

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**EVALDO ELIEZER DA SILVA**

**A QUESTÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES DA ESCOLA  
PÚBLICA BRASILEIRA**

**FRANCA  
2020**

EVALDO ELIEZER DA SILVA

## **A Questão dos Conselhos Escolares da Escola Pública Brasileira**

Texto de pesquisa apresentado para defesa de Mestrado, como requisito do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais  
– Unesp/Franca.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional.

**Orientador:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Hilda Maria Gonçalves da Silva.

**Co-orientador(a):** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Vânia de Fátima Martino

FRANCA – SP  
2020

S586q

Silva, Evaldo Eliezer da

A questão dos Conselhos Escolares da escola pública brasileira / Evaldo Eliezer da Silva. -- Franca, 2020  
98 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Hilda Maria Gonçalves da Silva

Coorientadora: Vânia de Fátima Martino

1. Política educacional. 2. Educação básica pública. 3. Conselho escolar. 4. Gestão democrática. 5. Participação político-social. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

EVALDO ELIEZER DA SILVA

## **A Questão dos Conselhos Escolares da Escola Pública Brasileira**

Texto de pesquisa apresentado para defesa de Mestrado, como requisito do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional.

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Hilda Maria Gonçalves da Silva.

**Co-orientador(a):** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia de Fátima Martino

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Hilda Maria Gonçalves da Silva**  
Unesp – Campus de Franca/SP

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca**  
Unesp – Campus de Franca/SP

---

**Membro Titular: Prof. Dr<sup>a</sup>. Rosimeire dos Santos**  
Secretaria Municipal de Educação – Prefeitura Municipal de Assis - SP

**Local:** Universidade Estadual Paulista Faculdade de Ciências Humanas e Sociais UNESP – Campus de Franca

## RESUMO

A política educacional é regida por uma série de leis que a sancionam e que a regulamentam, a fim de torná-la exequível. Ela se insere no contexto de política universal, gratuita, não contributiva e compulsória, na questão da educação básica pública, a qual se estrutura em três níveis: educação infantil; fundamental de anos iniciais e anos finais; e ensino médio. Dentro deste âmbito, delineiam-se os Conselhos Escolares, que são órgãos colegiados de fundamental importância para a representatividade dos elementos constituintes da comunidade escolar e local, para que estes possam compartilhar o poder decisório e a corresponsabilidade da escola, por meio da gestão democrática. A perspectiva que traz este modelo de gestão se concentra na possibilidade de congregar os principais elementos que representam o arcabouço da política educacional, desvelando seus direitos, outorgando-lhes vez, voz e voto, com a finalidade de lhes permitir a participação política e social. O que caracteriza a participação política é o dever ético e a necessidade primordial da natureza humana na convivência em dada sociedade. O hábito da participação intensa e constante faz com que haja o impedimento de uma atuação injusta, por parte de alguns, em detrimento de todos. No entanto, acredita-se que os membros colegiados, na sua generalidade, não conhecem as atribuições que lhes são próprias e não exercem a efetiva participação nos Conselhos Escolares, os quais visam a garantia de um processo de melhoria da educação, a qual se propõe à formação de cidadãos, por meio da participação de toda a comunidade escolar e local, recorrendo ao processo político. Deste modo, este trabalho objetivou examinar, a partir de dezoito trabalhos selecionados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), por que estes membros, na sua maioria, desconhecem suas atribuições e não as exercem efetivamente nestes Conselhos. Para tanto, fez-se uma pesquisa bibliográfica, cuja análise dos dados se deu por meio dos resultados obtidos em teses e dissertações previamente elencadas. Baseou-se também nas inferências das análises de conteúdo, objetivando a compreensão do processo de produção e recepção destas mensagens. Pela síntese dos resultados obtidos com a pesquisa, pôde-se inferir que a análise dos trabalhos demonstra que a participação nos conselhos não se concretizou, devido à ausência do ethos de participação político-social .

**Palavras – chave:** conselho escolar; política educacional; educação básica pública; gestão democrática; participação político-social.

## ABSTRACT

Educational policy is governed by a series of laws that sanction and regulate it, in order to make it enforceable. It is inserted in the context of universal, free, non-contributory and compulsory policy, in the issue of public basic education, which is structured on three levels : child education ; primary years and final years ; and high school. Within this scope, the School Councils are outlined, which are collegiate bodies of fundamental importance for the representation of the constituent elements of the school and local community, so they can share the decision-making power and co-responsibility to the school through democratic management. The perspective that this management model brings focuses on the possibility of bringing together the main elements that represent the framework of educational policy, unveiling their rights, giving them time, voice and vote, in order to allow them to participate politically and socially. What characterizes political participation is the ethical duty and the primordial need for human nature to live together in a given society. That habit of intense and constant participation makes it possible for some to act unfairly to the detriment of all. However, it is believed that the collegiate members, in general, do not know their duties and do not exercise effective participation in School Councils, which aim to guarantee a process of improving education, which is proposed for the formation of citizens, through the participation of the entire school and local community, using the political process. Thus, this work aimed to examine from eighteen works selected in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), why these members, for the most part, are unaware of their attributions and do not effectively exercise them in these Councils. To this end, a bibliographic search was made, whose data analysis took place through the results obtained in previously listed theses and dissertations. It was also based on inferences from content analysis, aiming at understanding the process of producing and receiving these messages. By the synthesis of the results obtained with the research, it was possible to infer that the analysis of the works showed that the participation in the councils did not materialize, due to the absence of the ethos of political-social participation.

**Key words** : educational politics; public basic education, school council; democratic management; political-social participation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
<b>1.1 Procedimento técnico para viabilização da pesquisa .....</b>	<b>14</b>
<b>2 POLÍTICA EDUCACIONAL .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Abordagem Epistêmica da Política Educacional .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2. Abordagem Histórica da Política Educacional Brasileira .....</b>	<b>31</b>
<b>3 POLÍTICA PARTICIPATIVA .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Abordagem Conceitual de Política Participativa .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2 Participação Política no Brasil .....</b>	<b>51</b>
<b>4 CONSTRUÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: HISTÓRIA, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>4.1 Contextualização Histórica da Escola Pública Brasileira.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2 Gestão da escola pública .....</b>	<b>69</b>
<b>5 CONSELHOS ESCOLARES.....</b>	<b>75</b>
<b>5.1 Conselhos: conjuntura Histórica e Conceitual.....</b>	<b>75</b>
<b>5.2 Concepção de conselhos no Brasil.....</b>	<b>77</b>
<b>5.3 Discussões atuais sobre Conselhos Escolares.....</b>	<b>82</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>96</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A curiosidade é intrínseca ao ser humano. Ao nascer, o homem trava relações com o meio natural e passa a examiná-lo com base em parâmetros sociais e culturais próprios do seu entorno. Através da intuição, ele toma para si os conhecimentos disseminados pelos seres e fenômenos, a partir dos quais, ele cria representações. Porém, estas não concebem o objeto factual, o qual existe à revelia de o homem conhecê-lo ou não. O saber humano é essencial para o empenho na resolução de paradoxos, entre a representação do objeto e a veracidade do mesmo. Deste modo, o saber, de acordo com a maneira pela qual se atinge esta representação, classifica-se como popular (senso comum), teológico, mítico, filosófico e científico (FONSECA, 2002, p.10).

Assim, a pesquisa, enquanto conjunto de ações que objetivam buscar e ampliar o conhecimento, se efetua a partir de um processo racional lógico e ordenado, com o intuito de responder a problemas previamente apresentados. Ela se desenvolve através de várias etapas, desde a elaboração do problema até a configuração e argumentação dos resultados (GIL, 2007, p. 17). Logo, pesquisar é buscar respostas para uma problemática que incomoda o ser consciente de suas implicações sociais. Dentre elas, pode-se citar a educação entendida como,

Uma fração do modo de vida dos grupos sociais que a criam e recriam, entre tantas outras invenções de sua cultura, em sua sociedade. Formas de educação que produzem e praticam, para que elas reproduzam, entre todos os que ensinam-e-aprendem, o saber que atravessa as palavras da tribo, os códigos sociais de conduta, as regras do trabalho, os segredos da arte ou da religião, do artesanato ou da tecnologia que qualquer povo precisa para reinventar, todos os dias, a vida do grupo e a de cada um de seus sujeitos, através de trocas sem fim com a natureza e entre os homens, trocas que existem dentro do mundo social onde a própria educação habita, e desde onde ajuda a explicar – às vezes a ocultar, às vezes a inculcar– de geração em geração, a necessidade da existência de sua ordem (BRANDÃO, 1981, p.10-11).

Vale reafirmar que Educação é a concepção da cultura, dentro de determinado espaço e tempo, concernente à transmissão e aquisição dos diversos saberes, cuja realização ocorre da seguinte maneira:



- A educação informal se dá através de atuações sobre o indivíduo, de modo não-intencional, não sistemático e não planejado. O que não significa que não haja consequências concretas na formação da personalidade.
- A educação formal é estruturada, planejada e organizada intencionalmente. Ela é sistemática como a escola convencional. O que não significa que não tenha educação formal em outros tipos de educação intencional (LIBÂNEO, 2010, p.88-89).

Ressalta-se que este trabalho perscrutou os problemas inerentes à educação formal no Brasil, que segundo Robert E. Verhine (apud LÜCK [et al.], 2010, p.9), para superar e derrogar as tradições corporativas e clientelistas que cristalizavam os interesses pessoais e de grupos, desenvolveu-se, no início da década de 1980, um movimento de democratização da gestão da escola pública, que enfatizava algumas vertentes, dentre as quais constam: a) participação da comunidade escolar na seleção dos gestores da escola; b) criação de um colegiado / conselho escolar que tenha tanto autoridade deliberativa como poder decisório; c) repasse de recursos financeiros às escolas, e, conseqüentemente, aumento de sua autonomia (LÜCK, 2010,p.15).

Ainda de acordo com a Constituição Brasileira de 1988, a educação por ser universal abrange toda a população na implementação do capital humano e intelectual, a fim de proporcionar a capacitação do ser humano aos diversos âmbitos da sociedade, tais como trabalho, cidadania e ética.

O artigo 206 estabelece que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios;

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V. valorização dos profissionais da educação escolar, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII. garantia de padrão de qualidade;
- VIII. piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal (BRASIL, 2006).

A LDB nº 9.394/96 no artigo 14, inciso II, assegura 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: “participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades da escola e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL,1996).

O Plano Nacional de Educação foi sancionado, a fim de estabelecer esforços e investimentos para uma educação de qualidade. Neste viés, segue-se a 19ª meta, a qual propõe a participação de profissionais da educação na realização do Projeto Político Pedagógico, com a atuação da comunidade escolar no Conselho de Escola.

Por meio da Gestão Democrática, estas mudanças estruturais foram consubstanciadas no sentido de aprimorar a escola diante dos desafios de uma sociedade moderna e democrática. Na qual a gestão participativa tem como foco a eficácia da escola, resultando em alunos preparados para enfrentar os desafios da vida.

Desta forma, priorizou-se como objeto desta pesquisa a análise de Conselhos Escolares, visto serem órgãos colegiados dos estabelecimentos oficiais de ensino, nos quais há autoridade deliberativa e poder decisório, intencionando a efetividade da participação dos membros constituintes dos órgãos colegiados.

A gestão escolar participativa é fundamental para (LÜCK, 2010 b, p.18):

- Aprimorar a prática pedagógica;
- Estruturar um currículo escolar mais próximo da realidade;
- Profissionalizar constantemente o corpo docente;
- Promover a sinergia física, administrativa e profissional dos representantes da comunidade escolar;
- Dividir responsabilidades com a comunidade escolar.

Os Conselhos Escolares estão regulamentados pela legislação brasileira por meio de leis, decretos e portarias. A Constituição Federal de 1988, no artigo 205, delibera que

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL,2013).

A gestão democrática possibilita o comprometimento com alto padrão de qualidade, ao fomentar o pluralismo teórico e prático no eixo do ensino – aprendizagem, resultando dentre diversas possibilidades, a permanência do aluno na escola, para que este complete seu percurso educacional. Ela pode ser garantida por meio da participação da comunidade escolar na concepção, execução, controle, acompanhamento e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos. O Colegiado Escolar deve ser constituído por representantes dos segmentos da comunidade escolar e local, a qual é composta pela direção da escola, professores e/ou coordenadores pedagógicos, estudantes, servidores técnicos-administrativos, pais ou responsáveis, todos eleitos por seus respectivos pares, por meio de eleição direta e voto secreto. Assim, o Estado, através do parecer CEE nº 67, de 18 de março de 1998, se compromete com a União, ao regulamentar o Conselho Escolar com a seguinte composição representativa (SÃO PAULO, 2014, p.9):

- 40% de docentes;
- 5% de especialistas da educação, exceto o diretor da escola;
- 5% de funcionários;
- 25% de pais de alunos;
- 25% de alunos.

Assim, a pesquisa aventada teve por escopo contribuir para o conhecimento e efetivação das atribuições dos membros colegiados junto aos Conselhos Escolares, que têm autoridade para deliberar sobre (SÃO PAULO, 2014, p.10):

- a. Diretrizes e metas da unidade escolar;
- b. Alternativas de solução para problemas de natureza administrativa e pedagógica;
- c. Projetos de atendimento psicopedagógico e material ao aluno;
- d. Programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;
- e. Criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
- f. Prioridades para aplicação de recursos da escola e das instituições auxiliares;
- g. A designação ou a dispensa do vice-diretor de escola;
- h. As penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar.

Bem como para elaborar, conforme citado em (SÃO PAULO, 2014, p.10): “a. o calendário e o regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente; b. atas e registro em livro próprio das decisões

tomadas em reunião, com a devida clareza, objetividade e fidelidade.” Acredita-se que tais atribuições visam à garantia de um processo de melhoria da educação, a qual se propõe à formação de cidadãos, por meio da participação de toda a comunidade escolar e local, recorrendo ao processo político.

Ao se fazer a revisão bibliográfica sobre a participação colegiada nos Conselhos Escolares, os pesquisadores se depararam com um número suficiente de trabalhos, procedentes dos mais variados estados do Brasil. Em relação à análise documental, utilizou-se dos marcos legais e da bibliografia oficial, visto serem documentos formalizadores e implementadores dos Conselhos Escolares.

Vale destacar que não é habitual, na cultura política brasileira, a prática do exercício de cidadania, da qual faz parte a participação sociopolítica. Assim, de igual modo, o associativismo carece de comprometimento e embasamento popular. Pois, muitos cidadãos, ao invés de viabilizarem seus próprios interesses através da participação coletiva, preferem contar com as instâncias paternalistas do Estado. O que, muitas vezes, ocorre devido ao sentimento de incapacidade e desalento frente à hegemonia estatal. A ausência de soberania popular caracteriza perfeitamente a debilidade democrática vigente no Brasil (CAMPOS, 1990, p.37).

Assim sendo, fez-se mister ampliar os estudos concernentes à política de participação coletiva, nos mais diversos setores da organização social, e enfatizar que, no âmbito escolar, esta participação é condição sine qua non para a implementação da práxis cidadã.

Para que a política educacional seja factível, é necessário que ela se estruture em um conjunto de leis que a ratifique e que a normatize. Esta política está implantada no âmbito universal, gratuito, não contributivo e compulsório, no que concerne à educação básica pública, que se estabelece em nível infantil, fundamental e médio. No cerne da educação básica, configura-se o Conselho Escolar, órgão colegiado de vital importância para o exercício do poder decisório dos membros constituintes da comunidade escolar e local, assegurado pela gestão democrática, através da Constituição da República Federativa do Brasil de outubro de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 e do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014. Este modelo de gestão reúne os elementos fundamentais do arcabouço da política educacional, consagrando os seus direitos, concedendo-lhes vez, voz e voto, objetivando lhes garantir a participação política e social, a qual é definida pelo dever ético e pelo desempenho das práticas

de cidadania, essenciais para a construção de uma verdadeira democracia.

Ao se considerar que o objeto do exame em foco é desencadeador de inumeráveis estudos nos meios acadêmicos, ele se torna inesgotável por ser universal, sendo necessário recortá-lo em suas especificidades para uma análise otimizada, visando contribuir com o aperfeiçoamento da relação entre os atores do processo ensino-aprendizagem, através do papel dos Conselhos Escolares, os quais fazem parte da estrutura organizacional das escolas estaduais e municipais. Desta maneira, o presente estudo teve como núcleo de análise teses e dissertações selecionadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o qual visou examinar o real conhecimento e a efetivação das atribuições dos membros colegiados junto aos Conselhos Escolares, elencados e apreciados nos trabalhos concernentes, analisando os entraves e os facilitadores que concretizam ou não o referido processo. A viabilidade de tal tentame se fez possível visto o autor ser professor, conhecer o modus operandi da escola pública e ter interesse em compreender o porquê de os Conselhos Escolares serem, praticamente, desconhecidos pela grande maioria da comunidade escolar. Onde, mesmo aqueles que os compõem, na maior parte das vezes, não exercem conscientemente as funções que lhes são próprias, apenas cumprindo as formalidades burocráticas exigidas pelos órgãos públicos educacionais. Por estar inserido na docência há mais de vinte anos, o autor tem familiaridade com os problemas da educação, o que facilitou sobremaneira o desenolvimento do presente trabalho, buscando sempre o avanço e a qualidade da área em questão.

Deste forma, o objetivo geral deste trabalho foi examinar, a partir de dezoito trabalhos selecionados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), por que os membros colegiados, na sua maioria, não conhecem suas atribuições e não exercem a efetiva participação nos Conselhos Escolares.

Como objetivos específicos destacaram-se:

- Levantar e analisar as legislações que normatizam os Conselhos Escolares.
- Investigar o conhecimento de atribuições, a forma de participação e a tomada de decisões dos conselheiros nos órgãos colegiados, a partir de teses e dissertações elencadas para análise.
- Produzir um relatório final, a fim de contribuir para o debate sobre a efetivação da participação dos membros colegiados nas decisões dos

## Conselhos Escolares.

Como hipótese, acreditou-se que os membros colegiados, na sua maioria, não conhecem as atribuições que lhes são próprias e não exercem a efetiva participação nos Conselhos Escolares, devido à ausência do ethos de atuação político-social própria da sociedade brasileira.

A configuração deste trabalho apresentou-se como se segue:

1. Introdução
2. Política educacional
3. Participação política
4. Organização e gestão da escola pública
5. Conselho escolar
6. Considerações finais

Na segunda seção, abordou-se a questão de política educacional através de dois aspectos: o epistemológico e o histórico. No aspecto epistemológico, procurou-se analisá-la na sua amplitude conceitual e nas suas relações com os mais variados campos científicos inerentes à estrutura social. No aspecto histórico, salientou-se a ausência de continuidade e coerência no seu percurso no contexto brasileiro. Em ambos aspectos buscou-se angariar elementos para a análise da participação colegiada no âmbito escolar.

Na terceira seção, tratou-se de participação política, evidenciando a sua esfera conceitual e histórica brasileira. Na abordagem conceitual, procurou-se estudar a etimologia da palavra política, para demonstrar que esta se refere ao zelo pelas deliberações sobre problemas inerentes à coletividade, nas quais as ações humanas devem ser conjugadas e direcionadas rumo ao bem comum. Na esfera histórica, buscou-se a conformação adotada, no Brasil, pelo processo de desenvolvimento da participação política, enfocando o cerne desta questão em cada período histórico, bem como enfatizando os seus avanços e os seus retrocessos.

Na quarta seção, deu-se enfoque à organização e gestão da escola pública brasileira, procurando examinar as práticas de organização da escola, o tipo de sujeito a ser educado, os conteúdos ministrados, os valores a serem trabalhados e o perfil profissional dos docentes. Tentou-se analisar a escola como meio para se

reduzir as desigualdades sociais, sublinhando a questão da democratização da escola e a importância das políticas educacionais.

Na quinta seção, analisou-se o conselho escolar, objeto de estudo desta dissertação. Aqui, colocou-se em hipótese o fato de os membros colegiados não conhecerem as atribuições que lhes são próprias e não exercerem a efetiva participação nos Conselhos Escolares. Para tanto, ao se buscar a comprovação ou a refutação deste, examinou-se dezoito trabalhos, mais relevantes, selecionados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

### **Procedimento técnico para viabilização da pesquisa**

Frente à natureza do objeto estudado houve a necessidade de se realizar uma pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) que unifica, através de um só portal, os complexos de informação de teses e dissertações presentes no Brasil e oferece para os usuários um catálogo nacional de teses e dissertações na sua integralidade, facultando uma maneira singular de busca e acesso a esses documentos. O Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) encarrega-se da coleta das teses e dissertações e as disponibiliza através dos metadados (título, autor, resumo, palavra-chave, orientador (a), instituição de defesa e data de defesa). Vale notar que esta busca inicial se processou por meio da expressão “Conselho Escolar”, a qual resultou em cinquenta trabalhos, cujos resumos foram lidos e, conforme a proximidade do objeto de pesquisa, foram selecionados dezoito trabalhos de vários estados brasileiros, abaixo relacionados:

- ALVES, A.V.V. **Fortalecimento de conselhos escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. 2010. 166f. Dissertação (Mestrado em História, Políticas e Gestão da Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2010.
- BARCELLI, J.C. **Função, composição e funcionamento dos conselhos escolares: participação e processos democráticos**. 2014. 122f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2014.
- BURAKI, G. **A gestão democrática e os conselhos escolares na rede**

- pública municipal de ensino de Cascavel/PR.** 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel/PR, 2017.
- CAROZZI, E.S. **Organização e gestão escolar: uma análise do conselho escolar na rede pública municipal de Cascavel.** 2015. 190f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel/PR, 2015.
  - CHAVES, L.M.M. **Conselhos escolares nas escolas municipais de Duque de Caxias: tensões e perspectivas.** 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias/RJ, 2011.
  - FERNANDES, M.A. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade.** 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Ouro Preto/MG, 1998.
  - GENOVEZ, M.S. **Conselho de escola: espaço para o exercício da participação? Um estudo de caso.** 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1993.
  - MARTINS, L.S. **Estudo da efetiva participação do colegiado escolar em uma escola estadual de Três Pontas/MG.** 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora/MG, 2017.
  - MATOS, E.C.V. **A atuação do Conselho Escolar na gestão da Educação: um estudo de caso no município de Olinda/PE.** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2006.
  - MENDES NETA, M.A.H. **Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Salvador.** 2013. Dissertação (Mestrado – Educação) - Faculdade de Educação, Salvador/BA, 2013.
  - MONTEIRO, E.C. **Gestão escolar democrática: a participação dos conselhos escolares na rede municipal de Campina Grande/PB.** 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, 2014.
  - PERRELLA, C.S.S. **Formação e participação política de conselheiros de escola: o caso do município de Suzano/SP (2005-2009).** 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2012.



- PERES, A.P.F. **Gestão democrática e conselhos de escola no município de Araraquara/SP**. 2016. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara/SP, 2016.
- RAMOS, R.P. **Conselho escolar e gestão democrática: análise da participação dos conselheiros nas escolas municipais de São Carlos**. 2103. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2013.
- SILVA, C.A. **A instituição do conselho escolar: quando o imaginário social se diz democrático**. 2012. 273f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2012.
- SOUSA, S.Q. **Análise da atuação do conselho escolar em uma escola da rede municipal de Manaus**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Manaus/AM, 2016.
- SOUZA, M.P.A. **O funcionamento efetivo do conselho escolar como prática de gestão democrática**. 2017. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora/MG, 2017.
- VILELA, D.P. **O conselho de escola: impasses, perspectivas e busca de participação**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1997.

Por conseguinte, para viabilizar o desenvolvimento do tema proposto, adotou-se a abordagem qualitativa, explicitada subsequentemente:

A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa (GOLDENBERG, 1997, p.34).

Desta maneira, ao se adotar o método qualitativo, procurou-se explicar o porquê das coisas, sem no entanto, quantificar valores e trocas simbólicas, já que se analisa dados não-métricos e se utiliza diferentes abordagens (GERHARDT;

SILVEIRA, 2009, p.32).

Ainda, de acordo com Minayo,

a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p.14).

Assim, foi possível assegurar que o método qualitativo atendeu às necessidades impostas pelo problema do presente trabalho, o qual enfatizou significados e representações dos membros constituintes dos Conselhos Escolares.

Desta forma, em relação ao procedimento bibliográfico levantou-se a documentação normativa, enfatizando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394 de 1996, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005 de 2014, o parecer do Conselho Estadual de Educação (CEE), nº 67 de 1998, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e da Secretaria da Educação Básica (SEB).

Primeiramente, analisou-se criticamente as legislações que embasam as atribuições dos Conselhos Escolares. Os dados foram coletados em sítios de internet, notadamente nos portais do Planalto e do Mec. A análise dos dados foi feita através da verificação de como os documentos legais tratam a participação na gestão democrática, dando ênfase aos Conselhos Escolares, e do destaque dos temas: atribuição, decisão coletiva, função consultiva, função deliberativa, função fiscal, função mobilizadora, gestão democrática, participação e transparência, para posterior cotejamento com os sujeitos da pesquisa.

