

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

NADJA FONSECA DA SILVA CUTRIM CAMPOS

A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA: perspectiva
democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA

São Luís
2011

NADJA FONSECA DA SILVA CUTRIM CAMPOS

A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA:
perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do título de Mestre em Educação

Orientadora: Prof^ª. Dr.^a Francisca das Chagas Silva Lima.

São Luís
2011

Campos, Nadja Fonseca da Silva Cutrim

A Gestão da Política Educacional no cotidiano da Escola: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA / Nadja Fonseca da Silva Cutrim Campos – São Luís, 2011.

.155f

Orientadora: Prof^a Dr^a Francisca das Chagas Silva Lima

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, 2007.

1. Política educacional 2. Conselho escolar 3. Gestão democrática – Participação I. Título.

CDU 371.16 (812.1)

NADJA FONSECA DA SILVA CUTRIM CAMPOS

A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Educação

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr.^a Francisca das Chagas Silva Lima (Orientadora)
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a Dr.^a Maria da Salete Barboza de Farias
Doutora em Educação
Universidade Federal da Paraíba

Prof^a Dr.^a Maria José Pires Barros Cardozo
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Este trabalho é dedicado aos meus pais, aos nossos familiares e a todas as pessoas intimamente ligadas às nossas vidas, que no período de desenvolvimento deste trabalho nos ajudaram com paciência, carinho e compreensão, demonstrando que a superação nos momentos difíceis vale a pena, por estarmos ao lado de quem realmente se importa com nosso sucesso.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Marlon, meu querido esposo, pela presença em todos os momentos.

Ana Gabrielle e Lucas Levi, meus filhos, que desde cedo participam da minha vida acadêmica.

Pais, meus queridos genitores, companheiros de todas as horas e das mais difíceis. Meu ponto de partida para realização desse trabalho.

Niedja, Fernando, Karênina e Keila, meus irmãos, aqueles em que guardo com muito carinho no meu coração.

Meus amigos e familiares que compreenderam minha falta e, cada qual ao seu modo, contribuiu para que esse trabalho de fato se concretizasse, especialmente, Cleidmar, Nonato, Vinícius, Fabrício, Juliana, Nicolle, Ygor, Fábio, Eduardo, Cleide, Luciana e Márcio, Rayra, Luciana e Robert, Lúcia, Liana, Patrícia, Claudina, Vânia, Sandra.

Meus colegas e amigos do Programa: Ana Patrícia, Angélica, Bergson, Camila, Caroline, Diana, Fernanda, Jonilson, Jorge, José Paulino, Kellen, Socorro, Michelle, Raffaele, Regina, Robson, Rosimery, Roure, Silvia, especialmente à Socorro pelos laços de amizade que se formaram.

Um agradecimento especial ao Professor Moacir Feitosa (Secretário de Educação do Município de São Luís - 2002/2008), Áurea Pazeres (Superintendente da Área de Ensino Fundamental), José Arimatéia (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa), Ana Célia Cortesia (Diretora da Unidade de Educação Básica Rubem Goulart) e aos membros do Conselho Escolar desta unidade, sem os quais não seria possível a realização desse trabalho.

Meus amigos da Secretaria Municipal de Educação de São Luís-MA, que contribuíram com a realização dessa pesquisa com materiais e documentos históricos.

Meus amigos, professores e alunos, que fazem parte da minha história profissional e acadêmica no Centro Universitário do Maranhão - UNICEUMA. Agradeço com carinho a todos e principalmente aos do curso de Pedagogia, Letras, Educação Física e à Pró-Reitoria de Graduação.

À Secretária do Programa do Mestrado em Educação, Gisele e as estagiárias Isaura e Cynthia, pelo atendimento e cordialidade.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Educação e aos Professores: Maria Alice, Francisca das Chagas, Maria José, Antonio Paulino, Ilzeni, Maria de Fátima, José Bolívar, Ilma Vieira, Mariza Wall, Marilete Geralda, Silvana Moura, João de Deus, Maria Núbia, Adelaide Coutinho, César Castro, Diomar das Graças, Iran de Maria, Lélia Cristina,

por estimular o estudo, o debate, a reflexão e o descortinar da realidade desde os primeiros encontros do curso.

Professoras, Mariza Wall e Lélia Cristina que aceitaram participar como examinadoras desse trabalho e a fazer parte dessa história.

Professora Dr^a. Francisca das Chagas Silva Lima, minha querida orientadora que acreditou na possibilidade desse trabalho e contribuiu para o avanço nas discussões da perspectiva democrática na gestão da política e da escola pública.

Agradeço pelas orientações incansáveis sem as quais seria impossível a sua realização. Agradeço com carinho, sua compreensão e dedicação ao nosso trabalho.

"Educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas.
Pessoas transformam o mundo".

Paulo Freire

RESUMO

A presente dissertação de mestrado intitulada *A Gestão da Política Educacional no Cotidiano da escola: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar na rede municipal de ensino de São Luís-MA*, se inscreve na linha de Pesquisa Estado e Gestão Educacional, e no Grupo de Pesquisa Políticas de Educação Básica do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão. O objetivo geral do presente estudo consiste na análise da concepção de (des)centralização da gestão da política educacional e dos princípios de democratização da gestão da escola. Investiga-se o cenário educacional brasileiro a partir dos anos de 1990, centrando o foco da análise na reforma de Estado e suas implicações na gestão da política educacional, em um contexto de implantação da ideologia neoliberal. Analisou-se a política que orientou a implantação e funcionamento dos conselhos escolares na rede municipal de São Luís-MA, período 2002-2008, a partir da visão dos gestores tanto da Secretaria Municipal de Educação como dos gestores da escola e dos membros do Conselho Escolar. Quanto à metodologia aplicada o presente estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa, cuja proposta metodológica desenvolveu-se articulando pesquisa bibliográfica e documental e de campo. Nesse sentido buscou-se o aporte teórico das contribuições de Ghedin, 2008; Bardin, 1977; Marconi & Lakatos, 1985; Ezpeleta, 1992; Bordignon e Gracindo, 2001; Paro, 2002; Gohn, 2001; Cury, 2004; Barroso, 2003; Ferreira, 2000; Werle, 2003; Foucault, 1981; dentre outros acerca das concepções de gestão e exercício de poder e sobre como historicamente foi configurada a substituição da concepção de administração escolar pela gestão democrática. Na coleta de dados utilizou-se roteiro de entrevista semi-estruturada aplicado com 03 gestores da Secretaria Municipal de Educação de São Luís, e 01 gestora da escola pesquisada, 04 membros do Conselho Escolar representantes dos segmentos pais, alunos, funcionários e professores. Buscou-se compreender as orientações e os desdobramentos da política central da SEMED na gestão da escola e suas implicações em relação ao Conselho Escolar principalmente após a implantação do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo, momento em que ocorre uma “reconfiguração” dessa instância de poder. Ficou evidenciado que a gestão democrática e o conselho escolar ocupam lugar de destaque nas atuais políticas educacionais, se encontram presentes na várias proposições apresentadas pelo estado brasileiro como elementos centrais de concretização dos objetivos da reforma da educação. Identificou-se o caráter gerencial da concepção de gestão democrática, oriundo da concepção empresarial, embora assumindo contraditoriamente uma perspectiva de democratização, expressam o padrão prescritivo e normativo dos discursos oficiais cuja finalidade é a descentralização de responsabilidades e concentração de poder. Contudo, vislumbra-se que, embora a reforma esteja forjada numa concepção mercadológica de educação, na qual as relações de poder estão fortalecidas, nela também podem ser encontrados elementos que possibilitam uma outra perspectiva de gestão da escola que seja verdadeiramente democrática, e que desencadeie processos de participação passo reconhecimento necessário para construção de uma nova qualidade social na perspectiva da gestão da política educacional no município de São Luís.

Palavras chave: Política educacional, Conselho escolar, Gestão democrática, Participação

ABSTRACT

This dissertation entitled *The Management of Educational Policy in everyday school: a democratic role of the school board in the municipal schools in São Luís-MA*, is in line State Research and Educational Management, and Research Group Basic Education Policy Program Graduate Education at the Federal University of Maranhão. The overall objective of this study is to analyze the design of (de) centralization of management of educational policy and the principles of democratization of school management. Investigates the Brazilian educational scenario from the 1990s, the focus of analysis focusing on the reform of state administration and its implications for educational policy in a context of implementation of neoliberal ideology. We analyzed the policy that guided the deployment and operation of school councils in the Municipality of São Luís-MA, during 2002-2008, from the perspective of managers of both the City Department of Education as school managers and members of the Council School Regarding the methodology applied in this study is characterized as qualitative research, whose methodological approach was developed linking bibliographic and documental research and field trials. In this sense we sought to theoretical basis of the contributions of Ghedin, 2008; Bardin, 1977; Bordignon and Grace, 2001; Paro, 2002; Gohn, 2001; Cury, 2004; Gadotti, 2001; Barroso, 2003; Luck, 2006; Ferreira, 2000; Werle, 2003; Foucault, 1981, among others about the concepts of management and exercise of power and how historically been configured to replace the design of democratic management by the school administration. Data collection script was used semi-structured interviews with 03 managers applied the Municipal Education Secretariat of Sao Luis, 01, and managing the school studied, 04 members of the School Board representatives segments of parents, students, staff and faculty. Sought to understand the guidelines and policy developments central SEMED in school management and its implications of the School Board, especially after the implantation of the St. Louis, Te I Reading and Writing, which occurs when a "reconfiguration" instance of this power. It was evident that the democratic administration and school board have a prominent place in current education policies, are present in various propositions presented by the Brazilian government as key to achieving the goals of education reform. We identified the managerial character of the conception of democratic management, arising from the design business, while taking a contradictory view of democratization, expressing the standard prescriptive and normative official speeches whose purpose is the decentralization of responsibilities and power concentration. However, we conjecture that, although the reform is a concept forged marketing education, in which power relations are strengthened, it can also be found elements that provide a different perspective of school that is truly democratic, and that triggers participation processes required for recognition while building a new social quality management from the perspective of educational policy in the city of St. Louis

Keywords: Education policy, school council, democratic management; Participation

SUMÁRIO

p.

1	INTRODUÇÃO	11
2	CENÁRIOS DA REFORMA DO ESTADO E DA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL	29
2.1	Reforma do Estado e suas implicações na gestão da política educacional: novas exigências do modelo neoliberal a partir das agências multilaterais	30
2.2	Diretrizes da reforma da gestão da política educacional no Brasil	41
3	(DES)CENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E OS PRINCÍPIOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA ESCOLA	58
3.1	Princípios da (des)centralização da gestão democrática no conselho escolar	59
3.2	Implementação da política educacional a partir dos anos de 1990: (des)centralização do poder ou (des)concentração de atividades?	67
4	CONSELHO ESCOLAR E AS RELAÇÕES DE PODER NO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS-MA	74
4.1	As proposições da gestão da política educacional do município de São Luís e as repercussões na gestão e no conselho escolar	75
4.2	As relações de poder entre o sistema municipal de educação e o cotidiano do conselho escolar em São Luís-MA	87
5	A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA: perspectiva democrática na atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA	94
5.1	Entre os discursos e as práticas de gestão da política educacional na rede municipal de São Luís: visão dos Gestores e dos membros do Conselho Escolar	94
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

[...] no domínio político, refazendo sempre as estruturas sociais, econômicas, em que se dão as relações de poder e se geram as ideologias. A vocação para o ser mais, enquanto expressão da natureza humana fazendo-se na História precisa de condições concretas sem as quais a vocação se distorce. Sem a luta política, que é a luta pelo poder, essas condições necessárias não se criam. [...] Para que não se pense que estou divagando puramente, devo dizer que sei ser esta uma luta pelo poder. Talvez mais exatamente, pela reinvenção do poder. Este também é um sonho possível.

Paulo Freire

A descentralização da gestão da educação no Brasil, nas últimas décadas, tem sido foco de estudos, pesquisas e embates desenvolvidos por estudiosos da temática, tais como Oliveira (2000), Paro (2001), Antunes (2002), Bordignon e Gracindo (2001), entre outros, destacando dentre os outros aspectos as reivindicações dos movimentos municipalistas¹ em busca da superação da herança colonial da centralização do poder e buscando compreender as mudanças que se processam na política e gestão da educação nos últimos anos.

Os estudos demonstram a concepção de política educacional tem avançado em direção a uma democracia participativa, tendo como base a corresponsabilidade e o compromisso coletivo a ser assumido por todos, com a construção da qualidade do ensino. Numa visão emancipatória, os elementos essenciais da nova prática educativa pautam-se na autonomia e na participação. Na escola, essa participação se concretiza com o funcionamento efetivo dos conselhos escolares, porém

as relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre atores sociais. Nesse sentido, o poder decisório necessita ser desenvolvido com base em colegiados consultivos e deliberativos (BORDIGNON e GRACINDO, 2001).

A partir da atuação dos conselhos escolares junto à gestão escolar, a escola se constitui espaço privilegiado para elaboração de proposições, bem como, mecanismos de acompanhamento e avaliação das políticas públicas no âmbito do sistema educacional.

A deliberação coletiva, a defesa da cidadania, o sentido do pertencimento, o caráter público dizem respeito ao direito à participação da comunidade escolar na gestão do ensino, prevista no art.1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, ao declarar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Assim, a partir dos anos 1990 as reformas do Estado implementadas no país priorizaram o fortalecimento do Município com autonomia, poder e descentralização das decisões como

¹ Paralelamente ao processo de municipalização, o Brasil experimentou um crescimento de municípios sem precedentes. No final da década de 50, o país já contava com 2.763 municípios, registrando até 1964 um aumento de mais de mil municípios, passando a contabilizar 4.114. No entanto, após o golpe militar de 1964 e durante o regime militar, este crescimento não só estagnou como se reduziu o número de municípios, mantendo-se até final da década de 80, quando ocorreu a segunda grande expansão municipalista, com mais de 1.500 novos municípios – ou seja, de 3.974 municípios no início da década de 80 (em 1988, 4.180 municípios), o país passa a ter, em 2004, 5.562 municípios. Em 50 anos, o Brasil dobra o número de municípios, fato este que não deve ser visto como positivo simplesmente, uma vez que a realidade municipal apresentada não parece alentadora. <http://bvsms.saude.gov.br>.

princípio de gestão democrática do ensino público. A Constituição Federal de 1988 incluiu os princípios da “gestão democrática do ensino público”, possibilitando a institucionalização de mecanismos de participação² na gestão de escolas e sistemas educacionais. Depreende-se, que os princípios constitucionais que devem nortear a organização e a oferta da educação no país devem ser garantidos em sua integralidade, uma vez que a gestão democrática é imprescindível para a “garantia do padrão de qualidade”, para a “valorização dos profissionais da educação”, para a “gratuidade” e o “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas” (BRASIL, 1988).

Esses princípios contribuíram para que as reformas educacionais fossem implementadas legalmente, porém o que está no foco das discussões são as questões que se pautam em buscar saber para que e para quem as reformas foram instituídas.

Essas alterações na implantação da política de descentralização administrativa foram determinadas, respectivamente, em 1988, pela Constituição da República Federativa do Brasil; em 1996, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, em 2001, pelo Plano Nacional de Educação. Em uma breve retrospectiva histórica, identificamos que na década de 1980 a sociedade civil reivindicava um país democrático e com a Constituição Federal de 1988 o princípio de gestão democrática do ensino público foi contemplado no inciso VI do artigo 206, institucionalizando práticas de participação e descentralização nos sistemas de ensino público.

Por sua vez, a LDB nº 9.394/1996 reafirma o princípio da gestão democrática, delegando aos sistemas de ensino a definição das formas de exercitá-lo (art.3º e art.14). Outra lei, a de nº 8.069/1990, que institucionaliza o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece nos artigos 16 e 53, parágrafo único, o direito à participação na vida política, “*o direito de organização e participação em entidades estudantis*” e o direito dos pais ou responsáveis de “*ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais*” (BRASIL, 1990).

Um avanço a ser destacado foi a realização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, com a participação da sociedade civil através de suas instituições representativas elaborou e deu entrada no Congresso Nacional sendo substituído pelo Projeto de LBD elaborado pelo então Senador Darcy Ribeiro em articulação com o Ministério de Educação, que resultou na LDB n.9394/96, que incorporou apenas alguns artigos do projeto elaborado pela sociedade civil, porém sua tramitação foi lenta e de difícil negociação. Com as reivindicações advindas dos setores

² A palavra **participação** corre o risco de ter seu sentido esvaziado, antes mesmo de sua contribuição fundamental para a democracia verdadeira compreendida e aproveitada. Mas o que é participar? É ser parte, tomar ou ter parte? Tipos de participação, níveis, graus, ferramentas e princípios devem ser analisados, sempre com os olhos voltados ao ideal de uma futura sociedade participativa. Bordenave (2000). Participação associa-se à democracia enquanto meio para alcançar sua vitalidade e realização. Bobbio (2000). A relação entre participação e democracia, para Santos (2005), implica a formulação de critérios democráticos de participação política que não se restringe apenas ao ato de votar.

organizados pela sociedade civil em prol da democratização da gestão nas instituições públicas, os processos formativos escolares implementara uma nova concepção de gestão, pautada na participação, descentralização do poder e exercício de cidadania. A construção da gestão democrática passa pela garantia de princípios, tais como a participação política; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; o planejamento e a descentralização dos processos de decisão e de execução, bem como o fortalecimento dos conselhos escolares.

Os princípios da gestão democrática devem estar regulamentados nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos municípios, tendo em vista o artigo 14 da LDB nº 9394/96, que determina que os sistemas de ensino definam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Isso implica dizer que temos um desafio a enfrentar com vistas à construção de uma nova escola pública que garanta os processos de participação e de gestão democrática que envolva as comunidades escolares e locais na tomada de decisões, na perspectiva de construir, coletivamente, sua autonomia.

O PNE³, instituído pela Lei n. 10.172/2001, e o Projeto de Lei n. 8035/2010, para a vigência 2011/2020, é resultado da participação dos educadores em defesa da escola pública. Nesse plano é ressaltada a atuação dos conselhos escolares na democratização da gestão, reafirmando que

[...] a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios 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 LDB e o PNE reafirmam, ainda, as políticas de fortalecimento da gestão democrática⁴ das escolas públicas comprometidas com a construção concreta de uma educação cidadã. Os diversos documentos legais sinalizam para que os sistemas de ensino promovam a democratização

³ O Plano Nacional de Educação surge no contexto de um processo histórico de planejamento e organização. O documento de vigência 2011/2020 traz diretrizes, metas e estratégias para educação, não é resultado de uma decisão isolada, está em pauta há mais de 70 anos, desde 1932, quando os educadores e intelectuais brasileiros lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, no qual recomendaram a necessidade da elaboração de um plano amplo e unitário para promover a reconstrução da educação no País. A Constituição de 1934 incluiu um artigo que determinava como competência da União *fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados...* (art. 150). Já a Constituição de 1937 omitiu esse tema, ele só foi retomado nas Constituições de 1946 e de 1967. Em 1962, com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB nº (Lei nº 4.024/61), foi elaborado pelo MEC e aprovado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro Plano Nacional de Educação, que estabeleceu objetivos e metas para um período de oito anos. Em 1965, passou por uma revisão, estabelecendo normas descentralizadoras visando à elaboração de planos estaduais. A Assembleia Nacional Constituinte eleita no contexto da redemocratização do país a partir da mobilização da sociedade discutiu o reordenamento jurídico do País e o estabelecimento de bases sólidas para a construção de uma sociedade livre, justa e democrática, garantindo na Constituição brasileira o dispositivo sobre o PNE de forma mais ampla. *Plano Nacional da Educação - Inep, www.inep.gov.br.*

⁴ De acordo com Bobbio (2002), a democracia se caracteriza a partir de alguns princípios, entre os quais a ideia de que, “junto do supremo órgão legislativo, deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos de direção local” (p.327)

do acesso à escola pública a partir do fortalecimento da autonomia das escolas, no sentido de promover a descentralização e a desburocratização de suas ações de forma a efetivar a democratização da gestão.

Em dezembro de 2010, após a realização da Conferência Nacional de Educação - CONAE, a proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE) para a próxima década foi entregue pelo ministro da Educação, Fernando Haddad, ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva que posteriormente fez o seu envio à Câmara para discussão e posterior aprovação. O PNE 2011-2020 é composto por 12 artigos e um anexo com 20 metas para a Educação. O exame das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020 teve início em fevereiro/2011, na Comissão de Educação e Cultura⁵ da Câmara dos Deputados. Durante cinco sessões ordinárias, os parlamentares podem apresentar emendas ao Projeto de Lei nº 8.035/2010, enviado ao Congresso Nacional em 15 de dezembro do ano passado pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Pelas regras do Parlamento, depois de examinado na comissão da Câmara, o projeto segue para análise da Comissão de Constituição e Justiça. Se aprovado nas duas instâncias legislativas, é enviado a comissões correspondentes do Senado Federal.

O PNE 2011-2020 apresenta dez diretrizes, prevendo entre outras iniciativas, a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática da educação e a difusão dos princípios de equidade e do respeito à diversidade. O plano define metas e prazos para que elas sejam alcançadas. A meta número 01, contempla a universalização do atendimento escolar até 2016, de crianças de quatro e cinco anos de idade e de adolescentes de 15 a 17 anos; até 2020, de crianças de até três anos (ampliação do atendimento em 50%). O aumento da oferta de educação integral pública também está previsto e deve atingir 50% das escolas até 2020.

O Distrito Federal, os 26 estados e os 5.564 municípios têm uma série de tarefas a cumprir a partir da aprovação do PNE no Congresso Nacional. Eles devem criar leis específicas, no prazo de um ano, para ‘disciplinar’ a gestão democrática da educação nas redes de ensino, além de atualizar ou elaborar planos estaduais e municipais de educação.

⁵ A Comissão temporária criada para examinar e dar parecer sobre projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito. Em vez de tramitar pelas comissões temáticas, o projeto é analisado apenas pela comissão especial. Se aprovado nessa comissão, segue para o Senado, para o Plenário ou para sanção presidencial, dependendo da tramitação do projeto. A prioridade da nova presidente da Comissão de Educação e Cultura, deputada Fátima Bezerra (PT-RN), será garantir a maioria na composição da comissão especial sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, previsto no Projeto de Lei **8035/10**, do Poder Executivo. A deputada, que foi relatora do proposta no ano passado, afirmou que irá apresentar ao presidente da Câmara, Marco Maia, um pedido para que 2/3 da comissão especial sejam formados por integrantes da comissão permanente. Houve um acordo de lideranças com a Mesa Diretora que é responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara. Ela é composta pelo presidente da Casa, por dois vice-presidentes e por quatro secretários, além dos suplentes de secretários. <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/>

O plano estabelece que o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)⁶, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), será usado para avaliar a qualidade do ensino.

Quanto aos recursos, o projeto de lei prevê a ampliação progressiva do investimento público até que seja atingido o mínimo de 7% do produto interno bruto (PIB) do país. Esse percentual será revisto em 2015.

O Projeto de Lei referente ao Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição, institui tal como anteriormente dentre as dez diretrizes, a gestão democrática, conforme os artigos 2º e 9º, respectivamente:

Art.2º. inciso X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a **gestão democrática da educação**.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a **gestão democrática da educação** em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta Lei.

Há uma proposta de aprofundar o debate no projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cujas diretrizes foram elaboradas em 2010 pela sociedade através de suas instituições representativas incluindo pais, sindicatos, associações de bairros etc., durante a Conferência Nacional da Educação (Conae). São emendas para alterar a proposta final apresentada pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional. Busca-se debater as cinquenta e nove emendas que já foram apresentadas por meio de parlamentares eleitos pelos partidos que se comprometeram em atender as reivindicações. Entre elas, há duas questões que se destacam: a demanda de que a meta de investimento em educação seja de 10% do PIB e a batalha por 50% do Fundo Social do pré-sal para Educação.

No que se refere à questão da relação entre a gestão e o conselho escolar, destacamos no PNE 2011/2020 as metas 7, 19 e 20 que tratam respectivamente do índice de desenvolvimento da educação básica, a questão da meritocracia ao diretor e a **participação da comunidade escolar na gestão da escola**, bem como o investimento em educação. São elas:

Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

7.1) Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à **melhoria da gestão educacional**, à formação de professores e profissionais

⁶ O Ideb foi criado em 2007 para aferir o desempenho de escolas e das redes de ensino e vem determinando metas a serem atingidas até 2021.

de serviços e apoio escolar, ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar.

7.8) Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e no desenvolvimento da **gestão democrática efetiva**.

7.18) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica para a **instalação de conselhos escolares ou órgãos colegiados equivalentes, com representação de trabalhadores em educação, pais, alunos e comunidade, escolhidos pelos seus pares**.

7.20) **Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil**, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de **ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais**.

7.24) Orientar as políticas das redes e sistemas de educação de forma a buscar atingir as metas do IDEB, procurando **reduzir a diferença** entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo **equidade da aprendizagem**.

7.25) Confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA⁷, como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos, de acordo com as seguintes projeções:

PISA	2009	2012	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	395	417	438	455	473

Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à **participação da comunidade escolar**.

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país.

⁷ O PISA é um programa internacional de avaliação comparada, cuja finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória. Ele é coordenado internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo em cada país participante uma coordenação nacional. No Brasil, é coordenado pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. As avaliações incluem cadernos de prova e questionários e acontecem a cada três anos, com ênfases distintas em três áreas: Leitura, Matemática e Ciências. O Brasil é o 53º colocado no ranking de ciências, divulgado em 7 de dezembro/2010. O exame avaliou em 2009 o conhecimento de cerca de 470 mil estudantes em leitura, ciências e matemática de 65 países. <http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/>

Estratégias:

20.4) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.

A partir dessas reflexões sobre os preceitos legais que fundamentam as reformas educacionais, este estudo busca investigar a gestão da política educacional municipal, por meio da atuação do conselho escolar no cotidiano da escola, considerando suas competências **deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora**, no sentido de acompanhar o cumprimento dos direitos constitucionais de cidadania, com equidade e qualidade da educação, uma vez que a escola representa a institucionalização do plano micropolítico e das intenções declaradas pelo sistema de ensino.

O trabalho desenvolvido pelos conselhos escolares necessita ser entendido a partir de sua dimensão pública e sua função social, já que diz respeito aos direitos fundamentais de cidadania. Para o fortalecimento desta instância colegiada nas escolas é de fundamental importância resgatar os documentos legais que a legitimam, pois o Conselho Escolar é um dos principais instrumentos que podem contribuir para viabilizar a concepção de gestão democrática contemplada nas diretrizes da política educacional.

Arroyo (1994) e Vasconcellos (2002) enfatizam que toda autonomia é relativa e que o discurso da autonomia não pode ser usado para justificar o isolamento ou autossuficiência; autonomia não é fazer o que se quer, sem ter que dar satisfação a ninguém; representa na verdade o espaço da liberdade com responsabilidade.

Com vistas a fornecer subsídios às escolas sobre essa importante instituição escolar, em 2004, o Governo Federal criou por meio da Portaria Ministerial 2896/2004 o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, no qual publicou cadernos pedagógicos que discutem suas atribuições e o seu funcionamento. Para ampliarmos essa discussão, faz-se necessário refletir sobre o significado do conselho escolar.

Etimologicamente o termo “conselho” vem do latim *consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém, quando submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Certamente, é do interesse comum ter conhecimento do que se passa no interior de um órgão que tenha algum poder decisório sobre a vida social. (BRASIL, 2007, p. 21).

O Conselho Escolar se situa como uma das instâncias que podem contribuir para viabilizar a democratização da gestão escolar e insere-se como instrumento de efetivação dos princípios democráticos de participação e autonomia da comunidade, bem como pode participar do acompanhamento das ações da escola propostas no Projeto Político-Pedagógico.

Paro (2001) analisa que os conselhos surgiram no início da década de 1980, sendo motivo de temores por parte de diretores, por representar na visão destes “uma intromissão” dos pais, alunos e professores na direção da escola, interferindo diretamente na gestão, fazendo com que os dirigentes perdessem seu poder. Após duas décadas de funcionamento dos conselhos, Paro destaca que o conselho continuou a juntar uma série de dificuldades para se constituir de fato uma instância colegiada. A prática da gestão democrática implementada nas escolas com a participação dos conselhos escolares vem se consolidando de forma desvinculada e restrita da política mais ampla de democratização da escola.

O presente estudo busca construir e aprofundar conhecimentos, discutindo conceitos e categorias analíticas relativas à temática da gestão da política educacional, face à atualidade e à pertinência deste eixo epistemológico de conhecimento visando contribuir com as reflexões sobre os processos de gestão democrática da escola. A justificativa deste estudo se fundamenta na necessidade de ampliar a compreensão de aspectos ainda não abordados sobre a gestão da política educacional no cotidiano da escola e, em particular, a atuação dos conselhos escolares em São Luís.

Destaca-se a relevância desta pesquisa para a área de conhecimento da política de educação básica, uma vez que possibilitará identificar, a partir da atuação do conselho escolar, as dificuldades vivenciadas para efetivação dos princípios que norteiam a gestão democrática na escola: a descentralização do poder, a participação, a autonomia, a tomada de decisão e a transparência.

Convém esclarecermos que a escolha desta temática surgiu a partir de algumas inquietações configuradas ao longo de nossa trajetória profissional. Nesta caminhada, atuamos em vários níveis de ensino, desempenhando as funções de professora, de especialista em educação, de diretora do núcleo (Centro/São Francisco) de escolas do município de São Luís-MA, de coordenadora do eixo avaliação do Programa “São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo”⁸, e de técnico da Assessoria da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

A intenção de analisar as práticas de gestão descentralizada e as relações de poder no contexto escolar teve início a partir de 2000 quando participamos de um curso de especialização na Universidade Federal do Maranhão, momento em que iniciamos a pesquisa sobre a concepção de gestão⁹ e os desafios e perspectivas para construção do projeto político-pedagógico na escola.

⁸O Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo se configurou como a política municipal de educação de São Luís-MA, tendo com eixo transversal a formação continuada dos profissionais da educação, no período entre 2002 e 2008. O programa foi implantado com cinco eixos de atuação: Formação Continuada, Gestão, Avaliação, Rede Social Educativa e Comunicação, sendo posteriormente inserido o Eixo de Acompanhamento.

⁹ Libâneo et al (2003), ao discutirem as concepções de organização e de gestão escolar, afirmam que estas assumem diferentes modalidades conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação à formação dos alunos. E, nesse contexto, situam duas concepções: a técnico-científica e a sociocrítica. Na **concepção técnico-científica** prevalece uma visão burocrática e tecnicista da escola e na **concepção sociocrítica** a organização escolar é concebida como um sistema que agrega pessoas, considerando o caráter intencional de suas ações e as

O interesse por esse tema começou ainda de forma intuitiva e quando o entendimento sobre a gestão da política educacional e sua relação com a escola e o conselho escolar ainda era limitado. Nesse processo, buscamos aprofundar os conhecimentos sobre o assunto, uma vez que seria indispensável também para o acompanhamento da implantação do Eixo Gestão do Programa “São Luís, te quero lendo e escrevendo”, espaço de formação de gestores escolares da rede municipal de São Luís. Nesse percurso, tivemos, ainda, a participação nos Encontros do Comitê Gestor da SEMED, durante as reuniões do Planejamento Estratégico Situacional (P.E.S.) da política municipal de educação, momentos ricos que instigaram a intenção de aprofundar a investigação sobre tal temática.

Essas inquietações e experiências construídas em diferentes momentos motivaram-nos a dirigir o foco dos nossos estudos, no curso de Mestrado em Educação, para investigar a gestão da política educacional e a gestão da escola a partir da atuação do conselho escolar, numa perspectiva democrática. Essas são as razões de ordem teórica e prática que justificam e estimulam a realização da pesquisa, além de considerarmos que esse objeto de estudo possui relevância social não apenas pela atualidade da temática, mas porque poderá colaborar com novas reflexões a serem desenvolvidas nos espaços acadêmicos e escolas.

A partir dessa compreensão, dirigimos o foco da investigação para a gestão da política municipal de educação, analisando a sua interrelação com a gestão da escola, a partir da atuação do conselho escolar. Portanto, examinaremos a relação entre a gestão educacional de São Luís-MA desenvolvida pela SEMED e a gestão da escola, identificando a participação e acompanhamento do conselho escolar na definição das prioridades que referendam a organização do trabalho da escola.

Buscou-se, a partir dos estudos realizados sobre este fenômeno da política educacional, compreender que a democratização da escola implica não somente na garantia de acesso e permanência dos alunos em salas de aulas com material escolar, mas, efetivamente, na oferta de uma educação com equidade e qualidade social.

Ao estabelecer como foco de análise a atuação do conselho escolar, na perspectiva da gestão democrática, elegemos como objetivo identificar a participação da comunidade nas decisões que orientam o futuro da escola, analisando a efetividade do conselho escolar, como instância de acompanhamento e avaliação da gestão da política educacional, e ainda apontar avanços e impasses relacionados aos princípios da democracia (descentralização do poder, participação, fortalecimento da autonomia e tomada de decisões), voltados à resolução dos problemas da escola.

Tendo em vista que esse tema se constitui hoje interesse de muitos pesquisadores tanto no âmbito internacional quanto nacional e local, buscaremos nos apoiar nas produções teóricas de

Azevedo (2002), Gohn (2001), Nóvoa (1995), Bobbio (1986), Cury (2000), Mendonça (2003), Marques (1992), Paro (2002), Frigotto (1996), Gadotti (1997), Oliveira (2004), Sacristan (1994), Warde (1992), Werle (2003), entre outros.

A esse respeito, convém destacar que historicamente o campo da administração escolar baseou-se na Teoria Geral da Administração, fazendo-se necessário discutir os conceitos de administração e de gestão.¹⁰ Nos anos 1980, a gestão da educação é influenciada pelos modelos empresariais, caracterizados pelas formas racionais, técnicas e mecânicas, oriundas da concepção de Taylor e Fayol, que separa o planejamento da execução, a partir da lógica técnico-burocrática. Taylor, o pai da administração científica, considerou que uma boa administração era aquela que conseguisse o máximo de produtividade com menor custo, propondo a substituição do empirismo por uma atitude metódica, ou seja, tudo é planejado cientificamente, com vistas a atingir o máximo de eficácia. Este modelo dá ênfase à especialização dos funcionários, que devem executar uma única tarefa, utilizando instrumentos e métodos mais eficazes, visando à eliminação do desperdício e à economia de tempo. Fayol atribui à organização da gestão funções de previsão, comando, coordenação e controle, criando a estrutura e a hierarquização para assegurar o seu bom funcionamento, estabelecendo regras e princípios. Essas concepções que marcaram essa fase aproximaram a organização escolar da organização empresarial.

Ressaltamos que as propostas de gestão escolar e a organização do trabalho no interior da escola devem pautar-se na construção do processo de ensino e aprendizagem com qualidade de ensino, de forma que as questões pedagógicas façam parte da gestão escolar e não apenas as questões administrativas.

A esse respeito, Ezpeleta (1992) enfatiza que no cotidiano escolar:

[...] a trama organizativa da escola é um componente essencial da gestão pedagógica. Ainda que tradicionalmente localizada no campo administrativo, não pode ser pensada como uma "forma" independente de seu conteúdo, posto que a estruturação e a conformação institucional das escolas constituem o primeiro condicionante do trabalho educativo.

¹⁰ Para Maximiano (1995, p. 60), administrar “é o processo que tem como finalidade garantir a eficiência e eficácia de um sistema”. De acordo com Chiavenato (1997, p. 12): “a palavra **administração** vem do latim **ad** (direção para, tendência) e **minister** (subordinação ou obediência), significa aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, aquele que presta serviço a outro”. A **Gestão** incorpora a administração e faz dela uma das funções necessárias para o seu desempenho. **Gestão** é lançar mão de todas as funções e conhecimentos necessários para através de pessoas atingir os objetivos de uma organização de forma eficiente e eficaz. (Ferreira, 1997).

Quanto à **gestão educacional**, Luck (2006) diz que “gestão é [...] caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho”. É uma mudança de paradigma. Luck diz que gestão educacional surge “em substituição a ‘administração educacional’, para estabelecer uma orientação transformadora, a partir da dinamização de rede de relações que ocorrem, dialeticamente, no seu contexto interno e externo” (LUCK, 2006). A idéia de gestão é superar limitações e ousar mais, onde tudo é responsabilidade de todos (gestor, professores, técnicos, funcionários, alunos, pais, comunitários e demais parceiros da escola). Uma escola autônoma exige uma gestão compartilhada com uma visão holística da escola e da educação.

Sem dúvida, a gestão escolar é de fundamental importância para o processo de transformação educativa e melhoria das relações que ocorrem no interior da escola; constitui um espaço de interação, onde se constroem as condições objetivas e subjetivas do trabalho docente, mesmo sob as múltiplas determinações do sistema educacional e da realidade social.

A busca da superação dessa forma de organização pela gestão democrática,¹¹ que oportuniza o debate, a participação, a tomada de decisão coletiva e a administração de conflitos, vem provocando mudanças a partir das novas exigências de atuação apresentadas para os profissionais das escolas e, principalmente, trazendo novos desafios aos gestores escolares.

Para que esses princípios e dimensões sejam concretizados na escola, a partir da concepção democrático-participativa, faz-se necessário garantir a formação continuada dos membros do Conselho Escolar, uma vez que a escola é considerada um espaço educativo e lugar de aprendizagem, em que todos devem participar das decisões da escola com avaliação compartilhada e sistemática, tendo em vista que os objetivos da escola se concretizam na realidade sociocultural e política mais ampla.

Nossa pretensão, ao analisar a gestão democrática a partir da atuação do conselho escolar, foi refletir sobre a execução do projeto de gestão democrático-participativa, reconhecendo seu compromisso social e político. Quanto à escola, cabe a esta buscar meios para tornar de fato sua gestão democrática a partir da representatividade dos segmentos envolvidos no Conselho Escolar, constituindo-se um espaço de decisões coletivas.

Para Mendonça (2000), isto só ocorrerá com a superação do paradigma patrimonialista¹² do Estado brasileiro, substituído por novos fundamentos e padrões de funcionamento estabelecidos pela própria escola. Isso envolve o exercício de uma nova autonomia, de uma nova forma de exercício do poder, que leva à participação e à construção responsável da cidadania.

Em uma breve retrospectiva histórica sobre a atuação durante a ditadura militar, no período entre 1964 e 1984, constatou-se que a escola pública era dominada por estruturas

¹¹ Gadotti afirma que há pelo menos duas razões que justificam a implantação de um processo de **gestão democrática**. “A primeira dessas razões é porque a escola deve formar para a cidadania e a segunda razão consiste no fato de que a gestão democrática pode melhorar o que é específico da escola: o ensino. A participação pertence à própria natureza do ato pedagógico” (GADOTTI, 2001, p.46). **Gestão democrática** supõe ruptura com práticas autoritárias, hierárquicas e clientelísticas; é participação dos atores em decisão e na avaliação; supõe representação legítima dos segmentos. A Gestão Democrática da escola se baliza pelo Projeto Político-Pedagógico da Escola; se articula com administração democrática do sistema de ensino. (JOÃO MONLEVADE, 2005).

¹² A temática do “patrimonialismo” tem como ideia principal o trato da coisa pública pela autoridade como se fosse privada. Na teoria política de Max Weber, o “patrimonialismo” enquanto doutrina é um exercício legítimo de poder político, cujo referencial teórico está ancorado no tipo de “dominação tradicional”. Weber buscou descobrir como procede o fenômeno da dominação no seio das relações sociais e como essas formas de exercício de poder *perduram* socialmente. Deste modo, a obediência ao chefe político, em sua visão, está assegurada por um “sistema de dominação”, cuja taxonomia vem representada em seus escritos pelos “três tipos de dominação legítima”, quais sejam, a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional. In: *Sociologia de Max Weber*. Trad. Luiz de Castro e Costa. Rev. Paulo Guimarães do Couto. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

administrativas burocráticas e centralizadoras. Com a luta pela redemocratização do país, ampliou-se a reivindicação dos educadores pela autonomia escolar, tendo em vista a necessidade de experimentar alternativas pedagógicas que diminuíssem os altos índices de evasão e repetência, bem como a deterioração da qualidade na escola pública. A temática investigada sobre a gestão da política educacional busca analisar, historicamente, os avanços e impasses existentes no contexto da gestão da escola e do conselho, herdados pela centralização do poder e práticas reprodutivistas de manutenção do *status quo*.

A partir da década de 70 intensificou-se o processo de luta pela redemocratização da sociedade e em defesa da abertura democrática no país visando à ampliação da participação popular na gestão e democratização da sociedade e da escola pública, bandeira defendida pelos educadores, pelos movimentos sociais, associações e sindicatos.

