

RODRIGUES, Neidson. **Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação.** São Paulo: Cortez, 1996.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 24.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 651-675.

SANDER, Benno. Políticas públicas e gestão da educação no Brasil: momentos de uma história em construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 263-276, jul./dez. 2001.

_____. **Políticas públicas e gestão democrática da educação.** Brasília: Líber Livro, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-71.

SAVIANI, Dermeval. **Histórias das idéias pedagógicas no Brasil.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino.** São Paulo: Cortez, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP, 2008. p. 89-177.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Reformas educativas no Brasil: uma aproximação histórica.** Universidade Estadual do Ceará. Abril, 2009. Disponível em: <<http://www.saece.com.ar/docs/congresso3/Lerche1.doc>> Acesso em: 13 jul. 2018.

VILELA, Rita Amélia Teixeira. O lugar da abordagem qualitativa na pesquisa educacional: retrospectiva e tendências atuais. **Perspectiva,** Florianópolis, v. 21, n.02, p.431-466, jul./dez. 2003

WELLER, Wivian; PFAFF, Nicolle (Orgs.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em Educação.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

QUESTIONÁRIO

A - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 Cargo:

Servidor Bolsista Estagiário Terceirizado

Divisão/Unidade em que trabalha: _____

2 Faixa Etária:

Até 19 anos 25 – 29 anos 35 – 39 anos 45 – 49 anos

20 – 24 anos 30 – 34 anos 40 – 44 anos Acima de 50 anos

3 Sexo:

Feminino Masculino

4 Há quanto tempo trabalha na instituição?

Há menos de 1 ano Entre 5 e 9 anos Entre 15 e 19 anos

Entre 1 e 4 anos Entre 10 e 14 anos Há mais de 20 anos

5 Nível de escolaridade:

Fundamental Médio Técnico

Graduação Graduação em andamento Curso: _____

Especialização Especialização em andamento

Mestrado Mestrado em andamento Área: _____

Doutorado Doutorado em andamento Área: _____