Para guiar o processo de coleta e análise de dados, apoiou-se nas seguintes definições:

O modelo de análise constitui o prolongamento natural da problemática, articulando de forma operacional os referenciais e as pistas que serão finalmente escolhidos para guiar o trabalho de coleta de dados e a análise. Ele é composto de conceitos e hipóteses que estão interligados para formar conjuntamente um quadro de análise coerente. A conceitualização, ou a construção de conceitos, constitui uma construção abstrata que tenta dar conta do real. Nesse sentido, ela não dá conta de todas as dimensões e aspectos do real, mas somente o que expressa segundo o ponto de vista do pesquisador. Trata-se, portanto, de uma construção-seleção. A

construção de um conceito consiste em designar dimensões que o constituem e em precisar os indicadores graças aos quais essas dimensões poderão ser mensuradas. Distinguem-se os conceitos operacionais isolados que são construídos empiricamente a partir das observações diretas ou das informações coletadas e dos conceitos sistêmicos que são construídos pelo raciocínio abstrato e se caracterizam, em princípio, por um grau de ruptura mais alto com as ideais preconcebidas e com a ilusão da transparência (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1995, p.149)

Logo, toda esta análise se deu pelo conteúdo, pois,

A maioria dos autores refere-se à Análise de Conteúdo como sendo uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social". Conforme esses autores, "na Análise de Conteúdo o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem" (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 682).

Acreditou-se que a análise de conteúdo fosse pertinente a este trabalho, já que permitiu o exame de maneira não linear – com constantes aproximações e distanciamentos do objeto – de qualquer tipo de mensagem, isto é, textos, vídeos, áudios, filmes, documentários. Outrossim, destacou-se que este tipo de análise partiu da investigação assentada nos aspectos socio-histórico e político-cultural do documento, para se inferir teoricamente na produção do conhecimento acerca dos Conselhos Escolares.

Este trabalho está inserido na área de planejamento educacional, mais especificamente na gestão democrática da educação, a qual se dedica aos estudos sobre a institucionalização das instâncias de participação popular por meio de conselhos.

O objetivo da análise bibliográfica foi:

- Identificar as informações e os dados dos trabalhos elencados;
- Estabelecer relações entre as informações e os dados obtidos com o problema apontado;
- Analisar a coerência das informações e dados apresentados pelos autores dos trabalhos.

Para isso, lançou-se mão dos seguintes procedimentos:

- leitura exploratória;

- leitura seletiva;
- leitura analítica;
- leitura interpretativa.

No final do trabalho foi realizada a devolutiva da pesquisa, por meio de um relatório final, a fim de revelar o estado da arte atual sobre os Conselhos Escolares, tendo como escopo a efetivação da participação dos membros constituintes nos referidos órgãos colegiados.

## 2. POLÍTICA EDUCACIONAL

Ao se tentar compreender o que é política educacional, foi necessário salientar que não há um conceito que a defina de maneira completa e que esta compreensão se dá através de um processo que encerra vários outros processos e conceitos. Por outro lado, a política educacional não pode ser definida de forma cerrada, pois ela se apresenta em cada período histórico, em cada conjuntura com uma ou mais formas coexistentes da ação dos seres humanos, com uma performance que a conduz e estabelece sua vinculação com os demais setores do mundo social, que ocorre exatamente por se tratar de um elemento básico para a realidade de qualquer aglomerado humano, ou seja, a educação, que segundo Paulo Freire é

permanente não porque certa linha ideológica ou certa posição política ou certo interesse econômico o exijam. A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história ter incorporado à sua natureza não apenas saber que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais. A educação e a formação permanente se fundam aí (FREIRE, 1993, p.22-23)

Sendo assim, só há política educacional se houver a educação enquanto forma organizada, contínua, estabelecida e articulada de acordo com os objetivos e as relevâncias que se tem para com os aprendizes deste processo.

A educação pode ser um meio livre que as pessoas utilizam para comunicar o saber, de modo a externar naturalmente as suas convicções. Ao passo que, a política educacional presume organização, escolha e reflexão sobre o que, como e para quem deve ser ensinado. Esta pode influenciar a educação, sem no entanto dominá-la. Contrariamente, como prática social que transpõe a escola, a educação intervém na política educacional.

### 2.1 ABORDAGEM EPISTÊMICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

A política educacional serve como instrumento para delinear a composição dos tipos de pessoas de que uma sociedade pretende formar e se constituir. A educação contribui para pensar os tipos de homens e mulheres, e é respaldada pela política educacional na formação destes tipos, especificando a forma e o conteúdo que serão objeto de formação dos sujeitos com o intuito de conceber e ratificar seu mundo, para preservar ou transformar os vários tipos de agrupamentos que constituem uma dada sociedade.

Em sociedades semelhantes à nossa, a política educacional se configura além de uma pauta de propósitos e programas, em um complexo processo que não se consome em planos de governo, mas se mantém presente e atuante na individualidade humana. Nas sociedades contemporâneas, a elaboração desta ocorre através de conhecimentos de psicologia, sociologia, economia, dentre outras ciências, e respalda-se em dados estatísticos e análises do período atual.

Não há um espaço específico para que a política educacional se estabeleça, pois ela acontece onde há pessoas intencionadas a levar a criança a tornar-se o modelo social de adolescente e posteriormente de jovem e ser adulto concebido pelo grupo social no qual ela se dá. Desta maneira, evidenciou-se que a intenção de uma política, neste caso, educacional surge em relação a uma determinada conjuntura e pode ser explícita ou velada.

Inteirando-se da intenção de uma política educacional, foi possível dominar um outro fator que a encerra – o poder, que

Como fenômeno social, o Poder é portanto uma relação entre os homens, devendo acrescentar-se que se trata de uma relação triádica. Para definir um certo Poder, não basta especificar a pessoa ou o grupo que o detém e a pessoa ou o grupo que a ele está sujeito: ocorre determinar também a esfera de atividade à qual o Poder se refere ou a esfera do Poder (BOBBIO, 1998, p.934).

Como visto, na sua totalidade, ela é constituída e configurada através de um desempenho da práxis de poder. Tal fator possibilita relacioná-la a duas dimensões desta práxis, a platônica e a aristotélica.

Para Platão (428 a.C. – 348 a.C.), a política era o dom, o ofício de um pequeno grupo, de uma elite, onde política e elitismo não se separavam. A partir desta concepção, a política educacional é gestada por uma pequena elite e se caracteriza por objetivar a produção de uma elite. Para Aristóteles (384 a.C. – 322

a.C.), não há separação entre política e povo. O ser humano é capaz de transformar o meio e fazer com que o Estado seja governado por um povo bem educado e habilitado na juventude. Aqui, a política educacional associa-se à educação global e uniforme para todos os homens, destinada ao desempenho equânime do poder entre eles.

Assim, percebeu-se que estes filósofos percorrem caminhos antagônicos no que tange à atividade política e que a política educacional por manter íntima relação com o poder, estará constantemente mediada por um destes caminhos. O fato de a política educacional pautar-se pelo poder de definição do sistema pedagógico, em conformidade com um grupo, torna-a capaz de se manifestar tanto em decorrência de um vasto processo participativo, cujos os membros implicados na tarefa pedagógica argumentam e deliberam sobre a sua constituição e a sua finalidade, como de uma imposição exercida por um pequeno grupo sobre a maioria da coletividade.

A política educacional que se orienta pela linha platônica, e por isso pela política tecnocrática, não é imediatamente muito clara para a sociedade civil. Seus formuladores representam o Estado e são investidos do “poder (de saber) dos técnicos”. No âmbito educacional, a tecnocracia revela-se antidemocrática, visto manter o monopólio dos valores fundamentais para a condução do procedimento educacional e, principalmente, por adotar um caráter puramente técnico, desconsiderando toda a subjetividade presente nas tomadas de decisão relativas à educação, as quais envolvem visão de mundo, paradigmas adotados, interesses e contraposição de poder e força entre diferentes grupos.

Deste modo, o planejamento, que se dá pela via tecnocrática, faz com que a política educacional seja reduzida a uma questão técnica, um esforço para simbolizar e dominar a realidade, fracionando-a em partes com o intuito de sujeitá-la. Nestas circunstâncias, o planejamento não é maleável, por isso resiste às mudanças impostas pela dinâmica da realidade, fazendo com que a educação esteja defasada em consonância com o presente. Ainda, ressalta-se que mesmo diante da descentralização político-administrativa de uma sociedade, a política educacional assume novas representações, através da crença na racionalidade, a qual corrobora o fato de que apenas uma elite intelectual é capaz de deliberar a política educacional.

Existe uma ideologia denominada ideologia da competência dos tecnocratas que exige a participação dos profissionais do processo pedagógico escolar, visto defender que o poder do Estado é legítimo e veraz e que é, através do saber dos técnicos, a única autoridade com capacidade para deliberar com coerência e justiça (MARTINS, 1994). Esta ideologia explica a não participação popular pelo presumido despreparo desta camada social e jamais menciona a privatização do poder e a natureza excludente das organizações econômicas e políticas, bem como do próprio Estado. Outro instrumento técnico que consolida este status quo, é a legislação educacional, pois ela assegura a homogeneização ideológica na educação e a centralização da gestão.

A legislação educacional é incongruente, já que ela ao assegurar o planejamento dos técnicos, também corrobora a burocracia. Desta maneira, como a burocracia não entende que a participação na política de educação desencadeia uma constante mudança no processo pedagógico escolar, a legislação, por seu lado, emperra o nascimento de novas práticas e vivências referentes à atividade pedagógica, ao invés de fomentá-la.

A participação social só pode ser viabilizada na escola se não houver burocracia em demasia, um quadro de funcionários inchado, projetos pedagógicos inconstantes, interesses corporativos docentes, escassez de recursos financeiros e falta ou excesso de recursos humanos. Para que a política educacional efetue a gestão democrática nas escolas, é preciso estar claro que ela não pode ser definida por um único agente do poder público (governo ou Estado), mas deve ser uma política que abranja diretrizes gerais. A abrangência e a flexibilidade são vetores que possibilitam a elaboração de um plano, onde haja a participação da população e dos educadores, para tecer diretrizes, prioridades e obrigações próprias de cada escola.

Por estar intimamente ligada à formação dos tipos de seres humanos, a política educacional visa garantir a permanência dos tipos de sociedade, através de duas vertentes: a política e a econômica, as quais são interdependentes, embora a proporção econômica pese mais que a política. A relevância econômica da política educacional é mais atual que o seu teor político, que surgiu a partir da questão da igualdade social. O tema “educação e igualdade social” vigorou na Revolução Francesa de 1789, a qual derrubou a monarquia e o feudalismo e instituiu o regime republicano. Foi nesta ocasião que se proclamou a igualdade entre os homens perante a lei e a obrigatoriedade do ensino laico e gratuito (MARTINS, 1994).



A Revolução Francesa foi fomentada pela ideologia liberal e teve como categorias básicas a igualdade, a propriedade, a segurança, a justiça e a liberdade. Para o liberalismo, os homens e as mulheres eram tidos como cidadãos, sem contudo, levar em conta as contradições do mundo econômico. Assim, dentro deste contexto, a política educacional passa a garantir o direito à educação para todos os cidadãos. Esta, por sua vez, unida a demais políticas sociais, como habitação, trabalho, saúde e transporte, visam firmar direitos, ensejando criar condições mais igualitárias de vida, para que haja oportunidades iguais de existência para todos os membros constituintes da sociedade (MARTINS, 1994).

No entanto, a igualdade dos homens se restringe à esfera da lei, já que o processo produtivo é fortemente hierarquizado e impõe critérios diferenciadores à cidadania. Desta forma, a igualdade social passa a ser determinada pelas relações de produção, que dominam os demais setores da vida humana. Por outro lado, os liberais apartaram as trocas sociais das trocas econômicas e lograram vincular igualdade aos direitos sociais. Foi exatamente este processo que viabilizou à política educacional acreditar na possibilidade de retificar os problemas sociais, onde os males sociais são resultado da ignorância do povo e só podem ser solucionados através da educação. Deste momento em diante, a política educacional tornou-se uma abundante fonte de esperança para problemas que separadamente não encontravam solução, e é por este motivo, que a sua significação política pode ser atrelada à ilusão.

Embora muitos economistas, educadores e tecnocratas compartilhem desta ilusão, não se pode afirmar que a política educacional embasada tecnicamente no desenvolvimento econômico, favoreça forçosamente a edificação de uma sociedade democrática, não obstante contribua para a promoção da economia. Igualmente, não se deve crer que a educação direcionada às exigências do complexo industrial beneficie a sociedade. A internacionalização da economia fez com que a política educacional advogasse a relação da cidadania com o trabalho e, conseqüentemente, o ensino profissionalizante. É desta maneira que a organização do trabalho influencia significativamente os objetivos das políticas educacionais.

Nestas circunstâncias, dentre as teorias defensoras do valor econômico da educação, destaca-se a Teoria do Capital Humano, elaborada por Theodoro Schultz (Nobel de Economia – 1979), a qual sustenta que a educação gera capacidade de trabalho e que investir em habilidades e conhecimentos promove rendas futuras.

Esta concepção assegura que o investimento no elemento humano contribui para o aumento da produtividade e o debelar do subdesenvolvimento econômico. No entanto, é necessário observar que há uma certa independência do desenvolvimento econômico no que se refere à educação e vice-versa. Para se ampliar o conceito desta teoria, pode-se utilizar o verbete elaborado pelo professor Lalo Watanabe Minto,

Sua origem está ligada ao surgimento da disciplina **Economia da Educação**, nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Theodore W. Schultz, professor do departamento de economia da Universidade de Chicago à época, é considerado o principal formulador dessa disciplina e da idéia de capital humano. Esta disciplina específica surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. A conclusão de tais esforços redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. Aplicada ao campo educacional, a idéia de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a idéia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria “valorizando” a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um “valor econômico”, numa equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros “fatores de produção” (das teorias econômicas neoclássicas). Além disso, legitima a idéia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento. Em 1968, Schultz recebeu o prêmio Nobel de Economia pelo desenvolvimento da teoria do capital humano (MINTO, 2008, s/p, grifo do autor, sic).

Sendo assim, a utilização da alta tecnologia revela duas faces, pois, de um lado, ela impõe a necessidade de profissionais altamente qualificados, porém, por outro lado, ela desqualifica e, até mesmo, elimina funções médias do processo de produção tradicional. É assim que em países desenvolvidos, o trabalho simples é extinto. A consolidação da estrutura econômica acarreta também a impossibilidade de assimilar um número crescente de profissionais com formação universitária. Por isso, muitas políticas educacionais não conseguem assegurar aos jovens com diploma universitário empregos correspondentes ao nível de suas qualificações.

Existe um grande intervalo entre educação e trabalho, pois ao se analisar a

profissionalização na escola, percebe-se que ela é insuficiente e incapaz de seguir o ritmo da crescente automação dos processos produtivos. A este fato pode-se somar a inexistência de uma política educacional que sirva de via para a aceleração ou o aquecimento da economia, tampouco para elevar as possibilidades de emprego. Tanto a educação quanto o trabalho são temas antigos e recorrentes da política educacional e, contudo, ainda não obtiveram êxito total. Bárbara Freitag chama a atenção ao salientar que,

O sistema educacional é visto como uma instituição que preenche duas funções estratégicas para a sociedade capitalista: a reprodução da cultura e a reprodução da estrutura de classes. Uma das funções se manifesta no mundo das “representações simbólicas” (Bourdieu) ou ideologia, a outra atua na própria realidade social. Ambas as funções estão intimamente interligadas, já que a função global do sistema educacional é garantir a reprodução das relações sociais de produção. Para que essa reprodução esteja totalmente assegurada, não basta que sejam reproduzidas as relações factuais que os homens estabelecem entre si (relações de trabalho e relações de classe); precisam também ser reproduzidas as representações simbólicas, ou sejam, as ideais que os homens se fazem dessas relações. Durkheim, Parsons, Dewey e Mannheim praticamente reduziram a função das instituições escolares a essa última, ou seja, à reprodução da cultura, deixando de lado o que Bourdieu chama de reprodução social, isto é, a função de perpetuar a própria estrutura social hierarquizada, imposta por uma classe social a outra. Assim, nas palavras de Bourdieu (1974, p. 296), o sistema educacional garante a “transmissão hereditária do poder e dos privilégios, dissimulando sob a aparência da neutralidade o cumprimento desta função” (FREITAG, 1980, p. 24-25).

A maior força da política educacional não se encontra na habilidade de garantir um direito, orientado para a igualdade entre os homens e as mulheres, e nem mesmo uma boa competência profissional, mas sim no fenômeno denominado socialização. Na associação com a infraestrutura econômica, ela busca implementar a escola como locus de aprendizagem e posicioná-la entre a classe de relações sociais, da qual os alunos se originam, e a classe a que se presume que estejam fadados como entidades produtivas. O processo de socialização admitido pelas políticas educacionais, tendo como palco a escola, é relevante para a produtividade das pessoas na sistematização do trabalho, apesar de conceder funcionalidade, em prejuízo de elementos cognitivos (MARTINS, 1994).

Excetuando-se raríssimas ocasiões, a política educacional do ensino público não favorece uma escola que impele, mesmo timidamente, as habilidades

demandadas nas circunstâncias atuais, isto é, iniciativa, autonomia, criatividade, criticidade etc. O objetivo primordial das políticas públicas educacionais da contemporaneidade é viabilizar, através do processo de escolarização, a assimilação de condutas, atitudes e valores apropriados a uma sociedade. Porém, isto não resulta no desenvolvimento da capacidade reflexiva, crítica e muito menos de diligência, mas sim na ação passiva diante da sociedade, no formato em que ela se apresenta, se organiza nas relações produtivas, sociais e afetivas (MARTINS, 1994). Contrariando a função essencial do processo pedagógico, ou seja, a composição de uma organização básica primacial de pensamento e uma aptidão politécnica. Por fim, é mister compreender que na correlação entre política educacional e estrutura econômica existe uma permanente inquietação entre as imposições da economia e os da democracia em todos os seus aspectos e que a política educacional está submetida às ingentes discordâncias próprias das práticas econômicas e democráticas.

Outro elemento utilizado pela política educacional, para atingir o pensamento e os costumes de um povo, é a indústria cultural. Aquela se relaciona com a cultura no ambiente escolar e configura uma relação extremamente intrincada por ser muito mais precisa no exterior do sistema escolar, o que revela uma relação estabelecida com base nos estímulos alheios a este sistema. A cultura não é algo coeso, uniforme, mas sim uma reunião de subconjuntos diversos, os quais se infiltram mutuamente em condições históricas palpáveis definidas por meio das circunstâncias econômicas, das relações de classes, das ações internas dos grupos e da percepção dos seus autores e usuários.

Portanto, a prática pedagógica é estabelecida por um conjunto de inquietações atreladas a componentes do meio social de múltiplas diretrizes, tais como o orçamento, a habitação, a história e os princípios e convicções simbólicos do meio em que se estabelece a unidade escolar. De acordo com Michael Apple (1989), estes componentes constituem o currículo oculto, por não estarem explícitos nem no planejamento de política educacional, nem no conjunto de disciplinas escolares, mas estarem manifestos no processo pedagógico escolar. Através da ação pedagógica, estes componentes exprimem e reverberam os conjuntos culturais, que se vinculam à política educacional.

O currículo oculto é constituído por todos aqueles aspectos do

ambiente escolar que, sem fazer parte do currículo oficial, explícito, contribuem, de forma implícita, para as aprendizagens sociais relevantes. Precisamos especificar melhor, pois, quais são esses aspectos e quais são essas aprendizagens. Em outras palavras, precisamos saber “o que” se aprende no currículo oculto e através de quais “meios”. Para a perspectiva crítica, o que se aprende no currículo oculto são fundamentalmente atitudes, comportamentos, valores e orientações que permitem que crianças e jovens se ajustem da forma mais conveniente às estruturas e às pautas de funcionamento, consideradas injustas e antidemocráticas e, portanto, indesejáveis, da sociedade capitalista. Entre outras coisas, o currículo oculto ensina, em geral, o conformismo, a obediência, o individualismo (SILVA, 2015,p.78-79).

É por esta razão que a política educacional, malgrado se manifestar no interior da unidade escolar, tem uma relação cultural muito mais delineada no exterior da escola (MARTINS,1994).

Assim, este contexto tece a preponderância de uma cultura sobre outra, a qual determina a legitimidade da política educacional, que em uma análise rudimentar, reproduz a cultura das classes dominantes, já que a esfera cultural atinge constantemente a função de diferenciação da política de educação. Esta função é realizada pela política educacional no âmbito escolar, onde a cultura determina a reprodução dos diversos executores do sistema produtivo. Embora pareça simples, a diferenciação não é mecânica nem isolada, ela é movida pela dinâmica da vida social e pelos componentes latentes da grade curricular pedagógica. Ela suporta flutuações e encara oposições.

Contudo, vale ressaltar que, a diferenciação possibilita à política educacional meios para não corroborar a divisão entre a cultura de elite e a cultura popular, posto que ela espelha sempre as respectivas contradições sociais. Tal possibilidade encontra o seu ápice na proposta de escola única, a qual, de acordo com Antonio Gramsci (1891-1937), agrupa cultura popular e cultura erudita, ensejando aos aprendizes desenvolverem-se na verdadeira cultura, isto é, em uma cultura embasada na sistematização, no respeito ao próprio eu interior, como propriedade da personalidade, na compreensão do próprio valor histórico, da finalidade da vida e dos próprios direitos e deveres. Gramsci argumenta que,

Um ponto importante, no estudo da organização prática da escola unitária, é o que diz respeito ao currículo escolar em seus vários níveis, de acordo com a idade e com o desenvolvimento intelectual moral dos alunos e com os fins que a própria escola pretende alcançar. A escola unitária ou de formação humanista (entendido

este termo, “humanismo”, em sentido amplo e não apenas em sentido tradicional), ou de cultura geral, deveria assumir a tarefa de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los elevado a um certo grau de maturidade e capacidade para a criação intelectual e prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa. A fixação da idade escolar obrigatória depende das condições econômicas gerais, já que estas podem obrigar os jovens a uma certa prestação produtiva imediata. A escola unitária requer que o Estado possa assumir as despesas que hoje estão a cargo da família no que toca à manutenção dos escolares, isto é, requer que seja completamente transformado o orçamento do ministério da educação nacional, ampliando-o enormemente e tornando-o mais complexo: a inteira função de educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela pode abarcar todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas. Mas esta transformação da atividade escolar requer uma enorme ampliação da organização prática da escola, isto é, dos prédios, do material científico, do corpo docente, etc. O corpo docente, em particular, deveria ser ampliado, pois a eficiência da escola é muito maior e intensa quando a relação entre professor e aluno é menor, o que coloca outros problemas de solução difícil e demorada. Também a questão dos prédios não é simples, pois este tipo de escola deveria ser uma escola em tempo integral, com dormitórios, refeitórios, bibliotecas especializadas, salas adequadas para o trabalho de seminário, etc. Por isso, inicialmente, o novo tipo de escola deverá ser – e não poderá deixar de sê-lo – própria de grupos restritos, de jovens escolhidos por concurso ou indicados sob a responsabilidade de instituições idôneas. A escola unitária deveria corresponder ao período representado hoje pelas escolas primárias e médias, reorganizadas não somente no que diz respeito ao método de ensino, mas também no que toca à disposição dos vários graus da carreira escolar. O nível inicial da escola elementar não deveria ultrapassar três-quatro anos e, ao lado do ensino das primeiras noções “instrumentais” da instrução (ler, escrever, fazer contas, geografia, história), deveria desenvolver, sobretudo, a parte relativa aos “direitos e deveres”, atualmente negligenciada, isto é, as primeiras noções do Estado e da sociedade, enquanto elementos primordiais de uma nova concepção do mundo que entra em luta contra as concepções determinadas pelos diversos ambientes sociais tradicionais, ou seja, contra as concepções que poderíamos chamar de folclóricas. O problema didático a resolver é o de abrandar e fecundar a orientação dogmática que não pode deixar de existir nestes primeiros anos. O resto do curso não deveria durar mais de seis anos, de modo que, aos quinze ou dezesseis anos, já deveriam estar concluídos todos os graus da escola unitária. Pode-se objetar que um tal curso é muito cansativo por causa de sua rapidez, se se pretende efetivamente atingir os resultados propostos pela atual organização da escola clássica, mas que não são atingidos. (GRAMSCI, 2001,p.36-37)

A política educacional direcionada para a escola única é fundamentalmente contra a vertente ideológica e cultural presentes nas sociedades contemporâneas, visto ser concebida nos mais altos níveis de poder, os quais englobam a vida

humana em todos os seus âmbitos, social, cultural, econômico etc. Esta política só se realiza no plano da superestrutura, com uma poderosa transformação histórica, ou seja, na definição de Gramsci, com a criação de um novo senso comum e de uma elevação cultural das massas (MARTINS, 1994).