No decorrer da década de 1980 aprofundou-se a pressão social pela redemocratização política da sociedade brasileira e no campo educacional fortaleceu-se a defesa da municipalização e realização de eleições direta para diretor, na perspectiva de garantir a construção de um novo papel de gestor. Por conseguinte, os anos 1990 foram marcados pela reforma do Estado com a adoção de uma nova lógica de ação, alterando o seu papel e suas relações com os organismos da sociedade civil e com o mercado, privilegiando o processo de globalização e as forças produtivas, a partir da vertente gerencial de administração.

Paro (2002) discute que a gestão democrática representa uma mudança no modo de entender o ato de administrar a escola pública, principalmente numa sociedade marcada pelo autoritarismo, cujos determinantes sociais, econômicos e políticos agem contra esta tendência.

Nesse cenário, ganham destaque, no início do século XXI, as lutas em favor da concepção progressista de descentralização do poder, consolidada pelo pacto federativo e materializado pelo ideário democrático de participação popular.

A esse respeito Bianchetti (2001) considera que o arcabouço teórico-ideológico do neoliberalismo surgiu como estratégia político-prática no campo social e educacional, tendo como base as teses de descentralização e autonomia apresentadas como panacéia de competitividade, numa sociedade tecnificada e globalizada. Desse modo, os argumentos que defendem a necessidade de adoção de uma gestão escolar autônoma, a partir do delineamento político das reformas educativas e metas para sua concretização, pressupõem a escola como espaço central da política que objetiva melhorar a qualidade da educação.

Diante desses fatores, a escola pública tem um papel fundamental para a construção de uma cidadania participativa, entendida como construção permanente e coletiva. Nessa ótica, os conselhos escolares são considerados, primordialmente, o sustentáculo de projetos político-pedagógicos que permitam a definição dos rumos e das prioridades das escolas, numa perspectiva

emancipadora que realmente considere os interesses e as necessidades da maioria da sociedade (MEC, p. 33)

Essa visão traz implicações de ordem política, pedagógico e administrativa para as escolas, uma vez que precisa criar espaços e instituir mecanismos de participação, de modo a tornar a gestão, de fato, democrática, implicando a busca por meios que incentivem a participação da comunidade local e escolar, na definição das prioridades para o planejamento das ações pedagógico-administrativas de forma colegiada.

Esse entendimento traz a discussão do projeto político-pedagógico como referencial das ações da escola, na perspectiva das correntes progressistas que defendem a escola como espaço de formação cidadã. A sua construção é concebida como um processo que inclui as discussões com a comunidade local, as prioridades e os objetivos de cada escola e os problemas que precisam ser superados, por meio da criação de práticas pedagógicas coletivas e da corresponsabilidade de todos os membros da comunidade escolar (MEC, 1996, p. 33).

Situar o projeto pedagógico significa considerar a escola como o espaço privilegiado de formação humana e socialização do saber sistematizado, entendendo que a construção desse saber pressupõe a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo. Pesquisas realizadas por Paro (1997) em escolas públicas do ensino fundamental identificaram que um dos aspectos mais importantes da resistência à participação é o fato de que existe pouca identidade da escola pública com os problemas de sua comunidade. "Se a escola não participa da comunidade, por que a comunidade vai participar da escola?" (PARO 1997).

De fato, para que a comunidade participe e se envolva com as ações da escola é preciso que a escola compreenda sua função social de inclusão da comunidade nas ações educativas da escola, de forma que a parceria seja instituída por ambas as partes.

Para o estudo da articulação entre o governo municipal e a instituição escolar buscou-se identificar os princípios da gestão político-educativa de São Luís, bem como as atribuições e responsabilidades da Secretaria Municipal de Educação e os canais de comunicação com as instituições escolares. A esse respeito, convém destacarmos que, a partir do que determinam os princípios norteadores da política nacional da gestão educacional, em 2002 a SEMED/São Luís-MA instituiu o Fórum Municipal de Educação, reunindo, anualmente, representantes de escolas e movimentos populares, poder público e iniciativa privada, no sentido de garantir a participação organizada da população nas discussões que instituíram os conselhos escolares.

Assim, depreendemos que a relevância do presente estudo está na possibilidade de refletir sobre o processo de democratização da gestão educacional e da gestão da escola, a partir da efetividade do conselho escolar, na perspectiva de consolidação dos princípios democráticos contemplados nas diretrizes da política educacional do Estado brasileiro.

A partir das concepções de homem e de mundo que temos, elaboramos os objetivos norteadores do estudo buscando a interpretação do real e os significados que os sujeitos que pertencem a esse contexto têm sobre a concepção democrática, uma vez que participam da vida da comunidade e compartilham sua cultura.

Assim, a proposta que orientou o desenvolvimento desta pesquisa se configura na relação dialética com o objeto e sujeito na construção da realidade educativa a ser investigada. Nossa pretensão foi a partir dos fundamentos do materialismo dialético, questionar a prática social, no sentido de perceber no processo de pesquisar o problema, tanto a unidade quanto a luta dos contrários, baseado na correlação e interdependência, identificar as mediações e articulações entre o particular e o geral (universal), entre o micro e macrosocial.

É válido ressaltar que para compreender a temática da política e da gestão educacional, fez-se necessário ainda, articular a concepção de educação com os estudos de Foucault, que embora não tenha dedicado nenhum de seus trabalhos exclusivamente à escola, ele adentra o pensamento sobre o poder e o saber na educação, e, por conseguinte, o sujeito disciplinado. O autor analisa a educação como uma prática disciplinar de normalização e de controle social, compreendendo que “todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e poderes que eles trazem consigo.” (FOUCAULT, 2002, p.44)

Ao organizarmos o pensamento reflexivo e investigativo, adotamos uma atitude crítica em torno do quadro de referência, no sentido de avançar e configurar a concepção de conhecimento, de mundo e de vida. Nesse exercício crítico, o rigor científico com coerência lógica e consistência teórica fortaleceu a articulação entre a intencionalidade da pesquisa e a ação investigativa. A apreensão do real foi interpretada a partir da contínua relação sujeito e objeto, no sentido de superar sua dicotomização, incorporando o caráter sócio-histórico e dialético da realidade social, uma vez que o ser humano é compreendido como sujeito que intervém, cria e transforma seu contexto. Segundo Ghedin (2008, p. 118), uma pesquisa que se fundamenta na perspectiva do materialismo histórico deve orientar-se pelos seguintes princípios epistemológicos:

- privilegia-se a dialética da realidade social, a historicidade dos fenômenos, a práxis, as contradições, as relações com a totalidade, a ação dos sujeitos sobre suas circunstâncias;
- o homem é um ser social e histórico, determinado por seus contextos, criador da realidade social e transformador de suas condições;
- a práxis é concebida como mediação básica na construção do conhecimento e vincula teoria e prática, pensar e agir;
- a prática social é o critério básico de verdade;
- a realidade empírica é ponto de partida na construção do conhecimento e não ponto de chegada;
- não há como separar sujeito que conhece do objeto a ser conhecido;
- o processo de conhecimento constrói-se do empírico ao concreto e deste ao empírico;
- o conhecimento não se restringe à mera descrição, mas busca a explicação; parte do observável e vai além, por meio dos movimentos dialéticos do pensamento e da ação;
- a interpretação dos dados só pode realizar-se em contexto;

- o saber produzido é necessariamente transformador dos sujeitos e das circunstâncias (práxis).

O desafio de realizar uma pesquisa de cunho dialético está na necessidade de compreender o movimento da práxis, de forma atuante e participante, buscando no campo das teorias o apoio para desenvolver análises elegendo a abordagem qualitativa. A fundamentação teórica foi construída a partir da revisão da literatura e do diálogo com autores e estudiosos que desenvolvem pesquisas acerca do tema abordado na última década, tanto no âmbito internacional quanto nacional e local.

Segundo Demo (1983, p. 19), “a metodologia trata das formas de se fazer ciência. Cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”. Sendo assim, indicamos os procedimentos para se realizar a pesquisa e os caminhos adotados metodologicamente. Com relação à abordagem, o presente trabalho é de natureza qualitativa¹³. Segundo Neves (1996, p. 1):

A pesquisa qualitativa costuma ser direcionada, ao longo do seu desenvolvimento; além disso, não busca enumerar ou medir eventos, e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para a análise de dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos. Dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo. Nas pesquisas qualitativas, é freqüente que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir daí, situe sua interpretação dos fenômenos estudados.

Em relação à construção do referencial teórico, buscamos identificar pesquisas sobre esse campo do conhecimento na área da gestão da política educacional, com ênfase na constituição e atuação do conselho escolar, frente ao processo de democratização da gestão educacional. Neste estudo, o fenômeno observado é a constituição e a atuação do Conselho Escolar no contexto da gestão democrática da política educacional. Como pesquisa qualitativa, utilizou-se de dados primários, buscando a base para o estudo das relações democráticas, que se processam no chão da escola pública, para estabelecer as relações entre os elementos da gestão da escola. Sendo um estudo qualitativo, seu propósito principal é a compreensão da efetividade da função do Conselho Escolar como instrumento de democratização das relações de poder entre a SEMED e o cotidiano da escola.

Quanto ao campo da pesquisa, elegemos o município de São Luís (MA), cuja política educacional vem desenvolvendo processos de implementação de um modelo de gestão democrática da educação, fazendo o recorte da nossa análise na atuação e efetividade do conselho escolar. O passo inicial foi o levantamento bibliográfico em fontes de informação (livros, periódicos

¹³ As pesquisas qualitativas são exploratórias, ou seja, estimulam o pensamento livre sobre algum tema, objeto ou conceito, fazendo emergir aspectos subjetivos e obter motivações não explícitas. São usadas quando se buscam percepções e entendimento sobre a natureza geral de uma questão, abrindo espaço para a interpretação e maior envolvimento.

científicos, teses e dissertações, dicionários, revistas especializadas, anais de congressos, jornais) e pesquisa documental, leis, decretos, resoluções, pareceres, regulamentos, programas, projetos etc., com a intenção de sistematizar as informações a partir da leitura e análise de obras e textos pertinentes ao tema, para fundamentar o desenvolvimento da pesquisa.

A metodologia consistiu na descrição detalhada dos caminhos utilizados para alcançar os objetivos e definição da pesquisa, que se vincula à abordagem qualitativa com realização de entrevistas¹⁴. Quanto aos meios, os procedimentos de coleta de dados adotados para a organização, tratamento e análise dos dados foram realizados na Unidade de Educação Básica X, no âmbito da rede pública municipal localizada em São Luís, Estado do Maranhão.

Como procedimentos, adotamos a revisão bibliográfica para caracterizar o cenário brasileiro e o município de São Luís, contextualizando o objeto de pesquisa. Inicialmente, fizemos coleta de dados, levantamento do diagnóstico e análise da gestão da política municipal de educação e sua relação com o Conselho Escolar, destacando que a Secretaria Municipal de Educação é constituída de 07 núcleos regionais e 180 unidades de ensino. Em 2005 havia 97.184 alunos matriculados nas escolas municipais de São Luís e em 2007 foram matriculados 104.962 alunos (SÃO LUÍS, 2007).

No que se refere à coleta de informações junto aos sujeitos desse estudo foi utilizada a entrevista semi-estruturada¹⁵, com análise documental sobre os registros feitos pela Unidade de Educação Básica X contendo informações sobre a constituição e implementação do Conselho Escolar, o Estatuto do Conselho Escolar e Regimento da Escola etc.

A amostra foi constituída por um conjunto dos sujeitos do Conselho Escolar da Unidade de Educação Básica X e da SEMED, compreendendo o Secretário Municipal do período 2002/2008, a Superintendente do Ensino Fundamental, o Coordenador do eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo, a gestora da escola e os conselheiros, buscando conhecer suas impressões e percepções sobre os problemas da gestão escolar, identificando os mecanismos adotados pela política educacional no chão da escola.

O roteiro da entrevista foi estruturado em duas partes: primeiramente, sobre o perfil do entrevistado; na segunda parte, com questões abertas sobre a democratização, considerando as funções, dimensões, diretrizes, concepção de gestão, ações vividas e as atividades realizadas pelo Conselho Escolar na unidade escolar. As entrevistas foram realizadas na escola com os integrantes

¹⁴ Segundo Marconi & Lakatos (1985, p. 71), a entrevista é “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”.

¹⁵ A entrevista semi-estruturada ou focalizada, foi “construída em torno de um corpo de questões do qual o entrevistador parte para uma exploração em profundidade” (GRESSLER, 2003, p. 165). Sendo assim, foi elaborado um roteiro com perguntas pré-determinadas, mas nada impedia que, no decorrer da conversa, fossem acrescentadas novas perguntas, como forma de poder explorar mais amplamente uma questão.

de cada segmento que representam o Conselho Escolar (professores, funcionários, alunos, pais e a direção da escola), em um total de dez participantes.

Por fim, a análise dos dados foi efetuada considerando o conteúdo documental e as respostas das entrevistas, conforme orienta Bardin (1977), por questão, agrupando-as pela positividade, negatividade, semelhanças ou discrepâncias evidenciadas. A partir das informações levantadas junto aos sujeitos da pesquisa, buscamos identificar os parâmetros da política educacional definidos para São Luís-MA com o recorte cronológico do objeto no período 2002/2008; apreender as concepções dos entrevistados sobre gestão e as práticas que envolvem o Conselho Escolar e sua relação com a gestão da política educacional de São Luís-MA; identificar como o Conselho Escolar contribui para a incorporação de práticas participativas na gestão da escola, se este se distancia ou se aproxima das instâncias e diretrizes do sistema da gestão da política educacional, no sentido de perceber a participação dos conselheiros no controle social da política educacional e o envolvimento no Projeto Político Pedagógico da escola. Por fim, analisamos a concepção e as práticas da gestão, com vistas a identificar se há descentralização e participação dos conselheiros nas decisões e transformações na escola pesquisada.

É válido ressaltar que o trabalho está organizado em quatro capítulos, além da introdução. No primeiro, enfocamos a reforma do Estado e a abordagem neoliberal da gestão da política educacional na América Latina, discutindo o modelo gerencial e a lógica das novas exigências de mercado para a educação. No segundo, discorremos sobre os princípios da democratização da gestão da política educacional, problematizando a descentralização/desconcentração da gestão da escola, a partir da constituição e atuação do conselho escolar. No terceiro, abordamos as relações de poder na gestão da política educacional e na gestão das escolas, enfatizando o conselho escolar como instância que viabiliza a participação da comunidade na escola. No último capítulo apresentamos os resultados da pesquisa, analisando os avanços e impasses da gestão da política no cotidiano da escola municipal de São Luís-MA.

Ressaltamos que esta pesquisa se fundamenta na concepção da educação progressista, com caráter democrático e participativo, como libertadora e desalienante do homem, que sendo agente político supera obstáculos e transforma a realidade social. Faz-se necessária a ruptura com os modelos objetivista e subjetivista, constituindo a educação como um instrumento de emancipação que possibilita ao ser humano pensar, agir e usar a palavra como arma para transformar essa realidade, uma vez que a luta revolucionária pela emancipação humana e a universalização da educação é um processo de “contra-interiorização”, “contra-consciência”, “transcendência positiva da autoalienação do trabalho”. (MÉSZÁROS, 2005).

2 CENÁRIOS DA REFORMA DO ESTADO E DA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Neste capítulo, abordamos as reformas do Estado brasileiro e suas implicações para a política educacional, ressaltando as novas exigências do modelo neoliberal, e as determinações apresentadas pelas agências multilaterais. Na sequência, abordam-se as reformas ocorridas no cenário educacional de países latino-americanos, a exemplo do Brasil, enfatizando que elas são influenciadas pelos organismos financeiros internacionais, trazendo mudanças socioculturais e políticas associadas à globalização econômica, a partir das prescrições padronizadas e orientações neoliberais para o desenvolvimento dos processos da reforma do Estado e do ajuste econômico nos países. Isso demonstra que a doutrina neoliberal recupera as antigas teses do liberalismo clássico em relação ao Estado, como instância reguladora da vida social, com base em prescrições conservadoras.

Na evolução do pensamento neoliberal ressaltamos três vertentes: a Escola Austríaca, coordenada por Friedrich von Hayek¹⁶ (liberalismo econômico); a Escola de Chicago, por Milton

¹⁶ Segundo **Hayek**, uma economia é um sistema demasiado complexo para ser planejado por uma instituição central e deve evoluir por meio do livre mercado. Foi um dos expoentes da **Escola Austríaca de Economia** e um dos mais importantes pensadores liberais do século XX. Hayek procurou mostrar que as teorias sobre o capital buscou elucidar a

Friedman¹⁷ (mercado livre) e T. W. Schultz¹⁸ (Teoria do Capital Humano); e a Escola de Virgínia, coordenada por James M. Buchanan¹⁹ (Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*)).

A partir delas, as doutrinas neoliberais propõem que as políticas sociais compensatórias de alívio da pobreza sejam orientadas pelas diretrizes de focalização e descentralização; ou seja, as reformas propostas pelos organismos dos sistemas das Nações Unidas e do Banco Mundial fazem parte de agendas políticas homogêneas e conservadoras.

Convém destacar que a ideologia neoliberal adota os mesmos princípios orientadores das reformas tanto para os países desenvolvidos como é o caso da Inglaterra e Estados Unidos como para os países em desenvolvimento com destaque para o Brasil, políticas educacionais e tem a intenção de fomentar uma compreensão de que acreditemos que não há outra saída senão aceitarmos a lógica do mercado, levando desse modo o capitalismo à acumulação e centralização do capital, com práticas que ampliam os níveis de exclusão, configurando-se pelo processo da força de trabalho no processo produtivo por meio da ampliação da mais-valia. Desde a revolução de outubro de 1917, e as crises de 1914 e de 1929 a teoria Keynesiana²⁰ se pautava no Estado intervencionista. A esse respeito, Bianchetti (1999, p. 24) analisa que, durante a Primeira Guerra Mundial, tanto a revolução socialista de 1917, quanto à crise de 1929 foram fatores que sustentaram a ideia de Estado forte e interventor na economia, chamado “Estado de Bem-Estar-Social” que tinha como finalidade “diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção”. Atualmente, regulamenta a demanda, instaurando a sua base de desenvolvimento com o modo de produção capitalista excludente.

interdependência dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais; expôs os princípios básicos de sua teoria, segundo a qual o crescente controle do estado é o caminho que leva à completa perda da liberdade.

¹⁷ **Friedman** defensor do *laissez faire* e do mercado livre, foi um dos mais destacados economistas do século XX e um dos mais influentes teóricos do liberalismo econômico, sua ideia se baseia no princípio de que a solução para os problemas de uma sociedade é dada por um sistema de liberdade.

¹⁸ **Schultz** enfatiza a **Teoria do Capital Humano** (capital incorporado aos seres humanos, especialmente na forma de saúde e educação) seria o componente explicativo fundamental do desenvolvimento econômico desigual entre países. Entretanto, a ideia de aplicar o conceito "capital" a seres humanos, no sentido de transformar pessoas em capital para as empresas, contraria frontalmente o pensamento humanista que marcou a esquerda no pós-guerra.

¹⁹ **Buchanan** foi o fundador e principal expoente da **Teoria da Escolha Pública** (*Public Choice*), retomou a explicação da sociedade via **artifício do contrato social** (utilizado na idade moderna por pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant), e por isso é tido, além de pensador neoliberal, como pensador neocontratualistas, razão pela qual a teoria da escolha pública é também chamada de teoria constitucionalista. Desenvolveu uma teoria que propõe uma estreita aproximação entre o direito, a política e a economia, sugeriu um comportamento mais austero das autoridades, sobretudo na observância do equilíbrio fiscal.

²⁰ Keynes formulou na década de 1930, a política **Keynesiana** e defendeu as políticas econômicas com vistas à construção de um Estado de bem-estar social - hoje em dia também chamado, por alguns, de *Estado Escandinavo* - por ter sido adotado pelos países nórdicos como a Suécia, a Dinamarca e a Noruega e a Finlândia. Esse modelo é também chamado de *welfare state*. O **Estado de bem-estar social**, também conhecido como **Estado-providência**, em que o Estado (nação) é o agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia e da política. O Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas. Cabe ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população.

2.1 Reforma do Estado e suas implicações na gestão da política educacional: novas exigências do modelo neoliberal a partir das agências multilaterais

A reforma do aparelho de Estado implementada no Brasil a partir dos anos de 1990, incorporou princípios defendidos pelos capitalistas, ou seja, uma proposta de intervenção estatal que rompia com os princípios²¹ clássicos do liberalismo econômico. No período 1945-1973 o Welfare State ou “Estado do Bem-Estar” desenvolveu-se no período de crescimento econômico denominado por Hobsbawm (1995) de “era do ouro” do capitalismo – período de prosperidade econômica, expressão de origem na mitologia grega, e refere-se a um período em que a humanidade vivia num estado puro e imortal – que na década de 1970 colocou em evidência o emprego e a ampliação dos direitos sociais.

O neoliberalismo²² manifestou-se após a Segunda Guerra Mundial e no final do século XX, quando ocorreu a ampliação do processo de recessão e o fortalecimento de uma nova ordem econômica. Em decorrência da crise, a sociedade passa por um processo de mudança provocada pelo avanço tecnológico, pela globalização da economia e pela adoção dos novos padrões de organização e gestão dos processos de trabalho, que impuseram a redefinição do papel do Estado. Nessa conjuntura surgem novos paradigmas produtivos de orientação da produção o toyotismo que passam a conviver com os modelos taylorista/fordista, no sentido de responder às exigências das economias internacionais, que se encontrava em processo de crise fiscal.

Para os liberais clássicos, como Friedman e Adam Smith (apud BIANCHETTI, 1999), as relações de mercado representam a única forma de distribuição de bens e, neste caso, o mercado

²¹ A **escola liberal** teve origem na Inglaterra, a partir do século XVIII, adentrando o XX. Segundo o liberalismo, o homem é livre para produzir e negociar e o Estado não deve intervir na economia. Os três **princípios clássicos do liberalismo** são: 1. Existe, na vida econômica, uma ordem natural que se estabelece na sociedade de forma espontânea, desde que os homens sejam livres para agir e defender seus interesses. 2. A ordem natural é a mais favorável para a prosperidade dos homens e das nações; está acima de qualquer intervenção que o Estado possa realizar na vida econômica. 3. Não há antagonismo mas harmonia entre os interesses individuais e o interesse geral da sociedade. A harmonia econômica é a própria essência da ordem natural. <http://geoexame.blogspot.com/2011/>(Adaptado de Henri Guitton, Economia política, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959, v. 1, p. 47).

²² Podemos definir o **neoliberalismo** como um conjunto de idéias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia. De acordo com esta doutrina, deve haver total liberdade de comércio (livre mercado), pois este princípio garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Surgiu na década de 1970, através da Escola Monetarista do economista **Milton Friedman**, como uma solução para a crise que atingiu a economia mundial em 1973, provocada pelo aumento excessivo no preço do petróleo. Seus **princípios** básicos são: mínima participação estatal nos rumos da economia de um país; pouca intervenção do governo no mercado de trabalho; política de privatização de empresas estatais; livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização; abertura da economia para a entrada de multinacionais; adoção de medidas contra o protecionismo econômico; desburocratização do estado: leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas; diminuição do tamanho do estado, tornando-o mais eficiente; posição contrária aos impostos e tributos excessivos; aumento da produção, como objetivo básico para atingir o desenvolvimento econômico; contra o controle de preços dos produtos e serviços por parte do estado, ou seja, a lei da oferta e demanda é suficiente para regular os preços; a base da economia deve ser formada por empresas privadas; defesa dos princípios econômicos do capitalismo. <http://www.suapesquisa.com/neoliberalismo.htm>

é um mecanismo democrático por excelência. Com isto, estabelece-se o mercado como regulador da democracia econômica e política.

Na década de 80 observamos a ascensão do neoliberalismo com tendência dominante, quando o capital rompeu as barreiras reguladoras dos Estados nacionais, substituindo o Estado forte pelo Estado mínimo e o privado pelo público, com perdas dos direitos sociais e a centralidade no econômico, ocasionando a exclusão de indivíduos do acesso aos serviços públicos prestados pelo Estado e provocando o desequilíbrio da sociedade.

Verifica-se, que apesar dos acordos firmados em Jomtiem, os descompromissos políticos provocaram a despolitização das relações econômicas e o enfraquecimento das instituições educacionais. Ressaltamos o papel do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que surge na década de 1980 como um fórum de resistência ao centralismo das decisões tomadas pelo MEC em relação à educação básica.

Segundo Aguiar (2002, p. 78), o CONSED firmou-se como uma entidade civil que procura interferir na formulação da política educacional, tendo como bandeira a defesa da democratização da educação pública de qualidade. Porém, percebemos que sua posição de contestação transformou-se em conciliação/parceria com o MEC na elaboração de políticas educacionais sob a orientação dos organismos internacionais, tais como os mencionados anteriormente.

A esse respeito, Bianchetti (1999, p. 27) compreende que

O neoliberalismo pretende converter-se no fundamento de uma nova ordem internacional, reformulada a partir das novas condições do desenvolvimento da ciência e da tecnologia e que implica, para o resto dos países, uma nova forma de domínio sobre aqueles que não desenvolveram o controle do mecanismo de produção do conhecimento.

Como consequência do progresso técnico-científico, surgiram novas tecnologias adaptadas às exigências de flexibilidade e rapidez na produção, exigidas pelo mercado global, que aumentou significativamente a distância entre os países produtores e os países consumidores de conhecimento, o que contribuiu para ampliar o fosso entre os países centrais e países periféricos.

É oportuno mencionar que a reforma educacional implementada a partir dos anos 90 redefiniu o papel do Estado, que deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, colocando o Estado a serviço da empresa privada, reduzindo seu papel intervencionista e aumentando sua função de reguladora desse processo.

Santos (2001 p. 194, 196) ressalta que, decorrente deste processo,

[...] se instalam, ao mesmo tempo, não só as condições de maior lucro possível para os fortes, mas também as condições de maior alienação possível, para todos. A mundialização, em sua forma perversa, empobrece e alija [...]. A dimensão mundial é o mercado. [...] O resultado é a fragmentação [...] e nessas condições , o que globaliza, separa.

A análise da citação deixa claro que o liberalismo afirma-se como ideia dominante, fundado nos conceitos de individualismo e da liberdade de comércio, restringindo a defesa dos direitos sociais da maioria da população, tendo, como consequência, o aumento dos níveis de desemprego e de desigualdade social, tudo isso em conformidade com os objetivos do projeto excludente da globalização.

Alguns estudiosos da temática reconhecem a importância de resistência da sociedade civil, das instituições políticas democráticas e organizações não governamentais nacionais e internacionais no enfrentamento dos ditames impostos pelos organismos financeiros internacionais e que balizaram a reforma de estado e as prioridades da reforma educacional realizadas na década de 90, a qual foi permeada por embates políticos entre diferentes atores sociais, tendo como pano de fundo os movimentos contraditórios de reorganização da sociedade civil. Por um lado, destacamos a defesa da democratização da sociedade a ampliação dos sujeitos políticos e a consolidação de direitos sociais; de outro, o redimensionamento das funções do Estado sob a égide do pensamento neoliberal e seus condicionamentos econômicos.

Nos anos 1990 o número de países que passou a programar reformas descentralizadas na educação cresceu bastante. Essa tendência mundial buscou outorgar maior autonomia no poder de decisão para as escolas, balizados pelo discurso de melhorar o desempenho dessas instituições com a ampliação das responsabilidades destes estabelecimentos (BANCO MUNDIAL, 1999).

A busca de efetividade das políticas educacionais nesta década teve como foco a ampliação do acesso e da permanência dos educandos no sistema, elevação da qualidade do ensino e implementação da democratização da gestão. Porém, ao final da década, foi disseminada a gestão autoritária, legitimada por argumentos de correção técnica, interferindo, assim, nas ações desenvolvidas pelos conselhos e pela sociedade civil as quais divergiam das diretrizes da reforma.

No decorrer da década de 90 vários documentos foram produzidos sobre a reforma educativa pelos organismos internacionais (Banco Mundial, BID, CEPAL e UNESCO), os quais recomendavam a descentralização dos sistemas de ensino dos países da América Latina. Visando garantir os pilares da reforma nos últimos anos, os organismos financeiros internacionais passaram a prestar consultoria técnica aos países e financiar as reformas educativas implementadas. São “reformas educacionais resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa, articulado com as políticas de organismos internacionais de empréstimos para os países da região” (ROSAR; KRAWCZYK, 2001, p. 33-4).

A esse respeito, destacamos que a CEPAL publicou em conjunto com a UNESCO o documento “*Educação e Conhecimento: a transformação produtiva com equidade*”, o qual produziu uma análise sobre a máquina pública e apresentava propostas buscando transformar as

estruturas econômicas, aumentar os níveis de competitividade entre os países da América Latina e Caribe, reforçar a organização institucional com base nos valores democráticos nos países.

Em 1992, buscando garantir a efetividade do seu programa de reforma adotaram como estratégia a articulação entre os objetivos de cidadania e competitividade, políticas de equidade e diretrizes, focadas na integração nacional e na descentralização.

Norteadas pelas diretrizes orientadoras do BM e FMI, o diagnóstico da educação no Brasil, que consta no Plano Decenal de Educação, apresenta a gestão do sistema como um dos nós críticos que merecem a formulação de estratégias para o desenvolvimento da educação básica. Segundo o Relatório, a falta de consistência, de continuidade, de integração e de focalização das ações da administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades escolares. Os problemas de gestão estão presentes nos vários níveis decisórios do sistema educacional (BRASIL, 1993, p. 27).

Nesse processo de adequação dos sistemas de ensino aos princípios norteadoras da reforma, em 1995 a CEPAL²³ recomendou a reorganização da gestão educacional visando descentralizar e conferir autonomia às escolas de forma a integrá-las, conforme expresso na citação a seguir:

Com autonomia os estabelecimentos podem inserir-se efetivamente nos ambientes locais e regionais e funcionar em função das condições peculiares de cada um, desde que neles não se confinem – a educação tem que olhar sempre além do horizonte temporal e local. Mas a conexão administrativa deve estar o mais perto possível da localização da escola, o que ademais facilita a participação da sociedade envolvente, os professores e demais profissionais da educação deve ter voz ativa na gestão educacional (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 209).

A CEPAL destacou ainda a importância da iniciativa articulada com a responsabilidade para o alcance de resultados positivos pelas instituições educacionais, tendo em vista que

[...] unidades educacionais dotadas de iniciativa, sem a opressiva dependência burocrática de um organismo central, estarão em melhores condições de responder às exigências do meio e assumir, ante a comunidade e o país, a responsabilidade pelos resultados de sua atividade (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 209).

Na área da gestão escolar o documento do Banco Mundial (1995) ressalta a participação da família na administração da escola como estratégia de melhoria do rendimento escolar. Essa

²³ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. É uma das cinco Comissões Econômicas Regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. Em 1996, os governos-membros atualizaram sua missão institucional, estabelecendo que a Comissão deva desempenhar como centro de excelência, encarregada de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento. <http://www.eclac.org>

recomendação do Banco Mundial enfatiza que nas comunidades, onde as famílias têm participação ativa na escola, há uma melhoria do rendimento escolar.

Em relação à formação dos professores, o documento Prioridades e Estratégias para a Educação (1995) ressalta:

Entre los elementos reconocidamente eficaces de formación en el servicio se cuentan la presentación de nuevas teorías o técnicas, las demostraciones de su aplicación, la práctica, el intercambio de información, y el entrenamiento continuado. [...] Los programas de educación a distancia para la formación pedagógica en el servicio (y anterior al servicio) suelen ser más eficaces en función de los costos que los programas de enseñanza en internados.” (BANCO MUNDIAL, p. 91-92).

A partir das mudanças na organização da escola com a adoção de uma gestão mais flexível e autônoma nas áreas pedagógica, administrativa e financeira, possibilitar-se-á a melhoria da qualidade da educação.

Segundo o Banco Mundial (1995), os principais problemas dos sistemas educativos dos países em desenvolvimento são os desafios fundamentais de acesso, equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Para superar esses desafios, recomendou que os países em desenvolvimento promovessem mudanças nos sistemas de financiamento e gestão da educação.

A maioria dos sistemas de educação são administrados diretamente pelo governo central ou estadual, que dedica um esforço considerável para ocupar-se de questões como a negociação dos salários dos professores, os programas de construção de escolas e a reforma dos planos de estudo. Esta administração central, que abarca inclusive os insumos da educação e os meios de aprendizagem, deixa pouco lugar para a flexibilidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6-7).

O Banco Mundial propõe, então, uma gestão educacional descentralizada, no sentido de buscar maior eficiência, autonomia e melhoria da qualidade escolar, a partir do acompanhamento e participação da comunidade na gestão escolar e no rendimento dos alunos.

Ressalta, ainda, que através da ampliação da participação dos pais e da comunidade na gestão das escolas,

Ao conseguir que as instituições de ensino assumam mais responsabilidade com respeito ao rendimento escolar, os familiares participem mais nas atividades das instituições a que assistem os membros da família. Os pais que participam nas atividades escolas podem ficar mais satisfeitos com as escolas e, o que é, todavia mais importante, quando estão dispostos a contribuir para sua eficácia (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 134).

Na América Latina, as diretrizes educacionais para o decênio caracterizaram-se pelo novo modelo de gestão da educação pública, definindo papéis e modelos de formação para os gestores educacionais. No Brasil, destacamos que essas diretrizes orientaram a elaboração da política educacional do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), da Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/1996 e do Plano Nacional de Educação-PNE (2001/2010).

Estes princípios preconizados pela Constituição Federal/88 e confirmados na LDB nº 9.394/96, definem que os sistemas educacionais devem garantir a autonomia das instituições de ensino em seus aspectos administrativos, pedagógicos e de gestão financeira inserem o espírito privatista como consequência da economia globalizada, na qual as contradições do sistema capitalista permitem que as estruturas centralizadas cedam lugar para as decisões locais. O princípio descentralizador do Estado é concebido como a redistribuição de poder entre as diversas instâncias governamentais e entre o Estado e a sociedade, redistribuindo competências, recursos e encargos, implicando a divisão do trabalho entre as diferentes instâncias do sistema.

Apesar das alterações introduzidas no sistema educacional com a LDB nº 9394/96, verificamos, ainda, os problemas de acesso à educação no Brasil e de financiamento, o que reafirma o paradoxo existente entre o discurso e as medidas de descentralização financeira e administrativa, uma vez que os princípios da reforma educativa trazem como um dos pilares práticos a implantação do currículo nacional através dos PCN, que iria viabilizar a centralização, o controle e a padronização da avaliação da aprendizagem e dos sistemas de ensino.

É válido ressaltar que, no contexto da ideologia neoliberal, diversas agências internacionais fomentam a reforma educacional, dentre elas:

- 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);
- Banco Mundial (BM);
- Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL);
- Organização dos Estados Americanos (OEA) e;
- Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI)

A reforma educacional implementada no Brasil passa a ser orientada pelos organismos internacionais, baseada na tese da centralidade da educação e do conhecimento como condição para que se construísse a transformação produtiva com equidade. Essas ideias são recomendadas pelas diretrizes do Banco Mundial que prioriza a capacitação dos profissionais da educação e a formação em serviço, por meio da educação à distância, utilizando-se da tecnologia.

Quanto à organização e à gestão do sistema educacional, destacamos que a LDB nº 9.394/96, Art. 14, estabelece os princípios democráticos para a gestão escolar, a partir da elaboração e acompanhamento do projeto Político Pedagógico e implementação de Conselhos Escolares.

Merece destaque a forma como é concebida a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar, pois as políticas implementadas são na verdade políticas de compensação das

desigualdades e de busca de implementação de estratégias voltadas para estimular a cooperação política e social dos sujeitos são, na verdade, uma engenharia social para garantir o engajamento dos países latino-americanos na economia globalizada. A autonomia escolar se confronta com os limites da qualidade e equidade dos sistemas de ensino que, ao invés de promover o controle social dos governos pelos cidadãos, aumenta a segregação e as desigualdades de acesso aos bens social e cultural, decorrentes da produção coletiva.

Compreende-se que a sociedade civil tem a possibilidade de influir na articulação democrática das estruturas de Estado, promovendo o questionamento de respeito ao pensamento divergente sobre a reconstrução de identidades coletivas, com solidariedade e inclusão social. Para isso se faz necessário a construção de um ideário pedagógico autônomo que confronte as diversas prioridades das reformas educativas a partir do debate intelectual que envolva a participação de diferentes segmentos da sociedade.

Segundo Gentili (1995), esse processo não questiona a natureza e o caráter do modo de produção, mas impõe uma renovada morfologia de sentido transitório e relativamente estável, que se reproduzirá até o surgimento de uma nova crise.

O capitalismo alterna a solução de suas crises criando papéis diferenciados a serem assumidos pelo Estado para resolver seus problemas, defendendo princípios liberais baseados em preceitos da não intervenção do Estado nas atividades econômicas, deixando para o mercado a regulação dessas atividades.

No Relatório para a UNESCO (1998, p. 172) “*Educação: um tesouro a descobrir*”²⁴, elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, em 1996, sob a condenação de Jacques Delors, a descentralização é ressaltada, enfatizando que

²⁴ Os quatro pilares da Educação são conceitos que fundamentam a concepção de educação no Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, coordenada por Jacques Delors, editado sob a forma de livro: “Educação: Um Tesouro a Descobrir” de 1999. A discussão dos “quatro pilares” ocupa todo o quarto capítulo, páginas 89 a 102, onde se propõe uma educação direcionada para os quatro tipos fundamentais de educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver com os outros, aprender a ser, eleitos como os quatro pilares fundamentais da educação. **Aprender a Conhecer:** Esta aprendizagem refere-se à aquisição dos “instrumentos do conhecimento”, devendo existir a preocupação de despertar no estudante, não só estes processos em si, como também o desejo de desenvolvê-los, a vontade de aprender, de querer saber mais e melhor. **Aprender a Fazer:** Indissociável do aprender a conhecer, que lhe confere as bases teóricas, o aprender a fazer refere-se essencialmente à formação técnico-profissional do educando. Consiste em aplicar, na prática, os seus conhecimentos teóricos. Atualmente existe outro ponto essencial a focar nesta aprendizagem, referente à comunicação. É essencial que cada indivíduo saiba comunicar. **Aprender a conhecer**, combinando uma cultura geral, suficientemente vasta, com a possibilidade de trabalhar em profundidade um pequeno número de matérias. O que também significa: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo de toda a vida. **Aprender a viver com os outros:** Este domínio da aprendizagem consiste num dos maiores desafios para os educadores, pois atua no campo das atitudes e valores. Está neste campo o combate ao conflito, ao preconceito, às rivalidades milenares ou diárias. Se aposta na educação como veículo de paz, tolerância e compreensão. A proposta está baseada em dois princípios: primeiro a “descoberta progressiva do outro”. **Aprender a ser:** depende diretamente dos outros três. Considera-se que a Educação deve ter como finalidade o desenvolvimento total do indivíduo “espírito e corpo, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal, espiritualidade”. <http://unesdoc.unesco.org>

[...] existe certo número de argumentos a favor da transferência de responsabilidades para o nível regional ou local se, de fato, se pretende, em especial, melhorar a qualidade da tomada de decisões, aumentar o sentido de responsabilidade das pessoas e das coletividades e, de um modo geral, estimular a inovação e a participação de todos.

Verifica-se, que, apesar de os discursos contemplados em tais documentos resgatarem o significado dos conceitos de descentralização e autonomia, na prática, as proposições subordinam-se ao viés economicista, tanto no financiamento quanto na definição das políticas educacionais. O Estado desempenha o papel de regulamentador do sistema, exercendo sua função redistributiva, normativa e avaliadora.

Em 1996 o Banco Mundial publicou o documento *Descentralização e Educação: Políticas e Consensos*, elaborado por Fiske²⁵, reforçando a importância da descentralização, afirmando que

as diferentes nações iniciam a descentralização educativa por várias razões – educacional, administrativa, financeira – e confirma que a adoção de tal política resulta em efeitos positivos na melhoria educacional e na eficiência administrativa e financeira. (1996)

Convém ressaltar que, em 1998, o BID traz, novamente, a questão da descentralização educativa através do documento *A educação como catalisadora do progresso: a contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Esse documento enfatiza que a educação é elemento essencial para o desenvolvimento econômico, destacando a necessidade de promover uma ampla reforma educativa na América Latina e Caribe, para favorecer o potencial de desenvolvimento da região.

