

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS
CAMPUS DE RIO CLARO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JEFFERSON ALVES DA ROCHA

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL NAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS LOCAIS: A REDE MUNICIPAL DE RIO CLARO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Biociência do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/ Câmpus de Rio Claro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Educação: Políticas, Gestão e o Sujeito contemporâneo.

Orientadora: Profa. Dra. Áurea de Carvalho Costa.

RIO CLARO-SP

2016

379.81 Rocha, Jefferson Alves
R672a A gestão democrática como estratégia neoliberal nas
políticas educacionais locais: a rede municipal de Rio Claro /
Jefferson Alves Rocha. - Rio Claro, 2016
117 f. : il., quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Áurea de Carvalho Costa

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Política pública
educacional. 3. Gestão escolar. 4. Cidadania. 5. Participação
social. I. Título.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL NAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS LOCAIS: O CASO DE UMA REDE
MUNICIPAL DO INTERIOR DE SÃO PAULO

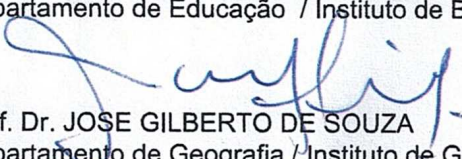
AUTOR: JEFFERSON ALVES DA ROCHA

ORIENTADORA: AUREA DE CARVALHO COSTA

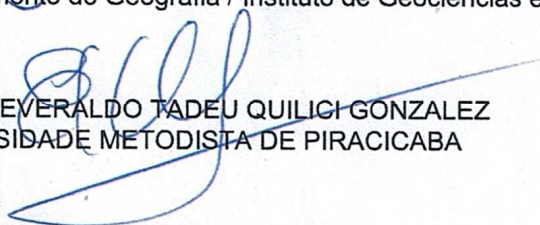
Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Mestre em EDUCAÇÃO, pela
Comissão Examinadora:



Profa. Dra. AUREA DE CARVALHO COSTA
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro



Prof. Dr. JOSE GILBERTO DE SOUZA
Departamento de Geografia / Instituto de Geociências e Ciências Exatas - UNESP/ Campus de Rio Claro



Prof. Dr. EVERALDO TADEU QUILICI GONZALEZ
UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA

Rio Claro, 05 de setembro de 2016

TÍTULO ALTERADO PARA: A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL NAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS LOCAIS: A REDE MUNICIPAL DE RIO CLARO.

DEDICATÓRIA

Aos educadores e educadoras que, apesar das condições hostis de trabalho e de uma crescente desvalorização profissional, têm contribuído na transformação do sujeito singular em sujeito histórico.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à família: João (meu pai), Jesse e Jader (irmãos), Dani e Júlia (cunhada e sobrinha) pelo apoio incondicional – mesmo que distantes – sobre o prosseguimento dos meus estudos, dando força nos momentos que mais precisei. Especialmente, minha mãe Vera, amor incondicional pelo exemplo de humildade ímpar. Minha motivação para percorrer todos os percalços da vida com a mesma simplicidade e perseverança em tudo que faz e para todas ações com as pessoas ao seu redor: meu orgulho maior!

Aos “manos das antigas”, sem dúvida, um exemplo do que é a verdadeira amizade. Aos que ainda estão presentes em vida e aos que foram longe demais, nas conversas, nas brincadeiras, nos aprendizados e nas malandragens da periferia em São Paulo, a camaradagem nos momentos de altos e baixos, no proceder sempre com humildade para entrar e sair de qualquer lugar. Até hoje, firme e forte, parte dos meus princípios e no meu trilhar.

As pessoas que, de modo geral, ajudaram no avançar dos meus estudos pelo interior de São Paulo ao longo de sete anos e que, com certeza, são parte da minha trajetória histórica. Pessoas dos mais diversos lugares, cidades, estados, ligadas ou não com a área da educação, atuantes ou não nos movimentos sociais, mas que de uma forma ou de outra, proporcionaram conversas engrandecedoras, sob os mais variados pontos de vista e que considero muito importante como parte da minha formação humana.

À minha orientadora, “minha tia”, ao longo destes sete anos por proporcionar inúmeros conhecimentos com vistas para uma formação política educacional, sobretudo emancipadora. Entretanto, por todo esse tempo, me aguentar nas sucessivas orientações, grupos de estudo, militâncias políticas, manifestações, greves e por aí afora, com a mesma amizade e o companheirismo de modo ímpar em todas essas caminhadas.