Convém salientar, que é muito importante a existência de uma política educacional capaz de colaborar na transformação do senso comum, já que ele não é nem unidade nem coerência no conhecimento individual e muito menos possui embasamento na reflexão crítica e questionadora. De outro modo, ele se delinea pela ligação completa e sem reservas a uma noção de mundo exterior a ele próprio, que se nutre do conformismo cego e da obediência irracional a preceitos que não podem ser demonstráveis e que vão de encontro com as normas científicas e que, por isso mesmo, pautam-se na crença e na fé. Desta maneira, uma política educacional de valor deve ter como princípio a emancipação das consciências individuais, mas estar consciente de que também existem outras ações responsáveis pelo mesmo princípio.

Ainda em relação a esta proposta de política educacional, pode-se considerar o atributo de unidade entre teoria e prática, enquanto dever histórico, que possibilita que a escola seja um ambiente propício ao processo de mudanças reais e completas voltado para uma noção de mundo harmoniosa e integral. A escola única enseja desfazer o estado de sistematização do saber enquanto privilégio social e derrogar a ignorância como fonte de sujeição dos seres humanos. Na qualidade de política educacional, ela edifica a escola sobre um novo modelo civilizatório. Era pela implementação desta política, que Paulo Freire e o movimento estudantil da década de 1960 lutaram, ou seja, viabilizar escola única, autogerida e autônoma, na qual a reprodução de culturas variadas não desencadeasse na reprodução das classes sociais, mas sim na centralização e autoconhecimento dos grupos na sua diversificação. Esta escola não objetiva permutar o conhecimento histórico geral pelo conhecimento local, mas fazer com que o valor próprio da escola seja utilizado como instrumento de inclusão científica e cultural do aluno no seu espaço socioeconômico e político.

Deste modo, ao se abordar a definição do papel da escola em relação ao ambiente em que o aluno vive, faz-se mister salientar a questão da indústria cultural. Primeiramente, convém ressaltar a oposição existente entre indústria cultural e cultura de massa e cultura popular, já que os seus conceitos levam a crer que exista

uma cultura de elite, em oposição à cultura produzida pelo ou para o povo. No entanto, ao se conceituar indústria cultural é necessário destacar que se trata de uma cultura só, que tem como concepção a unificação das várias culturas, caracterizando o seu viés democrático, porém, a indústria cultural, através da tecnologia e dos meios de comunicação de massa, insere todo conteúdo artístico ou cultural no raciocínio da produção, resultando conseqüentemente em mercadoria, concebendo o seu viés alienador. Sob esta óptica, a cultura torna-se algo com fins utilitários e de troca, transforma-se em um bem de consumo de massa e abre mão do seu poder de crítica e distanciamento do mundo (MARTINS,1994).

Todavia, a informação e a cultura são repletas de contradições e não admitem uma análise restrita a seu respeito. Assim, pode-se dizer que a indústria cultural faz parte de uma prática que vai além da manipulação de classe e firma-se na mobilização, contestação e articulação com a realidade e no poder de assimilar e manifestar o olhar da sociedade através do produto cultural, influenciando tanto na produção da opinião pública quanto na expressão que nela se manifestam.

Assim, para que a escola não seja um veículo de transmissão passivo do conhecimento, as políticas educacionais devem defender a reflexão crítica do aluno, ultrapassar os mecanismos de mercado e impedir a submissão automática às suas leis, elevando o nível cultural da população. Instrumentos como a televisão, o rádio, o vídeo e o computador devem ser considerados pela política educacional como meios importantes na concepção da personalidade, na propagação da informação, na adequação da opinião e na compreensão política, moral e estética, visto que eles cooperam para sobrepujar a insipiência e livrar as massas de seus déspotas internos e externos. As políticas públicas coerentes, que objetivam a alfabetização incessante, só podem ser concretizadas mediante o apoio do desenvolvimento tecnológico, associado a boas bibliotecas, laboratórios e merenda escolar. Os meios de comunicação de massa constituem um poderoso instrumento de transformação cultural e social, a qual estabelece fator essencial para as políticas públicas de todos os países.



## 2.1 ABORDAGEM HISTÓRICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

De acordo com a análise realizada na primeira parte desta seção, pôde-se perceber que a política educacional não se restringe a apenas um conceito e se expressa segundo as circunstâncias de cada período histórico, ao se vincular com os demais setores e políticas da sociedade. Ela se desenha para além de uma agenda de propósitos e programas. Agora, no sentido de ampliar a abordagem precedente, buscou-se direcioná-la para os aspectos históricos da política educacional, tendo como cenário específico o Brasil. Neste país, os Regimentos do rei de Portugal D. João III, editados na primeira metade do século XVI, são considerados o primeiro registro documental de política educacional. Este documento certifica que a Coroa portuguesa era responsável pela manutenção do ensino, sem no entanto se responsabilizar pelos estabelecimentos educacionais.

“[...] lançaram, entre perigos e provações, os fundamentos de todo um vasto sistema de educação que se foi ampliando progressivamente com a extensão territorial do domínio português” (AZEVEDO, 1976, p.11).

No ano de 1564, a Coroa portuguesa estabeleceu um sistema de arrecadação de impostos, a redizima, onde dez por cento de todos os impostos amealhados na colônia brasileira eram aplicados na manutenção dos colégios jesuítas. Com esta atitude, a situação material do ensino tornou-se próspera.

Desta maneira, notou-se o fato de a educação deste período ser financiada com recursos públicos, já que a sua execução era realizada por membros da Igreja Católica, caracterizando uma “escola pública religiosa”, ou seja, de domínio público, por ser mantida com recursos da Coroa, mas de domínio privado, por ser executada pelos jesuítas, no que se refere às condições materiais e pedagógicas.

“[...] os jesuítas não estavam servindo apenas à obra de catequese, mas lançavam as bases da educação popular e, espalhando às novas gerações a mesma fé, a mesma língua e os mesmos costumes, começavam a forjar, na unidade espiritual, a unidade política de uma nova pátria. [...] Foi por aí, por essas escolas de ler e escrever, fixas ou ambulantes, em peregrinação pelas aldeias e sertões que teve de começar a fundamentis a sua grande política educativa e com elas é que se inaugurou no Brasil ao mesmo tempo que na Europa, essa educação literária popular (AZEVEDO, 1976, p. 15-16).

Segundo Marcílio (2005), no início da segunda metade do século XVIII, os estabelecimentos de ensino jesuíta não atingiam 0,1% da população da colônia brasileira, visto os índices de exclusão serem elevados: 50% de mulheres, 40% de escravos, bem como os negros livres, os pardos, filhos ilegítimos e crianças abandonadas.

Foi com a pedagogia pombalina, 1759 – 1827, que se iniciou a instalação de uma escola pública estatal, introduzindo-se as “aulas régias”. As reformas do Marquês de Pombal buscaram implantar as ideias laicas, de inspiração iluminista, na instrução pública, como prerrogativa do Estado.

Várias medidas antecederam as primeiras providências mais efetivas, levadas a efeito só a partir de 1772, quando teria sido implantado o ensino público oficial. A Coroa nomeou professores, estabeleceu planos de estudo e inspeção e modificou o curso de humanidades, típico do ensino jesuítico, para o sistema de aulas régias de disciplinas isoladas, como ocorrera na metrópole. Para o pagamento dos professores, o governo instituiu o “subsídio literário”, a fim de gerar recursos que “nem sempre foram aplicados na manutenção das aulas” (ARANHA, 2006, p.191).

As aulas régias corresponderiam ao atual nível secundário, cuja responsabilidade era atribuída ao Estado, que assumia o vencimento dos professores e as normas curriculares da disciplina a ser ministrada, facultando ao professor o provimento das condições materiais, assim como a infraestrutura e os recursos pedagógicos.

Em outubro de 1827, foi aprovada a lei das escolas de primeiras letras, a qual estabelecia que todas as cidades, vilas e lugares mais populosos deveriam ser servidos por estas. No entanto, o Ato Adicional à Constituição do Império, promulgado em 1834, fez com que o ensino primário ficasse sob a jurisdição das Províncias, eximindo o Estado Nacional de se responsabilizar por esse nível de ensino.

O golpe de misericórdia que prejudicou de vez a educação brasileira veio, no entanto, de uma emenda à Constituição, o Ato Adicional de 1834. Essa reforma descentralizou o ensino, atribuindo à Coroa a função de promover e regulamentar o ensino superior, enquanto às províncias (futuros estados) foram destinadas a escola elementar e a secundária. Desse modo, a educação da elite ficou a cargo do poder central e a do povo, às províncias. A descentralização impedia a unidade orgânica do sistema educacional, com o agravante de deixar o ensino elementar para a incipiente iniciativa das províncias, com

múltiplas e precárias orientações. Como resultado, muitos decretos e projetos de lei apresentados às câmaras legislativas transformavam-se rapidamente em letra morta (ARANHA, 2006, p. 224).

Entre 1840 e 1888, do orçamento do governo imperial, apenas 1,80%, em média, era investido em educação, mais especificamente 0,47% destinado à instrução primária e secundária. Em 1882, Rui Barbosa atestava que “o Estado, no Brasil, consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86%” (CHAIA, 1965). Diante deste quadro, constatou-se a ausência da real implantação do sistema nacional de ensino, sobrecarregando o país com um déficit histórico na área educacional.

Ao se proclamar a República em 1889, as ideias laicas consolidaram-se, pois houve a cisão entre Igreja e Estado, e o ensino religioso foi suprimido das escolas públicas. O ensino primário permaneceu sob a jurisdição dos Estados federados. No decorrer da Primeira República, o número de analfabetos em relação à população total configurava um índice de 65% entre 1900 e 1920. Durante a década de 1920, muitas reformas do ensino foram elaboradas em vários Estados Federados, já que havia uma ampliação da oferta pública. Houve movimentos direcionados para a questão da qualidade da educação, embora o poder público estivesse à parte desta questão. Contudo, a partir da década de 1930, houve um aumento da industrialização e da urbanização e, conseqüentemente, um aumento nos índices de escolarização, mas abaixo do necessário diante dos parques investimentos. Neste período foi criado o Ministério da Educação e Saúde e a educação tornou-se uma questão nacional.

Desta maneira, Saviani (1999) arrola algumas disposições concernentes à educação no âmbito nacional: Reformas do Ministro Francisco Campos (1931), que através de uma ação planejada, objetivava a organização nacional, visto que as reformas precedentes tinham sido estaduais; Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que apontava para a elaboração de um Sistema Nacional de Educação, visando a defesa da educação obrigatória, pública, gratuita e laica como responsabilidade do Estado, a ser viabilizada na esfera nacional; Constituição de 1934, que estabelecia as diretrizes da educação e constituição de um plano nacional de educação; Conjunto de reformas proclamadas (entre 1942 e 1946) pelo Ministro da Educação Gustavo Capanema, como as Leis Orgânicas do Ensino: Lei Nacional concernente ao ensino primário (1946). As reformas deste ministro criaram o ensino

supletivo de dois anos, visando diminuir o analfabetismo e reestruturaram o ensino secundário em quatro anos de ginásio e três de colegial, este segmentado em curso clássico (priorizando as humanidades) e científico.

A Constituição de 1934 determinou que a União e os municípios investissem nos sistemas educacionais, no mínimo 10% dos impostos arrecadados, enquanto que aos estados caberiam 20% destes. Porém esta vinculação foi anulada pelo Estado Novo, através da Constituição de 1937, sendo, todavia, retomada pela Carta de 1946, que ordenou 20% a obrigação mínima para os estados e municípios e 10% para a União. Não obstante, no ano de 1955, estes índices se fixaram em 5,7% (União), 13,7% (estados) e 11,4% (municípios).

Ainda com a queda nos índices de vinculação, no ano de 1947, iniciou-se a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE), a qual teve sua aprovação após treze anos, ou seja, em 1961. Esta lei trouxe restrições referentes à democratização do acesso ao ensino fundamental, cujos entraves criados por ela determinaram as dificuldades à implantação de um sistema educacional democrático.

Já no regime militar, a Constituição de 1967 e a Emenda de 1969 retornaram a suprimir a vinculação orçamentária. Neste contexto, o orçamento da União voltado para a educação e cultura registrou uma queda de 9,6%, no ano de 1965, para 4,1% em 1975.

Entre este período, no ano de 1971, foi promulgada a Lei 5.692, cujo objetivo era garantir a formação do educando, através do desenvolvimento de suas potencialidades, isto é, a autorrealização, a qualificação profissional e o exercício consciente da cidadania. Para levar a efeito tal objetivo,

a lei reestruturou o ensino, ampliando a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos. Com isso, aglutinou o antigo primário com o ginásial, suprimindo os exames de admissão, responsáveis pela seletividade. A criação da escola única profissionalizante representou a tentativa de extinguir a separação entre escola secundária e técnica, uma vez que, terminado o ensino médio, o aluno teria uma profissão. Para aqueles que não conseguiam concluir os estudos regulares, foi reestruturado o curso supletivo. As integrações de primário e ginásio, secundário e técnico obedeceram aos princípios da continuidade e da terminalidade. A continuidade garantia a passagem de uma série para outra, desde o 1º até o 2º grau. Pelo princípio da terminalidade, esperava-se que, ao terminar cada um dos níveis, o aluno estivesse capacitado para ingressar no mercado como força de trabalho, caso necessário (ARANHA, 2006, p.318).

Com a Constituição vigente, promulgada em 1988, a vinculação foi retomada e fixada em 18% para a União e 25% para estados e municípios. Porém, estes percentuais mínimos não são respeitados, pois no governo FHC, foram criadas novas fontes de receita nomeadas com o termo “contribuição”, para escapar do texto constitucional que usa a palavra “imposto”. Assim, impostos como a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a CIDE (Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico) deixaram de estar vinculados à educação, por serem designados como “contribuição” e não como “impostos”.

Ainda, com a aprovação da atual Constituição, foi efetuada a lei complementar para estabelecer a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a qual foi regulamentada em dezembro de 1996, com a publicação da Lei nº 9394. Na sua generalidade, esta lei foi qualificada neoliberal, por não assegurar a almejada democratização da educação, principalmente pelo fato de o Estado ter delegado ao setor privado considerável parte de suas atribuições. Tendo como exemplo, a não obrigatoriedade da vinculação da escola regular com a educação profissional. Assim, multiplicam-se as escolas técnicas na maioria das vezes privadas, as quais tem sempre por escopo satisfazer as demandas do mercado, cujo resultado é viabilizar o adestramento. De acordo com Saviani,

embora [a lei] não tenha incorporado dispositivos que claramente apontassem na direção da necessária transformação da deficiente estrutura educacional brasileira, ela, de si, não impede que isso venha a ocorrer. A abertura de perspectivas para a efetivação dessa possibilidade depende da nossa capacidade de forjar uma coesa vontade política capaz de transpor os limites que marcam a conjuntura presente. Enquanto prevalecer na política educacional a orientação de caráter neoliberal, a estratégia da resistência ativa será a nossa arma de luta. Com ela nos empenharemos em construir uma nova relação hegemônica que viabilize as transformações indispensáveis para adequar a educação às necessidades e aspirações da população brasileira (SAVIANI, 1997, p. 238).

A partir do estudo efetuado até aqui, faz-se necessário atentar para o fato de que a política educacional brasileira é caracterizada pela descontinuidade na implementação do sistema, que se manifesta de várias maneiras, mais especificamente no excesso de reformas que tece a história da educação do país.

Tais reformas configuram um movimento identificado pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. O movimento de ziguezague desenha um sentido tortuoso, sinuoso dos revezamentos e modificações contempladas nas reformas; o movimento pendular esboça o vai-e-vem dos temas alternantes nas ações remodelares da estrutura educacional.

Esta característica referente ao arcabouço educacional brasileiro vigora desde que o Brasil se tornou independente e prosseguiu no período republicano. Neste, a inquietação na política educacional configurou-se entre a centralização (oficialização) e a descentralização (desoficialização). Logo, segundo Saviani,

Desde a primeira fase do Brasil independente, as reformas sucedem-se, passando da Lei das escolas de primeiras letras, 1827, para o Ato Adicional de 1834, a reforma Couto Ferraz, de 1854, Leôncio de Carvalho em 1879, sem contar os vários projetos de reforma apresentados no Parlamento no final do império, que não chegaram a vingar, como os de Paulino de Souza em 1869, de João Alfredo em 1871, de Rui Barbosa em 1882 e de Almeida Oliveira, também em 1882 e o do Barão de Mamoré em 1886. Observe-se que prevalece a tendência em nomear as reformas pelos seus proponentes, em geral ministros da pasta de instrução pública ou da educação, a indicar que cada um que chega ao poder procura imprimir sua marca, desfazendo o que estava em curso e projetando a ideia de que é com ele que, finalmente, o problema será resolvido (SAVIANI, 2008, p. 11).

Portanto, a Constituição de 1988 realizou algumas alterações na legislação do período militar, com as reformas dos anos de 1990, que tiveram como foco principal a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, e o Plano Nacional de Educação, sancionado em 2001.

O que marca a descontinuidade na política de educação é a permanente postergação da eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental e médio. A Constituição de 1988 determinou que a União, os estados e os municípios deveriam, pelos dez anos seguintes, alocar 50% do orçamento educacional para viabilizar a resolução deste problema. No entanto, para driblar o prazo predeterminado, foi criado o FUNDEF, com o mesmo prazo de dez anos e a mesma finalidade. Em 2008, com o findar do prazo de dez anos do FUNDEF, instituiu-se o FUNDEB, com prazo previsto para 14 anos. Ao se ultrapassar a metade do tempo do Plano Nacional de Educação (PNE), criou-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecendo quinze anos para resolver o

mesmo problema.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) aborda pontos, já diagnosticados há muito tempo, referentes ao péssimo desempenho da educação no Brasil, isto é, baixos níveis de aprendizagem, desempenho insuficiente da administração pública, salários aviltantes para os professores da educação básica, salas de aula superlotadas, precarização das estruturas físicas, sem espaço adequado para a recreação e atividades físicas, materiais didáticos acrílicos e desatualizados, ausência de capacitação continuada para os profissionais da educação etc. A identidade deste plano está manifesta no Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), criado, com base nos estudos realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos da educação básica. Em 2005, diante da constatação de um índice de rendimento dos alunos de 3,8, em uma escala de 0 a 10, estabeleceu-se metas progressivas deste índice, com o intuito de atingir a média 6,0, que é o índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), posicionados entre os 20 países com maior desenvolvimento educacional no mundo.

Diante deste contexto, o PDE absorveu a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006. Tratou-se de um movimento constituído por um aglomerado de grupos empresariais. Para corroborar a ação do movimento, o Presidente da República baixou o Decreto n. 6094, dispondo sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, por intermédio de programas e ações de assistência técnica e financeira, objetivando pôr a sociedade em ação pela melhoria da qualidade da educação básica.

Assim, para que o PDE delineie uma nova política educacional brasileira, faz-se mister o restabelecimento da interlocução com o movimento dos educadores, considerando seriamente suas reivindicações. Pois, não basta fixar um piso salarial mais elevado, é preciso focar na carreira profissional docente, ou seja, estabelecer a jornada integral em uma única escola, para que haja identificação com os estabelecimentos de ensino: participação na gestão escolar, elaboração do projeto político pedagógico, reuniões de colegiado, atendimento às demandas da comunidade, preparação de aulas e acompanhamento dos alunos.

As ações estabelecidas pelo Plano, em um período de quinze anos, deveriam ser tomadas como medidas de impacto para viabilizar imediatamente as mudanças na situação das escolas. Para tornar exequível tais mudanças, seria necessário saltar o percentual do PIB investido na educação de 4% para 8%. Tal investimento forneceria recursos suficientes para tratar a educação com a devida dignidade e consoante a primazia que é apregoada nos discursos, porém jamais efetivadas.

O MEC não podia se limitar a seguir os rumos traçados pelo movimento empresarial “Compromisso Todos pela Educação”, pois embora este movimento demonstrasse que os empresários aquiescessem a importância de se aumentar os investimentos na educação, mesmo assim suas ações permaneceram aquém das necessidades reais. Visto que a lógica que embasou este compromisso configura a “pedagogia de resultados”, ajustando as estruturas educacionais às exigências do mercado, o qual guia-se pela “pedagogia das competências” e da “qualidade total”, onde o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Em contrapartida, Saviani propõe,

Em lugar de aplicar provas nacionais em crianças de 6 a 8 anos, o que cabe ao Estado fazer é equipar adequadamente as escolas e dotá-las de professores com formação obtida em cursos de longa duração, com salários gratificantes, compatíveis com seu alto valor social. Isso permitirá transformar as escolas em ambientes estimulantes, nos quais as crianças, nelas permanecendo em jornada de tempo integral, não terão como fracassar; não terão como não aprender. Seu êxito será resultado de um trabalho pedagógico desenvolvido seriamente, próprio de profissionais bem preparados e que acreditam na relevância do papel que desempenham na sociedade, sendo remunerados à altura da sua importância social (SAVIANI, 2008,p.16).

Para complementar este percurso histórico, salientou-se que a educação brasileira não proporciona a definição exata dos papéis da escola, bem como do ensino concernente aos conteúdos científicos e ao avanço da capacidade de pensar. A escola brasileira se restringe a garantir os conteúdos mínimos de aprendizagem em um sistema educacional simplificado, abrandado, vinculado ao imediatismo das reivindicações da elaboração da força de trabalho. Os princípios desta escola fazem com que o aluno acesse a aprendizagem configurada como produto e relegue para segundo plano o processo de aprendizagem, o desenvolvimento da personalidade e



as vivências socioculturais.

No entanto, uma escola de qualidade educativa delinea-se ao assegurar as condições que fazem com que todos os alunos aprendam os saberes produzidos historicamente, através dos quais atinjam o desenvolvimento cognitivo, afetivo e moral. Tal escola demanda relações pedagógicas capazes de fazer com que haja uma diminuição da desigualdade de níveis de escolarização e educação entre os grupos sociais, uma vez que a superação desta desigualdade se dá na íntima relação com a aquisição do conhecimento e da aprendizagem escolar.

No âmago das práticas pedagógicas devem estar as diversidades, como garantia de enriquecimento do processo educacional, porém elas devem firmar interconexões entre os conceitos científicos apurados pela escola e a rotina vivida no cerne comunitário e local. Por conseguinte, o conhecimento teórico-científico e os conceitos, tidos como procedimentos mentais, possibilitam aos alunos utilizá-los no exercício da modificação das suas situações de vida e dos seus vínculos (LIBÂNEO, 2016).

### 3 POLÍTICA PARTICIPATIVA

A fim de analisar aspectos do campo da participação política, fez-se necessário buscar noções etimológicas e conceituais referentes ao vocábulo política. Esta palavra é derivada de politikos, que significa relativo ao cidadão ou ao estado. De acordo com Aristóteles, ela está intimamente ligada à pólis, denominação grega para cidade, lugar onde as pessoas vivem juntas. Para este filósofo, o homem é um animal político, o qual demanda por sua natureza a companhia de outros,

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política. (ARISTÓTELES, Política. L. I, cap. I, 1252 a, p.12).

Portanto, política se refere à vida na pólis, isto é, à vida coletiva, às normas construídas na coletividade e aos objetivos e decisões da vida em comum. Segundo esta concepção, a sociedade resulta, espontaneamente, de uma necessidade da natureza humana, onde a política objetiva solucionar problemas intrínsecos à coletividade, o que define política como capacidade humana de governar, que se caracteriza pela sua destreza e sabedoria. De outra maneira, a tomada de decisões em relação aos interesses comuns implica um ato de poder, o que pode levar à definição de política como ciência do poder. Ainda, na modernidade, por se atribuir ao Estado a tomada de decisões, pode-se conceituar política como saber do Estado.

#### 3.1 ABORDAGEM CONCEITUAL DE POLÍTICA PARTICIPATIVA

Muitos cientistas políticos ressaltam que a natureza humana demanda que a ação dos seres humanos seja livre e que a política esteja embasada nesta liberdade. No entanto, mesmo que não haja necessidade de coagir os seres humanos, é fundamental que suas ações sejam estruturadas e direcionadas ao cumprimento dos interesses da coletividade, que Aristóteles, mais uma vez, corrobora ao dizer que,

A comunidade constituída a partir de vários povoados é a cidade definitiva, após atingir o ponto máximo de uma auto-suficiência

praticamente completa; assim, ao mesmo tempo que já tem condições para assegurar a vida de seus membros, ela passa a existir também para lhes proporcionar uma vida melhor. Toda a cidade, portanto, existe naturalmente, da mesma forma que as primeiras comunidades; aquela é o estágio final destas, pois a natureza de uma coisa é o seu estágio final (...) Estas considerações deixam claro que a cidade é uma criação natural, e que o homem é por natureza um animal social, e um homem que por natureza, e não por mero acidente, não fizesse parte de cidade alguma, seria desprezível ou estaria acima da humanidade (...), e se poderia compará-lo a uma peça isolada do jogo de gamão (ARISTÓTELES, Política, L. I, cap. I, 1253 a, p.15).