O BID critica os sistemas educativos por sua centralização e falta de autonomia, ressaltando que “a descentralização pode ser necessária para estimular o processo de autonomia escolar e quebrar a inércia burocrática que obstaculiza uma maior iniciativa e inovação”, afirmando, ainda, que a autonomia escolar possibilita aos atores sociais “responder melhor ante os desafios institucionais e satisfazer melhor as necessidades dos interessados finais, os estudantes e seus pais. Assim, o sistema educativo pode assumir a responsabilidade de produzir os resultados prometidos”. (BID, 1998, p. 3)

Já o BID se contrapõe a esse entendimento, ressaltando a importância da participação do governo central para garantir a descentralização e promoção da autonomia escolar “em matéria de fixação de normas, desenho de políticas, informação e avaliação para complementar o fortalecimento das escolas ao nível local” (BID, 1998, p. 3-4).

²⁵ John Fiske (1842 - 1901) filósofo, historiador e escritor americano que popularizou a teoria da evolução nos Estados Unidos. Estudou Direito em Harvard. Enquanto estava na faculdade inspirado por Herbert Spencer, com a teoria da evolução de Charles Darwin, Fiske se esforçou para demonstrar que crenças religiosas ortodoxas eram compatíveis com a verdade científica. Em 1880, começou a escrever sobre a história americana, promovendo o conceito dos Estados Unidos como o clímax de uma evolução histórica em direção a um livre república democrática.

Nos processos de descentralização implementada em El Salvador, Nicarágua, Chile, Chicago e Memphis (EUA), o documento afirma que a descentralização educativa pode melhorar a aprendizagem, quando os países dão ênfase à autonomia escolar e à reforma pedagógica.

Entretanto, apesar de os discursos dos organismos internacionais sobre a política de descentralização ser diferentes, e de acordo com seus interesses e objetivos, há convergências entre as propostas da CEPAL, da UNESCO, do BID e do Banco Mundial, quando apresentam a descentralização do sistema como sinônimo de maior eficiência, autonomia como sinônimo de melhoria da qualidade do ensino. No entanto, utilizam medidas centralizadoras de acompanhamento da atuação do gestor através da participação da comunidade na gestão escolar.

Autores como Figueroa, 1997; Tiramonti, 1997; Zibas, 1998 ressaltam que as propostas de descentralização educacional formuladas pelos organismos internacionais e implantadas na maioria dos países da América Latina têm como finalidade aliviar os gastos do Estado. O ideário hegemônico apresenta como prioridade a descentralização dos sistemas educacionais que na realidade se concretiza pela centralização do Estado uma vez que, ao descentralizar as responsabilidades, deixa de ser o executor das políticas sociais de educação, centralizando sua ação no controle e avaliação dos sistemas.

Diante desse entendimento, ressaltamos que o Estado é compreendido como um indutor de formas institucionalizadas do poder das classes dominantes, como forma de reprodução e manutenção do *status quo*, adotando mecanismos de coerção, impondo seu domínio e poder sobre as classes populares.

Isso implica numa necessária reflexão sobre o espaço de exercício do poder a ser assumido pela sociedade civil através de suas instituições representativas como forma de garantir a participação efetiva da comunidade na definição dos objetivos e prioridades do seu projeto educativo, assim como também na perspectiva de construção de um espaço comprometido com a formação do cidadão e que atenda aos interesses sociais.

Para Harvey (1992) e Anderson (1995), as transformações que estão ocorrendo na esfera da produção e no mercado afetam a estrutura do Estado, fazem parte do mesmo movimento histórico em que o capitalismo lança mão de estratégias oriundas de ideologia como o neoliberalismo e da globalização, na tentativa de superação da crise.

A base material da produção cria as condições para que o processo de trabalho se modifique e passe a exigir níveis mais elevados de produção, de modo mais rápido e mais flexível atingindo todos os setores sociais. Assim, as transformações desencadeadas pelas inovações tecnológicas influenciam a administração das empresas e relações de trabalho, passando a depender, segundo o discurso dominante, de mão de obra cada vez mais qualificada portadoras de

habilidades cognitivas e comportamentais, aumentando as exigências de domínios de conhecimentos formais e técnicos do perfil profissional.

Com base nos princípios da ideologia neoliberal, as políticas educacionais passam a incorporar novos paradigmas para atender às demandas dos setores produtivos e, em consequência, apresentam à escola e aos educadores o desafio de enfrentar as mudanças educacionais nos processos formativos das novas gerações.

A esse respeito, Kuenzer (1999) considera que o processo de superação do taylorismo/fordismo por formas mais flexíveis de organização e gestão do sistema produtivo causou impactos sobre os processos pedagógicos, exigindo dos sujeitos novos conhecimentos e novas atitudes no exercício de suas múltiplas funções, enquanto ser social, político e produtivo.

Essas transformações resultaram em novas formas de gestão e redirecionamento das prioridades das políticas educacionais, buscando atender à lógica de produção da força de trabalho face às novas exigências apresentadas pelo mercado e pelo capital.

As reformas implantadas no Brasil seguem as diretrizes dos organismos financeiros internacionais, do ideário neoliberal, que defendem a diminuição dos investimentos do Estado nos setores de saúde, educação, habitação etc, transferindo o gerenciamento dessas políticas para a iniciativa privada por meio da privatização e da descentralização de serviços, aumentando assim, os níveis de exclusão da população dos seus direitos aos serviços públicos.

Machado (1994) destaca que esses processos de transformação na base produtiva apresentaram um novo perfil de qualificação para o trabalhador, exigindo a ampliação da escolaridade básica, a capacidade de adaptação a novas situações, compreensão de tarefas complexas, atenção e responsabilidade, atitude de abertura para novas aprendizagens, criatividade e capacidade de comunicação grupal.

O atendimento dessas novas exigências de formação influenciou a gestão do sistema educacional ao adotarem medidas orientadoras da formulação e condução das políticas educacionais, determinando novos papéis e funções a serem assumidos pelos profissionais da educação. Norteados por essa lógica, foram implementadas políticas e programas de formação em gestão, buscando fortalecer as capacidades de liderança, de comunicação, de negociação, de resolução de problemas e de trabalho em equipe, para otimizar o modelo de descentralização e de autonomia nas instituições educacionais.

Balizados por essa compreensão, a CEPAL, o Banco Mundial e o Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina (PREAL) ressaltam a preocupação com a formação do gestor, enfatizando que as reformas não foram devidamente acompanhadas pela política, gerando fragilidade na autonomia das escolas.

Krawczyk (2002, p. 50) ao analisar a atuação da UNESCO, compreende que as transformações ocorridas na gestão educacional, conclui que a descentralização dos processos de gestão ocorreu parcialmente, devido à não criação das condições objetivas de operacionalização. Na ótica da gestão, os principais obstáculos são a falta de definição das funções das instâncias; a reprodução do modelo burocrático central; a falta de preparação de pessoas para as novas funções e, ainda, pouca aplicação dos recursos financeiros.

No contexto da reforma do Estado, a reforma educacional priorizou a focalização de programas sociais, substituindo o acesso universal pelo acesso seletivo. Assim, a descentralização configura-se pela transferência das responsabilidades públicas dos investimentos em educação a serem realizadas pelo Estado, para as organizações e instituições privadas.

Luck (2000) e Wittmann (2000) reconhecem a capacitação como uma das condições para a implementação de mudanças e concretização das prioridades eleitas pela política educacional. O desafio em relação à gestão está no processo de formação profissional, qualificação e perfil do gestor para atender às novas demandas da sociedade.

Fonseca (1998), Aguiar (2002) e Silva (2002) enfatizam que há um pacto dos órgãos nacionais que buscam difundir as ideias divulgadas pelo Banco Mundial, afirmando que não se pode responsabilizar uma instituição financeira pela implantação das políticas nacionais de educação e que o que é de fato existe é a corresponsabilidade dos atores internos nessas negociações.

A esse respeito, em 2005 a CEPAL orientou os governos dos países a definirem os conteúdos mínimos da educação obrigatória e a avaliar os resultados obtidos pelas escolas, configurando assim um sistema nacional de avaliação da educação em todos os níveis, e também estabelecendo as normas para o funcionamento do sistema educacional. O Banco Mundial lança o documento *Prioridades e estratégias para a educação*, ressaltando a necessidade de os países em desenvolvimento promoverem uma reforma educativa, adequando-se às novas estruturas econômicas.

2.2 Diretrizes da reforma da gestão da política educacional no Brasil

Nesta seção, abordaremos as diretrizes da reforma da gestão da política educacional, tomando como subsídios as leis, documentos, planos, programas, projetos e eventos, sendo legitimados pelo modelo gerencial e a lógica do mercado.

A partir da análise desenvolvida no tópico anterior, ressaltamos que, na década de 1990, foram implantadas reformas educacionais nos países latino-americanos, tanto no plano político quanto econômico, em consonância com as prioridades estabelecidas pelos processos de

globalização da economia e da revolução da base técnico-científica, que provocaram transformações em diversos setores da sociedade e, com destaque para o campo educacional.

Diante do exposto, a partir da Recomendação de Quito (1981), o Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina e o Caribe propôs os seguintes objetivos: assegurar o acesso à escola, antes de 1999, a todas as crianças em idade escolar e oferecer-lhes uma educação mínima de 8 a 10 anos; erradicar o analfabetismo antes do final do século XX, ampliando a oferta educativa para jovens e adultos além de melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos dos países (UNESCO, 1981).

Para concretizar essas ações, a UNESCO ressaltou que seria necessário:

[...] destinar recursos para a educação, chegando de 7% a 8% do PIB; assegurar uma articulação funcional e operacional entre os programas e ações da educação escolar e extra-escolar; aproveitar os meios de comunicação para as ações educativas; reformar os currículos de acordo com as necessidades de desenvolvimento dos indivíduos e dos países e, particularmente, grupos da população menos favorecidos; reformular os sistemas, o conteúdo e os métodos de formação e de capacitação e aperfeiçoamento dos docentes de crianças, jovens e adultos; reformular as estruturas e melhorar os processos de administração da educação, inclusive a formação e capacitação dos gestores, dando atenção especial às exigências de descentralização e regionalização; incentivar a participação da sociedade e de suas comunidades nos processos de planejamento, administração, reforma e desenvolvimento da educação e, particularmente, na forma de conceber e executar as ações que levarão ao alcance dos objetivos do projeto principal. (UNESCO, 1979; 1981).

As diretrizes da UNESCO para a educação já vinham sendo pontuadas pelo Brasil desde a Constituição Federal/88, que estabeleceu como um dos princípios norteadores da educação nacional a “gestão democrática do ensino público” (Art. 205, inciso VI), provocando discussão a respeito da possibilidade de gerir os sistemas educacionais, com práticas democráticas, nas quais os sujeitos tenham ampla participação nas decisões. Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, vem sendo incorporadas diversas mudanças para atender aos objetivos da reforma educacional dentro de um processo de contextualização das políticas de avaliação, de focalização, de descentralização, desregulamentação e financiamento da educação.

Justifica-se desse modo a elaboração de leis da educação nos países da América Latina, dentre eles Chile (1990), Argentina (1993), México (1993), Bolívia (1994), Colômbia (1994), Brasil (1996) etc, provocando mudanças no sistema educativo a partir dos acordos firmados com os Estados Unidos.

É válido ressaltar que “reforma” sugere mudança para melhor. Sacristan (1994) enfatiza que “reforma é aquilo que se propõe, projeta e executa com inovação e a melhoria de algo, que se transforma”.

Ao compreendemos a educação como cultura, com contradições e conflitos de interesses acerca das reformas educacionais, verificamos que a reforma tanto orienta para a expansão dos sistemas educativos, visando à ampliação do número de estudantes nas escolas, como

controla a formação de mão de obra qualificada, visando assegurar a legitimidade da ideologia desenvolvimentista que visa a redefinição do sistema orientado para a organização, gestão, busca da qualidade e equidade, no sentido de consolidar as ideias da democracia e as condições próprias para a adaptação dos sistemas de ensino às novas exigências da revolução técnico-científica do sistema capitalista.

Para implementação das reformas, CABRAL NETO, A. et al, 2007 (2007, p. 17) ressalta o Projeto Principal de Educação (PPE), enfatizando que

[...] a organização das nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) – em colaboração com a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) – convocou, em dezembro de 1979, uma reunião, na cidade do México que ficou conhecida como Conferência Regional de Ministros da Educação e Ministros Encarregados do Planejamento Econômico. Dessa reunião, participaram 37 países, incluindo representantes da América Latina e do Caribe.

No de mudanças, o Estado e a educação passam por um processo de reestruturação, fundamentando-se no discurso de que o desenvolvimento econômico, técnico e científico garantirá o desenvolvimento social. Isso demonstra que o que está por trás do discurso neoliberal é a demanda, o aumento da competitividade e o processo de desenvolvimento pautado na globalização. As propostas das reformas são formuladas e assessoradas pelas agências multilaterais, desconsiderando a história, o contexto e a cultura de cada país.

Nesse cenário, destacamos que as iniciativas internacionais dirigidas à educação nos países da América Latina e o Caribe buscam aprimorar seus sistemas educacionais por intermédio de políticas focalizadas nos setores mais pobres. São reformas sem caráter universal, que se preocupam apenas em qualificar a mão de obra para garantir a competitividade entre os países globalizados.

CABRAL NETO, A. et al, 2007 (2007, p. 15) analisam essa realidade educacional enfatizando que

A descentralização, por exemplo, segue uma lógica política que reduz a ação do Estado em relação à promoção de políticas sociais, ao mesmo tempo em que aumenta o seu poder para fragmentar a ação dos sindicatos e uma lógica econômica que reduz os gastos com a educação. As reformas não adotam uma perspectiva educativa que propicie a flexibilidade e adequação às condições locais, a relevância e a pertinência dos currículos, a autonomia das instituições e das equipes escolares, como seria o desejável. Paradoxalmente, junto com a descentralização reforça-se uma centralização por meio de três ações fundamentais: a fixação de objetivos e prioridades regionais; a avaliação de resultados; e a compensação das diferenças resultantes do processo de descentralização. Quer dizer, por um lado, cria-se uma aparente e relativa autonomia; por outro, adotam-se fortes mecanismos de controle. Como podemos observar, a descentralização teve como foco aspectos administrativos e financeiros e não curriculares e pedagógicos.

A análise da citação evidencia que no Brasil vivenciamos também a reconfiguração das políticas traçadas sob o discurso de descentralização, no entanto, observamos que o que ocorre de fato é a desconcentração da atuação do Estado, que se desresponsabiliza de seus deveres e

obrigações, transferindo-as para a sociedade civil e terceiro setor, deixando de assumir o papel de executor das políticas públicas de educação para assumir apenas o papel de fiscalizador e avaliador dessas mesmas políticas.

Em 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem, na Tailândia, fixou seis metas a serem atingidas até 2000:

- promover o acesso universal à educação primária ou de um nível maior considerado básico, bem como a conclusão desses cursos;
- reduzir o analfabetismo à metade da taxa de 1990;
- expandir os programas de desenvolvimento da criança;
- melhorar os resultados da aprendizagem garantindo pelo menos 80% das aprendizagens essenciais;
- ampliar o atendimento da educação básica e de capacitação de jovens e adultos;
- divulgar informações relevantes à população no intuito de contribuir com a melhoria da qualidade de vida.

Na década de 90, o cenário exigia uma gestão descentralizada e com autonomia, enfatizando a aprendizagem no lugar do ensino e incorporando a equidade com democratização social, voltada para o desenvolvimento produtivo, passando essa responsabilidade a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade.

Ainda na década de 90, o Programa Educação para Todos (EPT) realizou três reuniões. A primeira em Paris, de 4 a 6 de dezembro de 1991. A segunda foi realizada em Nova Delhi, de 8 a 10 de setembro 1993, e a terceira em Amman, de 16 a 19 de junho de 1996. O Brasil é um exemplo do “acolhimento” da proposta de Jomtien, caracterizado por Torres (2000)

Um processo que iniciou com a implantação do neoliberalismo através de Collor e que se aprofundou no governo FHC, principalmente a partir da Nova LDB e da Emenda Nº 14/96, que criou o Fundef, o “pacote natalino” de 1996 que configurou a focalização da política educacional.

O foco no ensino fundamental municipalizado, com a presença da União apenas como repassador de recursos, deixando de lado os outros níveis da educação básica, representou uma enorme ruptura com a visão integrada de Sistema Educacional e uma hipertrofia na própria educação básica, em que os resultados deste processo já podem ser sentidos nos altos índices de reprovação e evasão do Ensino Médio, demonstrando que os anos 1990 foram drásticos para a educação brasileira, e para o avanço de uma educação pública cidadã e de qualidade para todos.

No ano de 1994, em Miami, foi criado o Plano de Ação Hemisférico sobre Educação (PAHE), no âmbito continental, envolvendo 34 países que fazem parte da I Cúpula das Américas, organizada pelos EUA, com o intuito de realizar a integração hemisférica e a formação de uma Área

de Livre Comércio das Américas – ALCA, a qual inclui a educação nas propostas de erradicação da pobreza e discriminação, fixando dez metas a serem atingidas até 2010, quais sejam:

- acesso universal a uma educação primária de qualidade, com uma taxa de conclusão de 100%;
- acesso de pelo menos 75% dos jovens ao ensino médio;
- extinção do analfabetismo;
- capacitação técnica e profissional dos trabalhadores e do magistério em particular;
- aumento do acesso à educação superior e fortalecimento de sua qualidade;
- desenvolvimento de estratégias para superar as deficiências nutricionais dos alunos;
- descentralização escolar, participação dos pais, docentes, comunidades e funcionários;
- revisão e atualização dos programas de capacitação profissional;
- criação de uma associação hemisférica como fórum de consulta de governos, ONG, empresários, doadores e organismos internacionais;
- convocação da Cúpula Social (1995) e da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995) para abordar o acesso universal à educação.

Isso demonstra que ainda está longe de ser alcançada a tão sonhada equidade social, apesar das várias reuniões realizadas pelo PROMEDLAC para orientarem as políticas e os planos de ação dos países, durante as duas décadas, não obstante as conclusões e/ou proposições nos eventos abaixo discriminados:

a) **Reuniões de 1982 (Santa Lucia), 1984 (México) e 1987 (Bogotá)** – enfatizaram a opção pelos grupos sociais mais abandonados e propuseram uma ação coordenada com a educação escolar voltada para a articulação da alfabetização com a educação de adultos, e de ambas com o trabalho;

b) **Reunião da Guatemala (1989)** – reafirmou que o analfabetismo é um fenômeno social e econômico e que sua resolução requer a adoção de estratégias integrais que articulem a educação com políticas sociais e econômicas, reconhecendo que a educação de adultos contempla também os jovens. Recomendou maior articulação entre o Estado e a sociedade civil nos programas de alfabetização para avaliar as experiências, desenvolver pesquisas, diagnosticar, cuidar da decisão política e cultural acerca do uso da língua utilizada na alfabetização e ainda a descentralização dos programas em favor de instâncias locais;

c) **Reunião de Quito (1991)** - propôs reconceitualizar a alfabetização e a educação de adultos (EDA); articular a EDA com o sistema formal e incorporar a problemática do analfabetismo absoluto e funcional, focalizando as ações em grupos específicos, em jovens e em mulheres;

d) **Reunião de Santiago (1993)** - declarou a necessidade de associar a EDA às demandas da modernização produtiva e às novas competências para a participação como cidadão e consumidores, bem como elevar os níveis de alfabetização funcional dos mais pobres, em especial das mulheres, a fim de superar sua condição social. Recomendou melhorar a qualidade dos resultados da EDA, sistematizar e fortalecer sua prática para contribuir com a superação de transmissão intergeracional da pobreza;

e) **Reunião de Kingston (1996)** - propôs integrar a educação permanente e de adultos ao conjunto do sistema educativo; desenvolver estratégias integradas de alfabetização para superar o analfabetismo absoluto e funcional; melhorar a oferta educativa da educação básica e média de jovens e de adultos; formar educadores de adultos; dar prioridade às mulheres e jovens migrantes; e garantir a participação na construção da paz. (UNESCO, 2001).

Diante dessas várias reuniões realizadas no período de 1982 a 1996, questionamos: Quais indicadores efetivamente mudaram, tendo em vista que o analfabetismo ainda se faz presente na sociedade brasileira? Será que os manuais internacionais resolverão nossos problemas educacionais?

Obviamente que não, pois por detrás das recomendações dos organismos internacionais com a ideia de autonomia, a avaliação e o monitoramento das ações das escolas a partir da criação de conselhos escolares, bem como a elaboração do projeto político pedagógico e do regimento escolar etc, são mecanismos fixados de regulação e monitoramento da política para serem alcançadas pelos sistemas educacionais as metas e prioridades previamente definidas.

No plano político, a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) pela Lei nº 9.131/95 caracterizou-o como um órgão representativo da sociedade brasileira. Segundo Lüdke (1998, p. 35), o CNE tem um papel consultivo e deliberativo junto ao MEC, no sentido de "ajudá-lo a ver, sob diferentes ângulos, suas propostas para educação, possibilitando-lhe, assim, uma aproximação maior da realidade nacional".

Destaca-se, que há um desencontro entre as proposições do MEC e o CNE, no que se refere à definição de competências, pois, de acordo com a Lei nº 9.131/95, compete ao CNE deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC, no entanto elas já chegam ao Conselho, previamente elaboradas. Ou seja, a ausência de diálogo e colaboração entre o MEC e o CNE demonstrou a lógica da política educacional do governo, com excessiva centralização das decisões no plano federal e frágil envolvimento das outras instâncias político-institucionais e da comunidade científica nas decisões dirigidas à educação básica (BONAMINO, 2001).

No Brasil, a reforma foi institucionalizada a partir da LDB nº 9.394/96, que regula a educação em todos os níveis e modalidades de ensino, bem como a formação de professores e o financiamento do sistema educacional. Em seu título II – Princípios e Fins da Educação Nacional se destacam os princípios que regem a educação do país em todos os níveis, entre eles o da liberdade, da tolerância, da equidade, da qualidade etc. E em seu Art. 14, estabelece os princípios democráticos para a gestão escola pública, a partir da elaboração e acompanhamento do projeto Político Pedagógico e implementação de Conselhos Escolares.

Ressalta-se que tanto a LDB nº 9.394/96 quanto a Proposta do Plano Nacional de Educação 2011/2020 enfatizam o princípio da gestão democrática da educação. Contudo, o avanço

da gestão democrática tem se configurado em iniciativas pontuais, sem aprofundar discussões que possam consolidar práticas participativas no conselho escolar, tendo em vista sua função no processo de aperfeiçoamento da gestão de escola.

Destaca-se que as Conferências Regionais de Ministros da Educação e Encarregados do Planejamento Econômico da América Latina e do Caribe – MINEDLAC ²⁶- I a VII (1996) explicitaram que a UNESCO tem contribuído com a formulação de políticas educativas, sendo as propostas sobre educação definidas na I Cúpula confirmadas em 1998, na II Cúpula realizada em Santiago, Chile, e na III Cúpula, realizada em Quebec, Canadá, em 2001. No âmbito das Cúpulas das Américas, a educação passou a ser definida como a chave para o progresso, retomando concepções anteriores que as vincularam a ‘chave mágica’ para o progresso dos países e desenvolvimento das pessoas.

Assim, tanto as Conferências quanto as cúpulas realizadas se configuraram como fóruns estratégicos para preparar as temáticas que seriam discutidas posteriormente, porém, faz-se oportuno ressaltar que apesar da realização desses eventos, pouco se tem percebido sobre a efetivação das proposições apresentadas.

No caso do Brasil, ressaltamos que a Resolução nº 2, de abril de 1998, da Câmara de Educação Básica, referente às DCN, define seus princípios, fundamentos e procedimentos a serem adotadas na implementação da Educação Básica. Tais diretrizes destacam que [...] orientarão os sistemas de ensino na organização, na articulação, no desenvolvimento e na avaliação de suas propostas pedagógicas (BRASIL, 1998, p. 1). A esse respeito, Bresser Pereira²⁷ ressalta que o Estado deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviço, para “fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (PDRAE, 1995: 04).

Já Frigotto (1995) define as reformas como neoliberais, reafirmando que elas satisfazem às necessidades dos *homens de negócio* por mão de obra preparada para as demandas da atual etapa do capitalismo.

Convém ressaltar que o estudo realizado pela UNESCO/CEPAL, em 2005, indicou que, para universalizar a educação primária na América Latina até 2015, seria necessário investir em

²⁶ As Conferências Ibero-americanas de Educação (CIE) são vinculadas às Cúpulas Ibero-americanas de Chefes de Estado e Presidentes de Governo, sendo patrocinadas pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e organizadas pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, OEI. Participam destes eventos 21 países, sendo dois da Europa (Espanha e Portugal) e dezenove da região de língua espanhola e portuguesa.

²⁷ Em abril de 1987, em meio à crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, e com a inflação em alta, Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o Ministério da Fazenda do Governo José Sarney. Um mês após a sua posse a inflação atingiu o índice de 23,21%. O grande problema era o déficit público, pelo qual o governo gastava mais do que arrecadava, sendo que nos primeiros quatro meses de 1987, já se havia acumulado um déficit projetado de 7,2% do PIB. Em junho de 1987, foi apresentado um plano econômico de emergência ao Plano Bresser, onde se instituiu o congelamento dos preços, dos aluguéis, dos salários e a UPR como referência monetária para o reajuste de preços e salários.

torno de 64.602,3 milhões de dólares. A previsão para o Brasil seria de 30.080,2 milhões de dólares. Assim, para aumentar em 75% o acesso de jovens à educação, a região deve investir em torno de 59.314,3 milhões de dólares. A previsão para o Brasil situa-se em 3.849,0 milhões de dólares (CABRAL NETO, A. et al, 2007., 2007, p. 26).

A análise das metas formuladas demonstrou a influência do Projeto Principal da Educação (PPE)²⁸ em relação às diretrizes da política para educação no país cujos objetivos eram universalizar a educação básica de oito anos e acabar com o analfabetismo e melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos. Seguindo essa mesma linha, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) propôs o equacionamento dos problemas da educação acima mencionados.

Ainda com relação ao continente latino-americano, consideramos que o Projeto Principal de Educação (PPE) assumiu maior amplitude nos cenários das reformas educacionais e, posteriormente, o PRELAC e UNESCO/CEPAL, ao afirmarem que iriam ‘investir melhor para investir mais’.

Ressaltamos, também, que o PPE definiu, ainda, o compromisso de transformar a educação pública com igualdade de oportunidades como estratégia central de sua política, tendo em vista a carência social e educativa da população, de modo a criar condições para viabilizar a superação da pobreza e das desigualdades sociais.

²⁸ As Conferências Regionais de Ministros da Educação e do Planejamento Econômico, assim como as Reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, promovidas pela UNESCO, nas décadas de 80 e 90, são momentos onde foram consubstanciados eixos para a construção das políticas públicas no campo da educação nesta região que repercutem nos dias atuais. Duas etapas podem ser apontadas neste processo de debates, coordenados pela UNESCO, que envolveram diferentes países do continente. A primeira inicia-se com a aprovação do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, em 1981. A segunda etapa tem início com a IV Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação em abril de 1991. O Projeto Principal de Educação foi proposto no México, em dezembro de 1979 durante a Conferência Regional de Ministros de Educação e de Ministros do Planejamento Econômico dos países latino americanos. Na Conferência que aprovou o Projeto Principal (1981) os participantes identificaram na Região a persistência de baixa escolaridade, a existência de grandes contingentes de analfabetos entre os adultos, altos índices de evasão escolar, desajuste entre educação e trabalho, escassa articulação da educação com os desenvolvimentos econômicos, sociais e culturais. Foram ainda destacadas a deficiente organização e administração dos sistemas educacionais, caracterizados por uma forte centralização (UNESCO, 1998). O Projeto Principal foi coordenado pela Oficina Regional da UNESCO (UNESCO-OREALC) em Santiago. De dois em dois anos o projeto foi avaliado em Reunião de Ministros da Educação da região quando também eram discutidos temas de política educativa. As reuniões, no total de sete, são referidas pela sigla PROMEDLAC (Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe). O Projeto Principal de Educação apresentou um planejamento a ser desenvolvido na América Latina e Caribe em 20 anos (1980-2000) e dentre outros objetivos visou “garantir e oferecer, até o final de 1999, uma educação mínima de 8 a 10 anos para todas as crianças em idade escolar; eliminar o analfabetismo até o fim do século e desenvolver e ampliar os services educacionais para adultos; melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas através das reformas necessárias” (UNESCO, 1989:23). Verifica-se que o Projeto deu destaque às estratégias para a universalização da educação básica, para o enfrentamento do analfabetismo e para a melhoria da qualidade do ensino. O documento do Projeto diferenciou a questão da expansão dos sistemas de ensino da qualidade do ensino oferecido por tais sistemas e revelou otimismo com relação à eliminação do analfabetismo na América Latina e Caribe. Foi enfatizada a questão da equidade, incentivando-se o desenvolvimento de políticas educacionais inclusivas, tais como políticas interculturais bilíngües, a questão da integração de alunos com necessidades educativas especiais ao sistema de ensino regular e do financiamento da educação (UNESCO, 1998).

O discurso da CEPAL de defesa da implementação das reformas educativas norteadas pelas políticas educacionais as quais têm como foco a qualidade na gestão dos sistemas educativos para atender às demandas de desenvolvimento social e econômico, passando a ser considerada a educação um investimento social.

Ressaltamos que a participação de outras agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo de Populações das Nações Unidas (FNUAP), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que desenvolvem ações em conformidade com os princípios neoliberais, através de políticas focalizadas e seletivas.

O PPE criou as redes regionais para dar suporte aos países na implementação dos processos educativos e sistematização de intercâmbio de experiências, fortalecendo a capacidade de cada um resolver seus problemas educativos. Para que as mudanças fossem viabilizadas, os governos buscaram captar mais recursos financeiros destinados à educação, contudo houve uma grande discrepância entre a previsão orçamentária e o investimento.

Assim, as propostas das reformas educacionais latino-americanas baseadas na ideologia neoliberal foram contempladas nos documentos, tendo como foco do discurso a educação como serviço público estendido a todos os estudantes, fundamentado no processo de descentralização a partir das dimensões normativas, avaliativas, curriculares, financeiras, administrativas etc. O quadro abaixo destaca as dimensões e o grau de descentralização da reforma educacional:

Quadro 1. Descentralização educacional: estruturas comparadas.

Dimensão	Argentina	Brasil	México	Chile	Colômbia
Política educacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Sistema de avaliação	Nacional Provincial	Nacional Estadual	Nacional Estadual	Nacional	Nacional
Normas	Nacionais	Nacionais Estaduais Municipais	Nacionais Estaduais	Nacionais	Nacionais
Currículo	Nacional (ajuste provincial)	Nacional Estadual Municipal	Nacional (com estadual) participação	Nacional (aberto) Escolas	Descentralizado
Financiamento	Co-particip. Federal Tributos provinciais	Federal Estadual Municipal	Federal Estadual Municipal	Nacional Município Comunidade	Nacional (Fazenda)
Supervisão	Provincial	Compartilhada	Estadual	Regional Provincial Municipal	Nacional Distrital Municipal
Administração de Escolas	Provincial	Estadual Municipal	Estadual	Municipal Privada	Distrital
Contratação de Docentes	Provincial Municipal (Buenos Aires)	Estadual Municipal	Estadual	Municipal (pagamento pelo governo central)	Município (pagamento pelo Distrito)
Planejamento	Nacional Provincial Escola	Federal Estadual Municipal	Nacional Estadual	Municipal	Escola

Fonte: CASSASSUS, 2001, p. 20.

Apesar da variação no grau de descentralização nos diversos países, as dimensões política e educacional, as avaliações e a definição de normas são centralizadas. Quanto ao currículo, ao financiamento e ao planejamento, constatamos que as ações são compartilhadas entre os três poderes. No entanto, apesar do “discurso” em defesa da descentralização, as decisões estratégicas das políticas educacionais continuam concentradas nas instâncias centrais do governo.

De acordo com Paro (2005, p. 60), o modelo gerencial de gestão, adotado em sua essência, fortalece as relações capitalistas no âmbito das organizações, reforçando a ordem social mercantil, especialmente no âmbito das instituições escolares, reforçando o caráter da gerência, que nada mais seria do que “o controle do trabalho”.

Isso reforça a divisão do trabalho, com a separação do trabalho manual e intelectual em que a gerência tem como atribuição o

controle do trabalho alheio, através da apropriação do saber e do cerceamento da vontade do trabalhador, encontra-se permanentemente presente na teoria e na prática da administração em nossa sociedade, perpassando as diferentes ‘escolas’ e ‘correntes’ da administração desse século (PARO, 2005, p. 65).

Para a consolidação da reforma educacional na América Latina, destacamos, a seguir, os principais documentos elaborados no Brasil, na Argentina, no Chile, no México, na Colômbia e na Bolívia que orientaram esse processo.

No Brasil, a concepção de gestão da política educacional do governo Lula trouxe mudanças nas prioridades que foram estabelecidas a partir de 2003, em relação ao que foi priorizado pelo FHC com a transição para um novo modelo de Estado, momento em que trouxe a possibilidade de estabelecimento de canais de participação e diálogo com diversos segmentos da sociedade, para formulação de políticas públicas por meio de conferências setoriais. Diante das diversas transformações que ocorreram no contexto internacional e nacional, com a eleição de governantes situados mais a esquerda, com bandeiras efetivas de defesa dos direitos da maioria excluídos; as políticas educacionais foram influenciadas pelos novos paradigmas dos organismos internacionais, que trazem receitas prontas para que países emergentes busquem alcançar o nível educacional dos países ricos e a possibilidade de superação do discurso da desobrigação do Estado, explicitado nas “reformas educacionais”, tem como objetivo central o ajustamento à nova ordem globalizada.

No que se refere aos dados da política educacional, no contexto dos anos 90 ao compararmos as prioridades estabelecidas nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva verifica-se algumas mudanças pontuais. Primeiro, o termo “ruptura” presente nas diretrizes do programa de governo de Lula em 2002 foi substituído pela expressão “transição”, o que segundo Juarez Guimarães (2004), ao analisar o governo do Lula

identificou que o conceito-chave que organiza a evolução da conjuntura do país é o de “*transição de paradigmas*” que, segundo ele, objetivaria não apenas romper com o paradigma neoliberal, mas organizar a transição para outro modelo, alternativo em seus fundamentos (GUIMARÃES, 2004, p. 36).

Outro destaque identificado pelo autor acima citado é a mudança da abordagem focalista para uma abordagem de viés universalizante, mais compatível com um governo comprometido com a busca de solução para os problemas enfrentados pela maioria da população, incluindo todas as modalidades e etapas, inclusive a educação de jovens, adultos e quilombolas. Ressaltamos ainda, como um importante avanço apesar de todas as críticas a aprovação do FUNDEB que substituiu o FUNDEF e a política para o ensino superior, com o programa REUNI.²⁹

Apesar de todas essas importantes e perceptíveis mudanças, é mantida a visão fiscal no tocante aos investimentos em educação, que se materializa na política de fundos, provocando restrições dos investimentos dos recursos financeiros para a educação. Convém destacar que no campo do diálogo o governo buscou se fundamentar na teoria democrática contemporânea que identifica o modelo de democracia deliberativa, representando uma “ruptura” com nossa tradição política representado pelo fato

do Conselho agregar forças tão díspares na sociedade, indo da Federação Nacional dos Bancos ao Movimento dos Sem-Terra. Naquele espaço, todos são iguais e devem defender seu ponto de vista com argumentos razoáveis. Seguramente, os consensos que são gerados, ainda que sejam poucos, possuem maior densidade política e podem gerar políticas sustentáveis (FLEURY, 2003, 08).

Com a reeleição em 2006, o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva retomou na campanha a preocupação com o crescimento e investimentos em educação, lançando o Programa de Aceleração de Crescimento – PAC que previa investimentos em infraestrutura para alavancar taxas de crescimento econômico. Paralelamente, foram lançados pelo governo Federal em 24/04/2007, planos setoriais, como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE que previa maior volume de recursos para investir na manutenção e desenvolvimento da educação nos próximos dez anos, chegando a R\$ 8 bilhões de reais (BRASIL, 2007). O objetivo do Plano é melhorar a qualidade da educação pública no Brasil através de um conjunto de medidas, incluindo a criação do IDEB –

²⁹ A expansão da educação superior conta com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Com o Reuni, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Os efeitos da iniciativa podem ser percebidos pelos expressivos números da expansão, iniciada em 2003 e com previsão de conclusão até 2012. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país. O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). <http://reuni.mec.gov.br/index>.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a reestruturação do Programa Brasil Alfabetizado, e criação da “*Provinha Brasil*”.

Merecem destaque também algumas ações realizadas a partir de 2007, na perspectiva de melhorar a qualidade da educação. Foi aprovado pelo Congresso Nacional o Decreto 6.094/2007, que criou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mais conhecido como Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), projeto que estabeleceu metas de qualidade a serem atingidas pela educação básica nos próximos 15 anos. Para avaliar o desempenho dos alunos e dos sistemas de ensino, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), tendo como meta atingir, até o ano de 2022, a média 6, índice atual dos 20 países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

É válido destacar que o principal plano de ação para a educação foi o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 2007, buscando garantir a qualidade do ensino por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB. Todavia, convém registrar o conflito entre o elemento participativo e as ações gerencialistas, que perpassaram o governo Lula, quando se tentou projetar novas tendências para o modelo de gestão educacional até então existente no Brasil. O lançamento do PDE ocorreu como parte da assinatura do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, propondo “promover a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, com as famílias e a comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

O decreto que instituiu o Plano estabelece que para receber o apoio da União os entes federativos deverão fazer a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR. Esse documento foi inspirado no movimento “Compromisso Todos pela Educação”, articulado por entidades empresariais, tendo como objetivo

qualificar a demanda por uma educação básica de qualidade, lançando mão de estratégias de comunicação que mobilizem e orientem os diferentes públicos relacionados ao universo da educação, estimulando a avaliação da qualidade da escola (VILELA, 2006).

O documento-síntese do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE publicado pelo Ministério da Educação apresenta os princípios do plano, seu programa de ação caracterizando-o como um horizonte do debate sobre a instituição do sistema nacional de educação.

A visão sistêmica é um dos elementos que diferem a política educacional de Lula em relação à perspectiva focalizadora de governos anteriores. Nas propostas do PDE, está expressa a possibilidade de expansão das oportunidades, uma vez que estão previstas ações para a educação básica, para a educação superior e para a educação profissional e tecnológica. Para a educação básica, as principais ações estão relacionadas à política de formação de professores e o piso salarial

nacional dos profissionais de educação, criando a Universidade Aberta do Brasil – UAB e a implantação do PIBID – Programa de Bolsas de Iniciação à Docência a ser desenvolvida em articulação com as universidades federais.

Outro aspecto estruturante da reforma é o sistema de avaliação. Com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB e do PDE, cujos objetivos visam o equacionamento da questão da qualidade, por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Planos de Ações Articuladas – PAR, os quais devem ser construídos com a participação do poder público e dos educadores. Além desses instrumentos, deve-se acrescentar ainda a reestruturação do Programa Brasil Alfabetizado.³⁰

Saviani (2007, p. 125) critica o PDE por apresentar uma concepção de "pedagogia de resultados" que “se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas ‘pedagogia das competências’ e da ‘qualidade total’”. Alerta sobre os limites incontornáveis do Plano caso siga a trilha proposta pelo movimento empresarial.

Em uma breve análise do plano, constata-se que de fato, o PDE expressa uma visão gerencialista da política educacional, uma vez que contempla a proposta de substituição do modelo de gestão burocrática no âmbito das organizações públicas, ou seja, um modelo burocrático-hierárquico de administração, que provoca a flexibilização da gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a responsabilidade e a autonomia de decisão dos gestores, com a execução das ações rompendo essencialmente com as estratégias adotadas nos países capitalistas avançados desde o pós-guerra, que chegaram a viabilizar uma política de crescimento econômico estável no período compreendido entre 1945 e 1973 por meio da combinação do Estado do Bem-Estar Social, da administração econômica keynesiana e do controle de relações de salário (CASTRO, 2007, p. 118).

A reforma gerencial caracteriza-se

pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa, concedendo-se, assim, maior autonomia às agências e departamentos. Exige-se dos gerentes habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência, utilizando, para tanto (entre outras estratégias), a avaliação do desempenho. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos (CASTRO, 2007, p. 124).

³⁰ O MEC realiza, desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. O programa é uma porta de acesso à cidadania e o despertar do interesse pela elevação da escolaridade. O Brasil Alfabetizado é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Desse total, 90% localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos. Podem aderir ao programa, por meio das resoluções específicas publicadas no Diário Oficial da União, estados, municípios e o Distrito Federal. A Resolução nº 06, de 16 de abril de 2010 - Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática dos recursos financeiros para o exercício de 2010, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e para o pagamento de bolsas no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado.

Com isso, foram incorporados os princípios da gerência empresarial na área educacional e o gestor assumiu um novo papel na organização escolar. Ele é o principal responsável por ela e deve prestar contas dos resultados “transformando-se no principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos definidos, quase sempre, na esfera central do sistema” (NETO e RODRIGUEZ, 2007, p. 38).