RESUMO

O presente trabalho discute a gestão democrática da escola como política pública para a classe trabalhadora, na atual conjuntura e diante dos novos processos de racionalização produtiva. A partir dos conceitos de Estado e democracia, apreendemos sobre o neoliberalismo enquanto estratégia política oficial adotada no Brasil na década de 1990 e que apresenta o princípio da gestão democrática como fundamental no processo de democratização das políticas públicas educacionais. Tendo como referencial teórico-metodológico o materialismo, histórico e dialético, discutimos o caráter estrito do Estado democrático de direito e da democracia representativa na atual conjuntura neoliberal ao difundir o escopo ideológico da liberdade política e da igualdade de condições na sociedade de classes. Na dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade, estes fatores têm representado decisivamente a instauração da nova hegemonia política da classe dominante no que tange o redimensionamento do seu domínio econômico, conseqüentemente, a organização política da sociedade ao ideário neoliberal. Nesse sentido problematizamos sobre a atuação da classe trabalhadora no processo de gestão escolar, no que tange a participação cidadã destes a partir dos Conselhos de Escola. Os procedimentos adotados nessa investigação foram as pesquisas bibliográficas, bem como as análises empíricas sobre o funcionamento dos conselhos escolares pertencentes à rede municipal de Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro. A fim de verificar como é desenvolvida a gestão democrática nas políticas educacionais locais, apreendemos como se dá a participação social da classe trabalhadora na ordem democrática neoliberal. Sob o pressuposto da luta de classes, analisamos a questão da cidadania e da participação social na medida em que são ressignificados para a classe trabalhadora, porém, entram em contradição com a ordem social estabelecida, o que nos permite discutir a real dimensão democrática destes direitos.

Palavras-chave: Estado; gestão escolar; cidadania; participação social.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the democratic management of the school as a public policy for the working class, in the current situation and on the new production process rationalization. Based on the concepts of state and democracy, grasp of neoliberalism as the official policy strategy adopted in Brazil in the 1990s and introduced the principle of democratic management as fundamental in the process of democratization of educational public policies. With the theoretical and methodological materialism, dialectical and historical, we discussed the strict character of the democratic rule of law and representative democracy in the current neoliberal environment to spread the ideological scope of political freedom and equal conditions in class society. In the dynamics of the relationship between state and society, these factors have decisively represented the establishment of new political hegemony of the ruling class in terms resizing of its economic domain, therefore, the political organization of society by neoliberal ideology. In this sense we question about the role of the working class in the school management process regarding citizen participation thereof from school boards. The procedures adopted in this investigation were the bibliographical research and empirical analysis on the functioning of school boards belonging to the municipal elementary school in the city of Rio Claro. In order to check how developed democratic management in local educational policies, we apprehend how is the social participation of the working class in the neo-liberal democratic order. Under the class struggle assumption, we analyze the question of citizenship and social participation in that are reinterpreted for the working class, however, come into conflict with the established social order, which allows us to discuss the real democratic dimension of these rights.

Key words: State; school management; citizenship; social participation

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANDE – Associação Nacional de Educação

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

APM – Associação de Pais e Mestres

CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade

CBE – Conferência Nacional de Educação

CE – Conselho de Escola

CF – Constituição Federal

CME – Conselho Municipal de Educação

DCN – Diretriz Curricular Nacional

EF – Ensino Fundamental

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração da Reforma do Estado

PCN – Parâmetro Curricular Nacional

SE – Secretaria da Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 – A conjuntura de reabertura política brasileira na década de 1980: a influência do neoliberalismo na constituição de um modelo de Estado na década de 1990.....	22
1.1. O Estado democrático de direito: pai e o demiurgo da democracia.....	23
1.2. A democracia como discurso ideológico da classe hegemônica: os escravos assalariados não estão para as democracias.....	35
1.3. A transição política nacional do regime ditatorial para a democracia e a estratégia neoliberal de democratização da escola pública.....	45
CAPÍTULO 2 – A redefinição das políticas educacionais: a gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.....	54
2.1. Participação social tutelada: as lutas entre os movimentos sociais e o Estado burguês por uma concepção de gestão democrática da escola.....	56
2.2. Os Conselhos de Escola como colegiados deliberativos.....	69
CAPÍTULO 3 – A gestão democrática do ensino e sua operacionalização por meio dos Conselhos de Escola.....	76
3.1. A legislação que disciplina os Conselhos de Escola no sistema municipal de Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro.....	77
3.2. O processo de coleta de dados.....	85
3.3. A análise dos Conselhos de Escola a partir das atas e das reuniões.....	87
3.4. Apontamentos sobre as reuniões do órgão colegiado nas escolas analisadas.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS.....	110

INTRODUÇÃO

“Como o Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns que são mediadas pelo Estado, adquirem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade dissociada da sua base real, na vontade livre. Do mesmo modo o direito é, por seu turno, reduzido à lei”.