Assim, a partir desta concepção, foi e é possível designar política como a ordenação social que busca satisfazer as obrigações inerentes ao convívio natural, bem como toda ação humana que interfere diretamente na organização, desempenho e finalidades de uma coletividade.

O ser humano é um animal político, pois a sua natureza demanda a vida em sociedade, não só para atender às suas necessidades materiais, mas também para garantir aquelas concernentes aos aspectos afetivos, psicológicos e espirituais. Deste modo, pode-se afirmar que o homem é um ser intrinsecamente social e que suas ações e realizações só se dão no perímetro social.

Por outro lado, os seres humanos nascem naturalmente iguais e se desiguam artificialmente a partir das relações sociais. Esta igualdade medular de todos não anula as diferenças individuais, as quais conformam as preferências, as aptidões, os julgamentos e os modos de ser.

No entanto, a vida em sociedade é passível de apresentar conflitos, o que é natural em um agrupamento de homens livres. Tais conflitos são decorrentes das diferenças de individualidade, mesmo que estejam garantidas oportunidades iguais para todos. O histórico da humanidade certifica o atributo conflituoso das relações sociais. Desta maneira, faz-se necessário alcançar uma forma de organização social que possibilite atenuar os conflitos e equacionar as incongruências, para que seja respeitada a individualidade de cada membro da coletividade. No mundo contemporâneo e, especificamente, nos países periféricos, observa-se as dificuldades enfrentadas por estes no que se refere ao equacionamento social, para garantir o respeito ao indivíduo e à integridade coletiva.

Para que uma pessoa tenha a sua natureza humana preservada, há a necessidade de assegurar o direito à liberdade, à integridade física e a outros bens, considerando sempre direitos e valores que resguardem a igualdade entre todos.

Aqui, a proteção exige da sociedade encargos e atitudes, pois a relação social é um processo sinérgico, que resulta em consequências para a estabilidade de uma ordem social, pois quando os interesses essenciais de um indivíduo ou de um grupo social são lesados, conseqüentemente, todo o conjunto da sociedade arca com resultados indesejados. Tem-se como exemplo, a realidade brasileira, onde uma considerável parcela da população, para se contrapor ao Partido dos Trabalhadores (PT), viabilizou a tomada do poder por uma pessoa inconsequente, inepta e ignominiosa, a qual cultiva o ódio, promove o senso comum, o maniqueísmo, o racismo, o escravismo, a homofobia, o punitivismo, a misoginia, e que é indiferente ao sofrimento da população. Esta pessoa que ocupa o cargo de Presidente da República Brasileira se posta contra o intelectualismo, o senso crítico e se submete aos interesses do mercado financeiro, das grandes corporações. Todo este cenário objetiva a alienação total da sociedade brasileira, a cristalização da subserviência, da convivência, da exploração e da miserabilidade. Logo, os problemas produzidos em tais ocasiões são problemas políticos, já que envolvem a convivência das pessoas e determinam a organização, o funcionamento e a meta social. Assim, não se pode considerar isoladamente o problema alheio, pois ao se afirmar que o homem é um animal político e social, suas ações produzem efeito em todo o conjunto da sociedade, o que faz com que as soluções sejam buscadas coletivamente, considerando os benefícios da sociedade como um todo (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2019).

Porém, é necessário perceber que as atitudes de cada um implicam diretamente na situação de outros e que a omissão beneficia os maus, visto que, em todo grupo social há indivíduos egoístas e insolentes, que buscam dirigir as deliberações para o caminho que lhes favoreçam. Vale lembrar que um sistema político só pode ser considerado democrático, se as decisões forem assumidas com liberdade, isto é, resultarem de uma vontade consciente, livre e hegemônica. Deste modo, a ausência de muitos na tomada de decisões implica no impedimento da consolidação de um sistema democrático. A participação majoritária nas decisões torna-se um instrumento na superação mais justa dos conflitos e mais consoante às necessidades comuns (DALLARI, 1983).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos diz que a participação política é um direito fundamental de todos os indivíduos, que a estes está garantido o direito de participar do governo de seu país e que a vontade popular é o alicerce da

soberania do governo. Tal reconhecimento legitima a igualdade entre os seres humanos, providos de inteligência e vontade, o que afasta o fato de somente alguns tomarem decisões políticas em detrimento de outros.

A história universal registra constantes lutas para garantir a participação do maior número de pessoas nas decisões políticas. Na modernidade, com o êxodo rural, a concentração das pessoas nas cidades e o avanço das técnicas de comunicação, houve a promoção da conscientização e da ação conjunta, respaldada pela Declaração dos Direitos Humanos, de que todos os indivíduos têm direito de participar das decisões políticas. Segundo Dallari,

No final da Idade Média, quando se verificou o aparecimento e o crescimento da burguesia, apenas os reis, os nobres, os bispos da Igreja Católica e, em alguns lugares, os grandes proprietários, os banqueiros e os comerciantes mais ricos, é que tomavam decisões políticas. Nos séculos dezessete e dezoito, a burguesia conquistou para todos os seus membros o direito de participação, eliminou a diferença entre nobres e plebeus e estendeu os direitos políticos a todos os que tinham propriedade ou bons rendimentos, ampliando-se desse modo o número de participantes. No século dezenove, em consequência da Revolução Industrial, formou-se o proletariado urbano, que através de muitas lutas conseguiu conquistar o direito de participação política, ampliando-se consideravelmente o número de pessoas às quais se reconhece tal direito. Por esse caminho, os assalariados também começam a participar das decisões, embora sofrendo ainda muitas restrições, determinadas por sua fraqueza econômica. Desse modo, a partir do século dezenove as Constituições vão sendo modificadas, afirmando a igualdade de direitos e consagrando o sistema chamado de “sufrágio universal”, que significa o sistema em que todos têm o direito de votar. O sistema de escolher representantes para participarem de assembleias políticas já aparece no século dezessete. Quando os burgueses conquistaram o direito de participar das decisões políticas foi necessário o uso de representantes, porque não era possível reunir numa sala ou mesmo numa praça pública todos os que tinham direitos políticos. Foi por isso que se adotou o sistema de dar a um representante o direito de falar e decidir em nome de muitos representados (DALLARI, 1983, p. 27-28,sic).

No entanto, até o século XIX, o que determinou a participação eleitoral foi o aspecto econômico, isto é, para votar e ser votado era necessária uma renda mínima, apesar de as Constituições estabelecerem o sufrágio universal. Isto significa que muitas pessoas, embora tivessem o direito de participação assegurado, não o exerciam de fato. Da mesma maneira, muitos subempregados, trabalhadores rurais e nômades, que demandam emprego, não efetivam seus direitos políticos, malgrado a lei os assegure, malgrado paguem impostos e se submetam às leis elaboradas em

seu nome. A própria estrutura social impede que haja uma mudança substancial no que concerne à participação dos setores desfavorecidos da sociedade, a qual se organiza em um processo de reprodução da ideologia dominante. A escola, pela qual passam estes setores, é um elemento do aparelho ideológico do Estado e enquanto tal reproduz as relações de dominação e exploração, de modo que quase não há espaço para o desenvolvimento do senso crítico e, conseqüentemente, da politização destes.

Contudo, não se pode negar a ampliação e o avanço do direito de participação. Muitas lutas têm sido travadas para que este direito seja efetivo. Este processo pode ser ratificado pelas conquistas dos assalariados, pela ampliação dos direitos das mulheres, graças a movimentos persistentes, a organizações de associações, a manifestações nas ruas, num esforço hercúleo para derrubar barreiras de segregação social. Mesmo assim, para muitos, este direito permanece no âmbito da formalidade, já que ele prossegue limitado a um pequeno número de pessoas.

O modo como se estruturam os sistemas de governo e eleitorais faz com que somente aqueles que possuem boas condições financeiras e compõem grupos políticos poderosos exerçam efetivamente as decisões políticas de grande alcance. O povo permanece à margem das decisões, embora não haja mais condições de sustentar que a desigualdade seja legítima, está-se muito distante de uma plena igualdade de participação. Na maioria das vezes, ele é massa de manobra, enquanto sujeito explorado e legitimado na persuasão, pois os que reproduzem a ordem são os bons sujeitos.

A participação social é uma atribuição, uma imposição que se coloca a todos os indivíduos, objetivando intervir no cerne do processo decisório de questões comunitárias. Todavia, não é incomum encontrar no ethos social pessoas que pouco exercem o seu direito e dever de participação. Muitas vezes, este fato se dá pela imersão em um contexto cultural individualista, naturalizado no interior da sociedade, justificado pelo zelo a interesses particulares e, até mesmo, pela repulsa a assuntos ligados à política, como se esta ação fosse exequível, ou seja, como se houvesse uma opção para tal situação. Isto caracteriza completa alienação, pois todo interesse particular ocorre em um cenário coletivo, público. Aqui, há uma via de duas mãos, de ação e reação em cadeia, onde a passividade é interpretada como anuência, o que, evidentemente, acaba por favorecer os interesses e as decisões dos grupos

predominantes. Esta alienação talvez possa ser justificada pelo processo de pertencimento, como no fato de a comunidade escolar manifestar pouco interesse em participar ativamente dos órgãos colegiados da escola, por não se acharem parte ou não se sentirem identificados com o universo escolar.

Para que a participação seja legítima e ativa, é imprescindível seja factível aos sujeitos se estruturar através de um cabedal de informações válidas e contextualizadas, o qual se forma, principalmente, por meio do hábito da leitura de jornais, livros e revistas, como também pelas inserções no campo digital. Aqui cumpre refletir sobre as condições materiais da população, como também no nível escolar que lhe é oferecido, pois para que a leitura traga algum resultado positivo, faz-se necessária a habilidade crítica e de relações cognitivas.

Da mesma maneira, não é difícil encontrar pessoas que, por estarem bem situadas socioeconomicamente, isto é, desfrutarem de uma situação privilegiada no âmbito social, furtarem-se da participação política, ignorando o fato de haver, no grupo social, pessoas discriminadas, injustiçadas e que vivem em estado de miserabilidade. Esta conduta além de cristalizar o status quo, promove a ameaça de explosão popular, já que os privilegiados se sustentam com base na exploração dos desfavorecidos. Dallari elucida ao salientar que,

Os que agriem, humilham e exploram seus semelhantes estão promovendo sua própria desmoralização, e dos pontos de vista moral e psicológico perdem mais do que suas vítimas. Assim também o indivíduo que pode exercer alguma influência para melhorar a situação dos que sofrem provações e injustiças e se omite, só se preocupando com seus interesses pessoais, se torna cúmplice dos carrascos e exploradores (DALLARI, 1983, p. 36).

Assim, pode-se assegurar que a participação política é um dever moral que se impõe a todos os membros de um grupo social, bem como uma obrigação basilar da índole humana. A participação incisiva se contrapõe à injustiça social.

Contudo, pode-se notar que no contexto social, existem pessoas que se consideram aquém das exigências essenciais para participar do processo decisório. Alegam que por estarem despossuídas de poder econômico, não têm legitimidade para acrescentar algo de bom à conjuntura vigente. Não se pode esquecer que nas sociedades capitalistas contemporâneas, onde tudo se transforma em mercadoria e cujo objetivo é o máximo lucro, pulula um grande número de pessoas que não

possuem o mínimo para lhes garantir o atendimento às suas necessidades fisiológicas e muito menos intelectuais. São pessoas que se arrastam desgraçadamente pelo meio social.

Há governos que exercem o poder contra os interesses populares, embora sejam sustentados por uma base popular ludibriada e inconsciente. No Brasil, este fato é evidente e palpável, quando o controle político não é utilizado para regular o capital, de modo a preservar os interesses da grande maioria da população. Dois problemas sociais podem ser destacados, a questão da Dívida Pública Brasileira e da Seguridade Social. A Dívida Pública Brasileira criou uma classe de capitalistas ociosos e, conseqüentemente, fez florescer a bancocracia, que reúne os agentes financeiros intermediários entre o governo e a nação. Isto se impõe como prioridade na agenda governamental, fazendo com que haja cortes, principalmente, nas verbas destinadas à educação e à saúde, estimulando a deterioração do processo democrático. O governo, ao invés de se preocupar em organizar a economia em função do bem-estar das famílias, se deixa cooptar pelos interesses do capital financeiro. O bem-estar das famílias impõe que a renda, enquanto capacidade de compra, e o salário indireto, como conjunto de serviços públicos, gratuitos e universais, sejam preservados no sentido de reduzir a desigualdade social. Estes dois grandes eixos concebem demanda, a qual faz operar as empresas, as escolas, o emprego público e o emprego privado. A produção das empresas e o consumo das famílias geram impostos, cujo objetivo é cobrir o Estado no financiamento do consumo coletivo e de estruturas. No capital financeiro, este ciclo é relegado a segundo plano, pois o dinheiro sai do processo produtivo e vai para aplicações financeiras, as quais produzem maior riqueza para os donos do capital. O dinheiro deixa de ser físico e, com a globalização, passa a navegar no planeta, no espaço global. Os mecanismos de regulação do dinheiro, Banco Central, Ministério da Fazenda, continuam sendo nacionais, porém fragmentados em nações, cada uma puxando para o seu lado. Desta forma, o controle sobre o sistema financeiro se perde, não há capacidade governamental, como sistema público, de regulação efetiva deste. É, justamente, aqui que entra a ação de um governo forte, no sentido de se exercer um certo controle político, para impedir a existência de uma sociedade extremamente desigual. Pois, a desigualdade não viabiliza o funcionamento social em termos éticos, políticos e econômicos (DOWBOR, 2017).



Em relação à Seguridade Social, é preciso desconstruir ideias preconcebidas que são inculcadas na população. O regime desta não é algo unitário, ele se conforma em um tripé: previdência social, saúde pública e assistência social. Ao mesmo tempo, é um regime que se caracteriza pela solidariedade social entre gerações, patrões e empregados, e sociedade e empregados. E que por isto, é administrado a partir de um regime de repartição simples entre os assegurados do sistema. O governo brasileiro insiste em afirmar que há um déficit na previdência e que é preciso realizar uma reforma injusta para equilibrar as contas públicas. No entanto, faz-se mister esclarecer que a função da previdência é equilibrar a injustiça social e não as contas públicas. Se houvesse déficit previdenciário, não haveria razão para se criar e manter o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), o qual possibilita a utilização de dinheiro social para pagar juros da Dívida Pública. Também, é essencial lembrar que todo o dinheiro da previdência Social que é pago no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é imediatamente gasto pelos segurados e que metade deste dinheiro volta para o governo em forma de impostos. Assim, é inadmissível aceitar esta reforma em um país como o Brasil, cujo tecido social é excessivamente frágil e onde o papel do Estado deve ser o fortalecimento da proteção social. Um país onde a população é vergonhosamente aliciada, desrespeitada e pilhada, para beneficiar os interesses escusos de uma classe especialmente favorecida (FATORELLI, 2019).

Por conseguinte, despertar a consciência de modo a não aceitar as injustiças sociais, é um caminho seguro para o exercício da influência política. Porém, para os indivíduos discriminados, segregados e oprimidos torna-se impraticável descortinar sozinhos os mecanismos disponíveis de reação. Deste modo, faz-se mister que os indivíduos já conscientizados assumam um trabalho vigoroso e incessante para a conscientização daqueles, de modo a persuadi-los de que os mais fracos são capazes de vencer os mais fortes e de que um grupo coeso amealha condições de suplantar a fragilidade do indivíduo. Mas, para que todo este processo se concretize, é imprescindível que ocorra uma transformação interna no indivíduo, no sentido de desabrochar a convicção de que é lícito e viável participar. Assim, conseqüentemente, o anseio de participar tornar-se-á algo espontâneo.

Vale ressaltar que a participação política não se restringe à participação eleitoral e que existem meios mais eficazes para que ela ocorra. A partir do século XVIII, o sistema democrático configura-se como uma via na qual a vontade popular

se sobrepõe às demais. Por uma questão numérica e espacial, criou-se a democracia representativa, onde através do processo eleitoral o povo escolhe seus representantes. Rousseau, por acreditar que a vontade do representante estaria acima dos representados, e Marx, por ver na luta armada uma forma de suprimir os privilégios e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, refutaram este sistema representativo. Assim, Dallari assinala que,

verificando as possibilidades criadas pelas vias eleitorais, até então repelidas por serem consideradas “fórmulas burguesas”, o próprio Engels observa: “Com a agitação eleitoral, o sufrágio universal forneceu-nos um meio único para entrarmos em contato com as massas populares, para obrigarmos todos os partidos a defenderem diante do povo suas idéias e seus atos”. Além disso, acrescenta Engels, “o direito de votar abriu aos nossos representantes uma tribuna no Parlamento, do alto da qual podem falar aos adversários, podendo falar também às massas com uma liberdade e uma autoridade que não têm na imprensa e nos comícios”. E assim foi aceito pelos socialistas o uso do voto como instrumento de luta das classes mais humildes (DALLARI, 1983, p. 40-41, sic).

No entanto, é preciso reconhecer que o processo eleitoral é passível de ser induzido pelo poder econômico e político prevalecente. Além disso, outro fator que obstaculiza a participação democrática refere-se aos meios de comunicação, os quais, em uma sociedade capitalista, não a favorecem, por estarem nas mãos dos grupos sociais hegemônicos, o que possibilita ludibriar e corromper o povo. A este panorama, pode-se incluir, ainda, o uso inadequado do aparelho administrativo público para promover a corrupção eleitoral e restringir a organização partidária.

Mesmo diante de tantas imperfeições, a via eleitoral é válida e deve ser considerada em um cenário mais abrangente, através de outras formas de participação. Assim, deve-se notar que a chama participativa manifesta-se individualmente, quando há conscientização e transposição de obstáculos, quando busca-se caminhos mais adequados e o despertar no semelhante a consciência, realizando um trabalho de informação ativo e intenso no meio social em que se vive. Desta maneira, desencadeia-se um processo de integração no grupo social, materializando-se a participação coletiva, cuja força é corroborada pela história.

A própria burguesia, no começo de sua história, era um grupo minoritário, sofrendo muitas restrições e muitos ataques dos governos, dos grandes proprietários e mesmo da Igreja Católica, pois os burgueses não tinham terras, comerciavam com alimentos e emprestavam dinheiro a juros, sendo considerados açambarcadores

e agiotas. Os movimentos operários das manifestações de pequenos grupos de indivíduos desempregados ou trabalhando em condições de semi-escravidão. E já na segunda metade do século eram uma força social considerável. Assim também aconteceu com a luta das mulheres pelo direito de voto e, depois, pelo direito de não serem mais tratadas como pessoas de segunda categoria. Um pequeno grupo, aparentemente sem nenhuma força, desencadeou a luta e obteve resultados que no início pareciam quase impossíveis de conseguir (DALLARI, 1983, p. 44-45).

Portanto, a organização é a chave para o êxito do exercício político nos âmbitos municipal, estadual e federal. A organização sistematizada resulta em benefícios para a mudança social, pois ela fortalece as relações, agiliza e amplia a divulgação de informações e de propostas. Ela respalda e resguarda os que lutam contra interesses corporativos e elitistas.

Assim, as organizações partidárias objetivam fomentar a participação política e obter o poder político para fazer com que determinada concepção ou linha de diretrizes prevaleça diante da tomada de decisões e resoluções dos problemas sociais. Os partidos nasceram no final do século XVIII e se afirmaram no decorrer do século XIX. Inicialmente, buscou-se reuni-los ao redor de preceitos políticos bem delineados, para orientar atitudes concernentes aos problemas palpáveis. Todavia, percebeu-se que a maioria das pessoas não domina os conceitos e o sistema político, e até mesmo não valoriza a interlocução e o debate de ideias, prejudicando a atuação partidária. Logo, no final do século XIX, os partidos voltaram-se para questões e problemas pragmáticos, onde os conflitos de interesses dos indivíduos e dos grupos passaram a ser considerados, seduzindo, desta maneira, a atenção dos eleitores. Isto fez com que os partidos ampliassem o seu campo de representação, vinculando-se não só às ideais políticas, mas também aos interesses das pessoas, o que fez com que o número de adeptos aumentasse, sem contudo desenvolver um interesse efetivo e constante pelas questões partidárias.

O aparecimento das organizações comunitárias acentuou os problemas dos partidos, caracterizados pelo domínio elitista, pela manipulação e pelos benefícios voltados aos seus dirigentes. Estas organizações são formadas por grupos de interesses e são configuradas com base na reunião de pessoas que possuem interesses substanciais partilhados. Tais características fazem com que os participantes se sintam alvo dos objetivos partidários. Porém, faz-se necessário ressaltar que estas organizações se vinculam a interesses específicos, sem

considerar a totalidade dos interesses e dos conflitos que vicejam no conjunto da sociedade. Tal tarefa é da alçada dos partidos políticos. São eles os responsáveis pela sistematização de interesses e pela orientação dos indivíduos e dos grupos sociais rumo aos desígnios comuns.

Então, frente ao que foi abordado até aqui e para que a ação política seja coroada pelo êxito, é indispensável que a população tenha garantido o exercício pleno da democracia formal, que conquistamos.

No que se refere à esfera política, considera-se salutar o papel desempenhado pelo indivíduo, ao se realizar a crítica da organização política, social e do governo. No entanto, é preciso cuidar para que ela não seja rasa e insustentável, isto é, ela deve estar assentada em instituições fortalecidas e isentas, as quais possam contribuir para que haja informações, conhecimentos e esclarecimentos fidedignos, onde as causas e as consequências sejam relacionadas e comparadas coerentemente.

Porém, para se viabilizar o exercício crítico, é mister precaver-se em relação a alguns problemas existentes entre a aparência e a realidade. A sociedade contemporânea é extremamente dinâmica e, muitas vezes, pode haver um hiato entre a realidade dos fatos e suas aparências, o que possibilita a geração de informações manipuladas e distorcidas. Somente a associação, a comparação e a verificação rigorosas entre os fatos podem alcançar a realidade camuflada na aparência.

Além disso, a desigualdade, nas mais variadas esferas da organização social, é outro elemento capaz de prejudicar o exercício da crítica. Ele implanta no processo analítico o maniqueísmo, que não dá abertura para a retificação, ao trazer opiniões acabadas e estabelecidas antecipadamente. No mesmo viés, está a intolerância, que só reconhece como certo o que é faccioso, parcial.

Cabe reiterar que, o ser humano é um animal gregário e, portanto, só se realiza plenamente na pólis, o que determina que toda ação deste se caracterize pela natureza política e, conseqüentemente, interfira nos propósitos e na organização dos grupos sociais. Assim, não há neutralidade política ao se exercer atribuições públicas ou atuações privadas que condicionem a prática social, as garantias e os benefícios do organismo coletivo.

O alheamento político corrobora as decisões do governo e é uma prática estimulada pelos grupos autocráticos, com o intuito de desestimular a participação

política, desenvolvendo a concepção de que as questões políticas não fazem parte das preocupações do povo. Estes grupos procuram impedir que o povo demande procedimentos democráticos e coerentes, mantendo-o marginalizado nas questões políticas, econômicas e sociais, e imobilizando-o em uma situação de pobreza, ignorância e alienação. Tal situação faz com que o povo tenha valor enquanto fornecedor de força de trabalho, configurando-se como mercadoria e simples consumidor de bens materiais, em uma sociedade organizada para atender aos interesses dos grandes capitalistas. Ao contrário deste cenário, uma sociedade participativa promove a participação de todos os cidadãos na produção, na gestão e nos benefícios dos bens gerados por esta de maneira equânime. Sendo assim,

O interessante é que a luta pela participação social envolve ela mesma processos participatórios, isto é, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais ou políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos. Concebida a participação social como produção, gestão e usufruto com acesso universal, põe-se a descoberto a falácia de se pretender uma participação política sem uma correspondente participação social equitativa: com efeito, na democracia liberal os cidadãos tomam parte nos rituais eleitorais e escolhem seus representantes, mas, por não possuírem nem administrarem os meios de produção material e cultural, sua participação macrossocial é fictícia e não real (BORDENAVE, 1983, p. 26).

Logo, atentando-se para as devidas precauções, a participação política pode se efetivar de maneira racional, através da elucidação, da delação, da argumentação, da atuação perspicaz e, fundamentalmente, da avaliação crítica, afastando-se da ingerência demagógica e aproximando-se dos verdadeiros propósitos políticos ambicionados.

### 3.2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Para se compreender a configuração da participação política no Brasil atual, foi fundamental estudá-la e analisá-la no contexto da sociedade industrial contemporânea, isto é, em sua estrutura econômica capitalista, a qual para se viabilizar demanda a implantação da forma sujeito de direito. Todos os que

participam do processo produtivo configuram-se sujeitos individuais de determinados direitos, na ausência dos quais não se verifica a possibilidade de contratos sociais. A participação popular no exercício do poder político concebe a noção de prática necessária, mas não realizada pelas organizações políticas capitalistas. Observa-se uma relação desigual entre os diferentes atores e grupos, no interior da sociedade, a qual compromete a equação da participação política. Contudo, tal relação se dá pelas liberdades disseminadas entre as classes sociais, a qual cria um impacto ideológico de participação, cujos benefícios reais simulam equalizar todos os membros da sociedade, nutrindo o próprio modelo de igualdade.