Para os autores,

Essa concepção de gestão introduz uma nova nuance nas relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se (...) de uma autoridade cuja legitimidade advém da revalorização neoliberal do direito de agir; direito esse que se apresenta em convergência com a idéia neoconservadora que considera a gestão como espécie de tecnologia moral a serviço de uma nova ordem social, política e econômica. Esse é, portanto, o modelo de gestão que se delineia, para a área educacional no campo das idéias e também das práticas que, embora se apresentem ainda de forma tênue, tendem a assumir, cada vez mais, formas nítidas (NETO e RODRIGUEZ, 2007, p. 38).

Apesar dessa tendência, não podemos deixar de ressaltar que o governo Lula ampliou a possibilidade de expansão das oportunidades educacionais através do ensino público, focalizando a educação básica e superior por meio do FUNDEB e do REUNI, demonstrando a intenção do atendimento da demanda concentrada nas diferentes etapas e níveis de ensino.

Manteve uma concepção gerencialista na condução das políticas educacionais, denotando uma preocupação produtivista quanto aos resultados dos processos educacionais. A exemplo, citamos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a Prova Brasil e a Provinha Brasil que avaliam permanentemente o desempenho dos discentes, professores e estabelecimentos de ensino, reduzindo a autonomia dos entes federativos no sentido da estruturação de seus sistemas educacionais, limitando a descentralização das políticas educacionais e fortalecendo o poder regulatório do Ministério da Educação por intermédio do Conselho Nacional de Educação e de fóruns como o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, entre outros.

A criação de mecanismos de participação cidadã na gestão das políticas educacionais, como as Conferências setoriais, revelaram-se como instrumentos importantes de fortalecimento da esfera pública, permitindo a formulação de políticas negociadas com os diferentes segmentos da sociedade. Todavia, a criação e ampliação da participação cidadã na gestão das políticas educacionais parecem ter um caráter mais fiscalizatório da execução dos programas e da aplicação dos recursos do que contribuir efetivamente com propostas que subsidiem a formulação das políticas educacionais.

A manutenção dessa visão produtivista e gerencial foi aspecto bastante criticado da política educacional do governo do presidente Lula, tendo em vista que manteve os mesmos mecanismos implantados por seu antecessor, voltados para a eficiência da gestão e o controle sobre o trabalho da escola e de seus profissionais, em detrimento de uma efetiva autonomia dos sistemas escolares.

A análise até aqui desenvolvida nos permite inferir que a concepção de Estado gerencial se choca com a concepção democrática de gestão educacional pautada na participação, criatividade, autonomia, diálogo e abertura de espaço no ambiente escolar.

A gestão educacional democrática deve ser perseguida visto que possibilita a “formação de um sujeito pedagógico-democrático” no interior das escolas (HORA, 2007, p. 31) e vivenciada com “ação dialógica”, como essência da educação como prática da liberdade (FREIRE, 2005, p. 89).

Balizados pela diretriz de fortalecimento da participação na discussão e encaminhamento de proposta para as diferentes políticas públicas, em 2008 o governo realizou a Conferência da Educação Básica – CONEB com o objetivo de formular políticas no âmbito do governo federal, incorporando as demandas apresentadas pelos diferentes segmentos da sociedade, através da participação de representantes do poder público e de representação dos segmentos sociais ligados à educação, ou seja, pais, estudantes, docentes, gestores etc. (MEC, 2008).

De fato, não podemos negar os avanços da política educacional do governo Lula em relação ao fortalecimento da educação pública e aos investimentos na expansão da educação básica e superior. Entretanto, não se pode dizer que essa questão esteja equacionada.

A esse respeito, verificamos a dinâmica do neoliberalismo na América Latina. A exemplo, apresentamos a Argentina que no governo do Presidente Carlos Saul Menem (1989-1999) aprovou a Lei Federal de Educação nº 24.195, de 1993, e já no seu 1º artigo, dispõe sobre processos de integração regional, continental e global, evidenciando desse modo o papel desempenhado pela educação no processo de adaptação aos processos de globalização e integração mundial. No capítulo I, que trata da Política Educacional, artigo 5º, justifica-se as reformas latino-americanas pela consolidação da democracia, valorização da equidade e da qualidade, educação permanente, busca do crescimento econômico e do desenvolvimento social, cultural, científico e tecnológico.

Ainda tomando como referência a Argentina, em 2006 a Lei de Educação Nacional nº 26.206 destaca a valorização da qualidade com equidade, unidade nacional e respeito às diferenças etc., ressaltando as demandas do século XXI no artigo 11, capítulo II – Fins e objetivos da política

educativa nacional, alínea “m) Desenvolvimento das competências necessárias para o uso de novas linguagens produzidas pelas tecnologias de informação e comunicação”.

No Chile, o presidente Patricio Aylwin, substituto do ditador Augusto Pinochet (1915-2006), implementou a Lei Orgânica Constitucional de Ensino (LOCE) nº 18.962/90, elaborada ainda sob a ditadura (1973 a 1990), que conforme evidenciado no artigo 6º estabelece que:

La enseñanza que se imparta en los establecimientos o instituciones educacionales no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

Los establecimientos o instituciones educacionales, cuya enseñanza sea reconocida oficialmente, no podrán orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Com a eleição da presidente Michele Bachelet identificada com as demandas e anseios da população iniciou todo o processo de substituição das prioridades estabelecidas pelos governos ditatoriais do seu país e em 9 de abril de 2007 enviou à Câmara dos Deputados o projeto que cria a Lei Geral de Educação (LGE), propondo uma nova reforma educacional com ênfase na democracia, nos direitos humanos e liberdades fundamentais e elevação da qualidade do ensino com equidade, substituindo o termo “*ensino*” por “*educação*” no título da lei, já enfatizando a preocupação com a formação integral da pessoa.

No México, a reforma do sistema educativo é configurada pela Lei Geral de Educação/1993, não havendo diferenças significativas em relação às leis dos demais países. Em 2007, representantes da sociedade discutiram a elaboração do Programa Nacional de Educação 2007-2012, tendo como principais propostas: 1) educação de qualidade com equidade; 2) educação para o desenvolvimento; 3) governabilidade e gestão democrática.

Na Colômbia, a Lei Geral da Educação nº 115/1994, no governo de César Gaviria (1990-1994), fundamentou a elaboração do capítulo da educação na nova Constituição. Já no governo de Álvaro Uribe, destaca-se a proposta do *Manifiesto Democrático: 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez* e o documento *Revolução Educativa “El País necesita una Revolución Educativa provista de participación comunitaria, que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad, con acceso democrático”*, propondo a qualidade, capacitação técnica e investigação científica.

Na Bolívia, a *Reforma Educativa, Lei nº 1565/1994*, foi aprovada no governo Gonzalo Sanchez de Lozada (1993-1997) e com a eleição do presidente Juan Evo Morales, em 2006, ocorreram mudanças na política ao romper com o paradigma que norteava a administração pública e empresarial da maioria dos países da América Latina, apresentando um novo Projeto de Lei ao Congresso Nacional tecendo severas críticas a lei anterior por ser um produto neoliberal que mantinha o país submetido ao que determinava o modelo neoliberal tal como exposto na citação a seguir:

Como expresión superestructural de la serie de medidas de ajuste estructural impuestas por el neoliberalismo, se impone en 1994 una Reforma Educativa, destinada a consolidar las medidas neoliberales y adecuar la educación boliviana a los dictados de la globalización transnacional que al no tomar en cuenta la realidad nacional y las demandas populares termina en un fracaso, pese a los ingentes recursos gastados en su implementación.

Ainda esse projeto de lei, no artigo 1º, título I – Marco Filosófico e Político da Educação Boliviana, capítulo único, Bases, Fins e Objetivos da Educação Boliviana é ressaltado que a educação na nova lei:

Es descolonizadora, liberadora, anti-imperialista, anti-globalizante, revolucionaria y transformadora de las estructuras económicas, sociales, culturales, políticas e ideológicas; orientada a la autodeterminación y reafirmación de los pueblos, naciones indígenas originarias, afroboliviano y demás expresiones culturales del Estado Plurinacional boliviano.

Verificamos que as diversas reformas educacionais realizadas na América Latina apresentaram semelhanças e homogeneidade nas propostas, uma vez que buscaram favorecer a consolidação da democracia de governos fundados nos princípios do neoliberalismo. Destacamos que, apesar das propostas contemplarem a concepção democrática e participativa com princípio de descentralização, as tomadas das decisões permaneceram nas mãos dos governos centrais. O problema educacional não está nas leis, mas em sua efetivação. Por isso, em um espaço democrático, espera-se que a educação seja prioridade, de forma a consolidar uma política educacional com equidade e qualidade social.

O modelo do projeto neoliberal hegemônico cria estratégias para sua implementação a partir desses conceitos, como a descentralização, qualidade, competitividade, equidade, reforma curricular, competências, transversalidade, novas tecnologias etc. Isso demonstra que o enfoque economicista, limitado ao pragmatismo, subordina a educação à lógica produtivista do mercado.

É válido ressaltar que neste período o Banco Mundial e as agências multilaterais instauraram, na América Latina e no Caribe, a proposta da reforma do Estado e da educação, recomendando a descentralização, a participação, a autonomia da escola, a gestão democrática, a avaliação de desempenho, a valorização docente, a reforma curricular etc, todas emanadas do modelo neoliberal, caracterizadas pelas exigências de acumulação capitalista, buscando transferir para a sociedade responsabilidades que são como dever constitucional do Estado.

O desafio que se coloca aos estudiosos, as pesquisas educacionais e a produção científica em geral é o de desmistificar o avanço das reformas educacionais, identificando-a como instrumento que legitima o projeto sociopolítico hegemônico apoiado pelos organismos financeiros internacionais. Faz-se necessário que os países se unam para promover uma reforma que emerja das bases e se voltem às demandas da população, uma reforma que se caracterize plural e articulada às demandas apresentadas pelas organizações da sociedade civil.

3 (DES)CENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E OS PRINCÍPIOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA ESCOLA

A partir das reflexões conduzidas até o presente momento no presente tópico, buscar-se-á discutir a concepção de (des)centralização da gestão da política educacional e dos princípios que norteiam a democratização da escola, a partir do estudo sobre a constituição e atuação do conselho escolar.

Inicialmente, convém destacar que uma leitura mais apurada sobre o processo de descentralização identifica-se as contradições geradas pelo não comprometimento do Estado para com a busca de alternativas de soluções para as questões sociais vivenciadas pela sociedade brasileira. Assim, verificamos, na prática, a ocorrência da descentralização de poder através da desconcentração de tarefas, representando uma transferência do espaço de decisão, do nível central para as unidades executoras, como forma de reprodução da divisão do trabalho entre os que decidem e os que executam características da administração científica.

Trata-se, da transferência de tarefas para níveis inferiores do sistema, ou seja, é uma forma de centralismo de poder no cotidiano da escola. É válido ressaltar que, por meio do conselho escolar, a comunidade pode ocupar um espaço destinado à participação da comunidade e contribuir com a construção da autonomia e na construção de projetos educativos que atendam aos interesses sociais.

A escola precisa refletir sobre o seu papel social, a fim de definir caminhos para a superação de seus problemas, comprometendo-se com a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, na perspectiva de construção de uma escola crítica que desenvolve uma formação contextualizada, pautada no princípio que compreende a educação como fator de transformação social.

Faz-se necessário destacar o que está disposto na LDB nº 9394/1996 sobre o caráter descentralizador das políticas educacionais ao estabelecer que as escolas e seus atores sociais têm a responsabilidade no processo de construção do seu projeto pedagógico. Ou seja, as determinações do capital, de descentralização de poder na escola, configuram-se no espaço instituído de autonomia (Lei 9394/96, art. 15), dispondo ainda que a comunidade e a escola devem participar da construção de um espaço escolar que favoreça a convivência democrática, definindo-o como um desafio para a coletividade escolar, que precisa se apropriar das prerrogativas da descentralização, buscando de forma representativa, estimular a participação de todos nos processos de tomada de decisão sobre os problemas da escola.

3.1 Princípios da (des)centralização da gestão democrática no conselho escolar

Nesta seção analisamos que a década de 90 foi marcada pelas reformas educacionais que buscaram atender às exigências demandadas pelas transformações ocorridas no setor produtivo, decorrentes da revolução técnico-científica, a partir da modernização da gestão pública, mas sem perder sua centralidade.

Para isso, adotou-se como estratégia de descentralização a terceirização, transferindo ao setor privado e a sociedade civil algumas das atribuições do Estado, configurando a redução da ação estatal através da privatização da gestão (FARAH, 1995, p. 48-49).

Convém destacarmos que a concepção da política educacional e as medidas decorrentes dos planos governamentais foram norteadas pelo eixo da modernização da gestão, no sentido de atender às recomendações da Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtiem, Tailândia. Assim, o governo brasileiro elaborou, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos. Dentre as várias metas do Plano encontra-se a implantação de novas estratégias de gestão das escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica (BRASIL, 1993, p. 42).

A descentralização deve ser assumida conscientemente pela comunidade escolar, demonstrando que a escola pode se tornar democrática, pois esse é um momento de se apossar desses instrumentos impostos pelo capital, como diz Gramsci (1979), para transformá-los em armas de luta, disputando a direção intelectual e moral da sociedade.

O atual debate sobre a descentralização baseia-se no seguinte questionamento: A descentralização política e administrativa, determinada pela Lei 9394/96, concretiza-se nas escolas, como característica das políticas públicas? Sobre essa questão, posteriormente, no período entre 1995-1998, o MEC definiu em seu planejamento político-estratégico a orientação básica para a descentralização da gestão, com o objetivo de atingir diretamente as escolas, dando-lhes autonomia, no nível gerencial-operacional do sistema.

Essa é uma perspectiva de análise em que a escola deixa de ser uma instituição burocratizada, hierarquizada e desarticulada dos interesses sociais, e os sujeitos passam a fazer educação de forma crítica, criativa e responsável.

No Brasil, a partir de 1980, a participação amplia-se com a abertura política. Vários profissionais da educação, preocupados em construir práticas participativas na escola, debatem a importância da comunidade na escola e da escola na comunidade, buscando a democratização da escola e da sociedade. Todavia, destacamos que há pouca participação da comunidade na escola,

distanciando-se esta da construção de sua autonomia, restringindo-se às determinações legais em conformidade com o que é estabelecido pelos Conselhos de Educação, Ministérios e Secretarias.

Considerando a posição gramsciana de que o homem pode influir nos acontecimentos, desde que os compreenda, conheça suas próprias possibilidades e utilize as ideias e sua própria vontade, buscamos identificar essas prerrogativas nos resultados da pesquisa sobre a participação e atuação dos conselheiros nas decisões da escola, tomando como referência uma Unidade de Educação Básica do município de São Luís-MA.

Ressaltamos, que a descentralização se constitui o ponto central desta análise e busca enfocar a gestão democrática da escola como possibilidade de conquista da autonomia e espaço de construção da identidade institucional, a partir da participação de todos os segmentos da escola na elaboração e execução do projeto político pedagógico pelos professores, alunos, pais e funcionários.

Isto está determinado na legislação educacional, no art. 14 da LDB nº 9394/96:

os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades; enfatiza, entre seus princípios, “a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente.”

A gestão democrática foi colocada como forma de integração da educação com a organização da sociedade. O conselho escolar e a comunidade devem participar e tomar decisões coletivamente, superando a condição histórica de manutenção do *status quo*, de modo a atuar efetivamente, na proposta de transformação da sociedade como promotora da cidadania.

Segundo Carvalho (apud SILVA, 1996, p. 07), “[...] as iniciativas de participação no âmbito das escolas, dificilmente vão além do cumprimento burocrático da legislação, visto que, freqüentemente, parte-se de visões conservadoras.”

Verificamos que o distanciamento da comunidade na organização da escola é consolidado por práticas que a desconsideram como parceira na construção da identidade da escola. A *participação* é vista como a disponibilidade de pais e alunos para ajudarem como voluntários em trabalhos na escola, limpeza, reparos, festas etc. Esses aspectos precisam ser redefinidos, refletindo sobre o tipo de sociedade que a escola deseja construir.

É válido ressaltar que a preocupação pauta-se na possibilidade de as políticas públicas não terem sido compreendidas no conjunto das determinações econômicas e as soluções tomadas pela escola se ajustem às determinações do mercado, sem buscarem um projeto de humanização da sociedade. Esta preocupação deve estar presente na comunidade escolar, uma vez que, historicamente, a educação vem sendo privilégio das elites e fator de exclusão dos que não tem acesso à escolaridade e ao saber com qualidade social.

A educação e a escola devem redefinir seus papéis no sentido de se tornarem espaços participativos e instâncias de decisões coletivas. Segundo Arroyo (1979), a revolução do ensino

deve começar por sua administração, o que pressupõe a necessidade de revermos os teóricos do taylorismo, substituindo seus valores por flexibilidade, tolerância, justiça e cidadania. Faz-se necessário, também, repensar a administração da escola e da educação e seus papéis no conjunto das determinações concretas da sociedade.

No que se refere ao significado da gestão educacional, ressaltamos o significado social da escola, uma vez que esta é o *locus* privilegiado de execução e operacionalização das políticas, normas e diretrizes do sistema educacional. A escola precisa ser compreendida como uma instituição de formação humana, ou seja, todas as outras finalidades buscadas e cumpridas pela escola estão sempre vinculadas organicamente a esse objetivo (FERREIRA, 2000). Por isso mesmo a escola é uma instituição cujo papel consiste na socialização do saber sistematizado e no desenvolvimento de uma formação baseada nas dimensões científica, técnica, ética e humana, destacando os elementos cognitivos e atitudinais.

Assim, a passagem pela escola, isto é, o êxito ou o fracasso acadêmico do educando, tem influência relevante, para ele, sobre o acesso às oportunidades sociais da vida em sociedade (FERREIRA, 2000). A escola configura-se como o *locus* de reprodução ou produção de políticas, conforme afirma Hora (2001, p. 36):

[...] a escola não é apenas a agência que reproduz as relações sociais, mas um espaço em que a sociedade produz os elementos da sua própria contradição. É um *locus* em que as forças contraditórias, próprias do capitalismo, se defrontam. Na medida em que a educação é dialética e assume formas de regulação ou libertação, a escola é arena onde os grupos sociais lutam por legitimidade e poder. A escola é um espaço de livre circulação de ideologias, onde a classe dominante espalha suas concepções, ao mesmo tempo em que permite a ação dos intelectuais orgânicos rumo ao desenvolvimento de práticas educacionais em busca da democratização.

Sendo assim, a escola precisa ser construída como uma organização que está inserida na sociedade, em que as transformações no mundo do trabalho e nas relações sociais exigem novos conteúdos de formação, novas formas de organização e de gestão da educação, ressignificando o valor da teoria e da prática na administração da educação (FERREIRA, 2000). A administração da educação assume, atualmente, a responsabilidade de reconstruir um novo estatuto que assegure uma formação de qualidade para todos e cumpra sua função social e política. Quanto à gestão, a escola deve colocar em prática as diretrizes advindas das políticas que determinam o perfil do homem a ser formado.

Verifica-se, que a relação entre os significados de administração e gestão educacional que ora se apresentam como sinônimos, ora com sentidos diferentes. Bordignon e Gracindo (2000, p. 147) ressaltam que

Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; outras vezes seu uso denota apenas a intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de ‘gerência’, numa conotação neotecnicista dessa prática e,

em muitos momentos, gestão aparece como a ‘nova’ alternativa para o processo político-administrativo.

Justifica-se a utilização do termo gestão educacional pelos estudiosos ao criticar o caráter tecnicista do termo administração educacional dos anos setenta, assumindo os princípios da administração de empresas e desconsiderando o processo histórico e político da educação e a escola como prática social, espaço de democratização, de consciência social, de resistências, de contradições e de formação do cidadão.

A gestão compreendida como gerência, administração, tomada de decisão, organização, direção vincula-se à atividade de atingir seus objetivos e destina-se à promoção humana (FERREIRA, 2000). Os compromissos da gestão da escola na realização dos princípios da educação se dão por meio do “compromisso com a sabedoria de viver junto, respeitando as diferenças, compromisso com um mundo mais humano e justo para todos os que nele habitam, independentemente de raça, cor, credo ou opção de vida” (FERREIRA, 2000, p. 307).

A educação e a escola precisam superar os princípios racionais, técnicos e mecânicos e buscarem criar condições para a qualidade do processo de formação humana. O processo de democratização da escola compreende discutir o conceito e as práticas democráticas. A esse respeito, ressaltamos que a democracia é uma forma de governo político que envolve a totalidade dos cidadãos com igualdade de oportunidades, participação plena nas decisões sociais, eleição de representantes nos conselhos, visando participar das determinações das políticas locais.

Para concretização do princípio democrático que fundamenta a participação dos cidadãos, Apple e Beane (2000, p. 102) explicitam que se faz necessário

1. O livre fluxo das idéias, independentemente de sua popularidade, que permite às pessoas estarem tão bem informadas quanto possível.
2. Fé na capacidade individual e coletiva de as pessoas criarem condições de resolver problemas.
3. O uso da reflexão e da análise crítica para avaliar idéias, problemas e políticas.
4. Preocupação com o bem-estar dos outros e com o bem comum.
5. Preocupação com a dignidade e os direitos dos indivíduos e com as minorias.
6. A compreensão de que a democracia não é tanto um ‘ideal’ a ser buscado, como um conjunto de valores idealizados, que devemos viver e que devem regular nossa vida enquanto povo.
7. A organização de instituições sociais para promover e ampliar o modo de vida democrática.

A democracia não é apenas uma forma de governo, é um modo de vida, permeado por valores vivenciados pela totalidade da população em suas experiências pessoais e sociais.

A escola, como organização social, configura-se como espaço democrático em que os educadores, os alunos, os pais e demais cidadãos têm o direito à participação crítica na elaboração e execução das políticas e dos programas escolares garantindo a concretização da democratização da escola com participação da comunidade escolar nos processos decisórios da escola.

Entretanto, para garantir efetivamente uma escola democrática, faz-se necessária a criação de espaços democráticos com participação dos membros da comunidade escolar, representados nos Conselhos nas questões administrativas e políticas, posicionando-se contra todas as formas de exclusão e desigualdade vivenciadas ainda na escola e na sociedade. Ou seja, a participação da comunidade nas decisões extrapola os muros da escola e consolida-se nas definições das políticas educacionais, uma vez que devem ser garantidos tanto a ampliação do acesso quanto a democratização dos processos pedagógicos e administrativos.

Ressaltamos que a democratização do ensino com acesso à escola pelas camadas menos favorecidas e o aumento de escolas e de salas de aula fazem parte do discurso neoliberal de universalização do ensino. Porém, na prática, não atendem às condições necessárias para a sua efetivação, oferecendo salários insuficientes aos professores e condições de trabalho desfavoráveis à aprendizagem dos alunos.

Educadores defendem a democratização da escola a partir de processos pedagógicos significativos que garanta a permanência do estudante na escola e elimine o processo de exclusão, evasão e repetência. Defende ainda, a democratização dos sistemas e das escolas com a participação de pais, alunos, professores e da sociedade civil, por meio da tomada de decisões em assembléias, com eleições para diretores e eliminação da gestão burocrática.

Sendo assim, não basta criar escolas. É necessário também apoiar a criação de estruturas e processos democráticos que ofereçam experiências democráticas, alicerçadas em procedimentos que possibilitem à escola o exercício da autonomia, descentralização das decisões e gestão colegiada.

No entanto é válido ressaltarmos que a democratização da gestão da educação se consolida pelo e por meio do compartilhamento de responsabilidades. Para isso torna-se imprescindível a adoção do princípio democrático na gestão dos sistemas educacionais, conforme os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação, sintetizados da seguinte forma:

[...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios 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”, cuja primeira diretriz indica que a gestão deve “Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.

A concepção da gestão democrática, representada pela gestão compartilhada, não se desvincula do projeto articulado de educação, pois seu significado está em compartilhar e democratizar a gestão, identificando a responsabilidade e os determinantes do cenário educacional.

Logo, na gestão compartilhada a solução dos problemas está nas mãos da comunidade escolar, na perspectiva de buscar os meios para melhorar o desempenho da escola. Nesse modelo, a

participação representa o dever de ofício para uns e voluntariado para outros, revelando uma falaciosa concepção que afasta a ideia de controle social (MELO, 2000).

Por isso, o projeto político-pedagógico, espaço privilegiado para a escola pública se definir em seus objetivos, sua organização e forma de gestão não encontra ressonância na gestão compartilhada. Sumária e sutilmente, sem ser descartado de todo, ele é secundarizado e substituído em grande escala, pelo famoso Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE). Trata-se de um plano de metas, colocado no pragmatismo dos resultados estatísticos e na paranóia da otimização e da eficiência a qualquer custo. (MELO, 2000, p. 246-247).

A concepção de compartilhar responsabilidades expressa o voluntariado, com uma gestão fundada na participação esporádica e filantrópica, marcada pela desprofissionalização dos educadores, uma vez que qualquer voluntário pode executar ações sem habilitação.

Além disso, Melo (2000, p. 247) enfatiza que

Outro projeto, este de iniciativa do Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que causou grande resistência nas escolas, é o das Unidades Executoras, entidades de direito privado, com personalidade jurídica própria, constituídas no interior das escolas para gerir os recursos do FNDE, porém com condições de buscar outras fontes de recursos para a escola. O autoritarismo na implantação desse programa chegou às raízes da pressão econômica, com retenção de verbas para as escolas que não implantaram as tais Unidades Executoras, e de disputas judiciais. Infelizmente, na maioria dos casos, prevaleceu a posição do governo e hoje temos, em muitos estados e municípios, oficialmente instalada a gestão privada do espaço da escola pública.

Destaca-se, ainda, outro projeto, o Renageste (Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional), criado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), visando estimular parcerias entre o público e o privado, premiações públicas por mérito em gestão compartilhada, descentralização da gestão, cultura do sucesso e a participação das empresas para a recuperação física das escolas, doação, instalação e manutenção de equipamentos e atividades educacionais.

Esses programas e projetos de gestão compartilhada não garantem participação da comunidade na sua elaboração, nem possibilita críticas ou alterações, uma vez que os educadores são meros executores e a comunidade é apenas convidada. Para garantir os princípios e práticas da gestão democrática educacional pressupõe-se uma mudança de atitude. Sendo assim, faz-se necessário analisarmos a comparação entre o paradigma de gestão vigente (tradicional) e o emergente (novo), indicados por Bordignon e Gracindo (2000, p.153-154):

ASPECTOS DA GESTÃO	ENFOQUES E ATITUDES	
	PARADIGMA VIGENTE-(Tradicional)	PARADIGMA EMERGENTE-(Novo)
Relações de poder	Verticais	Horizontais
Estruturas	Lineares/segmentadas	Circulares/integradas
Espaços	Individualizados	Coletivos
Decisões	Centralizadas/imposição	Descentralização/diálogo/negociação
Formas de ação	Autocracia/paternalismo	Democracia/autonomia
Centro	Autocentrismo/individualismo	Heterocentrismo/grupo-coletivo
Relacionamento	Competição/apego/independência	Cooperação/cessão/interdependência
Meta	Eliminação de conflitos	Mediação de conflitos

Tipo de enfoque	Objetividade	Intersubjetividade
Visão	Das partes	Do todo
Objetivo	Vencer de – convencer	Vencer com – co-vencer
Consequência	Vencedores – perdedores	Vencedores
Objeto do trabalho	Informação	Conhecimento
Base	À-ética	ética
Ênfase	No TER	No SER

No contexto dos paradigmas, percebe-se que a gestão da escola tem balizado suas práticas sociais a partir das concepções de gestão propostas por Libâneo (2003). Alguns gestores ainda concebem a gestão com a **concepção técnico-científica** (relação hierárquica com processos verticalizados de poder etc) e outros se pautam na **concepção sociocrítica** (perspectiva democrática que considera o homem um ser social e histórico; relação de poder horizontal com estruturas integradas, espaços coletivos, partilha de poder, co-responsabilidade, decisões colegiadas e interdependência dos atores sociais etc). A busca pela ruptura com o paradigma vigente e tradicional é o grande desafio do novo gestor, que deve fundamentar seu trabalho com competência técnica e a compromisso político, tendo como princípios da gestão democrática, a participação e a autonomia dos atores sociais.

Destacamos os princípios da gestão democrática, ressaltados por Bordignon e Gracindo (2000), quando afirmam que eles devem estar voltados para a inclusão social; fundados no modelo cognitivo/afetivo; ter clareza de propósitos, subordinados aos interesses dos cidadãos a que servem; respaldados em processos decisórios participativos e tão dinâmicos quanto a realidade, geradores de compromissos e de responsabilidades; com processos autoavaliadores, geradores da crítica institucional e fiadores da construção coletiva.

A gestão dos sistemas de ensino e da escola deve coordenar a construção, o acompanhamento e a avaliação do projeto de educação a partir do paradigma de homem e sociedade. Essa proposta deve estar no Plano Municipal da Educação³¹ e no Projeto Político-Pedagógico da escola, superando o modelo burocrático e privilegiando processos democráticos de participação do Conselho Escolar.

Nesse entendimento, Bordignon e Gracindo (2000, p. 159) ressaltam que:

A gestão do sistema municipal de educação requer um enfoque que implique trabalhar decisões a respeito do rumo futuro e se fundamenta na finalidade da escola e nos limites e possibilidades da situação presente. Para isso, trabalha visualizando o presente e o futuro, identificando as forças, valores, surpresas e incertezas e a ação dos atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso.

³¹ Em 2002, o Plano Municipal de Educação foi iniciado com seminário e participação de instituições e da sociedade civil, porém, apesar de ter sido diversas vezes revisado, até a presente data, ainda não foi enviado ao Conselho Estadual de Educação para análise e aprovação.

O exercício da gestão democrática nos sistemas educacionais e nas escolas deve compreender que o individualismo e a acomodação precisam ser substituídos pelo trabalho coletivo, com crítica e responsabilidade social. Faz-se necessário compreender que o gestor democrático é aquele que está na liderança, a serviço da comunidade escolar para estimular o desenvolvimento de ações criadoras e criativas. A gestão democrática está articulada ao compromisso sociopolítico e aos interesses coletivos dos profissionais da educação, percebendo que a solução dos problemas está para além dos muros da escola.

Por isso, torna-se imprescindível que o gestor educacional compreenda a dimensão política de sua ação administrativa, garantindo a ação participativa e rompendo com a rotina alienada da burocracia dominante nos espaços escolares. É necessário construir uma gestão descentralizada que propicie aos componentes da comunidade escolar o alcance de metas construídas, coletivamente, no projeto político-pedagógico.

Questionamos a concepção de descentralização adotada, discutindo que sua finalidade é a desconcentração, conforme afirma Cassassus (1995), como forma de transferir o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras. Trata-se de uma transferência de responsabilidade para níveis inferiores em uma mesma organização. Diante das contradições, é válido ressaltar que já se percebem algumas formas de participação como os fóruns que contribuem para o movimento democrático e participativo, apesar de ainda não se ter o poder decisório.

Na descentralização não há relação de hierarquia com a administração central, tendo a capacidade de agir e deliberar em nome da escola. Consiste na distribuição de atribuições e competência própria que não decorre da União nem se subordina a ela, mas encontra seus fundamentos na Constituição Federal, pois possui autonomia e descentralização política, sem subordinação a outras normas. Já a desconcentração mantém a subordinação dos órgãos que compõem a hierarquia, tirando do centro do poder um grande volume de atribuições, porém permanecendo ligada à administrativa central.

Verificamos que a relação da escola com a administração das Secretarias tem se dado mais como controle burocrático do que apoio efetivo às escolas, configurando-se como descentralização controlada e voltada aos interesses do Estado.

Assumir o espaço de autonomia requer a superação da relação burocrática entre a escola e a comunidade, no sentido de reunir interesses e projetos comuns, dividindo papéis e tarefas entre si, de modo que a participação seja consciente e construa a cidadania com postura política e democrática. Conforme enfatiza Bobbio (2000), é o governo do conjunto dos cidadãos em contraposição ao governo de poucos a quem cabe, em última instância, o direito de tomar decisões coletivas.

Assim, questionamos o conselho escolar como instância de participação: Quais são os problemas da escola? Quais projetos são desenvolvidos para solucioná-los? A partir da sua constituição, quais foram os avanços e impasses na gestão da escola?

Buscando respostas a estas problematizações e questionando também o papel da sociedade frente às políticas de descentralização impostas pelo Estado neoliberal, que transfere a responsabilidade da educação à comunidade, consolidando a política do Estado mínimo, por compreender que esse processo favoreceu a redução do papel do Estado no mundo da economia, em que os governos acabaram anulando as conquistas históricas, privatizando empresas e reduzindo a tributação, ou seja, o Estado mínimo passa a não ter mais obrigação de promover o bem-estar social e o desenvolvimento produtivo.

A escola perde seu espaço instituído ao reproduzir a sociedade desigual e excludente. Faz-se necessário ter consciência da necessidade da formação de cidadãos para atuarem na sociedade frente ao mundo globalizado e tecnológico, cujas exigências de conhecimento e de compreensão da realidade requerem a superação de uma escola reprodutivista e sem preparo para enfrentar os desafios advindos da realidade social, política, econômico e cultural.

Por conseguinte, ressaltamos que na escola "a descentralização neoliberal tem como base uma filosofia individualista e é importante diferenciá-la das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas" (BIANCHETTI, 1999, p. 104).

Na primeira visita à escola pesquisada observamos que há avanços e dificuldades na gestão escolar, uma vez que há um clima voltado para a construção do trabalho em equipe, e outros, com práticas isoladas, o que demonstra a necessidade de compreender a realidade no conjunto das determinações econômicas e políticas. Contudo ressaltamos que no decorrer da realização da pesquisa dirigimos o foco das observações para a atuação do conselho escolar como possibilidade de participação e de democracia.

É oportuno destacar que a descentralização, determinada pelas relações de produção orientada pela ideologia neoliberal da globalização e do capital, não corresponde à autonomia, como sinônimo de independência e liberdade. Ou seja, a escola deve, criticamente, analisar com os profissionais da educação as possibilidades reais da efetividade da democracia, a partir das políticas educacionais, tal como estão definidas hoje.

3.2 Implementação da política educacional a partir dos anos de 1990: (des)centralização do poder ou (des)concentração de atividades?

Nesta seção analisamos as mudanças na forma de gestão das políticas públicas no Brasil, discutindo como elas emergiram com a crise econômica e se legitimaram a partir da década de 80.

Na década de 90 acelerou-se o processo de redefinição de políticas educacionais, a partir da modernização do Estado e racionalidade na gestão, conforme enfatiza Draibe (1999), por meio dos processos de desconcentração do poder decisório de suas estruturas organizacionais e de descentralização federativa de sua administração, em contraposição ao sistema autoritário da política de décadas anteriores.

Ainda segundo a autora (1999, p. 69):

[...] a **descentralização e a desconcentração da política educacional** constituíram-se metas indissociáveis da reorganização da área educacional do país, pois o ensino fundamental, até então, era organizado segundo um padrão concentrado de poder, de recursos e de instrumentos de decisão e gestão nas secretarias estaduais de educação - nos casos das redes estaduais - e nas prefeituras - no caso das municipais. Por essa razão, nem a escola nem a comunidade escolar próxima gozavam de qualquer autonomia em matéria financeira, administrativa e mesmo pedagógica. (grifo nosso)

Para Castro (1999, p. 111), dois consensos foram feitos a respeito de educação pública. O *primeiro*, relativo à importância da qualidade da educação e de seu caráter generalista, levando em consideração o contexto internacional cada vez mais competitivo. O *segundo*, sobre a necessidade de reestruturação dos sistemas de gestão e financiamento das políticas educacionais, com ênfase na redefinição dos papéis do Estado e das esferas subnacionais no tocante ao planejamento, à implementação e à avaliação dos programas governamentais.

Entretanto, desde a Constituição Brasileira de 1988 já se configurava o Estado com tarefas descentralizadas para os poderes Estaduais, Municipais e da União, numa relação colaborativa e não impositiva. Verifica-se que os preceitos legais não foram suficientes para garantir maiores recursos para a educação.

A esse respeito, Costa (1999, p. 7) reafirmou que esta reestruturação declarava objetivos educacionais de universalização, melhoria da qualidade e aumento da equidade da educação básica.

A LDB nº 9394/96 preconiza a gestão democrática e a descentralização administrativa do sistema de ensino com autonomia, determinando a redistribuição de responsabilidades nas três esferas de governo, sendo a União responsável pela manutenção do ensino superior e os Estados e Municípios pela educação fundamental. Nos Municípios, a prioridade está no ensino fundamental e educação infantil, abrangendo creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escolar para crianças de 4 a 6 anos. Os Estados são responsáveis pelo ensino médio, devendo colaborar com os municípios na responsabilidade de oferta do ensino fundamental.

Com a finalidade de garantir a utilização dos recursos reservados à educação, a LDB nº 9394/96 definiu o que se admitia como despesas próprias de manutenção e desenvolvimento do

ensino as que se destinam a: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de bens e serviços de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; execução de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender aos itens já mencionados; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Para ampliar essa política educacional no Brasil, o MEC lançou programas de interação entre escola e comunidade, todavia com caráter fiscalizador. Draibe (1999), discorrendo sobre o lançamento de programas em apoio à descentralização e desconcentração do ensino pelo MEC, ressalta que

No plano pedagógico foi feita a definição de um quadro referencial para os conteúdos do ensino (Parâmetros Curriculares Nacionais). Na dimensão dos recursos e gastos, houve a alteração da lei do financiamento educacional, mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização (Lei de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério³²). No plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino, foi construído e dinamizado um sistema de estatísticas e de avaliações educacionais (Sistema Nacional de Avaliações Educacionais³³), além de se ter radicalizado a descentralização de programas federais que apoiavam o ensino fundamental (dinheiro na escola, merenda escolar, capacitação docente à distância pelo TV escola, dentre outros).

³² O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica. <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/>

³³ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O Sinaes reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais e dos cursos. As informações obtidas são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições. Os processos avaliativos do Sinaes são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). <http://portal.mec.gov.br>

Apesar de as propostas enfatizarem o discurso da descentralização, percebemos que ainda vigora a desconcentração. Costa et al (1997, p. 21-22) destaca ainda que

[...] a **descentralização** deveria propor um modelo político-administrativo de redistribuição de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, com a redistribuição de poder e re-divisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema, sendo uma política instrumental e não um fim em si mesmo. Simultaneamente, a **desconcentração** deveria transferir o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras (níveis inferiores de uma mesma organização), mantendo, portanto, uma subordinação entre centro e periferia. (grifo nosso).

Enfatizamos que o modelo de “descentralização” da gestão democrática da escola não teve essa consequência lógica na qualidade do ensino, sendo então discutida sua efetividade, ao comparar as ações propostas e os resultados alcançados para sua materialização, uma vez que predominou a desconcentração da gestão.

Costa (1997) afirmou ainda que uma política de descentralização do ensino implica em

- **termos técnicos e econômicos:** na garantia da equidade e da melhoria da qualidade do ensino; na reformulação radical nas funções atribuídas aos diferentes órgãos de um mesmo sistema; na garantia de apoio técnico-financeiro às unidades descentralizadas; na instituição de mecanismos de repasse financeiro em todos os níveis, associados a mecanismos de monitoramento e avaliação; no aumento do volume de recursos financeiros disponíveis às unidades descentralizadas/desconcentradas.
- **termos pedagógicos:** no fortalecimento e na autonomia das instâncias responsáveis pela orientação pedagógica; na busca de alternativas próprias e locais para o equacionamento dos problemas de escolarização; na instituição de programas de *apoio* às unidades descentralizadas/desconcentradas tais como avaliação de desempenho e capacitação de docentes e especialistas.
- **termos políticos e culturais:** na construção de canais de informação e comunicação para a ampliação da participação; na elaboração de instrumentos efetivos de participação local; na integração desses segmentos à vida e aos cotidianos escolares.

Esses termos explicitam de fato como deveria a gestão e o conselho escolar conduzir as ações na escola. Ao discutir a descentralização, Borghi (2000) ressalta que vários autores têm destacado que a sua implementação é dificultada em razão: da inexperiência e incompetência do poder municipal para gerir a educação; da falta de recursos financeiros e humanos, especialmente, nos municípios mais pobres; da transposição do tradicional autoritarismo central para o nível municipal; da política de troca de favores e clientelismo, dentre outros.

Assim, verifica-se o desencontro entre a efetividade da descentralização e a proposta de democracia do governo, resultando na incompatibilidade entre processo histórico e sua lógica funcionalista.

Isso é explicado por Faoro (1976, p. 96) ao destacar que temos

[...] impregnado em nossa história uma longa cultura política autoritária e patrimonialista, ilustrada pelo coronelismo. Tem-se ainda na base da história nacional um modelo escravista e de subordinação entre as classes sociais, além de uma herança histórica de exclusão educacional, política e decisória da maior parte economicamente desfavorecida do país.