KARL MARX

A presente pesquisa traz como objeto de estudo a gestão democrática da escola enquanto proposta de política pública, com vistas à organização do trabalho escolar até o nível das unidades escolares. Tomamos como base o Inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal de 1988 (CF\88) que define a gestão democrática como um dos princípios educacionais, assim como a ratificação do princípio nos artigos 14º e 15º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 1996 (LDBEN\96).

Ao partirmos do entendimento sobre a gestão democrática na forma de princípio e de orientação educacional, visamos aplicabilidade desta política pública nas políticas educacionais locais, a saber: a rede municipal de Ensino Fundamental (EF) da cidade de Rio Claro – cidade do interior de São Paulo – privilegiando a análise sobre as duas dimensões da discussão, de acordo com Dallari (1998) no que tange o aspecto jurídico e político sobre a gestão democrática na escola pública.

Nosso objetivo foi apreender como tem sido pensada a política pública na organização das unidades escolares, ademais, em que sentido tem sido desenvolvida na atual conjuntura, tendo em vista o Estado democrático de direito neoliberal.

Na dinâmica das relações entre o Estado e a escola, propomo-nos a refletir sobre os condicionantes políticos e ideológicos que permitiram a aplicação do princípio na gestão nas unidades escolares, a partir do estudo de caso sobre a política educacional na cidade de Rio Claro.

Desse modo verificamos em que sentido se dá a participação da comunidade escolar nos processos decisórios: o valor da presente discussão reside no fato de que, antes de tudo, os sistemas públicos de ensino, por serem gratuitos, atendem majoritariamente os filhos da classe trabalhadora, que é a que mais depende dos serviços do Estado para ter garantido o acesso aos direitos sociais como a previdência, a saúde, a educação, ao lazer e a cultura. Assim, quando se propõe a democratização da gestão escolar, é a classe trabalhadora que ganha voz e voto nas deliberações sobre a educação pública, gratuita, laica e obrigatória, desde as unidades escolares.

A partir destes indicativos entendemos que o presente trabalho é de grande relevância social, sobretudo para além da contribuição ao debate teórico sobre a temática em questão na medida em que atual conjuntura são discutidos o papel do Estado na educação nacional, ao mesmo tempo em que são estabelecidas outras normatizações educacionais de acordo com as orientações neoliberais. Isso tem apresentado uma implicação no que tange o redimensionamento das políticas educacionais a partir do Estado democrático de direito, ou seja, o processo da gestão escolar pela sociedade civil – como ativa na organização da educação nacional.

Esse fator nos permite discutir, então, a qualidade desta participação política no âmbito escolar, tendo em vista o retrospecto fundamental da sociedade cindida em classes: a classe burguesa, que detém o controle político sobre os objetivos e as normatizações referentes à política educacional; a classe trabalhadora, que reproduz as concepções dominantes no processo de organização da gestão escolar.

Para tanto aprofundamo-nos nesta discussão a partir das práticas de gestão educacional em escolas públicas de Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro, tendo em vista a conjuntura pós 1990 quando a estratégia neoliberal é assumida como oficial no Brasil, implicando, assim, na reforma do Estado.

A nossa hipótese de trabalho é a de que a gestão da escola envolve algumas contradições: ao mesmo tempo em que são ampliadas as

possibilidades de participação social da classe trabalhadora no processo de organização educacional, a atuação política destes tem colaborado para a consolidação de um modelo gestor neoliberal; no que tange o estabelecimento de uma igualdade e liberdade jurídica, ocorre a burocratização das relações democráticas no interior da escola e que não demandam um real compartilhamento do poder entre o gestor e a comunidade escolar.

Entretanto, propomos como discussão inicial o entendimento sobre os conceitos de Estado e democracia, a fim de apreender a natureza liberal destes conceitos historicamente fundamentados e os desdobramentos da hegemonia política pela classe burguesa ao longo da história, a partir da consolidação de tais conceitos, na tomada do controle poder político em relação à classe trabalhadora.

As abordagens conceituais justificam-se como fundamentais para a explicitação da hipótese e, a partir da apreensão da sociedade como uma instância submetida à luta de classes, abordamos os embates históricos desenvolvidos na instância política, decorrentes de disputas por diferentes formas de regulação social e ideológica.