Segundo Saes (2001), o marco inicial da implantação da cidadania civil e política no Brasil, se deu pela Revolução política burguesa de 1888-1891, onde o princípio do sufrágio universal e a utilização de ressalvas eleitorais de caráter meritocrático ou sexual, viabilizou dois projetos políticos de classe: o liberal-democrático, que tentava impedir o estabelecimento de um sistema eleitoral censitário no recém-nascido Estado burguês, e o burguês mercantil-exportador, que lutava pela obtenção da primazia política no cerne das classes dominantes. Tais projetos políticos de classe decorreram do desenvolvimento intrínseco do sistema econômico pré-capitalista do Brasil imperial. Ambos os projetos conviveram em uma atmosfera frágil e equilibrada no governo republicano provisório, mas nas eleições de 15 de setembro de 1890 para a Assembleia Nacional Constituinte, eles já se encontravam nitidamente dissociados.

Na Primeira República, as restrições referentes à participação política resultaram do controle do exercício do direito de voto por parte das classes dominantes: a propriedade fundiária e a burguesia mercantil-exportadora. O fato de não haver uma justiça eleitoral independente e profissional estava ligado ao fracasso político da classe média liberal-democrática, a qual defendia princípios meritocráticos e igualitários. Contrariamente, no lugar da justiça eleitoral estabeleceu-se, em diversas esferas, um rigoroso controle do exercício do direito de voto através das classes hegemônicas. Neste contexto, os coronéis forjavam o voto das massas eleitorais, pois a Lei Rosa e Silva, de 1904, autorizava o voto a descoberto. Outros instrumentos de controle, eram as mesas eleitorais com poderes discricionários, onde o voto dos mortos, dos analfabetos e dos ausentes era real, e a denominada verificação de poderes, que monitorava os resultados das eleições por meio da qualificação dos eleitos.

Assim, a classe média urbana, dirigente do processo de desmantelamento da organização social escravista e do Estado escravista imperial, recusava toda restrição censitária, por lhe afigurar uma imposição plutocrática e contrariá-la na valorização do trabalho, porém admitia a restrição de tipo capacitário, que viabilizava a supressão política do analfabeto, o que ia ao encontro da sua ideologia meritocrática. Em contrapartida, as classes dominantes, atreladas ao modelo agroexportador e inseridas em uma conjuntura demarcada pela inexistência de uma revolução agrária e de um campesinato independente, poderiam consentir o sufrágio masculino adulto sem imposições censitárias, pois confiavam na capacidade dos coronéis em manobrar massas rurais. Desta forma, foi a classe média urbana, notadamente a sua ala liberal-democrática, quem assumiu a autoria do papel crítico em relação à conformação da participação política na Primeira República, desencantada com a redução da República democrática em um regime oligárquico.

No período de 1930-1964, a classe dominante, propriedade fundiária, burguesia mercantil-exportadora, capital bancário, burguesia industrial, abrigou no seu âmago uma crise de hegemonia, onde nenhuma parcela desta classe se ajustava à orientação da política de Estado adotada desde a revolução de 1930. Tal orientação se configurou da seguinte maneira,

De um lado, ela representou o fim do atendimento prioritário aos interesses do comércio de exportação de produtos agrícolas; de outro, implicou o estabelecimento de proteção cambial para a importação de meios de produção, bem como a realização de investimentos em setores essenciais ao crescimento industrial. Se podemos, ainda assim, falar de “crise de hegemonia”, é porque a burguesia industrial brasileira, pelo seu caráter duplamente dependente – isto é, dependente diante do capital mercantil-exportador que lhe propiciava divisas para importar máquinas, e diante dos países capitalistas centrais que lhe forneciam uma tecnologia industrial avançada – não poderia se reconhecer numa política estatal emancipadora, voltada para a conquista da independência econômica e para a formação de uma verdadeira burguesia nacional. Não se identificando, pelas razões objetivas apontadas, com o papel que a burocracia estatal pós-30 procurava lhe impor, a burguesia industrial brasileira se revestiu nesse período das características de uma burguesia interna, mais que daquelas próprias a uma burguesia nacional. Assumindo a condição de burguesia interna, o empresariado industrial brasileiro tendeu, no período 1930-1964, a oscilar politicamente, deixando de prestar um apoio claro, explícito e vigoroso à política econômica e social de Estado, que era de resto hostilizada de modo mais ou menos aberto, conforme o momento, pelas antigas classes dominantes ligadas à agricultura de exportação (SAES, 2001, p. 397).

Assim,

Teve-se portanto, no pós-30, “crise de hegemonia”, não obstante a implementação, por parte do aparelho de Estado, de uma política de industrialização. E foi essa situação peculiar que obrigou a burocracia estatal a implementar uma política bonapartista, com vistas a obter o apoio político das classes trabalhadoras. Os dois aspectos básicos dessa política foram, de um lado, o atendimento de aspirações difusas das classes trabalhadoras, como a criação de uma legislação fabril e o reconhecimento de direitos sociais a uma parte dos trabalhadores urbanos; de outro lado, a frustração do processo de conquista, por parte dos trabalhadores urbanos, de independência organizativa, frustração essa decorrente da criação de um sindicalismo rigidamente controlado pelo Estado e, por isso mesmo, sem força para atuar na construção de uma experiência partidária de massa de caráter independente (SAES, 2001, p. 397-398).

Neste contexto, a participação política atravessou três etapas. A primeira iniciou-se com a Revolução de 1930 e terminou com a instalação do Estado Novo (1937). Com a aplicação de um sistema misto de representação política, a perspectiva burguesa-liberal da participação política florescia, em razão da instauração da Justiça eleitoral, do voto secreto e do voto feminino. Tal florescimento híbrido (remodelação progressista da participação política liberal, associada à inserção de representação de classe) da participação política vinculou-se à liberdade e à força política granjeadas pela classe média no início da crise de hegemonia. A segunda etapa iniciou-se sob o Estado Novo (1937-1945), quando a burocracia estatal beneficiou-se da fragmentação política no âmago da classe média urbana para eliminar a cidadania política (liberal ou orgânica) e ampliar a sua faculdade decisória. Esta burocracia continuou a desenvolver uma política de geração e cimentação de direitos sociais voltados aos trabalhadores urbanos, como a sistematização das leis trabalhistas e sociais através da CLT e o estabelecimento decisivo do salário mínimo. Assim, as classes trabalhadoras urbanas passaram a conceder apoio difuso ao governo, no momento em que o aparelho de Estado coibia os grupos liberais de esquerda e de direita da classe média, bem como viabilizava uma política de desenvolvimento não apoiada pelas classes dominantes. A política compensatória estadonovista, que antecipava direitos sociais em relação aos direitos políticos, derivava da crescente força política da burocracia estatal e do esmorecimento político da classe média urbana, em uma conjuntura ampla de crise



de hegemonia no âmago das classes dominantes. Finalmente, a terceira etapa da evolução da participação política iniciou-se no final de 1945, com a derrocada do Estado Novo e o restabelecimento do regime democrático. O prolongamento da crise de hegemonia possibilitou à burocracia estatal as condições necessárias para viabilizar o programa industrial e a integração política das classes trabalhadoras urbanas através da política social. Neste período, reedificou-se a Justiça eleitoral (Constituição federal de 1946 e Código eleitoral de 1950) e adotou-se a cédula única e oficial (leis de 1955 e de 1962). Após 1930, com o acirramento da urbanização e da industrialização, os sufragistas das grandes cidades, potencialmente assalariados e desassociados de relações de dependência pessoal, ampliaram-se consideravelmente, o que estimulou uma alteração nas restrições do direito de voto. Houve uma regressão do controle coronelístico do voto das populações rurais, a Justiça eleitoral cerceou a influência dos chefes políticos locais, no entanto, intensificou-se o clientelismo urbano no processo eleitoral (SAES, 2001,399-400).

Conseqüentemente, pode-se dizer que houve uma evolução da participação política nos períodos até aqui estudados, pois dentro do modelo capitalista de sociedade, passou-se de uma conduta política coagida e limitada à uma conduta política livre, que correspondia ao voto como mercadoria, a ser manipulada de acordo com os interesses pessoais. Assim, o clientelismo sinalizava a consolidação do capitalismo, já que as suas práticas traduzem o mecanismo de restrição do direito de voto que mais se propagam nas organizações sociais capitalistas.

Deste modo, foi nas circunstâncias da consolidação da trajetória do capitalismo brasileiro, isto é, a preponderância da indústria em relação à agricultura, e do advento da relevância do capital estrangeiro em se incorporar nas economias periféricas, que se instalou o regime militar ao interagir

com tal contexto, o grupo militar e a burocracia estatal solucionariam, mediante uma nova política econômica e social, a “crise de hegemonia”, instaurando no seio do bloco das classes dominantes a hegemonia política de um subsistema de interesses econômicos capitalistas. Tal subsistema correspondia a uma rede de interesses monopolistas, que articulava o capital monopolista estrangeiro, o capital monopolista interno e o capital monopolista estatal, com preponderância dos interesses do grande capital bancário nacional. Ao longo de 20 anos, o regime militar promoveria persistentemente a concentração e a centralização do capital industrial e do capital bancário, só secundariamente levando em conta os interesses da agricultura pré-capitalista e do médio capital (e isso, sobretudo no

caso de esse capital se integrar economicamente ao grande capital, como fornecedor de insumos) (SAES, 2001, p.402).

Este regime buscou a restrição da participação política, ao determinar a suspensão das atividades parlamentares por diversas vezes, efetivar um plano de contenção dos impactos políticos práticos da execução do direito de voto, da escolha dos titulares de cargos executivos através de pleitos indiretos ou nomeações e do estabelecimento do bipartidarismo. Procurou-se amalgamar o refreamento da participação política com a exibição liberal-democrática e constitucionalista, o que coadunava com a hegemonia política no âmago das classes dominantes, mantendo um sistema de ratificação política do regime militar, na esfera nacional e internacional.

Com o término da década de 1970, aguçaram-se os desentendimentos entre parcelas da classe capitalista e o regime militar, onde o capital monopolista nacional e o capital internacional se opuseram à tecnocracia, que traçava as direções da política econômica. Junto à esta oposição organizaram-se as classes trabalhadoras contra a política de contenção salarial efetivada pelo governo ditatorial. Desta maneira, configurou-se a crise da gestão militar, a qual teve como desfecho a promulgação da Constituição federal de 1988 e a eleição direta para a presidência da República. Vale ressaltar que a atuação das classes trabalhadoras foi essencial para se obter esta situação institucional, que possibilitou a instauração dos direitos políticos, os quais embasaram o avanço e a ampliação de uma política independente de massa.

Diante do exposto, pode-se dizer que a inconstância da participação política no Brasil republicano está intimamente vinculada ao avanço do capitalismo no país, bem como às constantes reorientações da hegemonia política no cerne das classes prevaletentes. O capitalismo brasileiro se configurou retardatário em relação aos países capitalistas centrais, dependente destes em relação à tecnologia industrial e acelerado em relação à sua etapa de reprodução expandida. O caráter acelerado do capitalismo no Brasil possibilitou a agilização das reorientações da hegemonia política intrinsecamente ligadas às classes dominantes. Tais reorientações presumem rachaduras institucionais, isto é, a classe dominante, para implantar a sua hegemonia política, arreda a classe que antes a antecedia do aparelho de Estado (administração, judiciário, exército, polícia), pois não basta apropriar-se do governo

stricto sensu (POULANTZAS, 1978).

Para se compreender a complexidade dos problemas ligados à participação política da população de um país, foi mister lançar mão da cultura enquanto produto da história coletiva. O capital cultural, sobretudo o ethos social, garante a retransmissão de condutas, de práticas e de atitudes que determinam a estrutura da participação cidadã. No caso brasileiro, a partir do histórico até aqui estudado, observou-se a necessidade de se fortalecer a institucionalidade da sociedade representada no Estado, pois constatou-se que na sua história política tem-se destacado a hegemonia da vontade da classe dominante sobre o bem comum. O papel dos governos muitas vezes tem precedência em relação ao Estado, ou seja, a transitoriedade daqueles é a regra na política brasileira. Esta se configura, como já salientado na segunda seção deste trabalho, em um movimento pendular, zigzagueante, que compromete a estrutura das instituições brasileiras e dificulta a consolidação de políticas públicas. A situação atual da política brasileira corrobora a debilidade das ações de democratização do Estado, cujo nível de contaminação pelos interesses das elites contribui para a manutenção do status quo. Todo este sistema refletiu incisivamente no objeto de estudo da presente dissertação, o Conselho Escolar, o qual visa a participação política da comunidade através dos seus membros colegiados.

#### 4 CONSTRUÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: HISTÓRIA, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

Para se compreender a origem da escola pública, faz-se mister remontar ao continente europeu a partir do século XVII, o qual foi marcado por grandes transformações concernentes à visão de mundo do homem ocidental procedentes da passagem da Idade Média para a Idade Moderna. Muitos pensadores europeus se destacaram na constituição da didática moderna. Dentre estes, destacam-se John Amos Comenius (1592-1670) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Comenius em sua obra *Didática Magna* (1636) expôs um método de ensino salientando que a educação não pode ser desempenhada pela família, mas deve ser realizada por um sistema educacional.

E mesmo que não faltassem pais a quem fosse possível dedicar-se inteiramente à educação dos seus filhos, seria, todavia, muito melhor educar a juventude em conjunto, num grupo maior, porque, sem dúvida, o fruto e o prazer do trabalho é maior, quando uns recebem exemplo e incitamento de outros. Com efeito, é naturalíssimo fazer o que fazem os outros, ir onde vemos ir os outros, seguir os que vão à frente e ir à frente dos que vêm atrás (COMENIUS, 2001, p. 123).

No século XVIII, Rousseau ao escrever *Emílio* tratou de princípios capazes de evitar a corrupção da criança, já que defendia a crença na bondade natural do homem. Para ele, a educação tinha como objetivos primordiais o desenvolvimento das potencialidades naturais da criança e seu distanciamento dos males sociais.

Nascemos fracos, precisamos de forças, nascemos desprovidos de tudo, temos necessidade de assistência; nascemos estúpidos, precisamos de juízo. Tudo o que não temos ao nascer, e de que precisamos adultos, é-nos dado pela educação. Essa educação nos vem da natureza ou dos homens ou das coisas (ROUSSEAU, 1995, p. 10).

As concepções de educação referentes à origem da escola pública na Europa se alicerçaram nos interesses políticos da sociedade, quando o avanço da industrialização demandou mão de obra qualificada para o mundo do trabalho, intensificando conseqüentemente a necessidade de escolas.

#### 4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

A história da escola pública brasileira é recente em relação aos 519 anos de história do Brasil. No período colonial, que durou de 1500 até a Independência (1822), a educação estava nas mãos dos jesuítas e tinha como objetivo instruir os filhos dos colonos brancos e mestiços. Para tanto, o padre Manoel da Nóbrega estruturou um plano de ensino que se configurava no ensino da língua portuguesa (“escola de ler e escrever”), da doutrina cristã, da música instrumental e do canto orfeônico.

No século XVIII, Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal e Ministro de Estado de Portugal, objetivou, através de uma série de reformas, adaptar o país e suas colônias a um modelo de mundo moderno, propiciando transformações econômicas, políticas e culturais. Assim, em 1759, os membros da Companhia de Jesus foram expulsos de Portugal e do Brasil e a educação ficou sob o controle direto do Estado português. No Brasil, foram implantadas as “aulas régias”, que consistiam em aulas avulsas de latim, grego, filosofia e retórica.

Desta forma, chegou-se ao final do século XVIII e início do XIX, sem nenhuma política de educação voltada para a escola pública, já que a educação, até este período, estava voltada para à formação de sacerdotes e quadros para a administração, o que excluía as mulheres, os negros e os indígenas. Somente a catequese era democrática, pois a instrução estava reservada a grupos minoritários e específicos. Infelizmente, estes aspectos do histórico da escola pública se fazem presentes na atualidade, pois a desigualdade e a exclusão estão enraizadas em todos os âmbitos da educação brasileira.

Em 1854, já com o Império consolidado, foi criada a Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte, a qual tinha como meta orientar e supervisionar o ensino público e particular. Sua finalidade era estabelecer normas para o exercício do ensino, a capacitação de professores primários e reformulação dos estatutos de colégios preparatórios. No entanto, o aparelho institucional de ensino estava desvinculado do mundo prático e da formação científica. O decreto 7.247, promulgado pelo Ministro do Império Leôncio de Carvalho, determinava que todos os que se achassem capacitados a ensinar, poderiam fazê-lo, adotando métodos que lhes conviessem. Ainda hoje, é notável o grande número de professores sem formação específica nas escolas brasileiras. Em

relação aos cursos secundários e superiores, este decreto dispunha que os alunos poderiam cursá-los com quem lhes aprovesse e, ao concluí-los, submeteriam a exames de seus estabelecimentos. Consequentemente, o ensino imperial circunscreveu-se basicamente a um sistema de exames e, apesar da Constituição de 1824 e do Ato Adicional de 1834, a escola pública não se desenvolveu na sua plenitude.

Assim, a educação das classes populares se fundamentou a partir de um sistema nacional de ensino racionalizado e padronizado, objetivando contemplar um número elevado de crianças ao cumprir uma demanda de escolarização em massa, priorizando a formação de mão de obra em detrimento da formação de cidadãos. A partir da segunda metade do século XIX, esta escolarização se configurou através de alguns parâmetros, dentre os quais a obrigação escolar, o ensino público como responsabilidade do Estado, a secularização do ensino e da moral e a educação popular como concretização de uma nova ordem social, onde a escola pública era instrumento de regeneração e modernização nacional.

Uma das características da atuação do Estado tivera início no final do século XIX, tomando força nas primeiras décadas do século seguinte, ao se esboçar um modelo de escolarização baseado na escola seriada, com normas, procedimentos, métodos, instalações adequadas, como se constata com a construção de prédios monumentais para os estabelecimentos, sobretudo os grupos escolares. Evidentemente isso significava desvio substancial na aplicação das minguadas verbas para o ensino, mas essas edificações visavam a atestar o interesse do governo pelo ensino público (ARANHA, 2006, p.298).

No Brasil, a escola primária iniciou-se em São Paulo, baseada no projeto educacional republicano que preconizava que o desenvolvimento intelectual e moral do indivíduo se realizava através da educação. O ensino primário perfazia um período de quatro anos, cujo programa implementava a educação integral, isto é, física, intelectual e moral. Para tanto, utilizava-se o método intuitivo e impunha-se rígida disciplina aos alunos. A práxis desta escola era ritualizada e simbólica, pois havia exames finais, exposições escolares, celebração das efemérides cívicas e festas para finalizar o ano letivo. O método intuitivo foi uma resposta às necessidades impostas pela revolução, diante da inadequação do ensino vigente em atender às exigências sociais.

No bojo desse processo, a escola primária foi “(re) inventada”: novas finalidades, uma outra concepção educacional e uma outra organização do ensino. O método individual cedeu lugar ao ensino simultâneo; a escola unitária foi, paulatinamente, substituída pela escola de várias classes e vários professores, o método tradicional cedeu lugar ao método intuitivo, a mulher encontrou no magistério primário uma profissão, os professores e professoras tornaram-se profissionais da educação (SOUZA, 2006, p. 35).

A escola primária do século XIX originou-se de uma renovação pedagógica calcada nos estudos de Pestalozzi e Froebel, os quais apregoavam o método indutivo, onde a aprendizagem se dava do particular para o geral, a aquisição de conhecimentos provinha dos sentidos e da observação. Ao firmar a racionalidade pedagógica, este método veio ao encontro da racionalização da produção e da vida social.

Na concepção de Pestalozzi,

o indivíduo é um todo cujas partes devem ser cultivadas: a unidade espírito-corção-mão corresponde ao importante desenvolvimento da tríplice atividade conhecer-querer-agir, por meio da qual se dá o aprimoramento da inteligência, da moral e da técnica. Daí a importância dos métodos para a organização do trabalho manual e intelectual: segundo ele, deve-se partir sempre da vivência intuitiva, para só depois introduzir os conceitos (ARANHA, 2006, p. 210).

A principal contribuição de Froebel resultou

da atenção para com as crianças na fase anterior ao ensino elementar, ou seja, a educação da primeira infância. Pioneiro, fundou os Kindergarden (jardins da infância), em alusão ao jardineiro que cuida da planta desde pequenina para que cresça bem, pressupondo que os primeiros anos são básicos para a formação humana (ARANHA, 2006, p. 210).

Quando a República chegou, houve um certo discurso para se criar uma nova civilização e após a Primeira Guerra Mundial, passou-se a absorver uma literatura pedagógica norte-americana, a qual se constituía em um campo experimental do “escolanovismo”, que preconizava a educação como instrumento de construção de uma sociedade democrática, valorizando a diversidade e respeitando a individualidade do sujeito, como cidadão atuante e democrático. Nesta época, o número de escolas públicas era pequeno e sua clientela era majoritariamente composta pelos filhos das famílias de classe média. Na zona rural, prevaleciam os

professores sem formação profissional que serviam às populações dispersas em imensas áreas.

Nas primeiras décadas do século XX, o projeto de escolarização das camadas populares restringiu-se aos setores ligados ao trabalho urbano. Os pobres, os miseráveis e os negros foram alijados da instrução pública garantida pelo Estado. Tal política buscava atender a organização do sistema capitalista, ao preparar o contingente popular para o mercado de trabalho.

Após a Revolução de Outubro de 1930, verificou-se a ascensão da urbanização e da industrialização do país, o que fez com que houvesse um crescimento dos setores de serviços, os quais demandavam um número maior de escolas. Getúlio Vargas, como chefe do Governo Provisório, propôs a difusão intensiva do ensino público, salientando o ensino técnico-profissional e estimulando a colaboração direta dos Estados. Como consequência do plano de reconstrução nacional, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, através do qual o Ministro Francisco Campos criou o Conselho Nacional de Educação, que organizou o ensino superior no Brasil, bem como o ensino secundário e o ensino comercial.

Neste contexto, em 1932, surgiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que defendia a reconstrução educacional do Brasil, questionando a impossibilidade de se desenvolver as forças econômicas e produtivas de um país sem a consolidação das forças culturais e das aptidões à invenção e à iniciativa de uma sociedade. Desta maneira, as reformas econômicas não poderiam estar desvinculadas das reformas educacionais, cujo objetivo maior deveria ser a remoção da escola e dos programas de ensino dos campos de discriminação social vigentes, para levá-la à nova sociedade urbano-industrial emergente. O intuito da educação deveria ultrapassar os limites das classes sociais, ser pragmática sem atender aos interesses de classes, mas servindo ao indivíduo através do preceito da conexão da escola com o meio social, assegurada pelos princípios de solidariedade, serviço social e cooperação, consolidando a escola socializada.

Um dos objetivos fundamentais expressos no Manifesto – que certamente fora redigido sob a inspiração de Anísio Teixeira – era a superação do caráter discriminatório e antidemocrático do ensino brasileiro, que destinava a escola profissional para os pobres e o ensino acadêmico para a elite. Ao contrário, propunha a escola secundária unitária, com uma base comum de cultura geral para todos, em três anos, e só depois, entre os 15 e 18 anos, o jovem



seria encaminhado para a formação acadêmica e a profissional (ARANHA, 2006, p. 304).

No entanto, não se efetivou a construção de uma igualdade visando a inclusão social, já que na essência prevaleceu uma dicotomia classista entre os que podem acessar a academia e aqueles que devem se capacitar para o mundo do trabalho.

Tal manifesto estruturou-se em uma política educacional baseada na educação enquanto função essencialmente pública, na questão da escola única, na laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e a co-educação. A escola única certificaria a acessibilidade de todos os cidadãos em todos os seus graus. A laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade e a co-educação dos sexos emanavam do direito biológico à educação. A laicidade impediria a escola como instrumento de propaganda de seitas e doutrinas. A gratuidade garantiria a educação ao alcance de todos. A obrigatoriedade resguardaria a criança e o jovem da exploração humana, característica da sociedade moderna e industrial (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2001).

A política nacionalista e trabalhista de Getúlio Vargas objetivava assegurar o desenvolvimento da indústria brasileira, vinculando-o ao regime de bem-estar social. Esta política alvitrava a ideia de que ao Estado caberia a responsabilidade de viabilizar a educação para as classes populares. Para tanto, Vargas buscou ampliar as despesas públicas com o ensino, mas o ensino primário foi preterido em relação ao ensino superior. Não houve aumento substancial no número de matrículas no ensino primário e a alfabetização teve um crescimento insignificante. Assim, os problemas referentes à educação pública não foram, nem de longe, resolvidos e a exclusão dos desfavorecidos manteve-se como característica do sistema escolar brasileiro.