Sendo assim, faz-se necessário avaliarmos o modelo de descentralização implementado no país e seu contexto sociopolítico-histórico, na perspectiva de verificar seus equívocos, uma vez que acreditamos que a democracia pode ser inaugurada com cidadania e equidade.

Este trabalho buscou verificar a atuação do conselho escolar para compreender como se operacionaliza na democratização da gestão escolar, uma vez que, no contexto neoliberal das políticas do Estado, evidencia-se uma oscilação entre a centralização e a desconcentração, entre responsabilidades e competência decisória da escola e da comunidade escolar.

Verificamos que nesse movimento as decisões partem do centro das instâncias superiores para a base, caracterizando a descentralização de ações e, ao mesmo tempo, a concentração de decisões em nível acima das escolas. Nesta lógica, os sistemas e as escolas avançam na perspectiva burocrática, contudo não se conquista o verdadeiro espaço de decisão da coletividade em busca da descentralização e da democratização da gestão escolar.

A reestruturação da política de gestão a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96 e Emenda Constitucional n.º 14 que definiu responsabilidades educacionais nos três níveis de governo instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Para o controle do Fundo, cada município deveria construir o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, composto de, no mínimo, quatro membros que representassem a Secretaria Municipal de Educação, os professores e os diretores das escolas, os pais de alunos e servidores das escolas públicas do ensino fundamental e um representante do Conselho Municipal de Educação.

Segundo Draibe (1999), foi a partir desse novo sistema de transferências intergovernamentais de recursos que a descentralização via municipalização passou a ser fortemente induzida no território nacional. Entretanto, observa-se a inexistência de uma política efetiva de descentralização do sistema educacional brasileiro.

Em substituição ao FUNDEF, o FUNDEB foi criado pelo Inep em 2007, o IDEB³⁴ sintetiza dois conceitos importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e média de desempenho nas avaliações do Inep, do Saeb e da Prova Brasil.

³⁴ A série histórica de resultados do IDEB se inicia em 2005, a partir das metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional de 5,8 registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022. <http://portalideb.inep.gov.br/>

Município	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SAO LUIS	3.6	4.0	4.3	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

Na primeira fase do ensino fundamental, o Ideb do país passou de 4,2 para 4,6, superando a meta prevista para 2009 e atingindo antecipadamente a de 2011. A análise do crescimento desse nível mostra que a elevação de notas dos estudantes nas provas responde por 71,1% do acréscimo no Ideb. O percentual de 28,9% da evolução se deu em razão da melhora nas taxas de aprovação escolar.

Nos anos finais do ensino fundamental, o Ideb do País evoluiu de 3,8 para 4,0, superando a meta para 2009 e também ultrapassando a de 2011, que é de 3,9. O aumento nas notas que os estudantes obtiveram na Prova Brasil explica 64% desse crescimento, enquanto os outros 36% são decorrentes da melhora nas taxas de aprovação. No caso do ensino médio, o Ideb do Brasil avançou de 3,5 para 3,6, superando a meta nacional de 2009. O crescimento na faixa ocorreu em razão do desempenho dos estudantes, que contribuiu com 57,9% no aumento do indicador.

Em São Luís, as notas obtidas na 4^a.série/5^o.ano e 8^a.série/9^o.ano, respectivamente foram:

	Ideb Observado			Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SAO LUIS	2.9	3.5	4.1	2.9	3.0	3.3	3.7	4.1	4.3	4.6	4.9

Observa-se que o IDEB do município de São Luís obteve o resultado superior as metas projetadas, no entanto, isso não quer dizer que podemos interpretar que bons resultados no IDEB garantam a qualidade no ensino. A evolução das notas não é acompanhada por equidade, ou seja, dentro de uma mesma rede, há uma grande variação de resultados entre as escolas. "Embora as notas estejam crescendo, as desigualdades entre as escolas não estão sendo reduzidas", aponta o conselheiro do Todos Pela Educação, Mozart Neves Ramos e continua, comparando "Já vi situações de escolas que ficam no mesmo bairro, eram separadas apenas por um muro, e uma tinha um resultado excelente e o da outra era pífio. A diferença é que em uma delas havia o **trabalho de um gestor que tinha liderança entre os professores e se articulava com a comunidade**". (AGÊNCIA BRASIL, 2011)

Essa análise é confirmada pela Unidade de Educação Básica Rubem Goulart que obteve os seguintes resultados na 4^a.série/5^o.ano e no 8^a.série/9^o.ano, respectivamente:

	Ideb Observado			Metas Projetadas							
Escola #	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
UEB Rubem Goulart	4.0	5.0	5.3	4.0	4.4	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2

Escola ➦	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
UEB Rubem Goulart		4.4	4.6		4.5	4.7	5.0	5.4	5.6	5.8	6.1

Verifica-se que a escola pesquisada obteve um resultado superior em relação às demais escolas municipais de São Luís-MA. Sabemos que esses dados são significativos, mas que precisam criticamente ser analisados e aliados a outros condicionantes da política educacional, uma vez que o objetivo deve ser focado explicitamente na qualidade social e não no formato classificatório do ranking de instituições escolares e municípios. Afinal, os dados sozinhos não retratam a qualidade social da educação com equidade.

No que concerne às escolas de ensino fundamental e médio, coube-lhes a gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, bem como a elaboração e a execução de sua proposta pedagógica. Ao professor, cabe o cumprimento de seu plano de trabalho e promoção de meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento, promovendo a integração entre escola, família e comunidade.

Faz-se necessário discutirmos as prioridades definidas pelas políticas determinadas pelo capital com a sociedade e a escola com seus profissionais, de modo a compreender que o processo de globalização é acompanhado por esforços de pseudo democratização, de fortalecimento do Estado, podendo ser revertida essa situação a partir de cidadãos politicamente preparados para assumir o controle social do Estado e das próprias instituições.

Saviani (1986) destaca que existem pelo menos duas formas teóricas para se abordar as questões educacionais: uma mais lógica, atenta à coerência interna da proposta, e outra mais histórica, preocupada, especialmente, com a relação e a coerência que a proposta tem com o seu entorno.

Portanto, é urgente o debate sobre as perspectivas educacionais, no sentido de implementar no país uma política nacional democrática comprometida com a vida de seu povo e com propostas que transcendam os muros da escola.

Nos próximos capítulos aprofundaremos a discussão acerca das relações de poder entre o conselho escolar e o sistema municipal de educação, destacando as proposições da política municipal de educação. Em seguida, abordaremos a gestão da política educacional no cotidiano da escola, ressaltando a perspectiva democrática no conselho escolar apresentando os resultados da pesquisa e discutindo a relação entre os discursos e as práticas cotidianas dos profissionais da educação na gestão da política e da escola, em São Luís-MA.

4 CONSELHO ESCOLAR E AS RELAÇÕES DE PODER NO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS-MA

Tudo o que apreciamos e de que padecemos na realidade foi criado pelo homem, exceto a natureza intocada. Os valores, as ideologias, as instituições, as organizações, os sistemas, os partidos políticos, o poder de uns e a fraqueza de outros, os bens e os serviços, são parcelas resultantes de um processo de produção social muito complexo.

Nada se cria do nada: o que existe foi criado a partir dos mais variados recursos escassos – o poder político, os conhecimentos, as capacidades organizacionais, os recursos econômicos e o tempo, dentre outros. **O ator desse processo de produção social é o homem**, que se expressa mediante organizações e indivíduos que se destacam na luta para alcançar objetivos que são, às vezes, transitoriamente incompatíveis, às vezes, de transitória orientação cooperativa. Esse processo de produção social é um jogo e conjuga muitos atores que não necessariamente obedecem a uma mesma ordem.

Carlos Matus

Considerando que o presente capítulo aborda as relações de poder entre o sistema municipal de educação de São Luís-MA e o conselho escolar, aborda-se a relação hierárquica existente no ambiente escolar que revela a concepção da disciplina que a norteia. E como a mesma está presente no cotidiano da escola alicerçando o sistema educativo, esta se insere na organização efetivando-se através da constante vigilância que é exercida pelo staff gerencial. Com vistas a construir uma visão mais aprofundada a respeito dessas relações, faz-se necessário estabelecer um paralelo entre as relações de poder que envolvem a gestão da SEMED e a gestão do conselho escolar. Assim, refletir-se-á sobre as proposições da gestão da política educacional do município de São Luís-MA, analisando suas repercussões no cotidiano da escola.

Ao analisarmos as contribuições de Foucault (1981) sobre as relações de poder, identificamos que esse pensador faz uma analogia entre o sistema escolar e o sistema penitenciário, discutindo o objetivo da readaptação e integração de ‘corpos dóceis’ à sociedade. Segundo Bourdieu (1977), as relações de poder ocorrem até inconscientemente, sob a forma do poder simbólico, outras vezes de forma explicitada, como poder formal e legal. Compreender o porquê da ênfase das escolas na questão hierárquica e entender como as mesmas exercem esse poder é o escopo desse capítulo, e assim recorre-se aos conceitos de poder, vigilância e obediência.

De acordo com os pensadores citados anteriormente, as relações de poder acontecem na escola, tanto na interação do dia a dia por meio do poder simbólico, quanto na luta por posições de poder ou imposição de ideias, buscando sempre desvendar o poder, revelando-o.

4.1 As proposições da gestão da política educacional do município de São Luís e as repercussões na gestão e no conselho escolar

Considerando os objetivos do presente estudo, faz-se necessário que situemos o contexto histórico de implementação da gestão da política na rede municipal de São Luís - SEMED³⁵, mais especificamente tomando como marco temporal de análise a partir de abril de 2002/2008, quando assumiu o novo Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA.

³⁵ SEMED – Secretaria Municipal de Educação do município de São Luís, A Semed é um órgão público responsável pela educação nos níveis infantil e fundamental e nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos. Atualmente, possui sob gestão 05 edifícios administrativos, 170 unidades de Educação Básica e aproximadamente 60 anexos de escolas, mais de 8 mil profissionais do Magistério e cerca de 113 mil alunos. Todos os programas e projetos desenvolvidos na rede municipal de ensino têm como base a macro-política da instituição, o “São Luís, Cidade que Educa e Aprende”. Este programa é norteado pelos eixos Formação Continuada, Avaliação, Gestão e Rede Social Educativa, que articulados aos programas e projetos desenvolvidos na rede municipal de ensino, visam ao aperfeiçoamento progressivo e gradual do sistema educacional de São Luís. Para desenvolver e implementar a gestão da política pública educacional, a Secretaria Municipal de Educação conta com uma

Dentre as várias iniciativas adotadas no período, destaca-se o Programa São Luís Te Quero Lendo e Escrevendo, que foi concebido no âmbito das atividades dos profissionais da Rede e em ‘parceria’ com a Assessoria da Abaporu – Consultoria e Planejamento em Educação. Esta empresa foi apresentada como ‘uma instituição cujos profissionais haviam participado da elaboração e implementação de políticas importantíssimas no Ministério da Educação, especialmente os PCN e os PCN em Ação’. (SEMED, 2004).

No livro publicado pela Secretaria Municipal de São Luís, referente ao PSLTQLE³⁶, intitulado: ‘Formação dos educadores: uma ação estratégica e transversal às políticas públicas para a educação’, é destacado logo na Introdução que o Programa reflete ‘a política de desfragmentação’. A **desfragmentação**, entendida como uma **ação de reorganizar a da política educacional de São Luís**, se justifica na perspectiva de legitimar a Política Nacional de Educação advinda dos organismos internacionais. A empresa Abaporu foi contratada justamente por ter a qualificação e a experiência exigidas.

Faz-se necessário uma ampla discussão sobre a concepção de gestão democrática para que de fato se consolide o rompimento com a fragmentação, característica que permeia o serviço público, buscando a articulação das ações entre a comunidade – escola – SEMED, de forma a superar as práticas cristalizadas de centralização do poder.

Nesta publicação, logo na introdução, o Secretário ressalta a importância do planejamento

A primeira programação que fizemos foi elaborar um cronograma de visitas a todos os espaços institucionais da Secretaria: os administrativos, e, principalmente, as unidades escolares.[...] Planejamos, desde o início, todas as nossas atividades. **Planejamento este necessário para lermos e escrevermos com legitimidade a realidade que iríamos enfrentar no dia a dia da gestão da política de educação desenvolvida pela Prefeitura de São Luís.** (SEMED, 2004, p. 15-16)

Para realização do diagnóstico da rede, o ponto de partida e chegada foi o aluno. Durante as visitas do Secretário às escolas foi solicitado aos gestores que sugerissem aos alunos que escrevessem ao Secretário sobre educação, a escola, as necessidades destes e os sonhos. E foi

estrutura administrativa, dividindo-se em superintendências, assessorias, coordenações e setores. **MISSÃO:** A Semed é um órgão público que tem como objetivo garantir educação à sociedade ludovicense nos níveis de ensino infantil e fundamental, bem como nas modalidades de educação de jovens e adultos e educação especial, assegurando aos mesmos um ensino de qualidade que desenvolva o exercício da cidadania. **VISÃO:** Tornar-se referência nacional na área da educação através de programas e projetos que fomentem e promovam o aprendizado e a inclusão social. **VALORES:** Valorização do ser humano; Valorização do magistério; Inclusão social; Gestão democrática; Transparência; Solidariedade. <http://www.semed.saoluis.ma.gov.br/>

³⁶ Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo, representou a política municipal de educação de São Luís-MA, no período de 2002/2008, conforme explicitado na p.8.

através da leitura dessas correspondências que se deu a identificação da realidade escolar da rede pública da Prefeitura de São Luís

[...] Por meio desses textos, foi possível não só verificar o desempenho dos alunos em relação ao nível de letramento, à capacidade de raciocínio lógico, à coesão textual, à ortografia e às questões gramaticais, como também sua visão dos professores, da escola que tinham e da escola que queriam. Passamos a conhecer melhor as dificuldades pessoais: o desemprego dos pais, a falta de recursos para pagamento do transporte coletivo, a fome, a violência que enfrentavam em suas comunidades. [...] Interessante é que pediam muitíssimas coisas, mas nunca para si individualmente – suas demandas sempre foram dirigidas para a solução de **interesses coletivos ou de suas famílias**. Quando solicitavam algum benefício ou atendimento sempre o faziam em nome de todos. (SEMED, 2004, p. 16)

Ainda nesta publicação, o Secretário de Educação ressaltou sua percepção da realidade educacional construída a partir da leitura das cartas recebidas dos alunos, destacando que:

Essa leitura, sem dúvida, nos permitiu, muito aceleradamente, bons elementos para objetivas **tomadas de decisões**. Os alunos nos ajudaram a perceber a necessidade da **construção de uma política educacional de caráter sistêmico**, isto é, uma política capaz de desfragmentar programas, projetos, atividades e ações, articulando meios possíveis de potencializar a verdadeira função social da escola. (SEMED, 2004, p.17)

Fazendo um recorte no texto escrito pelo Secretário, Secretária Adjunta e Coordenadora do Programa fica evidenciado que o modelo a ser proposto de gestão se configurava na abordagem sistêmica/sistema aberto da administração, baseada na teoria geral de sistemas, que se pauta na teoria do desenvolvimento organizacional, com enfoque na mudança organizacional planejada e com ênfase nas pessoas, no homem funcional.

O ex-Secretário, a partir das cartas dos alunos, destacou como providências a serem tomadas **‘De imediato compreendemos a necessidade de se realizar uma reforma nas unidades escolares e gestoras, tanto na área pedagógica como financeira e administrativa’**. É válido ressaltar a preocupação do mesmo com a continuidade das ações da gestão da política anterior, quando destaca que [...] Na verdade, já havia sido elaborado pela administração anterior um esboço de proposta para essa finalidade. Alteramos o conteúdo da proposta encontrada e **focamos a necessidade de mudança na cultura da instituição**. (SEMED, 2004, p. 17). A reforma explicitada na estrutura de gestão se consolidou com a Lei n. 4.125, de 23 de dezembro de 2002.

O conhecimento da realidade e as indicações feitas pelos pais, alunos, professores e gestores das necessidades e dificuldades enfrentadas pelas escolas orientaram o caminho a ser percorrido, possibilitando assim que fosse traçado o grande desafio da política educacional de São Luís: além da reforma nas áreas pedagógica, financeira e administrativa, a necessidade de mudança na cultura da instituição. A partir dessa tomada de posição pela SEMED questionamos: como se muda uma cultura institucional? Seria pelo plano de gestão?

A esse respeito então o Secretário destacou que

No **plano de gestão escolar** também tivemos que modificar a situação encontrada: os salários dos gestores encontravam-se muito baixos – em média, menos da metade do que ganham atualmente -, a insuficiente manutenção dos espaços físicos era motivo constante de insatisfação e rebaixamento da auto-estima dos que ali trabalhavam, a **falta de agilidade no atendimento às demandas resultava de uma ação desarticulada entre o tempo da escola e o tempo da burocracia administrativa e financeira.** (SEMED, 2004, p.18).

O documento ressalta preocupações não somente com a questão salarial dos gestores escolares, mas ainda com a agilidade os processos burocráticos, administrativos e financeiros na escola, enfatizando que

Foi preciso melhorar essa situação e tivemos que, de um lado, [...] **mobilizar recursos financeiros para viabilizar as ações e, de outro, atuar objetivamente no sentido de estimular mudanças de concepções e posturas centralizadoras para que se tornassem participativas e democráticas, o que demandou agendas comuns e planejamento compartilhado, coletivo e estratégico.** Da lamúria e das queixas iniciais, passamos para uma gestão mais formativa, propositiva. (SEMED, 2004, p. 18).

Fica evidenciado o quanto as reformas neoliberais permeiam as propostas das políticas públicas de educação quando *‘estimulam as mudanças de concepções e posturas centralizadoras para se tornarem participativas e democráticas’*, cumprindo a agenda das organizações multilaterais que incentivam a desresponsabilização com a política, focalizando-se na fiscalização e controle das ações da escola.

Questiona-se então: E a gestão da escola e do conselho escolar, como se situam diante dessa proposta?

No capítulo 6, “Formação dos gestores das escolas – entre o possível e o necessário...”, do livro publicado pela SEMED, é destacado na proposta que

implementar uma nova concepção de gestão participativa vai muito além de discutir exaustivamente conceitos e/ou problematizar questões no espaço de formação; é necessário um diálogo permanente entre o espaço de formação e escola, para buscar caminhos de superação de um processo, autorizado historicamente, em que **a gestão de sala de aula e a gestão escolar reproduzem a cultura institucional predominante, nem sempre a favor da aprendizagem de todos os seus sujeitos.**

Questiona-se então: E o conselho escolar, como se situa diante dessa proposta?. Ainda no capítulo 6 é ressaltado que *‘construir uma concepção de gestão democrática sem discutir os princípios de autonomia que norteiam as **práticas na organização do espaço escolar concebido, percebido e real***³⁷ - seja do ponto de vista da SEMED ou do entendimento que as escolas atribuem a eles – é minimizar a questão e mascarar o que de fato se tem feito em nome da ‘tão falada autonomia’’.

Nessa perspectiva, o documento já demonstra a preocupação com o **mascaramento** do princípio da autonomia e as práticas de gestão. A esse respeito, questiona-se: como traduzir a

³⁷ A proposta ressalta este conceito utilizado por Odete Carvalho de Lima Seabra in ‘Henry Lefebvre e o Rotorno à dialética / A insurreição do Uso’ - 1996

proposta em objeto, objetivos e conteúdos no espaço de formação dos gestores de escola? A proposta enfatiza a organização do espaço escolar a partir do **projeto político-pedagógico explícito e compartilhado**, destacando que a autonomia da escola deriva da autonomia dos atores que lhe dão significado. Ressalta-se, ainda, que a concepção de gestão democrática se efetiva com a transformação da cultura organizacional.

O capítulo 7, intitulado Rede Social Educativa – Para converter velhas bandeiras em novas possibilidades, é o eixo do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo, que tem o objetivo de constituir espaços reais de interação entre a escola e a comunidade. Neste capítulo é destacado que as ações de parceria entre a escola e a comunidade visam fortalecer o projeto político-pedagógico da escola e da gestão de sala de aula.

É válido destacar que foram apresentadas dificuldades na implantação do Eixo Rede Social Educativa, dentre elas, ‘trabalhar a concepção de relação escola-comunidade numa perspectiva descentralizada, autônoma e democrática, quando por questões históricas essa relação é trabalhada de forma assistencialista, centralizadora.’ De início, houve uma certa ‘confusão entre descentralização e desresponsabilização. Em nome da descentralização, muitos atores – tanto da escola como da comunidade – se furtavam das suas responsabilidades.’

Isso evidencia que a concepção de gestão (técnico-científica ou sociocrítica) de cada diretor de escola irá influenciar nas práticas de execução do projeto político-pedagógico, ou seja, a comunidade escolar e local somente participará do processo decisório se houver um gestor que conceba a gestão democrática balizadora de suas ações, em que de forma descentralizada e parceira os atores efetivamente são convidados a participar da vida da escola e do seu entorno.

O Conselho Escolar foi destacado como instância em que a relação escola-comunidade se concretiza em todos os âmbitos – formal e informal – em torno do objetivo da escola que é o projeto político-pedagógico e entendido como o ‘canal de participação da comunidade nas decisões da escola e um espaço que é composto por representações dos diversos segmentos de uma comunidade escolar (direção, coordenadores pedagógicos, professores, alunos, administrativos, família, representações comunitárias).’

Nesta publicação, o documento proposto discute a concepção de gestão democrática, mas não traduz a realidade de todas as escolas, uma vez que a descrença da comunidade na ação pública ainda não é concebida como sinônimo de ação coletiva.

Convém destacar que no Projeto Básico de Assessoria às Equipes Multidisciplinares, proposto à Secretaria Municipal de Educação de São Luís pela Empresa Abaporu – Consultoria e Planejamento em Educação, é ressaltado que

Nos últimos anos, vem se ampliando entre os gestores do sistema de ensino a compreensão de que é preciso alterar radicalmente as formas de implementação das políticas educacionais, em especial aquelas voltadas para a formação profissional dos educadores.³⁸

Esse destaque da proposta é colocado para justificar que apesar dos investimentos realizados pelas políticas e programas da SEMED, o resultado da qualidade na aprendizagem dos alunos nem sempre é alcançado.

Para que as políticas educacionais se tornem eficazes, o projeto enfatizou que são necessários investimentos simultâneos relacionados:

- ao desenvolvimento profissional e às condições institucionais necessárias para um trabalho educativo sério – consolidação de projetos educativos nas escolas, formas ágeis e flexíveis de organização e funcionamento do sistema de ensino (secretarias de educação e escolas), quadro estável de pessoal e formação adequada dos professores e técnicos.
- à infra-estrutura material – adequação do espaço físico e das instalações, qualidade dos recursos didáticos disponíveis, existência de bibliotecas e acervos de materiais diversificados de leitura e pesquisa, tempo adequado de permanência dos alunos na escola e proporção apropriada aluno-professor.
- à carreira – valorização profissional real, salário justo e tempo previsto na jornada de trabalho para planejamento, estudo e produção coletiva.
- à avaliação do sistema de ensino e dos resultados obtidos.

Esses resultados são esperados pela sociedade, educadores e alunos conforme indicado anteriormente e serão alcançados na medida em que houver maiores investimentos para o enfrentamento e resolução dos problemas que provocam o fracasso escolar, no sentido de permitir o sucesso e permanência, elevar a escolaridade e melhorar a qualidade do ensino oferecido pela rede.

Na proposta de assessoria é destacado o objetivo de

Contribuir para o **desenvolvimento das competências profissionais** dos educadores que exercem diferentes cargos e funções na rede de ensino por meio de uma **abordagem sistêmica das políticas e programas**.

O processo de acompanhamento do trabalho das escolas é valorizado na proposta visando dar apoio pedagógico aos profissionais, ressaltando que este tem como papel o de parceria experiente. Essa percepção coloca a seguinte indagação: Será que o acompanhamento se pauta nas relações de poder com respeito à hierarquia, ao controle e à obediência de forma vertical e autoritária ou, de fato, se trata da possibilidade de uma relação horizontal e democrática de parceria?

Ressaltamos a seguir alguns dos pressupostos elencados na proposta a serem assumidos pela equipe de acompanhamento da SEMED:

- Mobilizar o coletivo de educadores para participar ativamente do processo de **re-significação do projeto educativo**³⁹ (real) da escola e para se empenharem no

³⁸ Na proposta, o termo educadores é destacado em nota explicando que ele é sempre utilizado como sinônimo de profissionais da educação: professores, coordenadores pedagógicos, diretores, supervisores, técnicos educacionais, formadores.

planejamento e realização de projetos pedagógicos em diferentes áreas do conhecimento, contribuindo para a **identificação de possibilidades e problemas e para a antecipação das respectivas soluções**;

- participar do processo de concepção, formalização e desenvolvimento dos projetos pedagógicos específicos das escolas e comuns a grupos de escola;
- auxiliar na gestão de conflitos e na busca de soluções consensuadas;
- contribuir para a realização de reuniões produtivas com os parceiros (potenciais ou reais) dos **projetos pedagógicos das escolas**, sejam específicos ou comuns a várias delas – pais, associações comunitárias, grupos culturais, moradores de bairro etc;

Essas responsabilidades atribuídas à equipe nos permitem inferir que a proposta dá ênfase à desconcentração das ações pela equipe de acompanhamento da SEMED, apesar de o discurso focalizar a descentralização do poder e da gestão na escola. Ressaltamos que dentre essas tarefas estão pontuadas as que se relacionam às atribuições do Conselho Escolar, apesar de o mesmo não ter sido mencionado.

No que se refere à estrutura da assessoria para o desenvolvimento das ações, a proposta destaca a necessidade de reorganização da secretaria e gestão da rede de escolas e a definição da concepção política de gestão:

- a definição da estrutura deriva da **concepção política de gestão** que se pretende implementar. Uma **gestão democrática**, voltada para favorecer a **autonomia escolar**, exige uma estrutura administrativa descentralizada e que garanta progressiva autonomia financeira às unidades escolares. Para tanto, é preciso:
- adequar a estrutura técnica e administrativa da secretaria, visando encurtar o tempo, espaço e apoio técnico e administrativo do cotidiano da escola;
- criar canais efetivos de **participação das equipes escolares e representantes da comunidade, para que possam participar das decisões políticas e econômicas da Secretaria**;
- desenvolver processo de **discussão com a comunidade escolar sobre o regimento das escolas** (incluindo a reorientação curricular, concepção de avaliação e sistema escolar), agrupamento e trabalho das escolas em rede (a partir do contexto sócio-cultural das comunidades) e projeto educativo.

Os estudos desenvolvidos nos permitem afirmar que as ações propostas pela gestão da política educacional do município no período compreendido entre 2002/2008 foram pautadas numa concepção parcial de democracia visto que contemplam uma estrutura administrativa descentralizada trazendo a categoria *autonomia* para a escola. Todavia, quando se trata das questões financeiras, insere *progressiva* autonomia das unidades escolares, o que coloca que o gerenciamento dos recursos não foi considerado como vetor importante da construção da autonomia escolar.

Quando se refere ao canal de participação da comunidade nas decisões políticas econômicas da Secretaria, fica implícita a possibilidade da interação entre o Conselho Escolar e a SEMED. É preciso entender que a escola é espaço contraditório que pode contribuir com a

³⁹ A expressão projeto educativo refere-se sempre ao conjunto das ações desenvolvidas na escola e projeto pedagógico (ou didático) refere-se a uma das formas de organizar os conteúdos escolares de uma dada área ou de várias áreas de conhecimento.

reprodução do sistema, como sua transformação, no caso específico, para reivindicar a autogestão como condição da democratização da gestão escolar em todos os níveis.

Dando prosseguimento à análise, aborda-se as prioridades estabelecidas na implementação de políticas de formação articuladas. A proposta enfatiza que o objeto da formação, o trabalho desenvolvido nas escolas, contempla

(...) – **gestão democrática das escolas**, tendo como princípio que a gestão da escola tem como pilar a gestão das situações de sala de aula (relação de ensino e aprendizagem) e que a **autonomia** da escola deriva da autonomia dos autores que lhe dão significado.

- **transformação da concepção de gestão**, passando da concepção de gestão de rede escolar para gestão de rede de escolas;

- **elaboração do Estatuto do Magistério municipal de São Luís**, articulado com o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, que valorize a função docente e tenha como princípio orientador para a progressão o investimento na autoformação e de avaliação profissional o contexto escolar e a participação no desenvolvimento do projeto educativo.

A concepção de gestão democrática adotada pelo menos nos termos propostos, resgata a importância de percebermos o grau de autonomia que se propôs instituir, no sentido de compreendermos sua execução na escola. Nem tudo o que está escrito é vivenciado na escola, apesar de haver um movimento interno de luta pelo pleno exercício da cidadania que de fato garanta a coparticipação, a cogestão, a corresponsabilidade, a decisão coletiva e a autonomia construída pelos atores sociais da escola e da SEMED.

Ainda na proposta da Assessoria Abaporu (2002), é fomentada a articulação das políticas educacionais e de formação continuada na SEMED para:

(...)- articular o processo de municipalização com as políticas, projetos e diretrizes do CNE e do MEC;

- criar dispositivos que garantam a irreversibilidade das políticas e projetos desenvolvidos no sistema municipal de ensino;

- implementar um processo de municipalização do ensino que seja referência para o país;

- tornar-se uma administração pública municipal “modelo”

Considerando que um dos objetivos priorizados era o de criar condições que possibilitassem promover a articulação de uma rede social educativa, a proposta explicita que

(...) articular as ações das ONGs e as manifestações culturais com as políticas públicas em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que potencializa as possibilidades de alcance das mesmas, permite um processo rico de troca de experiências, de redefinição de metodologias e objetivos, além de permitir que a Secretaria possa ter um acompanhamento mais próximo das várias ações que convergem para as unidades escolares, envolvendo a comunidade escolar.

Em 2006, na Proposta de continuidade de assessoria externa à SEMED, a Abaporu apresentou o plano de assessoramento ao Programa “São Luís, te quero lendo e escrevendo”, tendo como foco principal a supervisão direta aos coordenadores de eixos e grupos de formadores da SEMED, que estavam diretamente à frente das ações em implementação nas escolas da rede. Quanto aos eixos de intervenção a serem implementados, destacamos o foco e seus objetivos no que

se refere ao Planejamento Estratégico Situacional - PES que terá como foco o Comitê Gestor do Programa, no desenvolvimento das ações de planejamento e avaliação das ações, principalmente no acompanhamento da sua execução, e também o planejamento das ações das Superintendências e Assessoria Técnica, tendo como objetivo a formação e fortalecimento das chefias e respectivas equipes técnicas.

Para a garantia dos seus objetivos, foram implantadas as seguintes ações:

- Planejamento mensal com o Comitê Gestor do Programa “São Luís, te quero lendo e escrevendo” e discussão e avaliação das ações estratégicas a serem implantadas;
- Planejamento mensal com a Assessoria Técnica;
- Planejamento mensal em rodízio com as superintendências de Ensino Fundamental, Educação Infantil, EJA e Educação Especial.

Outro item de destaque foi a proposta de dar continuidade ao Fórum Municipal de Educação, explicitando que essa é uma ‘ação também formativa’, tendo sido neste ano realizada a sua 3ª edição com a participação dos educadores, instituições parceiras e secretarias de outros municípios do estado do Maranhão. Foram organizadas as publicações, conferências, minicursos, oficinas, mostra de trabalhos e os relatos dos educadores da rede.

Consta ainda no projeto de continuidade proposta para 2006 o item Cidade Educação em Cena e Rede Social, o qual propõe inserir São Luís no contexto das Cidades Educadoras, ressaltando que

[...] é coerente com o conjunto das políticas desenvolvidas até o momento e as ações estabelecidas para o futuro. O projeto Cidade Educação em Cena, aprimorando sua integração com as escolas e entidades sócio-culturais, pode dar uma grande contribuição a esse processo, através da mobilização de educadores e comunidades para o debate sobre os rumos da educação e a qualidade da escola pública.

[...] a Rede Social Educativa apresenta as condições necessárias para consolidar formas orgânicas de gestão das políticas e de implementação de ações que façam convergir todos os parceiros e comunidades locais para ações educativas, que façam, efetivamente, de São Luís uma **cidade educadora**⁴⁰.

Como proposta de ação, foram destacadas as seguintes ações a serem desenvolvidas em 2006:

⁴⁰ Associação Internacional de Cidades Educadoras – AICE. As cidades representadas no Congresso Internacional das Cidades Educadoras, promovido em Barcelona em novembro de 1990, fundaram a Associação Internacional das Cidades Educadoras, com a aprovação de uma Carta de Princípios. Nessa Carta, os membros associados consideram que a cidade, pequena ou grande, dispõe atualmente de inúmeras possibilidades educadoras e de elementos importantes para uma formação integral, e encorajam a aprendizagem permanente, o conhecimento de linguagens novas e ocasiões de conhecer o mundo em busca do enriquecimento individual e da partilha solidária. A cidade educadora é uma cidade com sua própria personalidade, ainda que interdependente da do país do qual faz parte, e que não se fecha em si mesma, mantendo, ao contrário, relações com outros centros urbanos de seu território e com cidades semelhantes em outros países, com o objetivo de aprender, trocar experiências e, portanto, enriquecer a vida dos seus habitantes. A cidade educadora é um sistema complexo em evolução constante, que dá prioridade absoluta ao investimento cultural e à formação permanente de sua população. A cidade é educadora quando reconhece, exerce e desenvolve, além de suas funções tradicionais (econômicas, sociais, políticas e de prestação de serviços), uma função educadora no sentido de assumir uma intencionalidade e uma responsabilidade em relação à formação, à promoção e ao desenvolvimento de todos os seus habitantes, a começar pelas crianças e jovens.
http://www.geraldoalmeida.com.br/apostila/apostila_de_cidades_educadoras.pdf

- instituir os Conselhos Regionais e o **Fórum Municipal de Conselhos Escolares**, tendo como objetivo o desenvolvimento de ações formativas, a troca de experiência e a socialização de projetos, o debate sobre o contexto municipal e as políticas educacionais, etc.
- debater e deliberar no comitê os critérios dos projetos e programas que tratam de temas extra-curriculares e que serão incluídos nas atividades permanentes da SEMED e aqueles que serão adotados pontualmente.
- desenvolver ações junto aos demais órgãos municipais que desenvolvem ações diretas com a população (saúde, esporte, cultura, assistência social, etc) visando articular e potencializar os projetos e programas, integrar conteúdos e metodologias, e, principalmente, avançar no sentido de dar a São Luís a condição de **cidade que educa e aprende**.

Verificou-se que apesar da proposta ter sido aprovada pelo ex-Secretário, ela não se concretizou como política de Estado. Na verdade, o que ocorreu foi a implantação do Programa Escola Aberta⁴¹, política essa demandada pelo MEC através da Secretaria de Educação Básica, que transfere a responsabilidade do oferecimento dos diversos serviços públicos para a escola e a comunidade, abrindo as escolas aos finais de semana para que as ações sejam desenvolvidas, dentre elas a criação de espaços alternativos de lazer, educação, esporte, cultura e formação inicial para o trabalho.

Na Lei Orgânica do Município de São Luís é destacada a preocupação com o fortalecimento das instituições democráticas, enfocando os princípios e fundamentos da autonomia, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a prática democrática e a participação popular.

ARTIGO 1º - O Município de São Luís, pessoa jurídica de Direito Público Interno, é unidade territorial com **autonomia política, legislativa, administrativa e financeira**, tem sede na Cidade de São Luís do Maranhão, organiza-se e rege-se pelas Constituições da República e do Estado, e nos termos desta Lei Orgânica.

ARTIGO 2º - Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal.

ARTIGO 3º - São fundamentos do Município:

I a autonomia;

II a cidadania;

III a dignidade da pessoa humana;

IV os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa;

V a prática democrática;

VI a participação popular.

ARTIGO 4º - O Município de São Luís integra a divisão político administrativa do Estado e orientará sua atuação no sentido do desenvolvimento e da **redução das desigualdades sociais**.

ARTIGO 5º - O Município **assegura**, nos limites da sua competência, a **inviolabilidade dos direitos fundamentais do homem e da sociedade**, nos termos da Constituição Federal.

⁴¹ O Programa Escola Aberta é fruto de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO e, em parceria com a Secretaria de Educação, chegou ao DF em 2006. O Programa Escola Aberta – PEA viabiliza em 2010 a abertura de 36 escolas públicas nos finais de semana, oferecendo gratuitamente a seus alunos e a toda comunidade oficinas nas áreas de esporte, lazer, educação, cultura e formação inicial para o trabalho. Os objetivos do Programa são: Estreitar os laços entre a escola e a comunidade; Favorecer a criação de um clima escolar harmonioso; Contribuir para a cultura de paz nas escolas, reduzindo ocorrências de violência escolar; Possibilitar a criação de espaços alternativos de lazer, educação, esporte, cultura e formação inicial para o trabalho; e Melhorar a qualidade da educação. <http://www.se.df.gov.br>

Sobre **ARTIGO 93** - É da competência privativa do Prefeito, dentre outras firmadas na lei, as seguintes:

XXIII - solicitar auxílio da Polícia do Estado para a garantia e cumprimento dos seus atos, bem como fazer uso da Guarda Municipal, no que couber;

O documento evidencia a ambiguidade no discurso, uma vez que ora se propõe como município responsável por assegurar os ‘direitos fundamentais do homem’ buscando a ‘redução das desigualdades sociais’, ora ressalta de forma coercitiva que irá ‘solicitar o auxílio da Polícia do Estado para a garantia dos seus atos’. Constatamos explicitamente as relações de poder nas esferas públicas, tanto analisado por Foucault, com o poder disciplinar e hierárquico, quanto Bourdieu e Passeron, com a violência simbólica existente nas leis, normas, regimentos e estatutos, apresentados e discutidos neste trabalho. Ou seja, ‘o poder que emana do povo’ explicitado na lei orgânica ora delega poderes desconcentrando suas responsabilidades aos níveis subalternos, ora supervisiona e fiscaliza, centralizando o poder em suas mãos. De fato, o que ocorre é o mascaramento das práticas do poder autoritário disfarçado nos discursos e nas ações de exclusão social, mesmo quando alegam ‘promover os valores de uma sociedade fraterna e pluralista, defender a dignidade da pessoa humana’:

Nós, os Vereadores à Câmara Municipal de São Luis, reunidos em Câmara Municipal Constitucional, para organizar o poder político no Município, fortalecer as instituições democráticas, **promover os valores de uma sociedade fraterna e pluralista, defender a dignidade da pessoa humana**, promulgamos, sob a proteção de DEUS, a seguinte **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS**.

O questionamento que se faz é: O que é preconizado em lei se efetiva realmente na execução das políticas públicas educacionais? De fato, temos observado que a promoção desses valores não tem se concretizado na cidade. Outro contrassenso neste documento é a concepção de educação, que na Lei Orgânica de São Luís, artigos 135 a 148, ressalta a política educacional, enfatizando que

Art. 135 - A educação, direito de todos e dever do Município, **promovida e incentivada com a colaboração da família e da sociedade, visa ao desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade.**

Art. 141 - O Poder Público Municipal assegurará o direito à educação mediante:

V- incentivo à participação da sociedade civil de São Luis, na elaboração e aplicação das leis de ensino, como, ainda, no acompanhamento e avaliação dos planos de educação.

Art.146 - A organização geral das escolas será fixada em seus respectivos **regimentos, elaborados com participação de suas comunidades** e homologados pelo órgão competente da educação.

§1º - **Os regimentos garantirão aos alunos, organização autônoma em entidades estudantis próprias e a participação na elaboração da avaliação dos planos de ação das escolas.**

É válido ressaltar que esse caráter democrático pouco tem se consolidado, uma vez que as atribuições dos Conselhos Escolares ainda não se consolidaram em São Luís, apesar de constar na lei orgânica, nas suas Disposições Transitórias:

Art.4º-Serão criados os Conselhos de Escolas, como instrumento de apoio à direção da escola, compostos de forma partidária com trabalhadores da educação, pais e alunos.

Mesmo com a determinação legal, não vimos acontecer ações concretas que se transformem em mecanismo de controle social das políticas educacionais, apesar de constar no Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação de São Luís, no art.3º, que tem, dentre as atribuições administrativas, orçamentárias e financeiras:

XVII – propor ações que consolidam a gestão democrática na rede municipal de ensino;
XXV – atuar no controle dos procedimentos internos e favorecer o controle interno das atividades da administração pública municipal, na sua esfera de competência;
XXVI – prestar suporte técnico e administrativo aos Conselhos vinculados a sua área de atuação;

Ainda neste mesmo documento são destacadas de forma mais incisiva as competências do nível de execução programática da Superintendência de área do ensino fundamental, no art.30, com as seguintes atribuições:

VI – assegurar o cumprimento das normas pedagógicas e administrativas emanadas da Administração Superior;
XIX – informar a Administração Superior sobre o andamento das atividades desenvolvidas na escola, propondo medidas de aperfeiçoamento da gestão.