Sobre o conceito de Estado, pontuamos o momento histórico de proposição do Estado enquanto um mecanismo para arbitrar os diferentes interesses da vida comum e coletiva dos homens, segundo Bobbio (1994) como produto da razão e da sociedade racional. Contudo, do estabelecimento desta instância política como árbitro dos interesses privados de indivíduos ou de grupos, na totalidade social não de forma neutra, mas, associada aos interesses da classe burguesa. De acordo com Costa (2013) sendo o instrumento de domínio econômico e de direção ideológica da classe na tomada do poder político e no controle da sociedade.

Quanto ao conceito de democracia, a nossa finalidade é extrair o entendimento sobre a participação social a partir do modelo político em questão e no qual tem sido, historicamente, apresentada como a mais legítima. Contudo, observamos que tal entendimento tem sido proposto sob o caráter representativo e indireto, ademais, forjado na justificativa de que em tal modelo se realiza uma maior justiça social e com vistas para o bem comum (ARISTÓTELES, 1985).

O exame acerca das fundamentações históricas supracitadas possibilitou, também, compreender a ressonância destes conceitos no processo de democratização e de reforma do Estado, desenvolvido no cenário político nacional a partir da transição de um regime militar-autoritário para a democracia.

Procuramos extrair do momento histórico as discussões envolvendo a proposta de redemocratização das políticas sociais, assim como os embates entre os movimentos da classe e o governo federal no que tange à proposta da gestão democrática enquanto princípio constitucional e política pública para o âmbito educacional.

A partir disso, discutimos a gestão democrática da escola a partir do marco da Constituição Federal de 1988 e sua ratificação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, procurando trazer o entendimento para o trabalho de pesquisa sobre

[...] o contexto em que foi elaborada e o texto resultante. O contexto, pelo fato de as condições históricas vigentes permitirem iluminar os atores em conflito e compreender os condicionamentos acerca de seu alcance. Seu texto, por representar a condensação da relação de forças entre os projetos em disputa e por informar sobre seu sentido jurídico [...] (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2001, p. 7).

Nesse sentido, propusemos a verificação, também, da influência neoliberal na proposta de gestão escolar a partir do retrospecto de crise econômica mundial e do modelo de Estado na década de 1970, apresentando como agravantes a crise estatal em gerir políticas públicas na área social de forma mais racionalizada e o processo de abertura dos objetivos mercadológicos internacionais.

Do processo de transformação dos direitos sociais em serviços, a serem oferecidos tanto pelo Estado como pela iniciativa privada, destacamos a influência neoliberal que passou a reformular sobremaneira o planejamento e a administração das instituições públicas nas décadas seguintes, consequentemente, aumentando a dependência das parcerias público-privadas e o processo de gestão empresarial sobre as instituições públicas.

Das determinações político-ideológicas da classe burguesa em relação ao proletariado, partimos da hipótese de que o princípio da gestão democrática

se trata de uma síntese das múltiplas determinações históricas, ao ser estabelecida uma forma de atuação específica da classe trabalhadora no processo de gestão escolar, pelo pressuposto de que no capitalismo ocorre a naturalização da propriedade privada das forças produtivas pela classe burguesa e isso determina as relações sociais de produção e de exploração da classe trabalhadora, constituindo-se aí o cerne da luta de classes (MARX, 2008; MARX; ENGELS, 2010).

A partir disso indagamos se a política pública tem servido à reprodução das contradições sociais ou se tem representado um avanço no que se refere à igualdade de condições entre as classes, em tal processo.

Na dinâmica das relações entre o Estado e a escola, esta última tem representado como *lócus* de disputa de classes à medida que nela passam a ser desenvolvidas as concepções dominantes sobre participação social e cidadania. Ademais, na atual conjuntura, ela tem sido considerada também como a “[...] instituição da sociedade política, ‘braço’ do Estado e, simultaneamente, da sociedade civil como *lócus* de produção, reprodução e difusão de ideologias de classe [...]” (COSTA, 2013, p. 53).

Assim indagamos o sentido atribuído pelas políticas de Estado a respeito da gestão democrática e as orientações no que tange as tomadas de decisões políticas no interior da escola, por vezes, não desenvolvidas em igualdade de condições pela classe trabalhadora.

Sob o postulado da igualdade de deveres, mas, nem sempre de direitos, o regime democrático burguês, ao não considerar as condições reais de vida dos homens pertencentes a cada classe social, tem corroborado para uma dominação política ainda maior da classe burguesa. Quando esta classe passa a estabelecer uma forma democrática de organização administrativa com a classe trabalhadora, não quer dizer necessariamente a abdicação da classe dominante na centralidade das decisões políticas, assim como dos privilégios historicamente consolidados, mas, passa a informar uma atuação política da classe trabalhadora com base sob as mesmas contradições desenvolvidas no âmbito das relações sociais de produção.