No governo de Juscelino Kubitschek, a plataforma política fundamentou-se no ideário nacionalista desenvolvimentista, resultando no Programa de Metas, o qual inverteu o papel do ensino público ao submeter a escola aos propósitos do mercado de trabalho. Desta maneira, enfatizou-se a política escolar capaz de formar mão de obra técnica, de nível médio, reservando o ensino superior para os que tivessem “vocação intelectual”. Por outro lado, cristalizou-se um grande contingente populacional carente de habilidades básicas de escrita e leitura, já que o governo certificava que o Estado era incapaz de assumir sozinho a universalização do ensino básico.

Em 1959, à semelhança de 1932, houve um manifesto redigido por Fernando de Azevedo. Este movimento teve o apoio de educadores e intelectuais de várias vertentes políticas (liberais, progressistas, socialistas, comunistas, nacionalistas) e não se limitou a questões de ordem pedagógico-didática, mas abordou questões referentes à política educacional. Os membros signatários deste movimento defendiam a quebra do monopólio do ensino pelo Estado, ao propor a existência do ensino privado, sem alocação de verbas públicas.

Florestan Fernandes e demais personalidades voltadas à direita foram responsáveis pela divulgação da Campanha de Defesa da Escola Pública, realizando palestras e encontros pelo interior do país. Além disso, no que se refere à filosofia da educação, a campanha estava nas mãos de três grupos que souberam trabalhar em harmonia, sem, no entanto, descuidar de suas fronteiras teóricas. O primeiro destes, orbitou ao redor de Anísio Teixeira e tinha como balizas o ideário liberal e a filosofia pragmatista americana de John Dewey, onde as democracias se constituem locus de convivência social, nos quais se criam escolas, sem a necessidade de se encontrar fundamentos filosóficos para ela. O segundo, concentrava-se nas figuras de Roque Spencer Maciel de Barros, Laerte Ramos de Carvalho e João Villa Lobos, tendo como diretrizes um ideário liberal com viés conservador e uma filosofia da educação inspirada no filósofo alemão Immanuel Kant, cuja concepção de educação se estruturava a partir da ideia de que o homem só se torna homem, isto é, sujeito de seus atos, pelo esclarecimento, o qual, em uma sociedade de massas, concretiza-se pela escolarização. O terceiro, instituído pelos socialistas, buscava socializar a cultura para as classes trabalhadoras (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2001).

O ano de 1961, foi o ápice da Campanha de Defesa da Escola Pública, pois o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN foi aprovado pelo Senado e sancionado pelo Presidente da República João Goulart, que de acordo com Florestan Fernandes,

NÃO CONSTITUI SURPRESA a maneira pela qual o Sr. João Goulart encarou suas responsabilidades perante a Nação, ao sancionar o projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob a assessoria do ministro da Educação do Governo, Sr. Oliveira Brito. O presidente da República e o Sr. Oliveira Brito deram-se as mãos, num gesto de soberano desprezo diante do destino da Democracia no País, da educação popular e do desenvolvimento da instrução

pública. Para ser franco, devo tornar claro que, se existem alguns méritos nos vetos, eles cabem inteiramente ao ministro da Educação. Político hábil, acima de tudo, escolheu o terreno técnico para propor os vetos, tentando assim salvar as aparências e dar alguma satisfação às correntes que se empenharam duramente na crítica do projeto reelaborado e aprovado pelo Congresso Nacional. Em relação a assunto dessa natureza, o senhor presidente da República não podia ser “hábil”. Só um oportunismo sem rebuços, chocante e desmoralizador, explica o comportamento efetivo de sua excelência. Através de memoráveis campanhas, as forças populares e democráticas tinham estabelecido, luminosamente, o que se esperava de sua intervenção. Não cabia fazer pressão sobre um político que construiu toda a sua carreira apoiado nessas forças e que, ainda recentemente, se valeu delas para galgar a alta posição em que se encontra. Competia-lhe corresponder, inequívoca e espontaneamente, às expectativas da consciência democrática da Nação, para justificar o seu passado político, retribuir o generoso apoio do Povo e fortalecer o respeito pelas atribuições do chefe de Estado. Pairava no ar a desconfiança de que sua excelência iria se omitir, transigindo com os grupos poderosos, que tiveram meios para conformar o projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional à sua avidez, aos seus desígnios e às suas ambições. A razão é simples. No poder, o Sr. João Goulart redefiniu completamente sua linha de ação política. Membro e representante de camadas sociais privilegiadas e conservadoras, não tem nenhum interesse em pôr em prática uma autêntica filosofia de atuação política democrática, que o obrigue a valorizar o ensino público e a estender sua influência na dinâmica do regime representativo. Baseando-se no que têm acontecido ultimamente, costumo dizer a meus companheiros, alunos ou colegas que o senhor João Goulart não nos traiu. Deu-nos de graça à reação!... (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p.116-117).

A primeira LDBEN se configurou na Lei 4.024/61, a qual estabelecia, por parte do Poder Público, isonomia de tratamento entre as escolas públicas e particulares, bem como concessão de verbas públicas para estas últimas, em todos os seus graus. Tal tratamento circunscreve-se na apropriação, por parte da elite brasileira, que detém o capital econômico, de bens e serviços públicos.

As palavras de Florestan Fernandes supracitadas são atualíssimas, pois o Brasil ainda carece de um governo que lute verdadeiramente por uma escola pública de qualidade que atenda às necessidades das camadas populares. Nem mesmo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) fruto de um partido político que integrou um dos maiores e mais importantes movimentos de esquerda e centro-esquerda da América Latina, abdicou-se de realizar uma grande revolução na estrutura da escola pública brasileira, embora contasse com uma popularidade sem precedentes na história política do país.

Em 1964, ocorreu o golpe militar e extinguiu-se o estado de direito. Houve o

aniquilamento dos partidos políticos e, conseqüentemente, as assembleias foram silenciadas. Dois partidos políticos foram forjados pela manipulação do poder vigente: a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). As atividades do poder executivo se davam por meio de atos institucionais (AI), configurando as decisões inconstitucionais em leis impostas pelos militares.

Quando o regime recrudescou, as manifestações políticas foram terminantemente proibidas. A doutrina de segurança nacional respaldou a intensa repressão do período, isto é, restrição dos meios de comunicação, assassinato, exílio, prisão e tortura. Camponeses, estudantes e operários perderam a ínfima voz que possuíam.

A política educacional da ditadura refletia a incongruência entre os governos diretos e as conveniências da elite, pois

O ministro Roberto Campos, em palestra sobre “Educação e Desenvolvimento Econômico”, procurou demonstrar a necessidade de submeter as diretrizes da escola ao mercado de trabalho. Sugeriu, então, um vestibular mais rigoroso para aquelas áreas do terceiro grau não atendentes do mercado. Para ele, toda a “agitação estudantil” (vivia-se, realmente, uma movimentação mundial, em geral comandada pelos jovens, tanto no mundo ocidental quanto no leste) daqueles anos era devida a um ensino desvinculado do mercado de trabalho, um ensino baseado em generalidades e, segundo suas próprias palavras, um ensino que, “não exigindo praticamente trabalhos de laboratório” deixava “vácuos de lazer”, que estariam sendo preenchidos com “aventuras políticas”. O ministro Campos acreditava que o engajamento político dos estudantes dos anos sessenta era devido ao fato de estudarem em cursos que os deixavam livres demais - e ele insistiu nisso durante anos, mesmo que o movimento estudantil estivesse se dando no mundo todo, sob regimes escolares os mais diferentes possíveis. O ensino médio, segundo Campos, deveria atender à população em sua maioria, enquanto o ensino universitário fatalmente deveria continuar reservado às elites. Além do mais, o ensino secundário deveria perder suas características de educação “propriamente humanista” e ganhar conteúdos com elementos práticos. Todavia, aqui, não se tratava nem um pouco dos ideais do movimento da educação nova de tornar a escola um ambiente direcionado à vida, em um sentido amplo do termo, como os escolanovistas democráticos pregaram. Ao contrário, advogava-se publicamente a profissionalização da escola média com objetivos de contenção das aspirações ao ensino superior (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p.169).

Na atualidade, mesmo não estando em um regime de exceção, os vácuos referidos pelo ministro Roberto Campos são ampliados e intensificados com o

esvaziamento dos espaços de participação e de decisão no direcionamento de políticas públicas. Neste período, no aspecto econômico, realizou-se um processo de desnacionalização e vinculação ao capitalismo internacional. Esta conjuntura resultou em grandes prejuízos para as pequenas e médias empresas. Criou-se, assim, um endividamento externo e a inflação disparou. Tal modelo econômico, denominado “industrialização excludente”, possibilitava o desenvolvimento, mas às expensas da compressão salarial e da concentração de renda, o que acabou por provocar tensões sociais, controladas pela repressão (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2001).

A segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/71, intitulada Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, foi concebida sem a participação da sociedade civil, pois o período político estava dominado por um governo discricionário, onde as liberdades civis tinham sido asfixiadas. Com esta Lei, houve a junção dos antigos Primário e Ginásial e o Exame de Admissão foi abolido. O Ensino de 1º e 2º graus se realizava em uma carga mínima anual de 720 horas e o ano letivo configurava uma duração mínima de 180 dias. O ponto central desta Lei foi a implementação do ensino secundário profissionalizante, tão sonhado pelos intelectuais da União Democrática Nacional (UDN).

A Lei 5.692/71 nasceu de um projeto elaborado por um grupo de trabalho instituído em junho de 1970. O ministro da Educação da época, o coronel Jarbas Passarinho, escolheu os membros do grupo: padre José de Vasconcelos (presidente), Valnir Chagas (relator), Clélia Capanema, Eurides Brito, Geraldo Bastos da Silva, Nise Pires, Magda Soares, Gildásio Asnado e Aderbal Jurema. O clima da época era radicalmente diferente do vivido no período anterior, quando da elaboração do projeto da Lei 5.540/68. O país passava pela época de euforia da classe média com o “milagre econômico”, ao mesmo tempo que o presidente general Garrastazu Médici incentivava o terror militar e paramilitar, prendendo, assassinando e torturando as lideranças de esquerda (ou mesmo os liberais mais contundentes) que ousavam promover protestos (sufocados) contra a Ditadura (GHIRALDELLI JÚNIOR, P., 2001, p.113).

A partir do ano de 1978, surgiram movimentos populares dos mais variados segmentos sociais que lutavam pela abertura política e a volta à legalidade. Em seguida, entre 1983 e 1984, articularam-se campanhas denominadas Diretas Já, reivindicando eleições diretas para a Presidência da República Brasileira.

Com o processo de democratização do país, a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDBEN) nº 5.692 de 1971 foi depreciada e, no ano de 1982, aprovou-se a Lei nº 7.044 que isentava as escolas da imposição do ensino profissionalizante, voltando, assim, à formação geral.

Em 1988, o Brasil obteve uma nova Constituição, que determinou ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação como uma prioridade em relação a outros direitos. Também, ela dispôs que se elaborasse uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a qual foi promulgada no ano de 1996. A nova LDBEN recomendava a existência de um núcleo comum para o ensino nas escolas públicas. Deste modo, ela possibilitou, através do Ministério da Educação, a tessitura dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Em relação aos recursos financeiros, a LDBEN fixou prazos para que a União, os Estados e os Municípios viessem a repassá-los para a educação, estabelecendo que as autoridades incorreriam em crimes caso não cumprissem os prazos estabelecidos. Além do mais, determinou-se o que poderia ser considerado despesas com educação, restringindo, com isso, práticas políticas indiscriminadas. Outro aspecto importantíssimo da nova LDBEN, foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Mas, infelizmente, as várias modificações feitas na Constituição de 1988 desobrigaram a União em certas responsabilidades financeiras predeterminadas, como já abordadas na seção 2.2 deste trabalho.

Diante do quadro aqui esboçado, não é audacioso abonar as palavras de Darcy Ribeiro quando diz que a crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto. Quando afirma que a mais importante premissa de permanência e de supremacia da classe dominante é manter o povo ignorante, inábil, estúpido. Por assim dizer,

um povo chucro, neste mundo que generaliza tonta e alegremente a educação, é, sem dúvida, fenomenal. Mantido ignorante, ele não estará capacitado a eleger seus dirigentes com riscos inadmissíveis de populismo demagógico. Perpetua-se, em consequência, a sábia tutela que a elite educada, ilustrada, elegante, bonita, exerce paternalmente sobre as massas ignoradas. Tutela cada vez mais necessária porque, com o progresso das comunicações, aumentam dia-a-dia os riscos do nosso povo se ver atraído ao engodo comunista ou fascista, ou trabalhista, ou sindical, ou outro. Assim se vê o equívoco em que recai quem trata como fracasso do Brasil em educar seu povo o que de fato foi uma façanha. Pedro II, por exemplo, nosso preclaro imperador, nunca se equivocou a respeito.

Nos dias que a Argentina, o Chile e o Uruguai generalizavam a educação primária dentro do espírito de formar cidadãos para edificar a nação, naquelas eras, nosso sábio Pedro criava duas únicas instituições educacionais: o Instituto de Surdos e Mudos, e o Instituto Imperial dos Cegos. Aliás, diga-se de passagem, o segundo deles, mais tarde, por mãos de outro Pedro monárquico – o Calmon – passou a servir de sede – é um edifício muito bonito – à reitoria da então chamada Universidade do Brasil. Antes tiraram os cegos de lá, naturalmente (RIBEIRO, 1986, p. 47-48).

Estas palavras são atualíssimas. A elite brasileira, para manter seus interesses, utiliza-se de ideias esdrúxulas em torno de palavras como “comunista”, cristalizando o senso comum entre a massa. Esta não compreende a diferença entre estatização e socialismo, não tem a menor ideia de que o país já passou por uma estatização capitalista durante a ditadura militar. Não sabe o que é uma sociedade de mercado. No Brasil, quem tem confiscado os imóveis das famílias são os bancos, privados e públicos, atropelando a Constituição que estabelece que a propriedade privada é sagrada. Tal situação impede qualquer tipo de análise crítica por parte da população brasileira, sempre manipulada e, conseqüentemente, usurpada.

## 4.2 GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA

Ao se utilizar a expressão organização e gestão da escola pública, fez-se necessário considerá-la em uma variedade de entendimentos entre os estudiosos brasileiros. No início do século XX, as indagações concernentes à prática educacional (organização, gestão, controle, cultura escolar, participação, planejamento, projeto pedagógico-curricular) estavam identificadas com o termo administração escolar, a qual se caracteriza através de princípios e procedimentos promotores das tarefas de planejamento escolar, buscando fundamentar a utilização dos recursos materiais, financeiros e intelectuais, bem como conduzir e supervisionar o trabalho alheio. Na década de 1950, José Querino Ribeiro enriqueceu o termo gestão ao agregar a ele noções filosóficas e políticas requeridas no âmbito administrativo. Em 1963, Lourenço Filho ampliou o termo organização como disposição de coisas e pessoas operadas de modo a se atingir fins determinados, justapondo-o ao termo administração, que, ao regular coisas e pessoas, responde às esferas e níveis de autoridade junto às pessoas atribuídas.

Nos anos 1980, o termo gestão tornou-se corrente, como corolário da intensificação da imagem ideológica e política da escola, onde o conteúdo predominante era a análise da escola feita através da crítica às configurações de organização do trabalho capitalista, renunciando-se o conteúdo próprio. Em 1986, Vítor Henrique Paro publicou um trabalho onde demonstrou que a administração em geral é marcada pelas relações econômicas, políticas e sociais, as quais se dão no modo de produção capitalista e que, por possuir um caráter instrumental, aplica-se equivocadamente à administração escolar direcionada para a transformação da sociedade (LIBÂNEO, 2007).

Assim, é preciso reiterar que a escola tem como elemento essencial de trabalho os seres humanos e que, por isto, não pode ser conduzida nos parâmetros de uma empresa. Esta objetiva o lucro, ao passo que a escola busca produzir o ser humano histórico, enquanto sujeito da produção cultural. No entanto, guardando as devidas especificidades da administração escolar e da empresarial, a eficiência é um dos focos da prática desta última, pois ela é o instrumento para se articular meios a fins, e é justamente este instrumento que a escola deve se apropriar para alcançar o seu fim, isto é, o ser humano na sua complexidade. Anísio Teixeira, por exemplo, diz:

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

Contudo, este discernimento não é comum entre os administradores da escola pública brasileira, o que vigora é um modelo centralizado, hierarquizado, adepto da tendência técnico-científica, incompatível com as concepções democráticas da prática pedagógica.

O ser humano suplanta as leis naturais e ao se defrontar com a realidade, ele



se manifesta e impõe sua vontade. É através do trabalho, que ele modifica a sua condição humana, tecendo a sua liberdade, a qual vai sendo solidificada na medida em que ele vai se apossando da cultura produzida pelas gerações precedentes. Tal processo se realiza pela educação, a qual possibilita a construção da sua própria humanidade.

No processo de ensino aprendizagem, o educando deve ser valorizado como sujeito, o qual se constitui pela apropriação da história e da cultura, já que a educação se configura a partir do caráter humano integral, cuja natureza e sua transcendência resultam na cultura produzida historicamente. Assim, é fundamental compreender que o educando só aprende se estiver persuadido de que é o sujeito deste processo (PARO, 2014). É preciso materializar uma mudança no modus operandi da escola pública no Brasil, pois

considerar o aluno como um todo, em suas múltiplas dimensões – biológica, psicológica, afetiva e intelectual - , a ser desenvolvidas em sala de aula, exige da organização escolar outras condições materiais: número reduzido de aluno por classe, uma carga horária menor para o professor em sala de aula, recursos didáticos diferenciados. Só mesmo a racionalização técnica para sustentar um projeto educacional que nega o indivíduo, que nega a formação humana em sua dimensão subjetiva. Só assim é possível oferecer um modelo de ensino que não leva em conta as diferenças entre os grupos de alunos, uniformizando-os, e desse modo cumprir os dispositivos legais de atendimento escolar a toda a população. Unicamente um ensino de natureza livresca e barata é possível ser encaminhado por um professor que leciona, em três períodos, em classes superlotadas que inviabilizam qualquer possibilidade de um processo educativo mediado pela interação pessoal entre professor e aluno. Somente uma aprendizagem reduzida à memorização de informações é possível de se oferecer a todas as crianças e todos os jovens brasileiros para se cumprir o preceito legal de universalização do ensino fundamental (PINTO, 2013, p.19-20).

Todavia, no Brasil, a maioria dos educadores, respaldados pelo senso comum, não advogam esta concepção, posto que se configuram provedores de conhecimentos e informações para o educando, tido como receptáculo destes. Muitas vezes, os educadores negligenciam as condições concretas de existência do educando, o que faz com que careçam métodos e procedimentos propícios à aprendizagem. Assim sendo,

não basta conhecer determinado conteúdo e “explicá-lo” a seus alunos, é preciso saber como ensinar os conteúdos da cultura de

modo a que se alcance a formação da personalidade do educando. Não basta gostar do trabalho que exerce, é preciso ter consciência política de sua função e do que ela representa na construção de seres democráticos para uma sociedade democrática (PARO, 2014, p. 32-33).

O caráter ético-político da educação circunscreve-se no fato de o ser humano ser produzido histórico-culturalmente, o qual não se realiza fora do conjunto social. Ele, enquanto sujeito, relaciona-se com outros sujeitos e depara-se com discordâncias e concordâncias, o que faz com que, além de se relacionar, aprenda a conviver. Este processo social é a base do conceito amplo de política, onde o núcleo essencial é a convivência com subjetividades. Existem duas maneiras de se conviver: uma é através da subjugação do outro, o que constitui autoritarismo, e a outra, é a maneira dialógica, a afirmação entre sujeitos, o que configura interação humana e democrática. Persuadir o educando à aprendizagem é uma maneira de fazer política, de conviver, e conseqüentemente, uma maneira de se fazer pedagogia, a qual deve ser inexoravelmente democrática (PARO, 2016b).

No entanto, parece que a maioria dos educadores não consegue visualizar a sua real condição político profissional, ao não se convencer de que também é sujeito do processo social e de que é imprescindível se posicionar politicamente, no sentido de não aceitar irrefletidamente tudo o que lhe é imposto pelo aparelho estatal. É essencial compreender que é através da mobilização da sociedade junto a outros setores concernentes à esfera escolar que se consegue pressionar os prepostos governamentais para consubstancializar políticas públicas favoráveis a um processo pedagógico lúcido, fiel à sua proposta de transformação societária e verdadeiramente democrático. Assim, é necessário que a sociedade queira e tenha consciência da importância desta transformação. Os profissionais devem ter a postura política e ética de reivindicar políticas públicas mais robustas para a educação, mas não são missionários, como alguns querem fazer parecer, para diminuir sua profissionalidade. É a sociedade como um todo que pode pressionar para que esta transformação ocorra de fato.

O trabalho pedagógico é um trabalho na produção não material, seu produto não é ponderável, mas é um serviço. Assim,

na sociedade capitalista a aula é, de fato, considerada o produto do processo de educação escolar. É a aula, enquanto mercadoria, que

se paga no ensino privado. É também a aula que se tem como serviço prestado pela escola (pública ou privada) e que se avalia como boa ou ruim. Todavia, um exame mais acurado irá revelar que a aula consiste tão somente na atividade que dá origem ao produto do ensino. Ela não é o produto do trabalho, mas o próprio trabalho pedagógico. Uma concepção da educação enquanto relação social que se dá entre sujeitos com iguais condições no domínio da sociedade civil (Gramsci, 1978b) nos revelará que o produto de tal processo é algo mais complexo do que o suposto por Saviani. Entendida a educação como apropriação de um saber (conhecimentos, valores, atitudes, comportamentos, etc.) historicamente produzido e a escola como uma das instâncias que proveem educação, a consideração de seu produto não pode restringir-se ao ato de aprender. Nesse ato, o educando apropria-se de um saber que a ele é incorporado. Há, portanto, algo que permanece para além do ato de aprender. Neste sentido, o educando não se apresenta unicamente como consumidor. Se se permite a analogia com o mundo da produção material, o aluno não é apenas consumidor do produto mas também objeto de trabalho. Sua semelhança com o conceito de objeto de trabalho visto anteriormente faz sentido, na medida em que ele é o verdadeiro objeto “sobre o qual” se processa o trabalho pedagógico e que se transforma nesse processo, permanecendo para além dele. As analogias com o processo de produção material, entretanto, não pode ir muito além disso. Enquanto no processo de produção material o objeto de trabalho opõe resistência a sua transformação de forma meramente passiva, a resposta do educando nesse processo se dá de acordo com sua especificidade humana, que é ao mesmo tempo natural e transcendência do natural. É, pois, uma participação ativa, enquanto ser histórico. Em vista disso, o papel do educando no processo de produção pedagógico se dá não apenas na condição de consumidor e de objeto de trabalho mas também na de sujeito, portanto de “produtor” (ou coprodutor) em tal atividade. Além disso, no processo material de produção, as modificações imprimidas no objeto de trabalho são de natureza material enquanto a transformação que se dá no processo pedagógico diz respeito à personalidade viva do educando, pela apropriação de conhecimentos, atitudes, valores, habilidades, técnicas, etc (PARO, 2016, p.40-42).

Diante do exposto, percebe-se que a escola pública no Brasil está aquém do minimamente aceitável, certamente uma das consequências da procrastinação, muitas vezes utilizadas para atender a interesses contrários dos usuários dos estabelecimentos de ensino públicos, a favor de uma elite minoritária e beneficiária de tais procedimentos, que destoam de processos ocorridos em outros países latino-americanos, como Argentina, Chile e Uruguai.

De acordo com a análise feita na seção 2 deste trabalho, o Estado brasileiro é o porta-voz dos interesses das elites e, portanto, não tem intenção de instruir o povo, já que este quando instruído não se deixa dominar. No entanto, a função do sistema

público de ensino brasileiro é manter o status quo, alicerçado em uma estrutura falsa, criminosa e hipócrita. Onde a psicologia do inconsciente é manipulada pelas induções sociais com o escopo de criar valores espúrios e onde muitos educadores, talvez inconscientemente, reforçam dentro da sala de aula a estrutura formal da escola pública, ou seja, a ausência de relações humanas horizontais, de solidariedade e de alteridade, e prevalência de relações hierárquicas de mando e submissão, legitimando cada vez mais a desigualdade, o preconceito e a discriminação no seio da sociedade. Pois,

hoje a instituição escolar encontra-se quase totalmente impermeável a qualquer forma de participação da população usuária, como se não fosse essa população que mantivesse o Estado com seus impostos e como se a escola não devesse servir precisamente a seus usuários, procurando agir de acordo com seus interesses, manifestados a partir de sua participação nas tomadas de decisões que aí se dão (PARO, 2016, p.125)

Este modelo de ensino reproduz significados que expressam as idiosincrasias dos grupos dominantes, já que ele está assentado sobre um tripé constituído pela origem social burguesa, pelo gênero masculino e pela etnia branca, o que se traduz em sexismo, machismo, racismo e classismo, vigentes na atual sociedade brasileira (PINTO, 2013). Tal estrutura determina o destino dos educandos desfavorecidos, marcados pelo abandono, pela fome, pelo sofrimento, pela exploração, pela ignorância e pela inconsciência. Tudo isto para satisfazer a ambição, o egoísmo e a megalomania de uma ínfima parcela social que impõe e resguarda a sociedade capitalista ideologizada, invertida.