No art. 36, à Direção de Núcleo de Ensino compete coordenar e avaliar a **implementação dos mecanismos de gestão compartilhada da rede pública municipal de educação**, garantindo o acesso da população à educação e viabilizando o cumprimento da legislação educacional no sistema municipal de ensino, cabendo-lhes ainda:

II – analisar os regimentos escolares das escolas da rede municipal de ensino, interagindo com as mesmas em casos de inadequação legal;
XVIII – orientar e acompanhar o processo de eleição e constituição dos colegiados escolares das escolas municipais;
XIX – propor em conjunto com a Administração superior medidas de aprimoramento das atividades da Direção.

Apesar de as diversas atribuições serem prescritas no regimento, as ações não **têm** se consolidado como determinado em lei. Um exemplo é o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Profissionais do Magistério do Sistema de Ensino Público Municipal de São Luís, quando define as funções de docência e de atividade pedagógica. Ao analisar esse documento, destacamos as atividades do docente e do coordenador pedagógico relacionadas à discussão da gestão da política educacional e gestão da escola, na perspectiva de analisar seu papel. São elas:

- Forma o educando para o exercício pleno de sua cidadania, proporcionando a **compreensão de co-participação e co-responsabilidade de cidadão perante sua comunidade, município, estado e país, tornando-o o agente de transformação social;**
- Contribui para o melhoramento da qualidade do ensino;
- **Participa da elaboração e aplicação do regimento da escola;**
- **Participa da elaboração, execução e avaliação do projeto político pedagógico da escola;**
- **Participam da elaboração, execução, acompanhamento e avaliação de políticas de ensino;**
- Articula-se com os órgãos gestores de educação e outros;
- Contribui para a construção e operacionalização de uma proposta pedagógica que objetiva a **democratização do ensino, através da participação efetiva da família e demais segmentos da sociedade;**
- Contribui para o aperfeiçoamento do ensino e da aprendizagem desenvolvida pelo professor em sala de aula, na elaboração e implementação do projeto educativo da escola, consubstanciando numa educação transformadora;
- **Promove o intercâmbio entre professor, aluno, equipe técnica e administrativa, e conselho escolar;**
- **Participação da gestão democrática da unidade escolar**

O Regimento Escolar (Resolução N. 11/05 – CME), em seu artigo 14, destaca que os órgãos colegiados desenvolvem ‘atividades de natureza consultiva, deliberativa, orientadora, fiscal e avaliativa nas gestões pedagógica, administrativa e financeira da escola.’ O art. 21 destaca, dentre outras atribuições, que compete aos conselheiros:

- a. Representar nas reuniões do Conselho o seu segmento e a voz desse coletivo
- c. Assumir com responsabilidade, ética e compromisso da delegação que lhe foi atribuída.

O próprio Estatuto do Conselho Escolar da Unidade Básica São Luís também ressalta que sua finalidade geral é ‘colaborar na assistência e formação do educando, por meio da aproximação entre pais, alunos e professores, promovendo a integração: poder público – comunidade – escola – família.

Diante das diversas atribuições elencadas, fica o questionamento: como estas se materializam, considerando a real atuação dos conselhos escolares em São Luís? A grande questão é: apesar de uma diversidade enorme de leis, normas, regimentos e estatutos, o que nos falta para que as palavras se tornem vivas e se concretizem na ação de cada sujeito responsável direta e indiretamente pela política educacional? - pois a cada documento legal analisado percebemos que a escola se constitui em um espaço onde o poder disciplinar produz o saber (FOUCAULT, 1981). E acreditamos que será nesse contexto que os sujeitos devem eleger metas prioritárias para execução de um projeto educativo que se torne de fato incluyente e humano.

4.2 As relações de poder entre o sistema municipal de educação e o cotidiano do conselho escolar em São Luís-MA

As reflexões que antecedem ao presente tópico contemplam a análise das relações de poder existentes na escola. Consideramos que as mesmas adquirem uma visibilidade sistemática e concreta nestes espaços e que comportam aspectos negativos que podem ser tomados como sendo impulsionadores de uma positividade por permitir que as instituições educativas busquem desenvolver um projeto alternativo de educação que se coloque contrário ao que é defendido pelos ditames neoliberais no que se refere à formação humana, poder está também associado às relações sociais e políticas e se expressa nas diversas formas de poder.

Compreende-se que o Estado tem o poder, mas não se restringe a ele. Todos os indivíduos são fatores de poder, com destaque para aqueles que se integram à luta pela democratização da sociedade e das relações autoritárias de poder que se expressam tanto no nível de Estado como no cotidiano da vida social e afetiva, pois o poder está inserido nas relações. As relações de poder são, pois, multiformes, haja vista que apresentam mil e uma faces e não escolhem lugares para se manifestarem. (PARANHOS, 2000).

Em toda sociedade ocorrem relações múltiplas de poder que se manifestam de diversas formas. As relações de poder caracterizam e constituem o corpo social e estas não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso (FOUCAULT, 2003, p. 179)

Segundo Paranhos (2000, p. 56), na sociedade todos são sujeitos e objetos de poder, “(...) o poder não deve ser encarado exclusivamente como algo que atua sobre nós, como se nos limitássemos a ser objeto de sua ação. Ele também é exercido por nós, o que nos coloca simultaneamente na condição de sujeitos e objeto do exercício do poder”.

Compreender o poder não é algo tão simples, que se dá, se transfere ou se tira de alguém. “Poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação, como também da afirmação que o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força”. (FOUCAULT, 2003, p. 175).

Se o poder é exercido através da ação dos homens, entendemos que ele é o efeito de suas relações em cadeia, e

[...] deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder, são sempre centros de sua transmissão (FOUCAULT, 2003, p. 183).

A análise da citação deixa claro que as relações de poder comportam também o ‘micro-poder’, que como afirma Foucault, se relaciona e se articula com o poder presente no aparelho do Estado nos diversos níveis das relações sociais, mas não são interdependentes, se interrelacionam.

Poder está associado a dominação, todavia nem toda relação de poder envolve dominação, como algo perverso e negativo. Foucault ressalta que se faz necessário

(...) deixar de descrever sempre os efeitos de poder em termos negativos que ‘exclui’, ‘reprime’, ‘recalca’, ‘censura’, ‘abstrai’, ‘mascara’, ‘esconde’. Na verdade, o poder produz; ele produz realidade, produz campos de objetos e rituais de verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele se pode ter se originam nessa produção (FOUCAULT, 1977, p. 172)

Fundamentados em Foucault podemos pontuar que de fato o poder não se restringe a dominação, mas também a produção a partir das relações que se estabelecem na família, na escola, no trabalho, na igreja etc, configurando assim a realidade. Esses posicionamentos estão referendados em pesquisas desenvolvidas por este pensador sobre o papel do poder a partir da disciplina na formação histórica de instituições como a escola, o presídio, o hospital e a fábrica.

Na perspectiva de análise desenvolvida por Kruppa (1994, p. 102),

[...] o poder e o saber produzidos pelas normas disciplinares são fundamentais para a organização burocrática. Em uma sociedade de instituições burocratizadas como a nossa, o poder disciplinar se desenvolve em todo tecido social.

Essa constatação pode ser referendada a partir da observação das relações existentes na escola, onde existem mecanismos que efetivam a disciplinarização dos indivíduos de forma a garantir a utilidade e a obediência.

Segundo Foucault (1977, p. 126), esses mecanismos “(...) permitem o controle minucioso de operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade – utilidade são o que podemos chamar as ‘disciplinas’”.

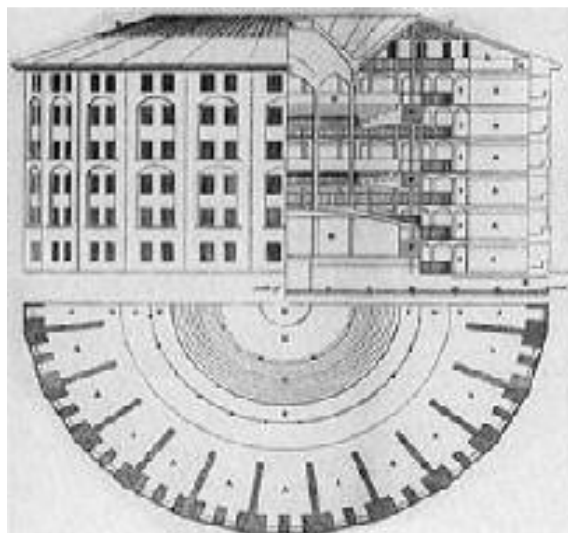
Por isso, exercer pressão constante sobre todos que compõem a escola para que façam as tarefas e respeitem as normas faz parte do sistema punitivo com função normalizadora, com princípio de coerção e poder de regulamentação.

Daí decorre a necessidade de investigarmos como o conselho escolar atua na escola, em face do que ressalta Foucault (2003, p. 182): “captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações. Lá onde se torna capilar, captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais (...)”.

Essa afirmativa reforça a análise da escola e do seu conselho escolar como lugar onde o poder disciplinar produz saber que é aceito e praticado por todos os membros da instituição, numa relação hierárquica de vigilância e controle. A gestora da UEB pesquisada reafirma essa visão ao comentar que ‘o conselho escolar já foi mais atuante... os pais vinham todas as manhãs para a escola e controlavam o acesso das crianças e suas frequências’, deixando evidente também a natureza da participação destinada aos pais.

Nas visitas à escola constatou-se que a sala da diretora foi construída logo na entrada, nos moldes do ‘olhar panóptico’ de Jeremy Bentham (jurista inglês- séc.XVIII). O esquema Panóptico pode ser utilizado sempre que se deseja impor uma tarefa ou um comportamento a uma multiplicidade de indivíduos.

Figura 1– O olhar Panóptico



De fato, ao longo do tempo as transformações vem ocorrendo para adequar os sujeitos à sociedade que se configura penal, passando a ser sociedade disciplinar, ou seja, fez-se necessário uma ‘reforma psicológica e moral das atitudes de comportamento dos indivíduos’, conforme Foucault (2006). O autor analisa a representação do ‘olhar panóptico’ da seguinte forma:

um edifício em forma de anel, no meio do qual havia um pátio com um terreno no centro. O anel se dividia em pequenas celas que davam para o interior quanto para o exterior. Em cada uma dessas pequenas celas havia, segundo o objetivo da instituição, uma criança aprendendo a escrever, um operário trabalhando, um prisioneiro se corrigindo, um louco atualizando a sua loucura, etc. Na torre central havia um vigilante. Como cada cela dava ao mesmo tempo para o interior e o exterior, o olhar do vigilante podia atravessar toda a cela; não havia nela nenhum ponto de sombra e, por conseguinte, tudo o que fazia o indivíduo estava exposto ao olhar de um vigilante que observava através das venezianas, de postigos semi-cerrados de modo a poder ver sem que ninguém ao contrário pudesse vê-lo. (FOUCAULT, 2005).

Essa máxima ‘ver sem visto, conquanto eu, talvez, também esteja sendo observado e analisado’ traduz o olhar vigilante exigido na sociedade disciplinar, é um dispositivo de visibilidade em que o olhar panóptico se configura como o poder de controlar o outro com o objetivo de moldar seus comportamentos, pensamentos e costumes através da obediência de regras, disciplinamento de condutas e respeito às leis. Ou seja, vigiar, incutir e espalhar o controle, fiscalização e observação permanente pela sociedade, uma vez que o inconsciente coletivo é transmitido pela herança cultural na perspectiva da manutenção da ordem estabelecida.

O Panóptico (...) permite aperfeiçoar o exercício do poder. E isto de várias maneiras: porque pode reduzir o número dos que o exercem, ao mesmo tempo que multiplica o número daqueles sobre os quais é exercido (...) Sua força é nunca intervir, é se exercer espontaneamente e sem ruído (...) Vigiar todas as dependências onde se quer manter o domínio e o controle. Mesmo quando não há realmente quem assista do outro lado, o controle é exercido. O importante é (...) que as pessoas se encontrem presas numa situação e poder de que elas mesmas são as portadoras (...) o essencial é que elas se saibam vigiadas. (FOUCAULT, 1997, p. 170).

Retomando as considerações sobre a sala da direção, constatou-se que na escola pesquisada a localização do espaço formal de exercício de poder na escola permite uma visão global de todo o estabelecimento, o que nos remete à forma de vigilância efetiva.

A escola é um espaço fechado, recortado, vigiado em todos os seus pontos, onde os indivíduos estão inseridos num lugar físico onde os menores movimentos são controlados, onde todos os acontecimentos são registrados (...) (FOUCAULT, 1977, p. 174).

Depreende-se, assim, que desde a sua configuração arquitetônica a escola é uma das formas de perceber o poder disciplinar exercido pelo controle da diretoria e do conselho na vigilância sobre o professor e o aluno de forma que a disciplina faz “(...) funcionar o espaço escolar como uma máquina de ensinar mas também de vigiar, de hierarquizar, de recompensar” (FOUCAULT, 1977, p. 174).

A contribuição de Foucault é fundamental para entendermos essas questões presentes no cotidiano da escola e no conselho escolar, a partir da análise da realidade que se efetiva e se explicita nas relações de poder. A escola se constitui num observatório político de relações hierárquicas e de poder e, tanto no plano macro quanto no plano micro, são vivenciados a vigilância e o controle em ambos os espaços educativos.

Bauman (2001) sugere que

agora são muitos os que observam poucos, os espetáculos tomam lugar da supervisão e a obediência aos padrões tende a ser alcançada pela tentação e sedução, e não mais pela coerção, aparecendo sob o disfarce do livre-arbítrio, em vez de revelar-se como força externa.

É válido ressaltar que a gestão vem se destacando nas discussões sobre o projeto de modernização da administração pública brasileira. Nesse cenário, faz-se necessário discutirmos as categorias gestão democrática, democratização, descentralização, participação e autonomia.

O caminho para democratizar a educação formal é a descentralização, e esta vem sendo estimulada tanto nos planos educacionais quanto justificada na perspectiva de melhorar a produtividade do sistema. A implementação de novas formas de gestão educacional privilegia o eixo da qualidade e modernização da gestão, devido ao fato de a política ser definida pelo poder público com objetivo político de produzir mais e melhor, com menor custo.

No desenrolar dessas mudanças da política educacional brasileira, presencia-se o discurso da maior **participação** da sociedade, inclusive com responsabilidade financeira. Além

disso, o Estado passa a permitir e incentivar a coexistência de novas formas de gerenciamento escolar, aparentemente mais **democráticas**, dando espaço à maior participação da comunidade na eleição de diretores e na condução do nível de qualidade do processo educacional. São criados colegiados ou conselhos escolares com poder deliberativo e “**autonomia**” para tomar certas decisões no âmbito da escola com incentivo à ampla participação da comunidade local (MELLO, 1982)

Entretanto, desde a década de 80 a descentralização é indicada como um requisito essencial à democratização, dando ênfase ao controle da eficiência e eficácia dos serviços públicos prestados à população.

Da polarização Estado versus mercado ganham força a abertura econômica, a privatização de órgãos públicos e as reformas administrativas. O Estado brasileiro, que não vivenciou as políticas inerentes ao Estado de Bem-Estar Social, incorpora teoricamente as estratégias ligadas à redução de suas responsabilidades, principalmente no âmbito das políticas sociais. Com isso, a **descentralização** passa a ocupar uma posição de destaque nas mudanças, delineando políticas do modelo neoliberal na ação estatal. Nesse momento (a partir dos anos 80), o Estado incorpora a preocupação no sentido de modernizar as suas estruturas e os seus instrumentos de **controle**, objetivando a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos, com qualidade (CABRAL NETO; ALMEIDA, 2005).

Foucault (1979, p. 75), ao analisar a noção de poder, destaca que

seria necessário saber até onde se exerce o poder, através de que revezamentos e até que instâncias, freqüentemente ínfimas, de controle, de vigilância, de proibição, de coerções. Onde há poder, ele se exerce. Ninguém é, propriamente falando, seu titular; e, no entanto, ele sempre se exerce em uma determinada direção, com uns de um lado e outros do outro; não se sabe ao certo quem o detém; mas se sabe quem não o possui.

A educação como política pública é responsável pelo reordenamento do sistema. A política educacional, notadamente a partir da década de 90, aponta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novas formas de gerenciamento, com vistas ao aumento de sua produtividade. (FRIGOTTO, 1985).

O processo democrático de gestão colegiada e de socialização do poder é explicado por Mello (1985), ao ressaltar que

O processo democrático, frente aos avanços advindos do debate sobre a universalização da escola, marca a década de oitenta na defesa da especificidade pedagógica da instituição escolar, por meio de instrumentos, dentre os quais, a gestão colegiada, como forma de socialização do poder; ofertando autonomia para a escola, no sentido desta se organizar e definir as ações voltadas para o cumprimento da função social da escola pública, ou seja, a educação integral do cidadão. Com isso, condicionando-se à garantia da escola de boa qualidade para todos, possibilitando a permanência do aluno na escola, permitindo o acesso à escolarização nos diferentes níveis de ensino, assim como à unidade pedagógica e administrativa.

Fica evidenciada a transferência da responsabilidade do Estado para a escola pública no que se refere ao princípio constitucional, reafirmado na LDB 9394/96, que dispõe sobre a ‘garantia do padrão de qualidade para todos’, uma vez que foi garantida legalmente a autonomia da escola para que cumpra a sua função social.

A escola pública é uma instância onde a circulação de capital econômico e social é restrita e onde a exigência de capital cultural é menor do que em outros níveis, travando relações de poder às vezes até de forma impositiva. As relações de poder ocorrem, algumas vezes até inconscientemente, sob a forma do poder simbólico de Bourdieu.

Bourdieu traz a questão do poder a partir da noção de campo, considerando o campo do poder como um "campo de forças" em sua estrutura, definido pelo estado de relação de forças entre formas de poder ou de capital. É um campo de lutas pelo poder, entre detentores de poderes; um espaço de jogo, onde agentes e instituições possuem uma quantidade de capital específico (econômico ou cultural) suficiente para ocupar posições dominantes no seio de seus respectivos campos, afrontam-se em estratégias destinadas a conservar ou a transformar essa relação de forças (BOURDIEU, 1989, p. 375).

Segundo Bourdieu (1977, p. 31), o poder exercido no Sistema de Ensino é o poder simbólico. (...) poder invisível que só pode se exercer com a cumplicidade daqueles que não querem saber que a ele se submetem ou mesmo que o exercem. Para o estudioso, o poder é quase mágico, na medida em que é equivalente ao que é obtido pela força, devido ao efeito da mobilização. Todo poder simbólico é um poder capaz de se impor como legítimo, dissimulando a força que há em seu fundamento. A ordem torna-se eficiente quando a reconhecem e creem nela com obediência. O poder simbólico é uma forma transformada e legitimada das outras formas de poder. As leis de transformação que regem a transmutação de diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em particular, o trabalho de dissimulação e transfiguração que assegura uma verdadeira transformação das relações de força transformam essas forças em poder simbólico capaz de produzir efeitos reais, sem gasto aparente de energia (BOURDIEU, 1977, p. 408-411).

Compreende-se que as relações de poder estão permeadas em ambos os espaços da execução da política educacional, tanto na SEMED, quanto na escola e no conselho. Essa percepção está referendada nas análises desenvolvidas com base nos escritos de Foucault e Bourdieu, os quais, tendo discutido amplamente essa questão, enfatizaram que nas instituições escolares a 'vigilância' e a 'hierarquia' permeiam camufladamente esses espaços. Destacam ainda que as práticas educativas são balizadas pelas relações de forças analisadas a partir do campo do poder, o 'poder simbólico', que é exercido de forma inconsciente e invisível.

5 A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA: perspectiva democrática na atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA

É preciso refletir com base no **vivido**, mas sem recusar o **concebido** e sem exaltar a espontaneidade do vivido, pois que ele também se determina; tanto que, analisando-o, é possível ver como a parte cega da história diminui e como no caráter confuso do vivido está tanto a sua riqueza quanto também a sua pobreza. Enfim, **o discurso sobre o cotidiano tem de tornar explícito o que está implícito.**

Lefebvre

Este capítulo aborda a discussão entre a gestão da política educacional no cotidiano da escola, tematizando a perspectiva democrática na atuação do Conselho Escolar, no município de São Luís – MA. Marx propõe ‘de cada um, de acordo com suas habilidades, a cada um, de acordo com suas necessidades’. Nesta caminhada foi que elaboramos o roteiro das entrevistas, no sentido de perceber as reais necessidades da escola e da comunidade a partir do Conselho Escolar. Para isso Matus (1997) ressalta que ‘o único modo de construir o futuro é **atuar**, e só se pode atuar hoje. Assim, o planejamento refere-se principalmente ao **presente**.’ Dialogamos com os sujeitos da pesquisa buscando identificar as concepções e práticas de gestão, compreendendo que ‘há três coisas que não voltam: a flecha lançada, a palavra dita e a oportunidade perdida’. Provérbio Chinês. Afinal, ‘estar no mundo sem fazer história, sem por ela ser feito, sem fazer cultura...sem sonhar...sem aprender...sem ensinar...não é possível. Freire (1999).

5.1 Entre os discursos e as práticas de gestão da política educacional na rede municipal de São Luís: visão dos Gestores e dos membros do Conselho Escolar

É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal maneira que num dado momento a tua fala será a tua prática.

Paulo Freire

Discutir as atuais tendências de gestão da educação requer que se estabeleça um diálogo com os estudiosos da temática, em face dos diferentes focos de análise sobre aprendizagem, desempenho dos alunos, planos, programas, projetos, currículos, instituições, gestão democrática e, até mesmo, sobre as políticas educacionais. (SOUSA, 2009).

Assim é que, balizados pelas reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores, o propósito deste tópico é dialogar com os sujeitos da escola, na perspectiva de demarcar, a partir da percepção destes, a concepção de gestão democrática como pressuposto para que se assegure educação como direito humano e social.

A concepção de Conselho Escolar contemplado na LDB é a de uma instância colegiada que possibilita a construção de referenciais comuns a partir de óticas diferenciadas sobre o papel da escola e a forma de resolver problemas no seu cotidiano. Aguiar (2009, p.178) considera o Conselho Escolar como “[...] a possibilidade de exercitar a gestão democrática como espaço de decisões coletivas e de responsabilidades compartilhadas”.

Considerando os objetivos norteadores do presente estudo, dentre os vários segmentos da escola, na seleção dos sujeitos para participar deste estudo priorizou-se aqueles que no período compreendido entre 2002 e 2008 ocuparam cargos tanto na estrutura da SEMED quanto na Escola. A presente opção justifica-se pelo fato de a implantação dos conselhos nas escolas ter sido iniciada neste período.

O processo de levantamento das informações foi respaldado no instrumento de pesquisa roteiro de entrevistas semiestruturada por permitir um contato mais dinâmico com os sujeitos da pesquisa, por flexibilizar o diálogo e traduzir a realidade de forma transparente e responsável e por permitir maior interação entre entrevistador e entrevistada, além da complementação das informações.

Com base no acima exposto e nos objetivos norteadores deste trabalho, o universo da pesquisa foi composto por 08 (oito) sujeitos representativos⁴² dos diferentes segmentos da

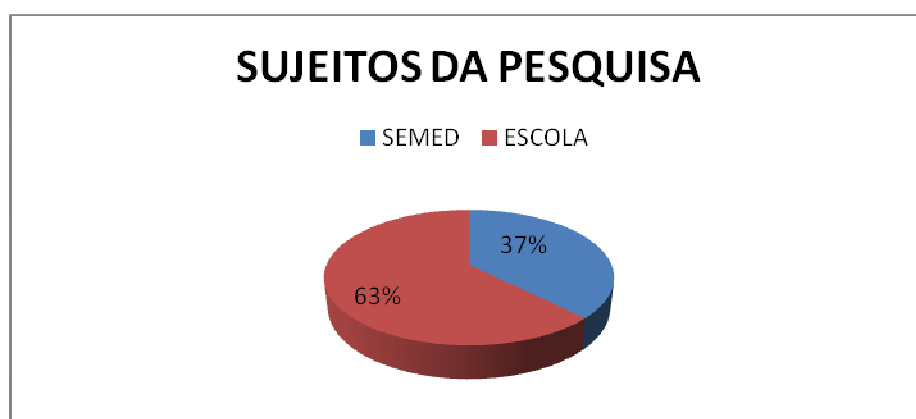
⁴² É válido ressaltar que, apesar de inúmeras tentativas junto à Coordenadora do Eixo Gestão, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo, não foi possível a sua participação, não havendo comprometimento da pesquisa,

Secretaria Municipal de Educação de São Luís - SEMED⁴³ e da Unidade de Educação Básica Rubem Goulart. São eles:

Quadro 2 – Sujeitos da Pesquisa

SUJEITOS	INSTITUIÇÃO
Ex-Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA	SEMED
Superintendente do Ensino Fundamental	SEMED
Coordenador do Eixo Rede Social Educativa ⁴⁴ , do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo ⁴⁵ ;	SEMED
Diretora da Unidade de Educação Básica	UEB
Conselheiro Representante dos Professores	UEB
Conselheiro Representante dos Alunos	UEB
Conselheiro Representante dos Funcionários	UEB
Conselheiro Representante dos Pais e da Comunidade	UEB

A amostra de sujeitos selecionados para compor o universo da pesquisa privilegiou os sujeitos que compõem o cotidiano da escola, uma vez que o objeto de estudo é o Conselho Escolar. Explicitamos abaixo que 37% dos sujeitos pesquisados correspondem aos representantes da gestão da macropolítica (SEMED) e 63% corresponderam aos representantes da gestão na escola, incluindo os conselheiros.



Para orientar a investigação do objeto da pesquisa foram definidas as seguintes elementos: identificação do sujeito pesquisado; implantação e eleição do Conselho Escolar; funções e dimensões do Conselho Escolar; concepção e diretrizes da política que orientam o Conselho

considerando que os demais sujeitos contemplaram a amostra representativa, tanto da SEMED quanto da escola, uma vez que o eixo responsável pelo Conselho Escolar é a Rede Social Educativa.

⁴³ SEMED – Secretaria Municipal de Educação de São Luís- MA

⁴⁴ O Eixo Rede Social Educativa do PSLTQLE foi responsável pelo fortalecimento da relação escola e comunidade. Desenvolveu a formação continuada com gestores escolares conjuntamente com o Eixo Gestão, as parcerias com instituições e a revitalização dos conselhos escolares.

⁴⁵ PSLTQLE – Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo

Escolar; relações de poder entre a SEMED e a escola: descentralização/desconcentração das ações, decisões e responsabilidades; desafios enfrentados para gerir as políticas educacionais no chão da escola; avanços com a implantação do Conselho Escolar e ações que podem contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do Conselho Escolar; contribuições do Conselho Escolar para solucionar problemas da escola e a efetividade do Conselho Escolar.

No processo de caracterização dos sujeitos pesquisados, identificou-se que a todos os entrevistados da Secretaria Municipal de Educação, doravante denominada SEMED, possuem formação acadêmica e experiência profissional que os habilitam para exercerem os cargos que ocupam atualmente, no sentido de desempenhar suas funções. Sobre a qualificação dos demais conselheiros da escola, estes possuem formação compatível, ou seja, atendem ao requisito para o cumprimento das atribuições e desenvolvimento das atividades a serem desempenhadas pelos conselheiros. Convém destacar que se percebeu a existência de demanda reprimida de formação continuada que os qualifiquem para o desenvolvimento das ações pertinentes às funções do Conselho Escolar.

Quadro 3 – Formação acadêmica dos entrevistados

FUNÇÃO	FORMAÇÃO
Ex-Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA	Economista e Mestre em Planejamento.
Superintendente do Ensino Fundamental	Pedagoga e especialista na área educacional
Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do PSLTQLE	Filósofo e especialista na área educacional
Diretora	Pedagoga e especialista na área educacional
Conselheiro Representante dos Professores	Pedagoga e especialista na área educacional
Conselheiro Representante dos Funcionários	Filósofo
Conselheiro Representante dos Pais e Representante da Comunidade	Ensino médio
Conselheiro Representante dos Alunos	Ensino Fundamental - Supletivo

Uma das primeiras questões levantadas neste trabalho foi relativa ao **processo de implantação dos conselhos escolares e das eleições dos conselheiros**. As respostas apresentados pelos sujeitos evidenciam diferentes percepções sobre políticas inerentes ao exercício da função, além da competência técnica e compromisso político; estas, como se pode perceber, são permeadas por uma cultura burocrática traduzindo as relações existentes, conforme respostas a seguir:

‘Foi através de assembléia’ (diretora);

‘Fui convidada para substituir a professora que por motivos pessoais teve que se ausentar do conselho escolar’(professora);

‘ Em 2002, com o Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo, a partir do seu Eixo Gestão, teve a responsabilidade de junto aos gestores escolares em espaço de formação continuada, discutir a elaboração do regimento da escola, o projeto político-pedagógico e o conselho escolar, como possibilidade da democratização da escola, na perspectiva de suscitar debates sobre as questões curriculares, buscando melhorias na gestão da escola, a

partir da construção do projeto político pedagógico’ (Ex-Secretário Municipal de Educação)

‘Começou com função financeira para o repasse do PDDE, em 1997, criado com indicação e sem discussão sobre o papel. Era apenas financeiro. Em 2002/2004 houve movimento de rediscussão e elaboração do Estatuto da escola com envolvimento de pais, alunos e comunidade (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo)

Não sei, comecei em 2010. Fui convidada pela gestora para representar a comunidade. Sou Presidente da Associação das Donas de Casa da Cohab’ (Representante da Comunidade)

‘Não sei te responder, eu fui convidado pela gestora’(Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘Após a eleição dos representantes de Turma, houve o sorteio entre os representantes e eu fui eleita’. (Representante dos Alunos)

Diante das respostas, identifica-se que as preocupações que balizaram inicialmente a implantação do Conselho em 1997 foram somente as questões financeiras, em decorrência do repasse do recurso do PDDE. Mas, a partir de 2002, com a implantação do PSLTQLE, por meio dos eixos gestão e rede social educativa, foram rediscutidas as prioridades da democratização da escola como uma das alternativas para melhorar a qualidade da gestão da escola. No entanto, apesar do discurso enfatizar que a eleição dos conselheiros é democrática, alguns entrevistados informaram que foram convidados pela diretora e não votados em assembléia.

Isso demonstra duas questões simultâneas: o cumprimento da agenda dos organismos internacionais direcionadas às políticas educacionais e/ou o compromisso ético de transformar a educação ludovicense por meio da democratização do ensino público com qualidade social.

Convém destacar que a LDB 9394/96 estabeleceu que nas instituições públicas de educação básica os conselhos escolares deveriam incluir a representação da comunidade. Essa forma de participação reforça os interesses coletivos e constitui mecanismo político de superação da centralidade do poder nas escolas. Ainda sobre a ótica da LDB, com a implementação dos conselhos escolares busca-se estimular a participação de diferentes setores da sociedade na gestão da escola de forma institucionalizada e democrática.

Ou seja, fazer a cogestão é fazer a codecisão, ou seja, há que se ter a concordância entre as partes, buscando a socialização de poder e a participação dos segmentos representativos das escolas, uma vez que a administração colegiada pressupõe a participação da comunidade nas decisões do processo educativo, representando uma instância coletiva de tomada de decisão e de análise dos problemas da escola.

Para que se consolide a democracia participante faz-se necessário que seus membros elejam delegados para representar os interesses dos diferentes segmentos, objetivando que os problemas das escolas sejam contemplados nas políticas do Governo e do Estado.

Nessa concepção, a escola deve adotar uma nova prática de gestão que priorize a dimensão participativa, a partir da cogestão, contemplando também a administração colegiada, a democracia participante e a autogestão.

Os princípios que norteiam a composição do conselho escolar são definidos no regimento de cada rede de ensino e da escola, mas, comumente, a maioria dos conselhos tem como representantes os segmentos da unidade escolar: pais, alunos, professores, direção e funcionários. Entretanto, o processo de escolha dos representantes dos diversos segmentos na maioria das vezes não obedece aos critérios de eleição democrática pelo segmento ao qual pertence.

A escola que vivencia a prática da gestão democrática possibilita direito a voz e voto, a todos os que fazem parte da comunidade escolar abrindo espaço para que possam também se candidatar para representar seus pares no conselho escolar. Os demais que trabalham, estudam, têm filhos na escola ou são integrantes de movimentos sociais organizados no entorno da escola podem participar das reuniões com direito a voz.

Quanto às **funções do conselho escolar**, os entrevistados responderam:

‘Atualmente, somente fiscais, mas na gestão passada a comunidade participava mais’ (diretora)

‘O objetivo a que se destina... é a compra de materiais, prestação de contas das notas fiscais. O trabalho do conselho em si... ainda não se reuniu. Funciona como mecanismo para fazer melhoras com o recurso, ter prioridades para poder ver o que se deve gastar; fiscalizar como o dinheiro é utilizado. ‘professora e tesoureira’

Controle social de interesse da escola. Dentre elas, a principal é discutir a elaboração do projeto político pedagógico, ele é o todo, o amplo documento da gestão da escola’ (ex-Secretário Municipal de Educação)

‘Foi ampliado o papel da atuação do conselho para as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, função mobilizadora, fiscalizadora, deliberativa e consultiva’. (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo)

‘A principal função é discutir sobre os recursos recebidos pela escola, outro, são os problemas sociais dos pais como usuários de drogas ou traficantes’ (Representante da Comunidade)

‘Não sei te responder’ (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘As funções do conselho escolar são:

- funções consultivas (de assessoria à Gestão da Escola) e
- deliberativas (de decisão) sobre matérias financeiras, administrativas e pedagógicas.’ (Superintendente da Área do Ensino Fundamental’
- decidir alguma coisa junto com outros representantes.’ (Representante dos Alunos)

A partir da análise dos discursos, identificam-se nas falas dos sujeitos da escola posicionamentos que se contrapõem, tais como: quando explicitado que a função do conselho escolar se restringe às questões fiscais, em confronto com a fala dos sujeitos da SEMED, quando é enfatizado que a função do conselho escolar é de controle social, mobilizadora, fiscalizadora, deliberativa e consultiva. Observa-se que não há um conhecimento claro por parte dos integrantes do Conselho sobre quais são as reais funções desta importante instituição escolar e também sobre as atribuições dos conselheiros. Essa realidade contribui para que estes assumam funções que são

apenas burocráticas, de ratificação de encaminhamentos, posicionamentos e decisões já tomadas pela direção, restringindo as possibilidades de ampliar o debate sobre as funções do conselho escolar. Destaca-se, ainda, a preocupação surgida quando da entrevista com o representante dos funcionários e com o representante dos alunos: na maioria das vezes alegaram que pouco sabiam responder, inclusive ressaltando que o conselho ainda não havia se reunido este ano, nem no ano anterior. Verificou-se, ainda, que algumas vezes esses entrevistados não compreendiam a questão e era necessário reler a pergunta interpretando-a para que pudessem respondê-la, demonstrando a real necessidade da implantação da formação continuada dos conselhos escolares.

O conselho escolar, no processo de sua construção e constituição, deve passar por momentos de vivências coletivas nas quais não somente se discuta o significado de um órgão colegiado para a organização político-pedagógica da escola, mas também se defina o tipo de homem, de educação e de sociedade que se deseja construir. É necessário pensar em meios e estratégias que garantam estudos e debates, seminários, encontros, assembléias com os diversos segmentos componentes da comunidade escolar, para que o processo de construção do conselho seja antecipado de condições possibilitadoras referentes à compreensão teórico-prática e política que explicitem a sua necessidade (PEREIRA FILHO, 1996).

Conforme documento norteador do Curso de Especialização em Gestão Escolar⁴⁶ - a Escola de Gestores do MEC, ‘O conselho escolar deve ser o espaço onde se discutem as questões educativas e seus desdobramentos na prática político-pedagógica da escola. Os conselhos escolares têm as seguintes **funções: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.**’

Deliberativas: quando decidem sobre o Projeto Político-Pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro.

Consultivas: quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares.

Fiscais (acompanhamento e avaliação): quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.

⁴⁶ O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e surgiu da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino, buscando assim, qualificar os gestores das escolas da educação básica pública, a partir do oferecimento de cursos de formação a distância. A formação dos gestores é feita por uma rede de universidades públicas, parceiras do MEC. O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública tem como objetivos gerais: Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional; Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social. Como resultado dessa iniciativa, o MEC espera a melhoria dos índices educacionais das escolas e municípios atendidos. <http://portal.mec.gov.br>

Mobilizadoras: quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo, assim, para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação. (BRASIL, 2004, p. 38)

Para o exercício das atribuições de Conselheiro conforme prioridades definidas pela escola é indispensável considerar que a qualidade que se pretende atingir é a qualidade social, ou seja, a realização de um trabalho escolar que represente, no cotidiano vivido, crescimento intelectual, afetivo, político e social dos envolvidos – tendo como horizonte a transformação da realidade brasileira –, o que não pode ser avaliado/medido apenas por meio de estatísticas e índices oficiais. (NAVARRO, 2004, p. 45-48).

Perguntados sobre em que **dimensões o conselho escolar** pode auxiliar na execução da gestão da escola, foram apresentadas as seguintes respostas:

‘Apenas financeira e administrativa, se restringindo ao PDDE’. (diretora da UEB)

‘Dimensão financeira, não acompanha o projeto político pedagógico da escola. Que não trabalhe só questões financeiras e pedagógicas da escolar. O CE⁴⁷ deve apresentar sugestões que contribuam para melhorar a qualidade de ensino, o atendimento; o que precisa ser mudado e investigado são as necessidades da escola. O Conselho Escolar deve tomar decisões que tragam benefícios para a escola, construído com a participação de todos, pais, alunos, funcionários’. (professora da UEB)

‘O colegiado é o espaço democrático para discutir o ensino e a aprendizagem, suas metodologias para a criança aprender. É o órgão de denúncia, mas sua atuação não está compatível com as demandas dos alunos’. (ex-Secretário Municipal de Educação)

‘Atua no principal, no pedagógico, administrativo e financeiro, deve estar em função da escola. É que a visão deve ser invertida, o financeiro deve estar à disposição do pedagógico, PPP⁴⁸ e PDE⁴⁹’. (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa)

‘Recursos’. (Representante da Comunidade)

‘Não sei se isso vai te responder, mas houve a colaboração de uma mãe que ajudava a escola, uma parceria de contribuição com as crianças que não liam’. (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘Não houve ainda reunião do conselho escolar.’ (Representante dos Alunos)

Considerando que a amostra contempla sujeitos tanto da SEMED como da escola e comunidade, os posicionamentos também são divergentes, ou seja, nas respostas são apresentadas visões que demonstram a contradição constante entre os discursos dos representantes da escola e comunidade e os da SEMED, o que demonstra que a percepção das políticas públicas por quem está na esfera de poder é uma e a da comunidade beneficiária das mesmas é outra, evidenciando, desse modo, o distanciamento na compreensão das finalidades e objetivos das políticas educacionais pelos diferentes sujeitos responsáveis pela coordenação das políticas e aqueles responsáveis pela execução. Enquanto um grupo ressalta a dimensão financeira, o outro ressalta todas as dimensões, o que de certa forma justifica a falta de coerência entre o planejamento e a execução daquilo que

⁴⁷ CE – Conselho Escolar

⁴⁸ PPP – Projeto Político Pedagógico

⁴⁹ PDE – Programa de Desenvolvimento da Escola

objetiva a política educacional; entre o que se pensa e escreve e o que de fato se concretiza na escola.

Conforme Vieira (2006, p. 67), é importante insistir em que as políticas e a gestão da educação básica necessitam encontrar seu foco na essência da tarefa educativa – bem ensinar e bem aprender – tudo fazendo para cumprir a função social da escola com sucesso. A persistência do fracasso escolar entre tantas crianças e jovens em diversas partes do mundo torna imperativo reafirmar a especificidade da escola enquanto espaço para onde convergem estudantes e professores, configurando-se como uma comunidade de aprendizes. **Sua razão de existir está intrinsecamente ligada à tarefa primordial de bem ensinar e bem aprender. Gestão escolar bem sucedida, portanto, é aquela voltada para aprendizagem de todos os alunos.**

Quanto às **diretrizes da política educacional da SEMED que orientam o conselho da escola**, os sujeitos pesquisados apresentaram a seguinte compreensão:

‘Administrativas e financeiras, porém anteriormente havia a divisão de responsabilidades.’ (Diretora da UEB)

‘São mais financeiras, de como utilizar o dinheiro, o que é material de consumo e material permanente. Há reunião de planejamento em que se discutem as dificuldades (armário, TV, DVD, Caixa de som), foram prioridades do que era necessário para o momento para utilizar o recursos do PDDE.’ (representante dos professores no conselho escolar)

‘Universalização do ensino fundamental de 6 a 14 anos; Oferta de 0 a 5 anos; DCN da educação infantil voltado para cuidar e educar – garantir o acesso; DCN do ensino fundamental – permanência; Currículo com educação inclusiva nas salas regulares.’ (Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA)

‘O PSLTQLE norteava uma escola de leitores, onde o aluno e a comunidade aprendiam a ler e escrever. No aspecto da participação, é a comunidade na escola e a democratização do processo educacional.’ (Coordenador do eixo rede social educativa)

‘A gestora é que recebe a orientação, mas estou por fora, vou participar mais este ano.’ (Representante da Comunidade).

‘Não vou saber te responder.’ (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘As Diretrizes da Política Educacional da SEMED tem como concepção da Macro política - Garantir a todos os alunos e alunas o direito de aprender a ler e escrever na escola, adquirirem conhecimento em todas as áreas e acesso à cultura letrada e à plena participação social, como concepção da Macro Política da SEMED. Implementação de políticas de formação continuada tendo como objeto o trabalho na escola; A Valorização do Magistério (Plano de Cargos, Carreira e Salário, Estatuto do magistério); Política Educacional estruturada por Eixos: Eixo Gestão, Eixo Formação, Eixo avaliação Institucional e Eixo Rede Social Educativa; Diretrizes da política educacional da SEMED/São Luís/MA que orientam a atuação do Conselho escolar: organização da Secretaria e Gestão da Rede de Escolas tendo como eixo estruturante a Rede Social Educativa observando aspectos essenciais para o fortalecimento do Conselho Escolar; Gestão democrática voltada para favorecer a autonomia escolar; Criação de canais efetivos de participação das equipes escolares e representantes da comunidade, garantindo a participação das decisões políticas e econômicas da SEMED; Desenvolver processo de discussão com a comunidade escolar sobre o regimento das escolas (incluindo a reorientação curricular, concepção de avaliação e sistema escolar), agrupamento e trabalho das escolas em rede a partir do contexto sócio-cultural das comunidades) e projeto educativo; A política de formação continuada transversalizando o Eixo Gestão e Rede Social Educativa: Mobilização da comunidade e da equipe escolar; Formação continuada de gestores e membros dos Conselhos tendo como foco o Espaço Escolar; Revisão do Regimento do Conselho Escolar de forma democrática e participativa.’ (Superintendente do Ensino Fundamental)

‘A política é bem direcionada e a gestora sempre conversa com a gente.’ (Representante dos Alunos).

As informações apresentadas pelos representantes da SEMED deixam clara uma compreensão associada às relações de poder, pois ao interpretarmos a realidade educacional de São

Luís verificamos a incongruência entre os objetivos e necessidades da escola e as prioridades da SEMED, havendo um choque evidente de percepção da realidade nos diálogos, parecendo até que não fazem parte do mesmo sistema, demonstrando a desarticulação da rede e um conflito de interesses em que a hierarquia distancia os que idealizam e determinam o que deve ser feito daqueles que recebem as determinações e as executam.

Na LDB, os artigos 14 e 15 dispõem sobre a gestão democrática.

No Art. 14 está disposto que: Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;

No Art. 15: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público”.

A análise dos depoimentos sobre os princípios democráticos demonstra superficialidade, no sentido de que estes não estabelecem diretrizes bem definidas para delinear a gestão democrática, mas apenas aponta para a participação de todos os envolvidos sem garantir os espaços democráticos de participação que assegurem a vez e a voz dos atores sociais da escola e da comunidade.

Ao solicitarmos aos sujeitos ouvidos para explicitarem qual a **concepção de gestão da política educacional** que norteia a atuação do conselho escolar, foram apresentadas as seguintes respostas:

‘Gestão participativa, até o 1º semestre de 2008’. (gestora da UEB)

‘É preciso esclarecer a sua função, como o conselho deve se portar, utilizar de maneira correta o dinheiro e prestar conta... é democrática quanto ao uso do dinheiro, porque perguntamos aos professores sobre as necessidades deles em sala de aula. O balanço é exposto no mural para comunidade escolar, mas antes é feito o levantamento das prioridades visando atender as necessidades de todos e as dificuldades da escola. É preciso a participação da comunidade no conselho escolar, coloca tudo as claras, tornar todos conhecedores do que é o conselho e a participação deles no uso do recurso.’ (Professora da UEB)

‘Democrática e participativa.’ (ex-Secretário Municipal de Educação)

‘Gestão participativa, para que todos possam tomar decisões no coletivo, compreendendo a escola, como na sociedade em que eles tem que assumir papéis.’ (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa)

‘Democrática, ela chama, ela mostra as dificuldades, ela respeita muito. Informa o que tá vindo pra cá, ela orienta a gente, faz explanação do que recebe, procura combinar as coisas, se ta faltando, se está de acordo, se é uma coisa para comprar para a escola, ela nos traz os problemas para a gente dividir, a gente tá para somar e ajudar.’ (Representante da Comunidade)

‘Como pouco participei, não sei o que te responder’. (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘Garantir a todos os alunos e alunas o direito de aprender a ler e escrever na escola, adquirirem conhecimento em todas as áreas e acesso à cultura letrada e à plena participação

social. A gestão participativa abrange diferentes níveis e áreas da administração escolar. O nível mais alto tem estatura equivalente ao da Diretoria da escola e é o do **Conselho Escolar** (também chamado de Colegiado da Escola, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Professores, ou outras denominações).’ (Superintendente da Área do Ensino Fundamental)

A diretora é boa e se reúne com os participantes para decidir e discutir juntos um benefício para o colégio. (Representante dos Alunos)

Na análise das respostas observa-se que há um consenso sobre a concepção de gestão que deve embasar as práticas cotidianas tanto nas relações que ocorrem na escola como na SEMED, uma vez que todos entrevistados afirmaram que esta é participativa e/ou democrática. Pode-se inferir que essa compreensão é oriunda de orientações recebidas em reuniões com os gestores contribuindo para incorporação deste modelo ‘descentralizador’ das ações nas escolas.

O conceito de Gestão Escolar deve ser amplamente discutido pelos sujeitos da escola, na medida em que desejamos uma escola que atenda às atuais exigências da vida social, na perspectiva de formar cidadãos a partir da construção dos conhecimentos teóricos e das competências e habilidades necessárias à inserção social.

Costuma-se classificar a Gestão Escolar de modo integrado ou sistêmico em gestão pedagógica, administrativa e de recursos humanos.

É interessante verificar como o conceito evoluiu com o passar dos anos do que seria gestão escolar para se pensar hoje em gestão no sentido de gerir uma instituição escolar, desenvolvendo estratégias no cotidiano com a finalidade de democratizar a gestão educacional.

Lück (2000, p. 11) discute que a gestão escolar

[...] constitui uma dimensão e um enfoque de atuação que objetiva promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais dos estabelecimentos de ensino orientadas para a promoção efetiva da aprendizagem pelos alunos, de modo a torná-los capazes de enfrentar adequadamente os desafios da sociedade globalizada e da economia centrada no conhecimento.

Menezes e Santos (2002) ressaltam que a Gestão Escolar objetiva promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais desenvolvidos pelos estabelecimentos de ensino orientados para a promoção efetiva da aprendizagem pelos alunos.

Nesse sentido, a contemporaneidade nos revela que

[...] As novas idéias colocadas pela abordagem social-interacionista sugerem que o aprendiz é parte de um grupo social e deve ter iniciativa para questionar, descobrir e compreender o mundo a partir de interações com os demais elementos do contexto histórico no qual está inserido (NEVES et. al, 2000).

Identifica-se a preocupação com o acompanhamento dessa evolução tal como afirma Mezomo (1994, p. 62):

Infelizmente a invenção da nova escola nem sempre ocorre, porque a sua necessidade não é acompanhada da visão e correspondente capacidade dos gestores, que assumem o risco da mudança e preferem manter a mesma estrutura, os mesmos currículos, a mesma filosofia e os mesmos processos, a sair em busca da construção de uma sociedade mais ética e mais livre e libertadora.

A esse respeito, Estevão (1999, p. 112) compreende que

a importação de um modelo de gestão estratégica vai implicar, como se depreende, que as escolas não fiquem à mercê das mudanças das políticas educativas nacionais, numa atitude de mera reação às contingências da sua implementação; pelo contrário, ela tem que exigir e insistir, alcançando uma margem ampla de autonomia para atuar proativamente, desafiando os processos tradicionais de gestão em favor de um modelo normativo mais interveniente e desafiador do status quo; vai implicar ainda que as próprias políticas estimulem este processo oferecendo quadros legais amplos e apoios efetivos e desafiadores à construção de identidades organizacionais diferenciadas.

A proposta de descentralização contemplada na reforma educacional levada a efeito no Brasil no governo de FHC pressupõe o rompimento com a estrutura administrativa anterior, tendo a preocupação de usar formas condizentes com a realidade social na qual estão inseridas as práticas atuais. A descentralização pedagógica tem como objetivo principal trazer para o espaço da escola a reflexão sobre o ensino e a busca de alternativas para superar o fracasso escolar [...] (COSTA et. al., 1997, p. 46).

Sobre o processo de descentralização, Carvalán (1999 p.153) ressalta que:

[...] o que era uma administração e gestão centralizada transformou-se intensivamente em uma gestão descentralizada e vemos que todas as políticas educativas estão voltadas para maior autonomia das escolas, isto é, descentralizar a gestão financeira, gestão curricular, a gestão pedagógica propriamente dita, gestão de recursos humanos disponíveis etc. [...] além de exigir mais da educação e vinculá-la a setores sociais e econômicos, se ainda exige e que seja mais eficiente no aperfeiçoamento do processo educativo.

Compreendendo o projeto político pedagógico como balizador do funcionamento da escola, nele está contemplado também o proposto perfil do aluno que a escola almeja, devendo ser fruto de construção e responsabilidade de todos. Sua definição pode ser desenvolvida a partir da equipe diretiva, propondo elementos que serão objeto de discussão, reflexões e estudos com a comunidade escolar interna (alunos, funcionários e professores) e externa (família, associações de bairro...), e construção de um referencial que servirá de subsídio para definir o perfil que se pretende adotar. (HENGEMÜHLE, 2004, p. 43).

A esse respeito, Bordenave (1994, p. 8) compreende que “Democracia é um estado de participação”. O autor destaca que a democracia participativa é aquela em que os cidadãos, ao sentirem-se *fazendo parte* de uma nação ou grupo social, *têm parte* real na sua condução e por isso *tomam parte* na construção de uma nova sociedade da qual *se sentem parte*.

Assim, a participação dos atores sociais da escola deve ser direcionada objetivando romper com o paradigma que separa os que planejam dos que executam, pois, de fato, somente

fazer parte do processo sem vez e voz não concretiza o princípio democrático, já que a participação deve ser vista e compreendida na direção sinalizada por Bordenave (1994), “a participação como uma necessidade humana e como um elemento central da vida política contemporânea”.

Sobre as **relações de poder entre a SEMED e a escola**, no que se refere a descentralização ou desconcentração das ações, decisões e responsabilidades, os entrevistados afirmaram que:

‘Atualmente, na gestão vigente, há uma relação que apenas **desconcentra** responsabilidades porque a gestão da SEMED não escuta a escola, porém, na gestão anterior, era **descentralizada** porque havia autonomia para deliberar coisas na escola.’ (Diretora da UEB)

‘**Desconcentra** as ações, deixa muito só para a escola, porque nunca veio de lá alguém para acompanhar e ver se o Conselho Escolar está atuante... fazer uma investigação... e assim permite e abre precedente para o gestor não utilizar o recurso ou utilizar de outra forma. Há uma transferência da responsabilidade da SEMED para a gestão da escola, como é o caso do registro da ata das reuniões em cartório.’ (Professora e Tesoureira da UEB)

‘**Descentralizada**, democrática e com autonomia, o Conselho atua com os pais. Com a reforma institucional foi sugerido aos diretores que a gestão fosse descentralizada, garantindo a participação de todos na construção do ppp. As decisões são descentralizadas, inclusive com a criação das quatro superintendências (educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial).’ (ex-Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA)

‘No período de 2002/2008 era uma gestão de relacionamento com integração escola /SEMED numa perspectiva em que o Conselho Escolar tinha autonomia e o Secretário de Educação não intervinha, desde que seguissem as orientações e parâmetros das leis vigentes. O CE atua com autonomia para tomar decisões sobre a proposta pedagógica, o processo de ensino, no relacionamento professor/aluno, relações de conflito, aproveitamento/rendimento dos alunos, necessidades da escola. Descentraliza... à medida que trabalha o processo com todos os aspectos educacionais da SEMED e a gestão. Formação continuada de gestão e rede social educativa, criando uma nova cultura de descentralização e autonomia.’ (Coordenador do Eixo Gestão, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo)

‘A SEMED fecha para os diretores. Na gestão de Moacir Feitosa a gente conseguia muita coisa, não tinha nenhum impedimento; o conselho escolar solicitava e vinha rapidinho. A gestora dá autonomia, não fiscaliza’. (Representante da Comunidade)

‘depende da SEMED, do aval da SEMED... nós vamos fazer assim porque a SEMED autorizou. A preocupação da gestora da escola está junto com a SEMED... ultimamente tá muito complicado. Com Moacir era muito prazeroso, hoje não, tá muito difícil’. (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘Papel do Conselho Escolar; - Política de relação entre escola e comunidade; Tematização da prática sócio-educativa das escolas e o conselho escolar; Gestão participativa; Fortalecimento da Rede Social Educativa e Conselhos Escolares; Conselho como espaço de debate público; Como se dá a representação e a participação no Conselho Escolar; O Conselho como exercício prático de uma gestão participativa.’ (Superintendente da Área do Ensino Fundamental)

‘Quando a diretora precisa, ela chama a gente para decidir junto.’ (Representante dos Alunos)

As afirmativas demonstram a existência de uma linha divisória entre a escola e a SEMED fundada em relações hierárquicas e burocráticas que acentuam ainda mais a separação e o distanciamento entre esses elementos, prejudicando sensivelmente as finalidades da instituição escolar. Faz-se necessário iniciar um movimento que deveria se constituir numa via de mão dupla, em que a escola teria a SEMED como sua parceira mais experiente e a escola seria o lócus privilegiado de pesquisa e ressignificação da práxis pedagógica, se constituindo numa escola com

qualidade social em que a comunidade se faz presente sob todas as formas, questiona, denuncia, participa e firma parcerias em prol de algo que é o objetivo central da SEMED e da escola, a aprendizagem dos alunos.

Verifica-se que o processo crescente de democratização da política confronta-se com os mecanismos de poder. Há uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente e constituindo-se como sujeitos coletivos choca-se com a permanência de um Estado apropriado por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia que coloca a estrutura do Estado a seu serviço. (COUTINHO, 2002, p. 17)

Foi solicitado aos entrevistados que indicassem os **avanços alcançados no processo de gestão e democratização da gestão e participação da escola a partir da implantação do conselho escolar**. Foram indicados os seguintes pontos:

‘Cada gestão do conselho tem mandato de dois anos. Estamos na 3ª. gestão do conselho escolar, a primeira foi a mais atuante. Tínhamos pais participativos, os pais participavam dos eventos da escola, pais estavam diariamente na escola, pais acompanhavam a frequência dos alunos, pais controlavam a entrada e saída dos alunos na escola, pais acompanhavam o rendimento e a aprendizagem dos alunos.’ (Diretora da UEB)

‘Conscientização dos professores da escola sobre o que é e qual é a função do conselho escolar, o que se pode conseguir através dele; as pessoas não participam mas elegem e buscam soluções.’ (Professora da UEB)

‘Ampliação da participação da família.’ (ex-Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA)

‘Envolvimento dos familiares no processo ensino e aprendizagem dos alunos.’ (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo)

‘Na gestão do ex-secretário municipal de educação não tem o que falar; durante 8 anos não tinha dificuldades, Tudo ela conseguia. Ele já conhecia o trabalho dela porque sabia que ia ter retorno.’ (Representante da Comunidade)

‘Observamos o avanço quanto à leitura e à escrita dos alunos.’ (Representante dos funcionários, Coordenador do Anexo da UEB)

‘Para que o conselho escolar possa funcionar é preciso avanços como: Abrir espaço para o diálogo; cobrar responsabilidade; pensar no bem da escola; ensinar e aprender; planejar tudo.’ (Superintendente da Área do Ensino Fundamental)

‘A diretora é bastante preocupada com os alunos; quando eles não estão estudando ela chama para conversar.’ (Representante dos Alunos)

Interessante perceber que, mesmo diante da diversidade dos discursos, tantos os atores da escola quanto os da SEMED ressaltaram a participação da família na escola como um dos pontos que mais avançou com a implantação dos conselhos escolares. Constatou-se uma aceitação passiva das responsabilidades próprias do Estado no caso da gestão municipal, sem uma percepção crítica sobre o que de fato compete à comunidade, caracterizando desse modo transferência de responsabilidade, o que não representa poder de decisão, autonomia.

Considerando as perspectivas de democratização sinalizadas pelas reformas educacionais a partir do quadro delineado pelo processo de reestruturação produtiva do capitalismo destacamos que as transformações que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo em consequência

dos processos de globalização afetam a sociedade mundial e o Brasil e exigem dos pesquisadores o exame das condições objetivas destes impactos sobre a sociedade brasileira, a fim de se poder identificar os desafios que elas nos colocam e os possíveis encaminhamentos ou respostas a serem possibilitadas através da implementação das políticas públicas, através da administração comprometida com a qualidade social da educação (...) (FERREIRA, 1998)

Sobre a atuação do Conselho Escolar como instância de acompanhamento e avaliação da gestão da política educacional de São Luís, a totalidade dos entrevistados considerou importante:

‘Envolvimento de todos nas atividades e vida da escola; Participação ativa na prestação de contas.’ (Diretora da UEB)

‘O poder que o Conselho Escolar tem para melhorar a escola em vários aspectos, inclusive no acompanhamento do aluno.’ (Professora da UEB)

‘Ampliação da consciência dos direitos dos filhos.’ (ex-Secretário Municipal de Educação de São Luís-MA)

‘Ampliar a integração escola e comunidade; Continuar o processo de formação sobre o papel dos Conselhos Escolares e de formação do Conselho.’ (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo)

‘O Conselho Escolar é eficiente porque ela é eficiente, temos uma gestora responsável, que procura resolver os problemas da escola; ela está à frente embora a gente esteja a par de tudo.’ (Representante da Comunidade)

‘O Conselho Escolar não acompanha e não avalia a política educacional’. (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘O Conselho Escolar, órgão máximo nas decisões da escola, deve buscar um trabalho de parceria com a gestão escolar e vice-versa, incentivando o engajamento e a integração de toda a comunidade escolar. Se houver participação direta da Secretária de Educação pode ser possível acompanhar e avaliar as políticas educacionais atualmente, haja vista que a socialização tem sido dificultada.

...Publicar lei específica para funcionamento do Conselho Escolar das UEBs;

Divulgar ações do Conselho através de cartazes, cartilhas, manifestos e murais; Organizar a eleição única para os Conselhos; organizar fórum específico para o Conselho Escolar; Organizar banco de dados dos/as conselheiros/as; organizar Equipe Técnica específica para mobilizar e acompanhar as ações dos Conselhos;

Contar com a participação das crianças e adolescentes como membros do Conselho; Alterar estatutariamente o documento que rege a constituição retirando a figura do/a gestor/a como presidente nato do Conselho; contar com a participação direta da Secretária de Educação.’ (Superintendente do Ensino Fundamental)

‘Não sei como se dá a relação da escola com a SEMED.’ (Representante dos Alunos)

Nas respostas acima observa-se uma clara compreensão sobre o papel do Conselho Escolar no acompanhamento e avaliação do processo de gestão da política educacional. No que se refere à atuação do Conselho Escolar, há um grande conflito entre os sujeitos pesquisados, traduzindo na realidade o distanciamento entre o discurso político e a ação na escola, entre o que a escola faz e o que a SEMED espera que ela faça. De um lado, temos a escola que afirma: ‘o Conselho se restringe ao nível econômico porque é prioridade’ (Diretora da UEB), ‘O Conselho Escolar está parado, nunca mais se reuniu de fato, nem o grêmio estudantil e a comunidade’ (Professora da UEB). Do outro lado, temos os representantes da SEMED, que enfatizam o que teoricamente seria o ideal de um Conselho Escolar atuante:

‘A atuação é boa, com renovação anual, reunião com os pais, opiniões críticas sobre onde estava com mais fragilidade ou fortalecida, controle de professores em sala de aula.’ (ex-Secretário Municipal de Educação)

‘Tem papel fundamental na educação, mas no geral não tem consciência do poder e autonomia que possuem, já que nem o Secretário pode barrar a decisão do Conselho, desde que não fira as leis maiores.’(Coordenador do Eixo Rede Social Educativa)

Quando solicitados a identificar quais as ações que podem contribuir para o aperfeiçoamento do Conselho Escolar, na perspectiva da gestão democrática, identificou-se proposições de incorporação de práticas participativas na gestão da escola. Os sujeitos da pesquisa responderam que tanto os atores da escola quanto os atores da SEMED concordam que é necessário o envolvimento e participação dos pais e da comunidade no acompanhamento dos alunos, tal como evidenciado a seguir.

Na fala do ex-Secretário de Educação da SEMED⁵⁰ é destacada como uma das contribuições para respaldar a atuação do Conselho Escolar ‘a consciência dos direitos dos filhos’, reforçando o papel de espaço estimulador de reflexões sobre direitos e deveres destes como cidadãos. Essa percepção é complementada na fala do Coordenador da Rede Social Educativa, quando aponta a importância do ‘processo de formação para a compreensão e incorporação do papel dos conselheiros escolares’.

‘Participação dos pais nas reuniões de planejamento, participação dos pais nas decisões da escola, participação dos pais nos casos de indisciplinas. O objetivo é contribuir, porém o atual Conselho Escolar não está na reunião de planejamento para tomada de decisões. Na gestão anterior eles participavam desde o início do ano, do processo de matrícula, das palestras.’(Diretora da UEB)

‘Fazendo o levantamento das dificuldades da escola, levando sugestões para superar dificuldades, cobrando da gestão essas melhorias. Sugestão e participação dos pais na escola, pais dão palestras, se oferecem para fazer reparos. O Conselho Escolar é um canal de participação que atua com autonomia e contribui para o impacto na qualidade de ensino porque as práticas da gestora é democrática, mas às vezes ela é durona... mas dá liberdade para a gente dizer o que não tá agradando, o que precisa melhorar, dar sugestões. O coordenador do anexo da escola decide, mas antes consulta a diretora, reuniões de planejamento.’(Professora da UEB)

‘O Conselho deve cobrar da escola. Os conselheiros têm a função relevante, importante e o que está em jogo é a qualidade da educação, o processo pedagógico, a gestão oferecida, o currículo, visando melhorar as atividades operacionais da escola, devendo estar atento para as questões de infraestrutura, deve haver a pressão da gestão da escola e demanda para o sistema, que não pode ser omissa, da família, pois o bem da escola, são os princípios e valores para ser feliz na sociedade e para viver em paz.’(ex-Secretário Municipal de Educação de São Luís - MA)

‘Eleições gerais para todos os Conselhos Escolares em data única com ampla mobilização da sociedade; organização de fóruns com participação de outras instituições; eleições de diretores com critérios definidos, por exemplo, prova escrita, currículo, proposta de gestão, pedagogo ou licenciado com especialização em gestão.’ (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo)

‘Primeiro lugar, a participação e se for problema da escola que ela – gestora – não pode resolver, devemos reivindicar junto com ela na Secretaria’. (Representante da Comunidade)

‘O Conselho Escolar tem que se estruturar, primeiro se unir, ficar firme, para que cada um dê sua contribuição’. (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘No nível político: Contribui com política de gestão democrática; deve envolver e estabelecer o diálogo entre os diferentes segmentos da comunidade escolar, pois é condição indispensável para se estabelecer um processo de mudança da escola que temos; no nível pedagógico: Para acompanhar o desenvolvimento da competência leitora e escritora dos

⁵⁰ Período de gestão do ex-secretário de educação: 2002/2008

alunos e alunas. Para contribuir com o fortalecimento da formação pedagógica dos/as educadores/as. E nos níveis econômico e administrativo: Diagnóstico da situação das escolas e comunidade; definição da Macro Política Educacional; identificação das qualidades e dificuldades da Escola e Conselho Escolar; mobilização da comunidade e da equipe escolar; formação continuada de gestores/as e membros dos Conselhos.’ (Superintendente da Área do Ensino Fundamental)
 ‘Quando tem algum problema chama a gente.’ (Representante dos Alunos)

As ações apontadas a seguir deixam claro que os segmentos ouvidos apresentam uma visão limitada que os coloca apenas na condição de implementadores da política educacional. Essa percepção necessita ser complementada por outra a respeito do papel do Estado para com a Educação, para o que se faz necessário que retomemos a reflexão sobre o que estabelecem a Constituição Federal e a LDB 9394/96 quando definem a educação como direito de todos e a gestão democrática, respectivamente. O artigo 205 da CF/88 afirma que a educação é ‘direito de todos e dever do Estado e da família’ e o artigo 14 da LDB nº 9394/96 determina que os sistemas de ensino definam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Diante dessas afirmativas, percebemos que há várias proposições para que de fato o conselho escolar se consolide efetivamente como instrumento de gestão colegiada, de participação e autonomia na construção e acompanhamento do projeto político-pedagógico da escola e da prática educativa e como mecanismo de luta pela democratização da escola e construção da cidadania por meio da participação cidadã. A partir da compreensão do papel da comunidade no processo da educação de forma reflexiva é que se tornará possível a mobilização e engajamento da comunidade participativa nas formulações e implementação de ações consciente para o desenvolvimento do sistema educacional.

No que se refere aos desafios enfrentados para gerir as políticas educacionais no chão da escola, os pesquisados afirmaram: ‘Não teve’ (Diretora da UEB). Na avaliação da Diretora, não houve dificuldades para gerir as políticas na escola. Porém, os demais entrevistados pontuaram:

‘A autonomia, porque a gestora segue à risca a cartilha da SEMED; a gente tem que obedecer à SEMED; ela é muito ‘cricri’, muito rígida e respeita a hierarquia; ela tem medo até de mudar o calendário, o recesso, ponto facultativo sem ter recebido documento por escrito, como acontece algumas vezes, as outras escolas municipais têm recesso e a gente não, porque não foi comunicada. Dificuldade de reunir todos os membros do Conselho.’ (Professora e Tesoureira do Conselho Escolar da UEB)
 ‘Consolidação do Conselho Escolar como espaço democrático, pedagógico e formativo; consciência cultural; postura das pessoas para cuidar da vida das crianças; renovação do PPP; atualização do Regimento da escola; Estatuto do Conselho Escolar. A educação infantil se pautou na socialização visando assumir valores humanos, preocupados com a auto-higiene pessoal, com a clareza pedagógica e complementação da ação da família.’ (ex-Secretário Municipal de Educação)
 ‘Formação continuada que avançou porque se consolidou na rede educacional de São Luís; a gestão para ser descentralizada avançou, porém não foi consolidada, chegou a 70%. Já houve inclusive discussão para eleição de diretores; a relação com a comunidade melhorou

consideravelmente; a relação SEMED e organizações sociais; a melhoria da qualidade do ensino em São Luís; o fruto do trabalho.’ (Coordenador do Eixo Rede Social Educativa, do Programa São Luís Te Quero Lendo e Escrevendo)

‘Tenho que participar mais, esse ano está sendo mais difícil. ‘São as questões das aprendizagens, para conseguir alguma coisa, não é fácil. A questão da coisa boa é quando o aluno aprende, é gratificante’. (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)

‘O Conselho Escolar ainda precisa enfrentar os seguintes desafios: Como fazer para que o Conselho Escolar se aproxime do tipo que foi escolhido? Como transformar a teoria em ação, o discurso em prática cotidiana? Como organizar e manter um Conselho real, o que é vivido no “chão da escola”? Como garantir a participação de pais, mães e responsáveis, alunos/as e comunidade? Como garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao órgão gestor – SEMED?’...’Falta de autonomia dos Conselhos Escolares frente ao papel do Gestor Escolar; gestores indicados politicamente sem critérios; resistência ao desenvolvimento de práticas democráticas na gestão escolar; falta de atualização dos documentos e encaminhamentos na estrutura central dos Conselhos Escolares; desconhecimento da função colegiada dos Conselhos privilegiando a ação de unidade executora; excesso de burocracia no desenvolvimento das ações; resistência dos gestores para o trabalho coletivo; descontinuidade do processo de formação continuada para conselheiros; realização de eleição única para os Conselhos; realização de fórum específico para o Conselho Escolar.’ (Superintendente da Área do Ensino Fundamental)

Ficou evidenciado nos discursos dos sujeitos pesquisados que os desafios colocados para estes como integrantes do Conselho Escolar foram ao mesmo tempo se consolidando como resultados de um processo construído ao longo dos dois mandatos. E conforme analisa Foucault, nas relações de poder também há produção de saber.

De fato, os desafios devem ser considerados como oportunidades de conquistas, colhidas como *‘frutos do trabalho’* desenvolvido. Ao ser ressaltado sobre o que melhorou com a implantação da política municipal de educação nesse período, os entrevistados destacaram como principais pontos: ‘a formação continuada, a autonomia, a descentralização, a preocupação com a educação infantil, a elaboração do projeto político-pedagógico, o regimento da escola e o estatuto do Conselho Escolar, a relação com a comunidade e demais organizações sociais, a consciência cultural e a perspectiva de consolidação do Conselho Escolar como espaço democrático’.

Dando prosseguimento às entrevistas, as questões discutidas a seguir contemplam apenas os depoimentos dos conselheiros. Questionados sobre o que deve mudar na gestão da SEMED e da escola, eles responderam:

‘Acompanhamento da escola pela SEMED. As escolas da rede não agem da mesma forma que as outras. Aqui a gente trabalha, aqui a gente é cobrado, até porque a gente recebe formação. Afinal, o que está em jogo é o meu nome, meu marketing sou eu mesmo, tem a ver com o que faço e tenho que fazer bem feito. A SEMED deixa a desejar quanto à fiscalização, quanto ao Conselho Escolar. Deveria ter mais reuniões, acompanhamento entre as gestões; atualmente está uma bagunça, cobram mas não são ativos e não dão condições para trabalhar; querem qualidade de ensino quando há salas com mais de 50 alunos numa sala. Deveriam construir mais escolas para que não fiquem mais lotadas. Os pais podem colaborar. Quem fiscaliza o Conselho... e quem fiscaliza a escola... a diretora é correta no que faz, se preocupa com a nossa qualidade. E o que a SEMED faz..(Professora)

‘Na **SEMED**, o que deve mudar lá é nos visitar, visitar todas as escolas, sentar com os professores, administrativos, alunos, conhecer de perto os nossos problemas, porque tem falha que precisa mudar, só que não tem condição de fazer só.’ ‘Não deve mudar nada na

escola porque ela é muito eficiente, comparando com as outras escolas, não há o que mudar; se tem algo para mudar, a culpa não é dela.’ (Representante da Comunidade)
 ‘Nada, a diretora é muito boa.’ (Representante dos Alunos)

Verificou-se que, no geral a escola solicita a supervisão da SEMED, demonstrando que, contraditoriamente, os atores requerem a supervisão com uma perspectiva fiscalizadora do processo burocrático, de forma conservadora, ao mesmo tempo em que esses mesmos atores demandam uma parceria mais experiente, no sentido de construir sua autonomia de forma democrática e participativa.

Já ao final da entrevista, questionamos sobre o que não deve mudar na escola e na SEMED, na perspectiva de que os sujeitos respondentes pudessem avaliar a gestão da escola e da SEMED. Eles responderam:

‘A forma da gestão da escola; ‘A diretora é muito atuante.’ (professora)
 ‘A gestora é uma pessoa que consegue administrar tão bem a escola que coloca tudo no lugar. Ela consegue fazer com que os professores não faltem até no momento de greve’ ‘A diretora é muito correta, faz questão de chegar, de reunir, de falar, é muito eficiente e responsável. Quando não tem condição é que chama o Conselho, quando recebe recurso pede opinião da gente. É uma diretora e tanto, se há uma briga um pouco longe daqui, ela vai para resolver com os alunos porque ela se preocupa; ela é muito eficiente.’ (Representante da comunidade)
 ‘Na SEMED, a formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos, que é muito boa. A gestão da escola é boa, os professores são compromissados e a diretora é maravilhosa.’ (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)
 ‘A avaliação da SEMED nesta época foi muito boa, porque nunca faltou nada para a escola: papel, ônibus para passeio dos alunos, recursos etc.’ (professora)
 ‘A SEMED deve procurar nos visitar mais, visitar as escolas, sentar com o Conselho Escolar e a gestora, não só a gente ir até eles, mas o contrário, procurar ouvir mais e solucionar os nossos problemas; tem que ter a participação deles também. A SEMED era um órgão que não tinha defeitos e hoje deixa muito a desejar as escolas. Tem que se envolver mais. Deve chegar e olhar bem para a educação do Estado com bons olhos, participar mais das reuniões, procurar solucionar os problemas que tão tendo. A SEMED é falha.’ (Representante da Comunidade)
 ‘Precisa de uma equipe mais unida, o ex-secretário e a ex-superintendente do ensino fundamental tinham uma equipe muito bacana.’ (Representante dos funcionários e Coordenador do Anexo da UEB)
 ‘A gestão da política educacional de São Luís no período de 2002/2008 organizou: Diagnóstico da situação das escolas e comunidade; Definição da Macro Política (Eixos – Rede Social Educativa); Identificação das qualidades e dificuldades da Escola e Conselho Escolar; Mobilização da comunidade e da equipe escolar; Formação continuada de gestores e membros dos Conselhos. O Conselho Escolar marca a introdução de um novo modelo de gestão, onde todas as pessoas ligadas à unidade escolar – professores, funcionários, alunos, pais ou responsáveis - podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Ele é o órgão mais importante da unidade escolar. Este é um conceito que apresenta o Conselho Escolar como instrumento mobilizador da gestão escolar, capaz de contribuir com o desenvolvimento de capacidades profissionais a favor da construção de uma escola competente. **Avalio que todo o trabalho realizado no sentido de garantir a escola como espaço público compartilhado, espaço de desenvolvimento social e o Conselho Escolar como tecnologia de gestão foi de grande importância para os avanços na melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem mas reconheço que a Rede tem grandes desafios.**’ (Superintendente do Ensino Fundamental)
 ‘A diretora é presente e solicita que os alunos se esforcem sempre. Ela chama a gente para organizar os eventos da escola. Ela deve continuar assim.’ (Representante dos Alunos)

A partir desses depoimentos podemos constatar que há um movimento na rede que, com entusiasmo, busca os princípios fundamentais da democracia; mas se percebe que o caráter deliberativo da autonomia ainda assume uma posição hierarquizada com a gestão da política municipal.

É preciso que educadores e gestores busquem uma política que favoreça a criação de novas formas de participação na escola pública, que possibilite a estes a liberdade de ouvir, registrar e divulgar o que alunos e comunidade pensam, falam, escrevem sobre a escola pública e as desigualdades da sociedade brasileira. Será tecendo essas redes de falas e ações que serão construídos novos movimentos de participação ativa e cidadã.

Ocultase que a organização da produção, a divisão técnico-social do trabalho, a distribuição da riqueza e do poder em uma sociedade são fatores condicionantes da distribuição dos recursos educacionais, da quantidade, qualidade e nível de educação que pode ser atingido em cada grupo social. [...] A lógica administrativa das empresas modernas transportadas para o sistema escolar está vinculada diretamente ao processo de relações de poder, por meio do modelo burocrático de organização do trabalho, uma vez que o processo administrativo tem como estratégia central a reprodução das relações de poder. “Essas relações são funcionais à manutenção da sociedade civil, à manutenção das relações entre capital-trabalho na empresa de produção. (ARROYO, 1979, p. 37-39)

Para o autor, é necessário tomar o caráter histórico da vinculação entre a teoria da administração e a história dos modos de produção. Assim, não é o processo de administração que se racionaliza em si mesmo, mas sim, a racionalização da economia, a divisão social do trabalho, traduzida através da separação entre trabalho manual e intelectual, e entre as funções de direção e funções de execução.

A racionalização das estruturas administrativas ocorre para mediar politicamente o antagonismo histórico entre capital e trabalho, realizando o controle do processo de trabalho pelo capital através da gerência científica. A dimensão política da racionalidade administrativa pautada no controle e manutenção do capital atinge diretamente o processo de produção, gestão e organização do trabalho.

Na empresa capitalista as relações são predominantemente antagônicas, apesar de cooperativas: “a função dirigente e administrativa participará do caráter antagônico e conseqüentemente passará a significar uma relação de controle e conflito no interior do processo de cooperação”. (ARROYO, 1979, p. 40).

A exigência da forma de produção capitalista tomada como modelo na administração escolar atende à divisão social do trabalho e à complexidade da empresa. E se aplica também às relações de poder entre a SEMED e a escola. “Entre estes processos e atitudes está o sentido de autoridade, obediência, racionalidade e eficiência, familiaridade e aceitação de estruturas hierárquicas”. (ARROYO, 1979, p.42).

O sistema educacional se configura como um mecanismo que garante a reprodução do sistema de relações de poder e tem no controle do poder político a estratégia de desenvolvimento econômico; a ciência torna-se um instrumento de poder e o Estado passa a administrar essa dimensão por meio das políticas públicas para a educação e para atender interesses outros que não são os interesses legitimados da sociedade.

O autor ressalta as consequências da dimensão política da administração escolar na prática de formação dos educadores, ressaltando a necessidade de uma formação crítica pautada na compreensão socioeconômica e política do conhecimento, do saber, da ciência, da tecnologia e da cultura, compreendendo a ciência como um fenômeno social e político. “A pretendida apolitização da educação pode ser na verdade uma despolitização dos educadores e administradores a serviço de interesses políticos específicos”. (ARROYO, 1979, p. 43).

O caráter democrático deve buscar promover o debate sobre os mecanismos de submissão das decisões do Estado pela sociedade, pais, grupos, partidos e instituições da sociedade civil, pois a participação constitui-se numa ação pedagógica com base nas forças sociais existentes e implica no encontro de intelectuais, educadores, religiosos, administradores com as bases da sociedade e com as massas urbano-rurais que mais necessitam de uma educação democrática.

A demanda por uma educação vinculada à política exige um repensar da administração escolar, de um fazer pensado, crítico, atento ao modelo de um homem a ser educado e às relações a serem estabelecidas entre a escola e a sociedade. (ARROYO, 1979).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Faz-se necessário ‘interrogar sobre as responsabilidades da escola na perpetuação das desigualdades sociais [...] Com efeito, para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos de ensino que transmite, dos métodos [...] e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura. A igualdade formal que pauta a prática pedagógica serve como máscara e justificação para a indiferença no que diz respeito às desigualdades reais diante do ensino [...]

Pierre Bourdieu

Neste trabalho buscamos analisar a dinâmica de criação e atuação dos conselhos escolares no processo de implantação da gestão democrática da educação de São Luís a partir da análise das informações colhidas junto aos gestores da SEMED, do gestor e dos conselheiros da escola.

Buscamos respaldar nossas análises em referências teóricas sobre a influência do “modelo empresarial” no funcionamento do sistema educacional, que adota a perspectiva gerencial enfocando as práticas de gestão democrática da educação adotadas na administração da SEMED e na escola.

É válido ressaltar que as concepções de gestão democrática foram implementadas a partir da reforma educativa, elaboradas com base nas prioridades definidas pelo Banco Mundial para América Latina, norteadas pelo conteúdo do modelo “democrático”, priorizado pelo neoliberalismo, expressando uma nova ordem política do mercado mundial, de forma a possibilitar a globalização, cuja tendência é homogeneizar a economia e a cultura nos países periféricos.

O estudo permitiu apreender uma sincronia entre o desenvolvimento da área de administração de empresas e o “modelo” de gestão adotado pelo sistema educacional implementado pelas reformas realizadas durante os governos militares. No âmbito do sistema de ensino foi introduzida a burocracia oriunda do trabalho fabril, em que a produtividade, a eficiência e a

racionalidade se concretizavam no resultado da produção. A divisão do trabalho pedagógico foi a forma mais concreta dessa progressiva homogeneização do trabalho educativo ocorrido sob a ótica da administração empresarial.

No entanto, a partir da análise dos dados, constatou-se que o Conselho Escolar se constitui como espaço discursivo em que se produz e reproduz as relações de poder entre os sujeitos.