## 5 CONSELHOS ESCOLARES

Ao se tratar as questões concernentes aos Conselhos Escolares, enquanto estratégia para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática da escola pública, analisou-se a sua fundamentação teórica, suas origens e suas bases históricas, salientando o desenvolvimento da sua construção temporal. Ainda, complementando esta análise, fez-se necessário explicitar as diferenças entre conselhos de sistemas de educação e conselhos escolares, bem como especificar a essência característica dos Conselhos Escolares e das demais instituições integrantes da estrutura escolar. Finalmente, não se pode negligenciar o significado do princípio constitucional da gestão democrática da escola pública.

Esta contextualização serviu como base para a análise dos 18 trabalhos (dissertações e teses) levantados por este estudo. O que se buscou aqui foi compreender como estes trabalhos enxergaram o potencial dos Conselhos Escolares de se estabelecerem de fato como instâncias que contribuem para a concretização da gestão democrática da escola pública. Neste sentido, esta análise focalizou principalmente o caráter democratizante e participativo presente nos Conselhos Escolares.

### 5.1 CONSELHOS: CONJUNTURA HISTÓRICA E CONCEITUAL

O nascimento dos conselhos está intimamente ligado à história da política e da democracia. Nas sociedades antigas, havia um forte sentimento de pertencimento à comunidade, o qual propiciava o destaque de pessoas detentoras de notável conhecimento e experiência, que exerciam forte influência nos demais membros da comunidade. Tal hábito resultou no estabelecimento de conselhos que deliberavam os mais variados assuntos concernentes à vida em sociedade. Estes se constituíam basicamente através do critério da sabedoria, do respeito e da virtude. O povo hebreu, os clãs visigodos e as cidades-Estado do mundo greco-romano exemplificam a existência de conselhos, há quase três milênios. Nas cidades-Estado, a solução de conflitos, originados da complexidade da vida grupal, era efetuada voluntariamente, através de instrumentos públicos (BRASIL, 2004).

Aqui reside a origem mais remota da política, como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era a sua própria expressão [...]. Foram, primeiramente, um espaço de poder, de decisão coletiva, articulado em instâncias cujas origens se perdem em tempos remotos: conselhos de anciãos (como o Senado Romano ou a Gerousia Espartana) ou simplesmente de 'cidadãos' (como a boulé ateniense), assembleias com atribuições e amplitudes variadas, magistraturas e, posteriormente, tribunais. Foi o espaço de uma lei comum, que obrigava a todos e que se impôs como norma escrita, fixa, publicizada e coletiva (GUARINELLO, p. 33, sic).

Tais conselhos constituíram as bases da organização do Estado e engendraram os poderes legislativo e judiciário da atualidade. No século X, os conselhos atingiram o seu ápice com a Comuna Italiana,

A comuna urbana constitui muito provavelmente, na Itália da Idade Média, o momento de agregação mais alto e original que já se viu na história italiana. Marcou duravelmente, tanto positiva quanto negativamente, todas as suas sucessivas manifestações e evolução. Hoje, com o nome de Comuna, perduram ainda, pelo menos, algumas das suas funções fundamentais. Comuna e cidade, originalmente distintas, compenetraram-se tão profundamente que se tornaram, na própria linguagem corrente, quase sinônimas, significando ainda agora, a primeira, o instrumento da gestão administrativa da segunda (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, p. 192-193).

A Comuna de Paris (1871) marca a experiência mais extremada no que concerne à gestão de comunidade local por meio de um conselho, concebido como vontade popular. Esta experiência de autogestão comunitária urbana vigorou por aproximadamente dois meses e consagrou-se como um símbolo.

A Comuna pretendia abolir essa propriedade de classe que converte o trabalho de muitos na riqueza de poucos. A Comuna aspirava à expropriação dos expropriadores. Queria fazer da propriedade individual uma realidade, transformando os meios de produção, a terra e o capital, que hoje são fundamentalmente meios de escravização e de exploração do trabalho, em simples instrumentos de trabalho livre e associado (...) A classe operária não esperava da Comuna nenhum milagre. Os operários não têm nenhuma utopia já pronta para introduzir 'par décret du peuple'. Sabem que para conseguir sua própria emancipação, e com ela essa forma superior de vida para a qual tende irresistivelmente a sociedade atual, por seu próprio desenvolvimento econômico, terão que enfrentar longas lutas, toda uma série de processos históricos que transformarão as circunstâncias e os homens. Eles não têm que realizar nenhum ideal,

mas simplesmente libertar os elementos da nova sociedade que a velha sociedade burguesa agonizante traz em seu seio (MARX, 1977, p.203).

Na primeira metade do século XX, os conselhos operários, enquanto conselhos de fábrica destacaram-se como uma esfera de representatividade comunitária. Tem-se como exemplos destes a experiência dos soviets russos (1905-1917), a Alemanha de Rosa Luxemburgo (1918-1923), a Espanha (1934-1937), a Hungria (1950) e a Polônia (1969-1970).

Os conselhos populares enquanto voz das classes constituintes das comunidades locais exerciam a democracia direta e/ou representativa e tinham como escopo dirimir tensões e conflitos gestados a partir de choques de interesses. Atualmente, estes conselhos trazem atavicamente um imaginário histórico e pontuam-se na interface do Estado e da sociedade, pois ao mesmo tempo em que defendem os interesses da elite, ao tutelar a sociedade, procuram implementar a cogestão das políticas públicas, viabilizando canais de participação popular na concretização do bem público (BRASIL, 2004).

## 5.2 CONCEPÇÃO DE CONSELHOS NO BRASIL

Para se compreender a criação de conselhos no Brasil, faz-se necessário salientar a ideia de que o Estado, no regime monárquico, refletia-se enquanto “coisa do Rei”. Com a proclamação da República, não houve mudança substancial nesta situação, já que a “coisa pública” firmava-se na concepção patrimonialista de Estado. Tal concepção, calcada na autoridade e na obediência, possibilitou a criação de conselhos de governo constituídos por pessoas ilustradas, onde o saber popular era preterido na gestão da “coisa pública”, visto que esta era propriedade dos “donos do poder”, os quais lançavam mão dos “donos do saber”, para gerenciá-la em benefício dos dois últimos grupos.

Até a década de 1980, os conselhos de notáveis se fizeram presentes na administração das instituições brasileiras, especialmente no âmbito da educação, saúde, cultura e assistência social. Estes conselhos assentavam-se no tecnicismo ao formular políticas públicas e objetivavam a normatização e o credencialismo dos sistemas vigentes.

No entanto, as transformações ocorridas no processo de democratização do público desenvolveram os instrumentos de gestão de políticas públicas e possibilitaram o aparecimento de políticas setoriais, com deliberação em conselhos próprios. Assim, a redemocratização brasileira, ocorrida na década de 1980, viabilizou os movimentos associativos populares que começaram a demandar participação na gestão pública e, através dos debates na Constituinte, conseguiram institucionalizar os conselhos gestores de políticas públicas, os quais se caracterizam pela ação política, pela representação das categorias sociais de base e pela participação na elaboração e no gerenciamento das políticas públicas. Estes conselhos atingem todos os níveis espaciais da federação (municipal, estadual e nacional) e os mais variados setores sociais (educação, saúde, cultura, trabalho, esportes, assistência social, previdência social, meio ambiente, ciência e tecnologia, direitos humanos, desenvolvimento urbano) (BRASIL, 2004).

Com a Constituição de 1988, estes conselhos tomam a dimensão de órgãos de Estado, como um instrumento plural e mediador da sociedade para concretizar as ações deste em relação às demandas dos cidadãos. Eles representam o contraditório social e, por isso, não se posicionam em nenhum dos lados entre governo e sociedade, mas se constituem em uma terceira via.

Assim, a partir desta abordagem, pôde-se direcioná-la para uma análise específica dos conselhos na área da educação, onde os conselhos de educação se inserem no contexto dos sistemas de ensino. Estes conselhos são órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão dos sistemas de ensino. Eles constituem um colegiado de educadores, que representam e defendem a cidadania educacional, através de pareceres ou decisões, e asseguram a preservação da institucionalidade e da sequência das políticas educacionais. Com o intuito de preservá-los da transitoriedade dos mandatos executivos e para localizá-los na elaboração de normas e políticas educacionais, foram criados fóruns da vontade plural da sociedade. Tais conselhos têm funções deliberativa, consultiva, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, recursal e outras. Mas, podem-se dividir em quatro competências principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora. Denominadas como segue,

**A função deliberativa** é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final,



sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes. Só faz sentido a competência recursal quando vem revestida de poder de mudar, ou confirmar, a decisão anterior.

**A função consultiva** tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho.

**A função fiscal** ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de “poder de polícia”. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, essa função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais.

**A função mobilizadora** é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação (BRASIL, 2004, p. 25-26).

Vale salientar que os conselhos, na sua função deliberativa, não legislam, como também não conferem obrigações ao Poder Executivo, exceto àqueles determinados publicamente através de homologação. Estabelecem regras, apreciando e normatizando a execução da lei, no cerne da gestão pública.

Na história da educação brasileira, os conselhos incorporaram três diferentes fases: Conselhos de Instrução Pública, Conselhos de Ensino e Conselhos de Educação. Os conselhos de educação configuraram-se como conselhos de notáveis, idealizados como suporte especializado ao governo, direcionados à habilitação de instituições educacionais, relegando ao segundo plano a formulação de políticas públicas e de mobilização social.

Os Conselhos de Instrução Pública (1842 - primeira década do século XX) eram formados por funcionários públicos que exerciam a chefia e a direção de estabelecimentos de ensino. Organizavam e inspecionavam as escolas, ao determinar matérias e métodos de ensino, preparar manuais escolares e controlar o

exercício docente.

Os Conselhos de Ensino (1911-1930) eram compostos por conselheiros preconizados pelas devidas esferas profissionais e deram origem a dois conselhos de âmbito nacional: o Conselho Superior de Ensino (1911), que determinou a desoficialização do ensino, ao esvaziar a função fiscal do Estado no ensino superior, e o Conselho Nacional de Ensino (1925), que reestruturou o Conselho Superior de Ensino, alargando sua constituição e funções, para englobar todos os níveis de ensino.

Os Conselhos de Educação (de 1931 até os dias atuais) foram instituídos, no âmbito nacional e estadual, somente com a promulgação da Constituição de 1934. Com a Constituição de 1988, foram estabelecidos os sistemas municipais de ensino e os conselhos municipais de educação receberam institucionalidade própria (BRASIL, 2004).

A partir do contexto até aqui apresentado, pode-se inserir e analisar os conselhos nas instituições educacionais, especificamente denominados Conselhos Escolares. O processo de institucionalização se dá através de um processo de autocriação social, onde a escola corporifica o plano micropolítico deste processo, que sinaliza a realidade, para além dos propósitos apregoados. Assim, por um lado, há as finalidades educacionais asseguradas pela Constituição, e por outro, a expressão ou a rejeição destas finalidades na práxis escolar.

Tal institucionalização, caracterizada pelas significações sociais importadas dos colonizadores europeus, possibilitou a criação das aulas régias e priorizou o estabelecimento de colégios e do ensino superior, para atender às conveniências da Corte. Enquanto o ensino superior, que formava governantes, contava com uma organização colegiada e democrática, autogestionária, a escola primária carecia desta natureza, pois estava voltada para a formação dos governados.

Observa-se que, ao longo da história brasileira, a educação básica pública caracterizou-se, essencialmente, por uma gestão autocrática, de viés presidencialista. Foi somente no final dos anos 1970, que se iniciaram, nos sistemas de ensino básico públicos, algumas tentativas de gestão colegiada, registradas nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, no Distrito Federal e no município de Porto Alegre. Estas experiências, aliadas ao movimento das entidades de educadores da educação pública, através dos debates da Constituinte, conseguiram introduzir, na Constituição de 1988, o princípio da gestão democrática

do ensino público, materializado no artigo 206, inciso VI da Constituição Brasileira.

No art. 206 vemos um aprofundamento das diretrizes que devem reger o ensino no Brasil. [...] No sexto inciso, percebemos uma abertura da CF/1988 para a participação popular na gestão educacional. Ainda que de interpretação muito aberta, este inciso firma as bases para que uma série de políticas implantadas nos anos posteriores (especialmente após a LDBEN nº 9.394/96) possibilite a participação do professorado, alunado e da comunidade escolar na discussão de tais políticas. Em 1988, no âmbito da constituição, a ideia de gestão democrática já acenava para a noção de que escolas e universidades deveriam tornar-se ambientes nos quais a vivência democrática deveria ser experimentada, e, ao mesmo tempo, servir de estrutura modelar para que tal vivência viesse a se difundir pelos demais setores da sociedade. Não é possível deixar de notar a ideia de que, nesse e em outros aspectos, a CF/1988 vê a educação como elemento estratégico para a estruturação do Estado e a condução dos governos que se seguirão a ela (SANTOS, 2016, p.23-24).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, como ordenador jurídico nacional da educação escolar e como instrumento da implantação da gestão democrática da escola pública, adotou a estratégia de remeter aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, como se segue:

**o princípio:**

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

**as diretrizes:**

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

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14) (BRASIL, 2004, p.35).

Deve-se ressaltar que o entendimento de gestão democrática do ensino público desenvolve-se a partir do valor que as comunidades atribuem à relevância da educação e da função social da escola, o que viabiliza um exercício de construção coletiva entre todos os elementos sociais concernentes à questão escolar. Todo este processo acaba por estimular consciência crítica, já que o trabalho participativo enfrenta a rotina e recria os sonhos da comunidade.

O Conselho Escolar é uma estratégia privilegiada na gestão democrática da escola pública. Ele tem como alicerce as experiências históricas, acima abordadas, e

assume um significado autogestionário, pois a escola transcende os seus próprios muros e suplanta o patrimonialismo, enquanto instituição pública concebida como pessoal, ela pertence aos cidadãos, ao público. Assim, o Conselho Escolar é a expressão e o veículo da poder da cidadania, da comunidade, na qual a escola está inserida. Ele é o porta-voz diverso e plural da comunidade escolar e local (direção, professores, funcionários, pais, estudantes e demais atores sociais) na interlocução com os representantes do Estado na esfera educacional.

### 5.3 DISCUSSÕES ATUAIS SOBRE CONSELHOS ESCOLARES NO BRASIL

Nos estudos concernentes à participação efetiva dos membros constituintes dos órgãos colegiados, verificou-se que, nos 18 trabalhos selecionados, os Conselhos Escolares não se efetivam na fundamentação democrática republicana, isto é, na auto-organização política da sociedade, onde a valorização da vontade popular e da autocompreensão dos atores sociais e políticos apresenta-se como condição primordial.

No entanto, no estudo da arte feito a partir da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), pôde-se salientar que há unanimidade no que se refere à concepção de que os Conselhos Escolares são órgãos capazes de viabilizar e concretizar a democratização escolar, a pesar de ainda serem mecanismos emperrados no processo da gestão democrática da escola pública.

Os trabalhos analisados ressaltam a incongruência entre a legislação que embasa os Conselhos Escolares e a práxis destes órgãos nas unidades de ensino público. Desta maneira, segue-se a apresentação dos pontos essenciais destes trabalhos, referentes ao colegiado escolar. Aqui, eles foram apresentados em ordem cronológica, com o intuito de salientar o recorte temporal que vai de 1993 a 2017.

Genovez (1993), Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Faculdade de Educação, defendeu a dissertação **Conselho de Escola: espaço para o exercício da participação? Um estudo de caso**. A autora observou que o Conselho de Escola, apesar de seu precário funcionamento, poderá se firmar como local privilegiado para o exercício democrático. A participação, na maioria das vezes, se constitui de um ritualismo com características meramente formais ou arbitrárias. Esse tipo de “participação” precisa ser revisto, já que pode ocultar formas

centralizadoras de exercício de poder, constituindo-se num verdadeiro “faz-de-conta” democrático que nada mais é que um disfarce do autoritarismo. Caberá à escola utilizar do Conselho para enfrentar o poder e seus disfarces a fim de desmistificá-lo.

Villela (1997), Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Faculdade de Educação, defendeu a tese **O Conselho de Escola: impasses, perspectivas e busca de participação**. A autora afirmou que as condições internas limitam o funcionamento do Conselho de Escola, pois as condições de vida e a formação profissional dos professores, os quais constituem o maior número de conselheiros, levam a crer que a escola pública brasileira não tem sido um espaço favorável ao desenvolvimento pessoal e profissional dos docentes e tampouco tem contribuído para incentivar mudanças no padrão de gestão escolar. Outro obstáculo interno do funcionamento do Conselho de Escola a ser considerado está ligado ao fato de os membros do Conselho desconhecerem suas atribuições, aceitando passivamente as decisões emanadas dos órgãos superiores e da própria direção da escola. Este trabalho teve como suporte a investigação qualitativa. Realizou-se entrevistas com os membros colegiados, bem como analisou-se os dados obtidos.

Fernandes (1998), Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Faculdade de Educação, defendeu a dissertação **Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade**. A autora salientou que a gestão colegiada, incluindo a participação comunitária, é um movimento com avanços e recuos na construção de sua trajetória na educação, considerando o envolvimento de segmentos diversos nas questões da educação pública, que têm oportunidade de opinar e decidir as relações da escola. Ela destacou que na estrutura formal das escolas públicas, ainda é significativamente ausente a previsão de relações humanas horizontais, de solidariedade e cooperação entre as pessoas. Acredita-se que a dinâmica de participação que envolve os colegiados escolares pode ser um pequeno embrião de um novo emergir de atores sociais atuantes, coletivos e comprometidos com a construção de uma sociedade justa e democrática. O pessimismo, por vezes, predomina nas discussões sobre a efetivação desse processo, mas a prática aponta uma boa perspectiva, considerando que os indivíduos envolvidos nessa experiência estarão se preparando politicamente para assumir a responsabilidade de concretizar e exercer sua própria cidadania, além de garantir o processo de consolidação da democracia.

Matos (2006), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação,

Programa de Pós-Graduação em Educação, defendeu a dissertação **A atuação do Conselho Escolar na gestão da educação: um estudo de caso no município de Olinda – PE**. A autora ressaltou que os conselheiros da escola alvo do estudo entendem que a função deles é atuar mais fluentemente nas decisões sobre as aplicações das verbas oriundas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), acompanhar e fiscalizar os trabalhos de ampliação, de reforma e reparos da estrutura física da escola, com a intenção de preservar o patrimônio imóvel. Parece que há uma preocupação extrema dos conselheiros e da comunidade escolar em oferecer uma escola pública bem conservada e com segurança para os alunos, e por isso as poucas reuniões do Conselho tiveram como pauta a destinação de verbas, sendo esta a área e uma das funções que o Conselho da escola alvo mais exerceu: financeira e fiscalizadora. Ela ainda observou que os entrevistados da comunidade escolar exaltam a participação em seus discursos. Entretanto, apesar disso, encontra-se indícios de atitudes e comportamentos desinteressados e desconhecimento do que é um Conselho Escolar, o que caracteriza uma participação passiva.

Alves (2010), Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, defendeu a dissertação **Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios Sul-Mato-Grossenses**. A autora constatou que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não está entre as maiores preocupações das redes municipais da amostra, uma vez que a partir do ano de 2005 elas são basicamente a melhoria do Ideb e a formação de professores. Em suma, a análise dos dados permitiu concluir que a gestão democrática da educação e os Conselhos Escolares, bem como propostas e práticas para o seu fortalecimento se tornaram questão secundária. Elas vêm gradativamente perdendo lugar para ações que visam bons desempenhos na educação e apresentam uma concepção de gestão gerencial, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia, tendo em vista a busca de resultados.

Chaves (2011), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, defendeu a dissertação **Conselhos escolares nas escolas municipais de Duque de Caxias: tensões e perspectivas**. Partindo do exame do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e da formação dos Conselheiros Escolares

nas escolas municipais de Duque de Caxias, a autora constatou a inexistência de tal formação. Ela observou que o que dificulta muito a atuação do Núcleo de Acompanhamento dos Conselhos Escolares (NACE) é o atrelamento aos trâmites burocráticos causado pelas necessidades operacionais de repasse de verbas dos diversos programas implementados pelo MEC, na educação básica. O referido núcleo expressou sua impossibilidade de ações voltadas para a formação em razão da necessidade de orientar, fiscalizar e prestar contas do repasse financeiro, deixando de realizar assim, quaisquer possibilidades de ações voltadas para a formação dos Conselheiros Escolares. No município de Duque de Caxias, não há escola da rede de ensino que não tenha seu conselho constituído, porém, como a implantação dos mesmos foi consequência da necessidade surgida por ocasião do início dos programas federais na rede, eles são essencialmente Unidades Executoras.

Perrella (2012), Universidade de São Paulo – USP, Faculdade de Educação, defendeu a dissertação **Formação e participação políticas de conselheiros de escola: o caso do município de Suzano – SP (2005-2009)**. A autora salientou que o município estudado possui um histórico de políticas centralizadoras, hierarquizadas e autoritárias em que a mudança do quadro governamental com a perspectiva da participação popular nas tomadas de decisões da coisa pública exige que, na elaboração das políticas, o aspecto formativo para a participação política não seja esquecido. A formação política necessária à prática democrática exige ação do poder público. Sendo uma formação do campo da educação não formal ou popular, não basta a criação de espaços democráticos como o Conselho de Escola ou equivalentes, como prescrito nos textos legais – CF/1988 e LDB/1996 -, para se garantir a participação efetiva. No cenário da democratização das tomadas de decisões e da democratização das relações, a formação política apresenta-se com grande relevância e exige ultrapassar as ações de sala de aula, fazendo-se necessário considerar a escola como grupo social, em que as relações de poder e processos formativos são desenvolvidos em todos os espaços e situações que envolvem a comunidade educativa. Fazendo parte desse grupo social, temos os familiares que, historicamente, encontram-se distanciados dos processos decisórios das instâncias do poder como a escola. A participação dos conselheiros sem histórico de participação revela que estes, ao se inserirem no processo participativo como conselheiro de escola, iniciam essa atuação voltados à defesa de interesses

particulares, focalizados mais diretamente no atendimento dos interesses que envolvem seus filhos. Sua permanência nesse processo participativo, que também é educativo, cria condições para que eles passem a atuar na defesa de interesses coletivos. Nesse sentido, o Conselho Escolar se apresenta como espaço que pode proporcionar o desenvolvimento da consciência crítica de que fala Paulo Freire. Os dados para esta pesquisa foram obtidos por intermédio da consulta e da análise de vários documentos da Secretaria Municipal de Educação – SME, referentes às ações democratizantes elaboradas pelo município de Suzano – SP, no período entre 2005 e 2009, e de entrevistas com doze conselheiros de escola, que atuaram no mesmo período.

Silva (2012), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, defendeu a dissertação **A instituição do Conselho Escolar: quando o imaginário social se diz democrático**. A autora disse que é possível inferir que a participação da comunidade na gestão da escola é cada vez mais presente e defendida nos discursos acadêmicos, nas leis, nas políticas públicas implementadas. O Conselho Escolar é tido por algumas legislações como um dos possíveis caminhos para a participação da comunidade escolar e local na gestão da escola. A realidade demonstrada através de pesquisas revela que ainda há uma expressiva distância entre essas determinações legais e a experiência cotidiana da escola. A questão cultural e política é um fator de problemas, pois está permeada de características como o autoritarismo, o clientelismo, o patrimonialismo e a hierarquia, aparentemente o Conselho Escolar não rompe com essa estrutura. Apesar de ser reforçado como mecanismo imprescindível para uma gestão democrática, os estudos evidenciam os seus limites como instrumento aglutinador ou mobilizador de práticas democráticas. A própria institucionalização desse “instrumento” veio de cima para baixo. Os dados para este estudo foram obtidos através de matérias de jornais, legislações e bibliografias específicas, atas do Conselho de Integração Sócio-educativo, atas da Câmara dos Vereadores e entrevistas com representantes do governo, do sindicato e das escolas.

Mendes Neta (2013), Universidade Federal da Bahia – UFBA, Faculdade de Educação – FACED, Programa de Pós-Graduação em Educação, defendeu a dissertação **Conselhos Escolares na rede municipal de ensino de Salvador: organização, dinâmica e funcionamento**. A autora assinalou a timidez ou quase



nenhuma participação dos pais em termos de efetividade. Segundo relatos dos professores, eles falam pouco, quase nunca se posicionam. Com certeza, os frágeis capitais cultural, escolar, social e econômico contribuem para que o segmento 'pai' adote uma atitude passiva, conformista, não tendo voz, nem vez. O poder e a socialização deste parece ser o entrave, o grande dificultante. Os capitais, ainda em déficit do segmento 'pai', são "moedas" necessárias para um caminhar cidadão, sendo que o contrário se materializa na concentração do poder real, e concessão em altíssimo valor de poder simbólico ao segmento professor, e mais ainda ao membro nato, o diretor. Neste trabalho optou-se pela pesquisa do tipo descritivo-explicativa no campo da abordagem qualitativa, como também utilizou-se a entrevista individual semiestruturada com o segmento professor.