Reconhece-se que no período entre 2002 e 2008 foi registrado um avanço no que diz respeito às possibilidades de implementação da gestão colegiada nas escolas da rede municipal de São Luís-MA, fomentadas pelo Eixo Rede Social Educativa e Eixo Gestão do Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo - PSLTQLE.

É válido ressaltar que a instituição dos cinco eixos de intervenção (gestão escolar, avaliação, formação, rede social educativa e comunicação) pela gestão da política municipal de educação favoreceu uma ampla discussão sobre a necessidade de construção do Regimento Escolar, do Estatuto dos Conselhos Escolares e a elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas, com a participação dos gestores escolares nos espaços de formação continuada.

No que diz respeito às funções e dimensões do Conselho Escolar e à concepção de gestão que o orienta no seu funcionamento, constatou-se que os conselheiros tiveram dificuldade de responder a esse questionamento devido ao fato de não terem sido proporcionadas, quando da sua eleição para o Conselho, ações de formação continuada, que possibilitassem a discussão sobre as suas atribuições. Constatou-se que poucos conhecem efetivamente o seu papel no contexto da gestão escolar. Entretanto, sobre a concepção de gestão, a maioria destacou que é participativa e democrática, elogiando a gestora da escola e o ex-secretário de educação.

Ao serem questionados sobre as diretrizes da política educacional da SEMED que orientam a atuação do Conselho Escolar e as relações de poder existentes nesse processo, a maioria analisou sob dois aspectos a gestão da SEMED, a atual e a anterior, traçando um comparativo entre ambos ao afirmar que “na gestão do ex-Secretário a gente conseguia muita coisa, não tinha nenhum impedimento”, mas, na atual, “a SEMED fecha para os diretores”.

Nas relações estabelecidas entre os espaços de formação dos gestores e a gestão da política educacional não observamos uma relação mais próxima que pudesse gerar um diálogo participativo entre as esferas macro e micro do poder, que permitisse a resolução dos problemas de forma menos burocrática.

Discutiu-se também o Conselho Escolar na perspectiva de identificar se sua atuação transcende os limites da escola e se apresenta demandas a serem incorporadas pelas políticas implementadas pela SEMED, pautadas na democratização da gestão educacional, uma vez que uma

das funções do Conselho Escolar vincula-se ao exercício da autonomia na/ da escola, sobretudo ao discutir os aspectos peculiares à sua própria realidade social (AZEVEDO, 2002).

Todavia, apesar de os sujeitos pesquisados em sua maioria terem afirmado que a concepção de gestão é descentralizada, percebemos que de fato ela se constitui numa política que somente desconcentra ações e responsabilidades, uma vez que o Conselho Escolar não intervém nas decisões da política educacional municipal da SEMED.

A avaliação dos entrevistados sobre a efetividade do Conselho Escolar como instância de acompanhamento e avaliação da gestão da política educacional de São Luís, mas, evidenciou que o Conselho não cumpre essa atribuição, tendo em vista que ainda não consegue acompanhar nem mesmo as próprias ações da escola, em suas dimensões administrativas, políticas, pedagógicas e financeiras, bem como não consegue desempenhar as funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras, restringindo-se apenas à de fiscalização.

Ou seja: existe uma lacuna que distancia os princípios da gestão democrática (autonomia, descentralização e participação com discussão coletiva e decisão compartilhada) da sua concretização no cotidiano da escola.

Para Barroso (1996), o princípio de autonomia está relacionado à ideia de autogoverno e à faculdade que os indivíduos têm de se regerem por regras próprias, expressando a capacidade de decisão. O autor enfatiza que:

A autonomia é um conceito relacional (sempre somos autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais ou menos autônomos: podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de agir, orientar as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis. (BARROSO, 1996, p. 17)

Para o autor, há dois tipos de autonomia: a autonomia decretada e a autonomia construída. A autonomia decretada “[...] é sempre relativa e é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública, quer eventualmente, pelo poder local, no quadro de um processo de descentralização [...]” e a autonomia construída “é aquela construída em cada escola, de acordo com as especificidades locais, respeitando-se, obviamente, os princípios do sistema de ensino público” (BARROSO, 1996, p.18-20).

Ao buscarmos transpor isso para a escola, percebemos que a autonomia preconizada na LDB 9394/96 se restringe à autonomia decretada e não à autonomia que pode ser construída pela escola, uma vez que a gestão democrática clamada pelas lutas populares ainda não se concretizou na escola pesquisada, sendo inclusive destacado pelos conselheiros que tem havido poucas reuniões do

Conselho Escolar e que, quando ocorre, sua principal atividade se restringe à gestão financeira do PDDE, não sendo priorizadas as decisões no âmbito político e pedagógico das atividades de ensino.

Ressaltamos que a gestora da escola pesquisada afirmou que atualmente um aspecto preocupante é *‘a pouca participação da comunidade nas reuniões do Conselho de Escola’*. Paro (1999, p. 216) sugere que é importante o oferecimento de condições mínimas de participação e representação dos pais.

[...] o convencimento dos pais à participação e a percepção, por parte deles, de vantagens em envolver-se com os assuntos escolares, fica muito mais fácil se há [...] uma política de abertura e democratização [...] O Conselho de Escola deve servir bem a sua finalidade de representação dos diversos setores da escola para conceber, planejar e controlar a organização do trabalho escolar em consonância com seus objetivos e em cooperação com a direção da escola; e aí os pais, além dos demais setores, levam seus pleitos e colaboração por via de seus representantes.

Conforme ressalta Aredes (2002, p. 56), “um dos elementos que atuam em defesa da gestão democrática na escola é a criação de hábitos democráticos que precisam ser vivenciados pelas pessoas que estão ligadas direta ou indiretamente à escola.”

Na análise dos depoimentos dos entrevistados sobre os desafios para a atuação do Conselho Escolar no processo de descentralização das decisões observou-se a divergência nas falas dos sujeitos pesquisados da escola e dos sujeitos pesquisados da SEMED, o que evidencia a inexistência de um canal de participação entre as duas esferas de poder que não se articulam nem dialogam no sentido de decidir e encaminhar conjuntamente as soluções para os problemas enfrentados pela escola e pela SEMED, conforme já apontado anteriormente.

Nessa perspectiva, é importante destacar que

[...] a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 70).

De fato, ainda percebemos a ambiguidade entre o que se propõe e o que se implementa nos projetos e planos educacionais e escolares. Para consolidar uma gestão democrática é necessário que se faça questionamentos sobre as finalidades da educação e quanto ao cumprimento da sua função social da escola. Afinal, para que a escola foi construída? E está a serviço de quem? Compreendemos que o primeiro passo será criar hábitos democráticos na escola. A gestão democrática buscada pelos indivíduos avança na conquista da cidadania à medida que tomam decisões em conjunto, percebem e vivenciam seus direitos e deveres, aprendendo a respeitar limites e conviver com ideias divergentes (BORGUETTI, 2000, p. 115)

De fato, há uma descentralização do poder na direção da escola, uma vez que as demandas da SEMED são intensas e a Secretaria ainda não conseguiu desenvolver com os conselheiros escolares e a comunidade local a cultura de participação efetiva. Isso é explicado por Paro (1999, p. 212) quando afirma que “o diretor, enquanto responsável pela escola, tem que prestar contas de tudo diante do Estado e teme que a situação fuja ao seu controle e que ele tenha que responder por medidas tomadas por outros.”

Assim, faz-se necessário *a priori* buscar uma atuação sintonizada entre a gestão da escola e o conselho escolar, visto que

[...] a auto-gestão ou auto-administração, em seu sentido restrito, é um método de participação avançada em que os trabalhadores não apenas influem na vida da organização, senão que eles próprios são os responsáveis diretos e imediatos pela tomada de decisões da organização, ou seja, são eles mesmos os gerentes da organização [...] (VIEITEZ, 1996, p. 141)

Segundo a gestora da escola a autogestão foi ensaiada no primeiro mandato do Conselho Escolar, ao afirmar que ‘os pais participavam ativamente de todas as atividades da escola, acompanhando desde a entrada e saída dos alunos, participando da organização das festas e comemorações e inclusive quando os alunos não estavam bem nas notas’.

A análise das entrevistas permitiu inferir que embora a gestão democrática idealizada ainda não seja a vivenciada, os conselheiros identificaram avanços na gestão da escola que detém um relacionamento harmonioso e fraterno com a comunidade local. Um deles afirmou que “a diretora é muito correta, faz questão de chegar e reunir com a gente, ela é muito eficiente e responsável”.

Legalmente, a gestão democrática da educação pressupõe o desenvolvimento de ações colegiadas, através da participação dos sujeitos sociais nos processos educativos (LDB/96, Art. 3º), sendo respaldada pelos princípios da participação social e cidadã, da autonomia, da descentralização do poder e da tomada de decisões. Esses princípios deveriam transcender o chão da escola, buscando compreender a gestão democrática nas relações entre a escola e as instâncias responsáveis pela educação pública – a SEMED. Esse é um movimento que exige o exercício da articulação entre os sujeitos coparticipantes dos processos educativos, ou seja, “A participação coaduna-se com uma perspectiva de gestão que pode ser lida por contraste com a gestão hierárquica.” (CURY, 2004).

Ressalta-se que, ao questionarmos os sujeitos pesquisados sobre os desafios para efetivação do processo de democratização da gestão da educação e da escola, verificamos a necessidade de uma maior sensibilização e engajamento dos indivíduos para com os interesses da educação pública, uma vez que os atuais conselheiros restringem sua participação ao ato de frequentar reuniões em cumprimento a uma agenda estabelecida.

Ao analisarmos o discurso dos sujeitos pesquisados sobre o princípio da *descentralização*, no que diz respeito à avaliação da gestão educacional, verificamos respostas ambíguas e complexas. De um lado, os discursos da gestora e dos conselheiros da escola tinham uma conotação de *desconcentração* visando somente assegurar a eficácia do poder central, que transfere suas responsabilidades para o nível local e exerce sua função de regulação e controle dos resultados, garantida pela sua posição hierárquica. Do outro lado, o discurso da equipe de gestores da SEMED demonstrou a concepção democrático-participativa, expressando que ainda ocorrem processos de intervenção nas instâncias locais, a partir das decisões tomadas exclusivamente pelo sistema.

Casassus (1995, p. 95) discute isso problematizando que

ao transferir competências, há de se pensar que é necessário reacomodar situações tanto do ponto de vista de quem recebe a competência quanto do ponto de vista de quem se desprende dela. Ao se afirmar que o tema é complexo, quer-se dizer que este deve ser visto em forma sistêmica.

Trata-se da coexistência de relações de poder no sistema de ensino, exigindo a descentralização e a participação dos sujeitos no processo de definição das políticas educacionais, reconhecendo o princípio da *autonomia* como indispensável à prática democrática entre as instâncias que coletivamente decidem os rumos a serem alcançados. Gomes e Andrade (2007, p. 4) analisa que

a prática da autonomia não pode e nem deve ser auto-referente, mas referente ao contexto do sistema educativo do qual a escola é parte constituinte, e ao contexto social, político, econômico e cultural, no qual não apenas a escola está inserida, mas o próprio sistema de políticas educacionais.

Assim, o exercício da autonomia na gestão educacional como forma de descentralização do poder na escola e no sistema de ensino congrega o interesse do coletivo como práxis educativa por meio da ação comunicativa com os diversos segmentos sociais.

A gestão escolar se fundamenta na afirmativa de que

(...) a escola cidadã ensina e aprende uma ‘nova lição’: a prática política conscientizadora, libertadora e radicalmente democrática. O objetivo é o exercício do aprendizado da democracia, não reproduzindo no interior da escola as relações políticas viciadas, utilizadas pelas elites conservadoras, na grande política para tutelar e manipular o povo.” (AZEVEDO, 1998, p. 316)

Ou seja, a gestão não se configura apenas com o cumprimento das determinações que lhes são impostas verticalmente. Peixoto (1999) ressalta que esse quadro configura-se dentro de uma tecnoestrutura estatal que, embora revestida de uma aparente descentralização, tem como principal característica a produção de uma série de regulamentações em nível central e o seu cumprimento obedece a uma escala hierárquica de poder. Para o autor,

[...] a descentralização pode, muitas vezes, ser um elemento que contribui para aumentar a participação nos processos decisórios de determinados indivíduos ou grupos em detrimento da população em geral; a política de descentralização aqui realizada favoreceu a concentração de recursos e de poder, não a democratização da gestão da educação (PEIXOTO, 1999, p. 105).

Assim, verifica-se que a tecnocracia estatal exerce influência nas relações no cotidiano da escola, uma vez que o perfil de diretor competente é aquele que cumpre e faz cumprir as determinações legais, se revestindo de autoridade. Com essa concepção, o diretor de escola se consolida como uma cultura de gestão centralizadora e autoritária que determina a cultura de subordinação como mecanismo eficiente nas relações que ocorrem nas escolas. O que ocorre é uma proposta de descentralização aparente que impede o sistema efetivo de cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal em que o governo federal mantém o controle das verbas e dos critérios de distribuição e repasse do salário-educação.

Nesse cenário, apesar das conquistas alcançadas na rede municipal de ensino para o fortalecimento e efetivação da gestão democrática, permanecem ainda muitos desafios a serem enfrentados visando à superação de práticas patrimonialistas, centralizadoras, hierárquicas e autoritárias que ainda se encontram presentes nos espaços educativos, herdadas da ditadura. A democratização da gestão escolar implica na superação de processos centralizados de decisão e na vivência da gestão colegiada, em que as decisões nascem das discussões coletivas e envolvem todos os segmentos da escola num processo pedagógico transformador e humanizado.

O município de São Luís-MA buscou no processo de implantação dos Conselhos Escolares a democratização da gestão, no entanto, faz-se necessário estabelecer um programa de formação continuada ampliado que possibilite a participação dos pais, alunos, professores e funcionários no acompanhamento e proposição de políticas públicas comprometidas com objetivos democráticos, de forma a garantir não apenas a qualidade de ensino, mas também a participação cidadã no contexto das prioridades do projeto educativo de São Luís-MA.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.
- ABU-DUHOU, I. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.
- ADRIÃO, T., CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.
- AGUIAR, Márcia Ângela e SILVA, Aída Maria Monteiro. (orgs). **Retrato da escola no Brasil**. Brasília: 2005.
- _____. Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC. Políticas públicas para a educação: diversos olhares sobre o período de 1995 a 2002. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23 n. 80, p.73-90, setembro/2002.
- ALGARTE, Roberto. A escola e o desenvolvimento humano : da cooptação política à consciência crítica. Brasília: Ed. Livre, 1994.
- ALGEBAILLE, E. (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- ALMEIDA, L. et al. Participação em projeto de pesquisa: uma via de formação do pesquisador. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo : Fundação Carlos Chagas, n. 101, p.169-177, jul. 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia. Federalismo e políticas sociais. IN: ALMEIDA, Maria Hermínia et alii. *Balanco e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. Relatório Final*. São Paulo, FUNDAP-IESP, 1994.
- ALTHUSSER, L. P. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- AMARAL SOBRINHO, J. **O PDE e a gestão escolar no Brasil**. Brasília, DF: MEC/BIRD/Fundescola, 2001.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, Edson de. **O papel dos conselhos escolares na democratização da gestão educacional no município do Recife**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-CE, 2007.
- ANTUNES, Ângela; ROMÃO, José Eustáquio. Conselhos de Escolas: coletivos instituintes da escola cidadã. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- APPLE, MW; BEANE, JA. **Escuelas Democráticas**. Madrid: Morara. Barudy Labrin, J. (1998). Marta Sadurní i Brugué Bateson, P.; Martín, P. (2000).
- AREDES, A. P. J. As políticas públicas que originaram as instâncias pró-democráticas de

participação no Estado de São Paulo. **Org&Demo**. Marília, n.3, p. 77 – 88, 2002.

ARRETCHE, M.; RODRIQUEZ, V. Descentralização da Educação no Brasil: uma política em processo. In: ARRETCHE, M; RODRIQUEZ, V. (Org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp, Brasília, IPEA, 1999.

ARROYO, M. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**, São Paulo: Cortez e Moraes, a. I, n. 2, jan. 1994.

AZEVEDO, J. C. A democratização da escola no contexto da democratização do Estado: a experiência de Porto Alegre. In: SILVA, L. H. (Org.). **Escola cidadã: teoria e prática** Petrópolis: Vozes, 2002. p. 12-30.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.

_____. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. **O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**, In: FERREIRA, N.S. Carepeto (Org.). *Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BAUMAN, Zygmund. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2001

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões de nossa época, 56).

BID. **La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras dos jogos**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. Avaliação da Implementação do PES – Planejamento Estratégico – nas Secretarias de Educação – 1ª Etapa da Avaliação. Relatório Final. Brasília: MEC/SEB/DPR, 2005.

_____. Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2001

BORDENAVE, J.E.D. O que é participação?; 8ª ed.; São Paulo: Brasiliense; 2000

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC/SEB, 2001.

_____.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.

BORGHI, R. F. **A Municipalização do Ensino fundamental em processo: um estudo de caso em três Municípios do interior paulista**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) - Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, 2000.

BORGUETTI, Rita de Cássia Teixeira. **A municipalização das Escolas de Ensino Fundamental de Marília (EMEFs)**. 2000. 176f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit, 1989. 569p.

_____. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004.

_____. Sur le pouvoir symbolique. *Annales*, Paris, v.32, n.3, p.405-11, maio/jun. 1977.

BRABO, T. S. A. M. Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio. **Org&Demo**. Marília, n. 5, p.55 – 78, 2004.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Lei que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996

_____. **Lei que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8069/1990, de 13 de julho de 1990.

_____. **Projeto de Lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação**. Lei Nº 8035/2010, de 20 de dezembro de 2010.

_____. MEC. **Plano Nacional de Educação: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional**. Brasília: INEP, 1998.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <www.mec.gov.br/legis/default.shtm>. Acesso em: 20 out. 2008.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF, 1993.

_____. Ministério da Educação. **FUNDESCOLA: Fundo de fortalecimento da escola: 1998-2002**. Brasília, DF: MEC, 2003.

_____. Ministério da Educação. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da gestão colegiada**. 7. ed. São Paulo: Papirus, 2000.

_____. Ministério da Educação. MEC/FUNDESCOLA, v. 7, p. 73-89.

_____. Presidência da República. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da república, Câmara da reforma do Estado, ministério da Administração federal e reforma do Estado, 1995.
BRASÍLIA. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**.
Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática. Brasília: MEC, 1996.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E.; DILLINGER, W. R. **Más allá del centro: la descentralización del estado**. Washington, D.C: Banco Mundial, 1999.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, A. M. D. A. Gestão Educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L.(Org.). *Política e gestão da educação superior: desafios e perspectivas*. Ijuí: Unijui, 2007.

_____; RODRIGUES, J. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, A. et al. *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília, DF, Líber Livro, 2007.

_____. Política Educacional Brasileira: novas formas de gestão. In: CABRAL NETO, Antônio; YAMAMOTO, Oswaldo H. (Orgs.). **O psicólogo e a escola: uma introdução ao estudo da psicologia escolar**. Natal: EDUFRN, 2004. p. 35-68.

CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

CARVALÁN VÁSQUEZ, Oscar. Formación Profesional basada en Competencias Laborales. Proyecto CEPAL/GTZ de Formación Técnica. Santiago de Chile, octubre de 1999.

_____. Ofertas y Demandas de Formación Técnica en República Dominicana. Proyecto CEPAL/GTZ de Formación Técnica. Julio de 1999.

CARVALHO, M.L. R.D. Escola e democracia. São Paulo. EPU, 1979, apud LUCK H. A gestão participativa na Escola. v. 3 c - Petrópolis/RJ. – Vozes, 2006. Série Cadernos de Gestão.

CARVALHO, J. M. Cidadania na encruzilhada. In: BIGNOTTO, N. (Org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG, 2000

CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, V. L. C. C. (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p. 13-30.

_____. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.114, nov. 2001, p.7-28.

CASTRO, M.H.G.de. O impacto da implementação do Fundef do Estados e municípios: primeiras

observações. In: COSTA, V.L.C. (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: Fundap, Cortez, 2007.

CEPAL. UNESCO. OREALC - **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade.** Brasília: IPEA/INEP, 1995.

CONTRERAS, J. Autonomia do professor. São Paulo: Cortez, 2002.

CORTELLA, M.S. Não espere o Epitáfio – provocações filosóficas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COSTA, Vera Lucia Cabral ET AL. Gestão educacional e descentralização. 2 ed. São Paulo. Cortez, 1997.

_____. (Org.) **Gestão educacional e descentralização: novos padrões.** São Paulo: Cortez, Fundap, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. A democracia como valor universal. In: _____. A democracia como valor universal. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão Democrática da educação: exigências e desafios.** In: **revist brasileira de política e administração da educação.** V. 18, n.2, (jul/dez/2002)São Bernardo do Campo, ANPAE, 1983. P.163-174.

_____. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento.**São Paulo.São Paulo: Cortez,1999.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In:FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: resignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. da. S (orgs). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos – 4. ed. – São Paulo: Cortez. 2004

DELORS, J. (Coord.). **Educação: um tesouro a descobrir.** São Paulo; Brasília: Cortez/MEC/Unesco, 1998.

DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa.** São Paulo: Autores Associados, 1993.

_____. Introdução à metodologia da ciência. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1996. 118p.

_____. Metodologia científica em ciências sociais. 3 ed. São Paulo : Atlas, 1997. 293 p.

_____. Pesquisa e construção de conhecimento : metodologia científica no caminho de Habermas. 2 ed. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1996. 125 p.

_____. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez – Autores Associados, 1983.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (orgs). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos

desafios. – 4. ed – São Paulo: Cortez, 2003

_____. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. da S (orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos* – 4. ed. – São Paulo: Cortez. 2004.

DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. NEPP, UNICAMP/CEPAL, Projeto Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, 1992. (Texto datilografado)

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, 1993.

_____. A experiência recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V.L.C. (org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão Escolar: fundamentos e práticas em escolas da rede municipal do ensino de São Luís – MA**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

ESTEVÃO, C. Redescobrir a escola privada portuguesa como organização na fronteira da sua complexidade organizacional. Braga: Lusografe, 1999.

EZPELETA, J.; FURLÁN, A. **La gestión pedagógica de la escuela**. Santiago, Chile: Unesco/Orealc, 1992

FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1976, v. 2.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Subprojeto “Novas formas de provisão e de gestão de serviços públicos”. Relatório Final. IN: DURAND, Maria Rita Loureiro (coord.). *Gestão do setor público no Brasil em contexto de reforma do Estado*. Relatório Final. São Paulo, FGV/CNPQ, 1995.

_____. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, 2004

_____. Inflections and directions in social policy – the role of sub national governments in Brazil. In: XXIII INTERNATIONAL CONGRESS OF LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION – LASA, 2001, Washington. LASA, 2001, XXIII International Congress. 2001. (<http://www.lasa2001>).

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

_____; SPINK, P. El programa brasileño de Gestión Pública y Ciudadanía. *Gestión y Política Pública*, v. XIII, n. 1, p. 209-237, 2004.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO; Fernanda (Orgs). **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Polis, 2005. 128 p. (Publicações Polis, 48).

FAZENDA, Ivani (org). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

FERREIRA, M. G. Conselho Federal de Educação: o coração da reforma. In: VELLOSO, J. et al. (Org.). **Estado e educação**. Campinas: Papirus, 1992.

FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Gestão democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades. Em Aberto. Brasília, v. 17, n. 72, p. 167- 176.fev/jun. 1997.

_____. A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos. In: FERREIRA, N. S. C. (orgs). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. – 4.ed – São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. da. S (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos** – 4. ed. – São Paulo: Cortez.2004.

FIGUEROA, A. R. Da resignação ao consentimento? Privatização da educação básica e média no Chile. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 49-56 mar. 1997.

FIORI, J.L. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos**, n. 43, São Paulo: Cebrap, 1995.

FISKE, E. B. **Decentralization of education: politics and consensus**. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1996.

FLEURY, M.T.L. A cultura da qualidade ou a qualidade da mudança. In: FERRETTI, Celso João et al. (org.) **Tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 3.ed. Petrópolis : Vozes, 1996. p.21-35.

FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. *Rev Adm Pública*. 2005.

_____. “Legitimidad, Estado y Cultura Política” in Calderón, F. (Coord) - ¿ Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol II, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Gestão da Educação Brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. (Desafios Contemporâneos).

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*, 23.^a ed. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal.2007

_____. *A ordem do discurso*. 13 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

_____. *Arqueologia do saber*. 7^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

- _____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Petrópolis: Vozes, 1977.
- _____. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.
- _____. O sujeito e o poder. In: RABINOW, P.; DREYFUSS, H. Michel Foucault: uma trajetória filosófica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- FREIRE, P. A importância do ato de ler. 12 ed. São Paulo: Cortez, 1986.
- _____. Pedagogia do oprimido, 13.^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2005
- _____. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996
- _____. Educação como prática de liberdade, 19.^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989
- _____. Política e educação: ensayos, 7.^a ed. São Paulo: Cortez. 2003
- _____. A educação na cidade. 6.^a ed. São Paulo: Cortez. 2005
- _____. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 15 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- _____. Educação e Mudança. São Paulo: Paz e Terra, 30^a ed. 2007.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (org.), **Pedagogia da exclusão.** Petrópolis: Vozes, 1995.
- _____. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista.** 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- FURTADO, Érica Luisa Matos. **Políticas educacionais e gestão democrática na escola.** 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.
- GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Orgs.). **Autonomia da escola:** princípios e propostas. 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.
- GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomás Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- _____. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996.
- _____. **Pedagogia da exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GHEDIN, Evandro; ALMEIDA, Maria Isabel de; LEITE, Yoshie Ussami Ferrari (2008). **Formação e professores: caminhos e descaminhos da prática**. Brasília: Líber Livro Editora.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época, 84).

GOMES, Rui. **Culturas de escola e identidade dos professores**. Lisboa: Educa, 1999.

GOMES, Alfredo Macedo; ANDRADE, Edson. F. Autonomia da escola: dimensões e contradições no sistema municipal de Recife. In: Encontro de Pesquisa Educacional do Norte Nordeste, 2007, Maceió. Política de Ciência e Tecnologia e Formação do Pesquisador em Educação, 2007.

GÓMEZ, A, S. Hacia la autonomia escolar en Colombia. In. COSTA, V.L.C. (Org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

GOULART, Maria Doninha. “**Cidadania e o Welfare State: da ênfase da cidadania de direito ao sujeito cliente do Estado**”. Do redimensionamento da cidadania burguesa à (des) cidadania: bem-estar, exclusão e educação escolar. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. GADOTTI, Moacir,; ROMÃO, José Eustáquio. **Autonomia da escola princípios e propostas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez: 1997.

GRAMSCI, A. Os Intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

GUIMARÃES, JUAREZ. **Democracia e marxismo: crítica à razão liberal**. São Paulo, Xamã, 1999.

_____. **A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002**. *São Paulo Perspec.* [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 136-144. ISSN 0102-8839.

_____. *Leituras da crise – diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. *A Esperança Equilibrista – O governo Lula em tempos de transição*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. *A esperança crítica: 13 ensaios sobre a crise e utopias da estrela imperfeita*. Belo Horizonte: Scriptum, 2007.

GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. M. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HENGEMUHLE, Adelar. **Gestão de ensino e práticas pedagógicas**. Petrópolis, RJ. Vozes, 2004.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORA, D. L. Democratização da escola no Brasil. In: MENEZES, Mindé B.; RAMOS; WILSA, M. (Orgs.). **Guia de Estudo**. 2007.

KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: aposição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 19, jan/fev/mar/abr. 2002.

_____. A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KRUPPA, S. M. P. **Sociologia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

KUENZER, Acácia. As políticas de formação de professor: a constituição da identidade do professor sobrance. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 68, p. 163-183 dez/1999.

_____. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: Novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. C. (orgs). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. – 4. ed – São Paulo: Cortez, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1997. 270 p.

_____; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico**. 2 ed. São Paulo : Atlas, 1997. 256 p.

_____; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4 ed. São Paulo : Atlas, 1985. 216 p.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p.11-36 mar.1997.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 5ª ed. –Goiânia/GO – Editora Alternativa, 2001.

_____; OLIVEIRA, J. F; TOSCHE, M. S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, L. C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

_____. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p.5-10, ago. 1990.

LÜCK, H. et al. A escola participativa: o trabalho do gestor escolar. Rio de Janeiro:DP&A, 1998.

_____. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. EM ABERTO, Brasília,v.17,n.72,p. 11-33, fev/jun.2000

_____. Gestão Educacional: uma questão paradigmática. v. 1 – Petrópolis/RJ. Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão.

_____. Concepções e processos democráticos de gestão educacional. v. 2 Petrópolis/RJ. – Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão.

_____. A gestão participativa na Escola. v. 3 - Petrópolis/RJ. – Vozes, 2006.Série: Cadernos de Gestão.

_____. Perspectivas da Gestão Escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p.11-33 fev./jun. 2000.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1998.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Mudanças tecnológicas e a educação da classe trabalhadora. **Revista Educação e Trabalho**. Campinas: Papirus, 1994. (Coletânea).

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. **Progestão: guia didático**. Brasília: CONSED, 2001.

MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental-necessidade do estabelecimento de regras claras. Revista fórum de direito urbano e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, v. 26, p. 3174-3182, 2004.

MARQUES, J.C. Administração participativa. Porto Alegre: Sagra.1987. In: LÜCK, H. A gestão participativa na Escola. v. 3 - Petrópolis/RJ. – Vozes, 1992. Série: Cadernos de Gestão.

MARANHÃO. São Luís. **Documentação de Criação e Implantação do Conselho Municipal de Educação de São Luís**. Prefeitura Municipal de São Luís. Conselho Municipal de Educação. 2007.

_____. São Luís. **Estatuto do Magistério da Rede Municipal de Educação de São Luís**. São Luís 2007.

_____. São Luís. **Plano Decenal da Rede Municipal de Educação de São Luís**. São Luís, 2008

_____. São Luís. **Programa São Luís, Te Quero Lendo e Escrevendo: Formação dos educadores – uma ação estratégia e transversal às políticas públicas para a educação**. São Luís, Set.2004.

MARQUES, Rosa Luciana. **Caminho da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar**. Ensaio: Aval.Pol.Púb.Educ. Rio de Janeiro, v.14. n.53, p.507-526, out/dez.2006.

MARRA, F.; BOF, A.; AMARAL SOBRINHO, J. **Plano de desenvolvimento da escola:**

conceito, estrutura e prática. Brasília, DF: MEC/BIRD/FUNDESCOLA, 1999.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 77, dez. 2002.

MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: Editora IPEA, 1997.

MELLO, Adriana Almeida Sales de. *A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina Brasil e Venezuela*. Maceió: EDUFAL, 2004.

MELO, G. Namo de. **Cidadania e competitividade**. São Paulo: Cortez, 1993.

MELO, Maria Teresa Leitão. Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

MELO, M. T. L. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Laplane, 2003.

_____. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 22, n. 75, 2001.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. "Gestão escolar" (verbetes). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil*. São Paulo: Midiamix Editora, 2002.

MÉZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MEZOMO, J.C. **Educação e qualidade total: a escola volta às aulas**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONLEVADE, João. Funcionários das escolas públicas: educadores profissionais ou servidores descartáveis? Ceilândia – DF: Idea Editora, s/d.

_____. 13 lições sobre fazer-se educador no Brasil. Brasília: Idea Editora, 2005.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria Geral da Administração: uma introdução*. 21. Ed. São Paulo: Pioneira, 2003.

NAVARRO, Ignez Pinto et al. *Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília: MEC/SEB, 2004.

NETO, Antônio Cabral. *Política educacional: desafios e tendências: cidadania, e financiamento, educação à distância, gestão, educação rural*. Porto Alegre: Sulina, 2007

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NEVES, C. M. de C. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional, In: VEIGA, I. P. A. (org.) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 7 ed. Campinas: Papirus,

1998.

NEVES, Carmoem Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1996.

NÓVOA, A. **As organizações escolares em análise**. 2 ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Ltda.: Instituto de Inovação Educacional, 1995

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Maria G. Municipalização da gestão municipal In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.) **O Estado da arte em política e a gestão da educação no Brasil. 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados; 2001.

OLIVEIRA, Dalila (Org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____; ROSAR, M. (Org.) **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2002.

PADILHA, P. R. Planejamento Dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PARANHOS, A. Política e cotidiano: as mil e uma faces do poder. In: MARCELLINO, N. C. (org.) **Introdução às Ciências Sociais**. Campinas: Papirus, 2000.

PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. In: **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2004. p.15 -28.

_____. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Campinas: Papirus, 1996

_____. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 11-23, julho/dezembro. 2002.

_____. Administração Escolar: introdução crítica. – 13ª ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. O Conselho de escola na democratização da gestão escolar. In: BICUDO, M. A. V.; SILVA JR, C. A. (orgs). **Formação do educador e avaliação educacional - organização da escola e do trabalho pedagógico**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 209-219 (v. 3).

PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1993.

PAZ, R. Os Conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, E.; PARO, V. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica, Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PENIN, Sonia. **Cotidiano e escola**: a obra em construção. São Paulo: Cortez, 1989.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado; v.1).

PEREYRA, M. et al. **Globalización y descentralización de los sistemas educativos**. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996.

PEREIRA FILHO, J. C. Gestão democrática: processo de criação dos conselhos escolares nas unidades de ensino de Fortaleza. In: Anais do 1º Simpósio Regional de Administração da Educação do Nordeste. **Gestão e Participação**. Fortaleza, 1996.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado no II CONED (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 06 a 09 de novembro de 1997.

PRAZERES, Valdenice de Araújo. **Formação Continuada de Professores(as) no Programa São Luís te Quero Lendo e Escrevendo**: limites e possibilidades da reflexão sobre a prática. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves. **Relações de poder no cotidiano escolar**. Campinas: Papirus, 1996.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. “Da globalização à descentralização. O processo de desestruturação do sistema educacional pela via da municipalização”. Tese de doutoramento. Campinas: Unicamp, 1995.

ROSAR, M. de F. F.; KRAWCZYK, N. R. Diferenças da Homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. *Educação & Sociedade*, v. 22, n.75, ago. 2001.

SACRISTÁN, J.G.; GOMEZ, A.I. Pérez. **Comprender y transformar la enseñanza**. Madri: Morata, 1994.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo-mundo e espaço-mundo. In: SILVA, Jair Militão da. **A Autonomia da escola pública**: a re-humanização da escola, Campinas: Papirus, 2001.

SAVIANI, Dermeval. A Nova LDB. Limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. O lógico e o histórico nas análises de desenvolvimento e educação na América Latina. In: RAMA, G. **Desenvolvimento e educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 2007.

_____. **Pedagogia histórico-crítica:** Primeiras aproximações. 2ª ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, J.M. A autonomia da Escola Pública. 3ª ed. – Campinas/SP. Papirus, 1996. (Coleção Práxis).

SILVA, Maria Abadia. **Políticas para a educação pública:** a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional. 1999. 327 F. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas, 1999.

_____. **Intervenção e consentimento:** a política do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados, 2005.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-40.

SOUSA, S. Maria Zákia. L.; FREITAS, D. N. T. de. Políticas de avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 40, p. 165-186, dez. 2004.

_____. OIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n 84, p. 873-895, set. 2003.

_____. Avaliação e gestão da educação básica. In: DOURADO, Luiz. Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?. São Paulo: Editora Xamã, 2009

SOUZA, J. V; CORREA, J. Projeto Pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. In:

SILVA, J.M. A autonomia da Escola Pública. 3ª ed. – Campinas/SP. Papirus, 1996. (Coleção Práxis).

TEDESCO, J.C. **O novo pacto educativo.** São Paulo: Ática, 1998.

TIRAMONTI, G. "Los imperativos de las políticas educativas de los 90". In: **Propuesta Educativa nº 17.** Buenos Aires: Novidades Educativas, 1997.

_____. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n. 100, p. 79-91, mar. 1997.

TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: Elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão:** Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 109-136.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In:

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC, 1998. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: plano de ensino aprendizagem e projeto educativo elemento metodológico para a elaboração e realização. São Paulo: Libertad, 1995, p. 11–58.

_____. **Coordenação do trabalho pedagógico**: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Libertad, 2002.

_____. **Avaliação da Aprendizagem: Práticas de mudança por uma práxis transformadora**, 5ªed..São Paulo: Libertad, vol.6

_____. **A construção do conhecimento em sala de aula**.São Paulo:cadernos pedagógicos do Libertad 2, 1994.

VEIGA, Zilah de Passos Alencastro. As instâncias colegiadas da escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves (Orgs.) Escola: espaço do projeto político-pedagógico. 11. Ed.Campinas: Papirus, 2007.

_____. As instâncias colegiadas da escola. In: VEIGA, I. P. A. Escola: espaço do projeto político pedagógico. Campinas: Papirus, 2001.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de. (Orgs.) Escola: espaço do projeto político-pedagógico. 11. Ed. Campinas: Papirus, 2007.

_____. Escola: espaço do projeto político pedagógico. Campinas: Papirus,2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Políticas internacionais e educação** – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs). Políticas públicas e educação básica. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Gestão da escola: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. da. S (orgs). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos – 4. ed. – São Paulo: Cortez. 2004.

_____. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, M.; MEDEIROS, I. L. P. *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p.27-42.

_____; VIDAL, E. M. A educação brasileira ficando "mais" para trás. In: XVIII.Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste. Maceió, Alagoas, 2007.

_____; VIDAL, E. M. Educação básica: a equidade numa perspectiva territorial.In: XVIII Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste. Maceió, Alagoas, 2007

_____; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política Educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Liber Livro editora, 2007.VEIGA, I.P.A. Inovações e projeto político-pedagógico: uma

relação regulatória ou emancipatória? In: Caderno Cedes, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267 – 281, dezembro de 2003.

VIEITEZ, C. G. (Org). **A empresa sem patrão**. Marília: UNESP:FINEP, 1996.

VILLELA, M. Todos pela educação de qualidade. Folha de S.Paulo, São Paulo, 6 set. 2006.

WARDE, M. Jorge. "Considerações sobre a autonomia da escola". **Revista Idéias: O diretor-articulador do projeto de escola**. São Paulo: FDE, 1992.

WERLE, F. O. C. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. Conselhos Municipais de educação: estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar. 1998.

WINKLER, D. R. **Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: Descentralización fiscal en América Latina** (documentos para discusión). Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun.2000.

_____. Fundamentos da Gestão Democrática nas Escolas. In: Brasil. Ministério da Educação. Seminário Internacional: Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas – caderno de textos. Brasília, D.F, 2006.

_____; FRANCO, M.E.D.P. Situação da perspectivas da administração da educação no Brasil - relatório geral do programa de pesquisa: primeira fase. ANPAE. Brasília- DF. 1998.

XAVIER, Maria Elizabete. **Capitalismo e escola no Brasil**. Campinas: Papirus, 1990.

ZAGURY, T. Educar Sem Culpa: a gênese da ética. 1 6ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Limites Sem Trauma . 16ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZIBAS, D. M. L. **Um jogo de espelhos partidos? O cotidiano escolar e as políticas educacionais na América Latina**. 1998. (Cópia impressa).

APÊNDICES

APÊNDICE A

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA
PROGRAMA DE POS GRADUACAO MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: “A gestão da política educacional no cotidiano da escola: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA”

IDENTIFICAÇÃO:

NOME _____

Nível de escolaridade

() graduação em _____ () especialização em _____

()mestrado em _____() doutorado em _____

Representatividade no CE

() pais ()funcionários ()diretora ()professor(a) ()estudante

-
1. Comente sobre quando e como se deu a **implantação** do Conselho Escolar na UEB da São Luís?
 2. Quais **diretrizes** da política educacional da SEMED/São Luís/MA orientam a atuação do Conselho escolar? (administrativa, financeira e pedagógica)
 3. Qual é a **concepção de gestão** que orienta o CE? (autonomia, participação, descentralização do poder e tomada de decisão)
 4. Quais são as atuais **funções/competências** do conselho escolar? (deliberativas, consultivas, fiscais, mobilizadoras, outras)
 5. Como ocorre a **atuação** do Conselho escolar?
 6. Como se dá as **relações de poder** entre o conselho escolar e a SEMED? Na sua avaliação, a SEMED descentraliza ou desconcentra suas ações, decisões e responsabilidades à escola? Justifique.
 7. Identifique os **avanços** alcançados no processo de gestão e democratização da gestão e participação da escola a partir da implantação do conselho escolar
 8. Quais **ações** podem contribuir para o aperfeiçoamento do Conselho Escolar, na perspectiva da implementação da gestão democrática?
 9. Os **desafios** enfrentados para gerir as políticas educacionais no chão da escolar
 10. O que **melhorou** com a implantação da política municipal de educação no período 2002/2008?
 11. O que deve **mudar** na gestão da SEMED e da escola?
-

ANEXOS