Monteiro (2013), Universidade Federal da Paraíba, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado em Educação, defendeu a dissertação **Gestão Escolar Democrática: a participação dos Conselhos Escolares na rede municipal de Campina Grande – PB**. A autora percebeu, nos Conselhos Escolares pesquisados, práticas participativas restritas, em que predomina um clima de ritualismo e formalidades. O Conselho se reúne para referendar as decisões tomadas pelo gestor da escola, caracterizando-se como um aparelho da gestão escolar, minimizando suas possibilidades de se constituir como instrumento de democratização da escola. Os gestores e o segmento dos professores, dispõem de maior efetividade nas decisões e deliberações. Os segmentos de funcionários, alunos e pais apresentam uma participação passiva, resumida a referendar as decisões tomadas pela gestão da escola, bem como demonstram desconhecimento acerca das atribuições do Conselho Escolar. Observou-se também que não existe o compartilhamento de decisões e nem a socialização de informações para todo o conjunto da escola. Os seguimentos que mais são excluídos desse processo são os dos pais e dos alunos. Em relação aos professores, muitos demonstram desinteresse em participar das decisões, principalmente pela falta de tempo disponível para tal empreendimento. Não há a percepção clara do papel do Conselheiro e nem da importância de sua participação nas reuniões, construindo uma cultura de participação no interior da escola. O procedimento metodológico compreendeu estudos bibliográficos, documentais e pesquisa de campo de natureza qualitativa, valorizando os aspectos descritivos e as percepções para focalizar o particular como elemento de uma totalidade, procurando

compreender os sujeitos envolvidos em seu contexto, adotando uma abordagem histórico-dialética, pois possibilita a apreensão da realidade em suas múltiplas determinações. Para a coleta e a análise dos dados, foram aplicadas as seguintes técnicas de pesquisa qualitativa: a observação participante, a aplicação de questionários semiestruturados e a análise documental, que incluiu a consulta às legislações, nacionais e locais e às Atas de reuniões dos conselhos.

Ramos (2013), Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Educação, defendeu a dissertação **Conselho Escolar e Gestão Democrática: análise da participação dos conselheiros nas escolas municipais de São Carlos – SP**. A autora ressaltou que a análise dos questionários respondidos pelos conselheiros representantes dos vários segmentos (diretores de escola, professores, servidores e pais de alunos) confirma os indícios de relações hierárquicas bastante presentes, de várias naturezas. Ou seja, mesmo entre os conselheiros as relações têm sido marcadas por um desequilíbrio de poder, associado muitas vezes ao desnível quanto ao domínio de certas informações ou conhecimentos. 100% das respostas aos questionários, incluindo todos os segmentos, indicam como altamente negativo, em termos de participação, o desequilíbrio de poder, nas suas diversas formas de manifestação. Nota-se que os segmentos representados pelos profissionais da escola, sobretudo diretores e professores, têm muito mais informações, por exemplo, e, conseqüentemente, poder, do que os demais segmentos, como os servidores e, principalmente, os pais dos alunos.

Barcelli (2014), Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Centro de Educação e Ciências Humanas – CECH, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, Departamento de Educação – Ded, defendeu a dissertação **Função, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares: participação e processos democráticos**. A autora destacou que as iniciativas de fortalecimento de programas, como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) do Ministério de Educação e Cultura (MEC), contribuem para que práticas de participação sejam fortalecidas nas escolas. Este programa visa estimular a implantação dos Conselhos Escolares nas escolas públicas brasileiras, o qual, através de material didático específico e de formação continuada, presencial e a distância, objetiva capacitar técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação, bem como conselheiros escolares, segundo as exigências dos sistemas

de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação comprometidos com gestão democrática. Obviamente que, de acordo com a autora, esses programas não são autossuficientes, visto que princípios democráticos não são decretados, mas construídos. O desejo dos envolvidos com a escola em transformar práticas centralizadoras e clientelistas em práticas democráticas é o primeiro passo para que seus espaços de deliberações sejam fortalecidos e, com eles, momentos de vivência democrática. Esses colegiados exercem articulação na escola e propicia incentivo de participação. Apesar disso, no Brasil, os indivíduos não se caracterizam por uma participação política significativa em qualquer espaço da sociedade. Sabe-se que ainda existem obstáculos que dificultam a transformação dos ideais conquistados legalmente em práticas democráticas. Essa dificuldade pode provir da forma como se estrutura o Estado brasileiro, mas há alguns movimentos da sociedade civil, como os Grupos de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE), em constituição, que pretendem transformar esse ethos pouco envolvimento político nas deliberações coletivas. O GAFCE surgiu a partir da interlocução entre os consultores da PNFCE, ao buscarem resposta para a construção de uma organicidade maior de participação no Brasil. Este grupo intenciona instituir e fortalecer os Conselhos Escolares, ao promover mais participação nas deliberações educativas e viabilizar atuação política livre da subordinação às políticas partidárias. Certifica-se, deste modo, que o estabelecimento do GAFCE não procede de uma institucionalização, pois ele se dá pela atuação da sociedade civil para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, mobilizando indivíduos para a práxis política.

Carozzi (2015), Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Centro de Educação, Comunicação e Arte – CECA, Programa de Pós-Graduação em Educação, nível de mestrado – PPGE, defendeu a dissertação **Organização e Gestão Escolar: uma análise do Conselho Escolar na rede pública municipal de Cascavel**. A autora assegurou que o Conselho Escolar em Cascavel ainda anda em descompasso entre as partes envolvidas, visto que, por meio do resultado da pesquisa de campo, foi possível verificar que, em geral, a participação é um tema ainda polêmico, pois a direção da escola revela a preocupação com a falta de envolvimento da comunidade escolar, em especial, dos pais. Enquanto que os conselheiros, do segmento dos pais, compreendem a importância do seu envolvimento, entretanto, não encontram sentido em uma participação limitada

devido à legislação. Dessa forma, inicia-se uma desmotivação que reflete na falta de participação, fato que já está ocorrendo mesmo em um espaço curto de tempo da implantação do Conselho Escolar. Observa-se também que, nas escolas mais carentes, a participação da família é mais restrita e, além de diversos problemas sociais, não possuem conhecimento dos seus direitos e não se reconhecem capazes de, ao menos, participar de reuniões.

Peres (2016), Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, Campus de Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras, Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, defendeu a tese **Gestão Democrática e Conselhos de Escola no município de Araraquara – SP**. A autora observou que a compreensão de gestão presente na rede municipal de Araraquara, por parte dos dirigentes, resume-se ao mero cumprimento de requisitos legais, sem características de um processo participativo, consultivo e deliberativo, o que reflete a visão patrimonialista que há sobre a gestão escolar. Haja visto que, mesmo com a implantação da Coordenadoria Executiva de Gestão Democrática (Portaria Municipal nº 22.058/2013), o Conselho Escolar mantém um viés tecnocrata e burocrático. Durante o período da pesquisa, aproximadamente doze meses, acompanhou-se reuniões mensais dos Conselhos Escolares, analisou-se as atas das reuniões destes e o resultado das entrevistas aplicadas aos diretores de escola.

Sousa (2016), Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, defendeu a dissertação **Análise da atuação do Conselho Escolar em uma escola da rede municipal de Manaus**. A autora salientou que a realidade das escolas municipais e também estaduais, em todos os estados do Brasil, é a mesma, ou seja, gestão não participativa disfarçada de gestão democrática, o que faz com que os benefícios que poderiam ser colhidos nas escolas públicas, sejam tolhidos pelo despotismo de muitos gestores que querem centralizar o poder em torno de si, e de equipes pedagógicas que se encarregam de tudo, menos de sua função real na escola. O Brasil e o Amazonas, mais especificamente, estão longe de alcançar essa “modernidade”, que só pode ser observada em outros países. Este trabalho baseou-se na metodologia qualitativa. Para tanto, utilizou-se entrevista semiestruturada, análise de documentos oficiais referentes à criação e regulamentação dos Conselhos Escolares e de pesquisas bibliográficas relacionadas ao objeto de estudo.

Buraki (2017), Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Centro de Educação, Comunicação e Arte – CECA, Programa de Pós-Graduação em Educação, nível de mestrado – PPGE, defendeu a dissertação **A gestão democrática e os Conselhos Escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel – PR: implantação, limites e possibilidades**. A autora ressaltou que a Gestão Democrática atua com características mercadológicas e reguladoras, apontando que a desconcentração ocorre por meio das tarefas formais em torno da burocracia para os Conselhos Escolares, limitando suas funções à participação e à tomada de decisões apenas sobre os recursos financeiros. Ela ainda destaca, entre várias dificuldades, a ausência de participação da comunidade escolar nas reuniões e nos processos de eleição, bem como a falta de conhecimento de suas atribuições, o que desencadeia uma participação fragmentada e desconcentrada para atualizar dados e fazer a transparência dos recursos descentralizados à escola. Para chegar a estes resultados, a autora analisou as atas das reuniões dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais de Cascavel – PR, bem como os questionários semiestruturados, aplicados aos Diretores Escolares, membros natos nos Conselhos Escolares implantados pela Lei Municipal nº 6.116/2012. Foi realizada a análise de conteúdo das respostas dos questionários, o que resultou na compilação dos dados em gráficos, em tabelas e em quadro referencial.

Martins (2017), Universidade de Juiz de Fora, CAEd – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, defendeu a dissertação **Estudo da efetiva participação do colegiado em uma escola estadual de Três Pontas – MG**. A autora percebeu que o comportamento dos membros do colegiado está aquém do que se espera do desempenho de um representante da comunidade escolar, pois a participação dos membros se resume basicamente a estar nas reuniões e assinar documentos que lhes são mostrados. Observando com criticidade a participação de cada membro, é possível notar que a maioria deles trata as reuniões como mais um compromisso e que poucos participam efetivamente das mesmas. Esta postura denota o costume em fazer parte de uma gestão centralizadora e que a tomada de decisões fica focada na opinião e anseios de um membro só: o gestor escolar. Para a realização deste trabalho, foi utilizada a pesquisa qualitativa, devido aos recursos materiais, temporais e pessoais disponíveis. A pesquisadora também fez uma observação participante. Ao participar

das reuniões e sendo membro do Conselho Escolar da escola estudada, ela pôde acompanhar o processo desde a convocação para as reuniões, detalhando como esta se dá, assim como os devidos trâmites legais. Utilizou-se o método diário de campo e as reuniões foram gravadas. Também, lançou-se mão de entrevistas, como forma de coletar informações sobre a opinião dos profissionais relacionados à atuação dos colegiados. Para examinar os dados alcançados com as respostas do questionário, foi aplicado o método da tabulação simples.

Souza (2017), Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, defendeu a dissertação **O funcionamento efetivo do Conselho Escolar como prática de gestão democrática**. A autora constatou a existência de alguns desafios que impossibilitam a atuação do Conselho Escolar como prática de uma gestão participativa. Dentre esses desafios, destacam-se: a existência de um Conselho Escolar que não atende sua finalidade de promover a gestão democrática dentro da escola e de conselheiros que não conhecem suas atribuições nem as funções do Conselho, bem como sua real importância. Para confeccionar este trabalho, utilizou-se a pesquisa qualitativa. Foram feitas análises documentais e realizadas entrevistas semiestruturadas com os membros do Conselho Escolar.

Para se analisar o quadro supracitado, foi de fundamental importância resgatar, de modo pontual, a trajetória da legislação educacional brasileira. A história da educação no Brasil registra três Leis de Diretrizes e Bases. A primeira, Lei 4.024/61, teve como eixo de discussão a defesa da presença da instituição privada nas atividades de ensino. A segunda, Lei 5.692/71, pautou-se pela reforma universitária e pela atualização e expansão do ensino fundamental e do colegial. A terceira, Lei 9.394/96, procurou garantir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica.

Assim, foi possível verificar que, dentre os dezoito trabalhos selecionados, existem trabalhos anteriores e posteriores à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – nº 9.394/96). No entanto, no que concerne ao objeto da presente dissertação, isto é, às atribuições e à efetiva participação dos membros colegiados, há unanimidade de que, nos trabalhos arrolados, os problemas enfrentados pelos conselheiros permanecem os mesmos, independentemente do ano da realização daqueles. Embora a LDBEN atual traga no seu corpo toda uma orientação jurídica e

pedagógica no sentido de valorizar a gestão democrática e a participação de todos os membros envolvidos no modus operandi escolar (diretores, coordenadores, professores, alunos, funcionários e comunidade escolar e local), na prática esta orientação não se concretiza, resultando no puro cumprimento burocrático e ritualístico. O espaço escolar vem de longa data se negando a concretizar a socialização da comunidade escolar e local, bem como o despertar da consciência, individual e coletiva, no âmbito político (FERNANDES, 1989).

Observou-se que os Conselhos Escolares podem se tornar uma questão secundária diante de ações preocupadas apenas com bons desempenhos na educação, as quais priorizam resultados e recursos financeiros, ao preterir a viabilização do processo da gestão democrática da educação. Também foi significativo notar que os princípios democráticos devem ser construídos e não simplesmente decretados de maneira vertical, para que haja possibilidades de transformação dos ideais conquistados legalmente em práticas democráticas. Outro ponto essencial salientado, concerniu à participação dos pais, funcionários e alunos, os quais muitas vezes desconhecem os seus direitos e quase nunca se posicionam diante das questões apresentadas nos Conselhos, pois são frutos de frágeis capitais cultural, escolar, social e econômico, configurando uma participação passiva e conformista. Ainda, pôde-se observar que é habitual entre os membros do Conselho assinarem documentos sem que tenham participado das decisões que levaram à confecção destes, cristalizando práticas restritas, caracterizadas pelo formalismo. Tal fato propicia um desequilíbrio de poder entre os colegiados, pois os diretores e os professores ao possuírem mais informações, muitas vezes corrompidas pelo domínio ideológico imposto pela lógica reprodutora capitalista opressora, conseqüentemente, detêm mais poder de participação e de deliberação. No entanto, notou-se que o segmento referente aos professores também sofre prejuízos quanto à participação, por não terem boas condições profissionais, número de escolas e carga horária excessivos, e uma formação profissional precarizada, mero reprodutor e transmissor neutro da cultura letrada, sem formação política que o respalde como cidadão participante da sociedade democrática e capitalista (FERNANDES, 2019). Todos estes fatores resultam em uma fraca participação e, até mesmo, no desinteresse total por parte da comunidade escolar.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através dos resultados obtidos, a partir dos dezoito trabalhos analisados, comprovou-se a afirmação, considerada como hipótese na introdução desta pesquisa, de que os membros colegiados, na sua maioria, não conhecem as atribuições que lhes são próprias e não exercem a efetiva participação nos Conselhos Escolares das escolas públicas brasileiras. Tal ocorrência foi certificada em vários Estados do Brasil, nos quais as dissertações e as teses analisadas foram realizadas.

Malgrado os artigos 205 e 206 da Constituição Brasileira Federal de 1988 (CF), o artigo 14, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o parecer nº 67 do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE), a 19ª meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), a questão do colegiado escolar está longe de se concretizar, no sentido estrutural e comportamental, no interior das unidades escolares brasileiras. Mesmo porque, na sociedade brasileira contemporânea, banalizar e transgredir as leis tornou-se um dado cultural. Vale ressaltar que o próprio MEC não tem demonstrado interesse em manter o vigor do PNFCE, pois a sua divulgação beira o extremo amadorismo e não atinge o alvo a que se propôs.

Ademais, verificou-se que a denominada gestão democrática ainda carrega fortes práticas centralizadoras e clientelistas, muitas vezes vinculadas e subordinadas às políticas partidárias. Tal gestão se reduz, amiúde, a preocupações mercadológicas e reguladoras, bem como a emulações das avaliações externas, postergando, assim, o processo de formação político-participativa da comunidade escolar. Esta postura política resulta em consequências desastrosas para o que deveria ser o objetivo primordial da escola pública, ou seja, a robustez da prática pedagógica, pois se não há o funcionamento real dos órgãos colegiados, não há, evidentemente, um Projeto Político Pedagógico (PPP) que escape do mero cumprimento legal. É fato a prática falaciosa, quando se trata deste projeto. Outro ponto essencial a se destacar, é a necessidade de se reconhecer a escola enquanto instituição pública, pois muitos gestores se apropriam e deixam se apropriar deste espaço público, configurando-o como patrimônio privado, expropriando a comunidade escolar de um locus de socialização, conscientização política e,



portanto, de cidadania.

Os trabalhos analisados constataram a ausência de participação da comunidade escolar nas reuniões e nos processos de deliberação, mas não aprofundaram de modo a buscar os fatores determinantes desta ausência. No entanto, não é difícil elocubrar que as péssimas condições socioeconômicas da maioria da população brasileira, marcada por uma intensa desigualdade social que a caracteriza e aprofundada pelo atual governo federal, são responsáveis pela privação dos direitos políticos e sociais. Especificamente, em se tratando de Conselhos Escolares, este quadro oferece elementos para afirmar que as famílias carentes possuem uma participação mais restrita, devido o desconhecimento dos seus direitos, resultado da baixa qualidade dos seus capitais cultural, escolar, social e econômico. Este contexto faz com que a função deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora dos conselheiros seja inócua, visto a maioria destes não compreenderem a razão de tais competências, corroborando a tradição cultural brasileira de caráter cerrado, elitista e exclusivo. Não há disposição legítima para se viabilizar verdadeiramente a formação dos membros dos Conselhos Escolares e quando há a participação destes, ela se circunscreve em um simples ato ritualístico.

O maior dos problemas existentes é o fato de que o conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, deslocado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais sua face burocrática do que sua inspiração democrática (PARO, 1999, p. 210).

A sociedade brasileira carece de relações horizontais, solidárias e de cooperação na maioria dos âmbitos sociais, o que provoca um desequilíbrio de poder e obstaculiza o desenvolvimento de uma sociedade saudável, coesa e capaz de ter claro um espírito de pertencimento nacional, onde os interesses coletivos estejam acima dos corporativos. Onde os profissionais da educação sejam valorizados, capacitados e tenham condições dignas de trabalho, assim como os demais profissionais que compõem os variados quadros da sociedade, para poderem concretizar a importância do seu papel na construção de um país sólido, ético e equânime para todos os seus segmentos sociais.

Outro ponto crucial que alguns trabalhos analisados salientaram, refere-se ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Eles registraram as dificuldades de implementação do Programa, visto a Secretaria de Educação Básica,

do Ministério da Educação, justificar a ausência de apoio técnico e atendimento em âmbito nacional, devido o número reduzido do quadro de funcionários, como também a transferência de técnicos ligados ao Programa para outros setores da secretaria.

Na seção 2.2, Abordagem Histórica da Política Educacional Brasileira, página 32 do presente trabalho, salientou-se que a política educacional brasileira caracteriza-se pela descontinuidade na implementação do sistema. Órgãos públicos gastam somas vultosas para lançar projetos sem solução de continuidade e aperfeiçoamento. Os recursos públicos são malbaratados de acordo com os interesses políticos, não há o mínimo respeito com os contribuintes. Na administração pública ainda é muito presente a política de governo, em detrimento da política de estado. Este quadro é visível na administração atual do Ministério da Educação (MEC), onde o governo de extrema direita apropria-se de um órgão público ao sabor da sua indigência intelectual e gerencial.

Deste modo, faz-se necessário evidenciar que uma população sem escola de qualidade não desenvolve o ethos de participação, de coletividade e de politização. Uma escola estruturada não resolve todos os problemas da sociedade, mas ela faz com que a resolução destes seja responsabilidade de cada cidadão. Assim, desenvolve-se a noção de pertencimento social, o que é essencial para o fortalecimento das instituições que organizam e estruturam a vida em sociedade.

## REFERÊNCIAS

- APPLE, M. **Educação e poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- ARANHA, M.L.A. **História da Educação e da Pedagogia**. São Paulo: Moderna, 2006.
- ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury, Brasília: UnB, 1989, 317p.
- AZEVEDO, F. **A transmissão da cultura**. Parte 3ª da 5. ed. Brasília: INL, 1976.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 1 e 2, 1998.
- BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- BRANDÃO, C.R. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – de 05 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas SA, 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública / elaboração Genuíno Bordignon**. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação/PNE** (Lei 13.005/14). Brasília: Casa Civil da PR/Subchefia para assuntos jurídicos, 2014.
- CAMPENHOUDT, L.; QUIVY, R. **Manuel de recherche en sciences sociales**. Paris : Dunod, 1995.
- CAMPOS, A.M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CANOTILHO, J.J.G [et al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013
- CAREGNATO, R.C.A.; MUTTI, R. Pesquisa Qualitativa: Análise de Discurso versus Análise de Conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**. Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez. 2006.
- CHAIA, J. **Financiamento escolar no segundo império**. Marília: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, 1965.

COMENIUS, J.A. **Didática Magna**. Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

DALLARI, D.A. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FERNANDES, F. **A formação política e o trabalho do professor**. Marília: Lutas anticapital, 2019.

\_\_\_\_\_. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza/CE: Universidade Estadual do Ceará, 2002. Apostila.

FREIRE, P. **Política e educação**. Indaiatuba: Villa das Letras Editora, 1993.

FREITAG, B. **Escola, Estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980.

GERHARDT, T.E.; SILVEIRA, D.T. (Org.) **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **A filosofia explica Bolsonaro**. São Paulo: LeYa, 2019.

\_\_\_\_\_. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Educação Escolar Brasileira: história, política e filosofia da educação [versão prévia]**. 2001. Disponível em: <<http://www.miniweb.com.br/educadores/artigos/pdf/introdu-educ-bra.pdf>>. Acesso em dezembro 2019.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 2. Rio de Janeiro, Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_, **A. Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GUARINELLO, N.L. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C.B. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

HOBSBAWN, E.J. **Mundos do trabalho**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público.** São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBÂNEO, J.C. Concepções e práticas de organização e gestão da escola: considerações introdutórias para um exame crítico da discussão atual no Brasil. **Revista Española de Educación Comparada.** Madrid, Espanha, n. 13, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia e pedagogos para quê?** 12 ed. São Paulo: Cortez, 2010

\_\_\_\_\_. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar.2016.

LIBÂNEO, J.C. [et al.]. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2009.

LÜCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática.** Petrópolis/RJ: Vozes, 2010 a.

LÜCK, H. [et al.]. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** Petrópolis/RJ: Vozes, 2010 b.

MARCÍLIO, M.L. **História da escola em São Paulo e no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MARTINS, C. **O que é política educacional.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

MARX, K. A guerra civil na França. In: MARX e ENGELS, **Textos 1.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: **Contribuição para a crítica da economia política.** Lisboa: Estampa, 1973.

MINAYO, M.C.S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MINTO, L.W. Glossário do HISTEDBR. Campinas, SP, 2008. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em 09 de abr. de 2019.

NOGUEIRA, T.J.A.M.; GOMES, A.J. Organização do Sistema Educacional Brasileiro: um olhar dos alunos dos Cursos de Licenciatura da UFPI. In: **IV Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI: A pesquisa como mediação de práticas socioeducativas.** Teresina: EDUFPI, 2006, v. 1, p.1-12.

PARO, V.H. **Crítica da estrutura da escola.** São Paulo: Cortez, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação.** São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Cortez, 2016b.

\_\_\_\_\_. O conselho de escola na democratização da gestão escolar. In: BICCUDO, M.A.; SILVA JÚNIOR, C.A. da (Orgs.). **Formação do educador: organização da escola e do trabalho pedagógico.** São Paulo: UNESP, 1999, v. 3., p. 209-218.

PIMENTA, S.G.; PINTO, U.A. (org.) **O papel da escola pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Edições Loyola, 2013.

POULANTZAS, N. **Fascismo e ditadura.** São Paulo: Martins Fontes, 1978.

RIBEIRO, D. **Sobre o óbvio.** Marília: Lutas Anticapital, 2019.

ROUSSEAU, J.J. Emílio ou da Educação. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SAES, D.A.M. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 15, n. 42, maio/ago., 2001.

\_\_\_\_\_. **República do capital / Capitalismo e processo político no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, P.S.M.B. **Guia prático da política educacional no Brasil: Ações, planos, programas e impactos.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SÃO PAULO. **Cartilha Conselho de Escola.** São Paulo: Secretaria da Educação do Estado, 2014.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC – Campinas.** Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

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

SILVA, T. T. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias de currículo.** Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

SOUZA, R.F. Espaço da educação e da civilização: origens dos grupos escolares no Brasil. In: SAVIANI, D.; ALMEIDA, J.S.; SOUZA, R.F.; VALDEMARIN, V.T. **O legado educacional do século XIX.** Campinas: Autores Associados, 2006, p. 35-84.

TEIXEIRA, A.S. Natureza e função da administração escolar. In: \_\_\_\_\_ et al. **Administração escolar.** Salvador: Anpae, 1968, p. 9-17.