Segundo Japiassu; Marcondes (2001), as proposições da forma democrática burguesa têm professado direitos fundamentais quanto à liberdade política dos cidadãos com base no entendimento igualitário de um direito social.

Todavia, estes direitos têm sido definidos a partir de diferentes graus de participação política.

Na atual conjuntura, a participação política tem sido ressignificada a partir de valores sociais também consolidados historicamente, tais como a cidadania e a participação social, e isso tem sido igualmente aplicado nos processos de gestão escolar pela classe trabalhadora.

Ao discutirmos a participação a classe trabalhadora na gestão escolar, pretendemos esclarecer também as contradições presentes no processo democrático.

Com base no escamoteamento das diferenças sociais e econômicas no qual são estabelecidas a centralidade política e os modos de participação social no interior da escola entre a classe trabalhadora e a classe burguesa, analisamos os mecanismos de ação coletiva estabelecidos pelo Estado burguês, ou seja, os Conselhos de Escola (CE) enquanto instâncias decisórias institucionalizadas e regulamentadas pela própria classe dirigente.

Assim, na parte empírica da pesquisa analisamos os Conselhos de Escola a fim de entender como se dá, na prática, a política pública, a partir da seguinte problematização: como têm sido desenvolvidas as políticas de Estado referentes à participação cidadã da classe trabalhadora, nas tomadas de decisões sobre a organização da escola pública e no que tange o princípio da gestão democrática na conjuntura neoliberal?

A pesquisa surge de uma reflexão do autor que, na condição de professor da rede municipal de Ensino Fundamental na cidade de Rio Claro, tem observado desde o primeiro ano de docência a dinâmica entre o Estado e a escola, as determinações expressas no trabalho docente, nesse sentido, envolvendo também as injunções do Estado no que se refere a gestão democrática da escola, segundo Libâneo (2001) com base em determinadas posições políticas e concepções de sociedade.

Entendemos que a gestão democrática da escola, por vezes, tem sido desenvolvida de forma contraditória no que se refere à centralidade das decisões e à organização administrativa da escola pela classe trabalhadora tendo em vista o controle das normatizações pela classe burguesa, motivos pelos quais surgiram algumas indagações como parte da problematização sobre o objeto de pesquisa: Como se dá a participação da comunidade escolar

e local na gestão democrática da escola? De que forma é estabelecida a composição colegiada no interior da escola? Como são realizadas as deliberações nas reuniões colegiadas? É o Estado, é a sociedade, ou existe compartilhamento de poderes e responsabilidades na gestão a escola, para além da administração de questões cotidianas? A proposta de organização escolar compreende o aspecto pedagógico ou visa à realização de ações administrativas e financeiras com vistas ao financiamento da própria escola pública?

Tais indagações são consideradas como norteadoras da pesquisa na medida em que permitiu analisarmos como se dão as formas de participação da comunidade escolar no processo de gestão democrática, em especial nos estabelecimentos de Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro.

Procuramos identificar com se dão as decisões de poder consultivo e deliberativo proposto nos Conselhos de Escola, assim como a relação de autonomia política sobre as decisões educacionais. Além disso, procuramos entender o caráter representativo de cada segmento social em tal processo, principalmente no que diz respeito à importância estratégica da classe trabalhadora em se tratando da organização, administração e manutenção do espaço escolar.

Dentro do processo de gestão escolar, os Conselhos de Escola são apresentados como os espaços de representação política dos mais importantes pela classe dirigente ao promoverem o consenso ideológico sobre o exercício participativo do cidadão para a classe trabalhadora.

Segundo Chauí (1989), nas relações democráticas, observa-se uma luta entre as classes sociais não só pela aplicação e ampliação de direitos já existentes, mas também pela criação de novos direitos, pois “[...] essa ampliação das declarações de direitos entra em contradição com a ordem estabelecida [...] e essa discrepância abre uma brecha para pensarmos a dimensão democrática dos direitos [...]” (CHAUÍ, 1989, p. 26).

Nas democracias representativas burguesas há um limite intrínseco no que tange à participação dos governados nos processos decisórios em virtude da centralidade política das ações coletivas por parte dos governantes. Esse fator passa a ser a condição fundamental no estabelecimento, ainda que de modo forjado na sociedade de classes, da vontade comum.

Entendemos este procedimento como parte das decisões políticas da classe dominante, no que tange os limites democráticos da igualdade e a liberdade, que visam a perpetuação do seu domínio político. Para tanto é necessário o apoio da outra classe social, de modo a legitimar seus interesses privados na sociedade como universais. Desse modo passam a ser estabelecidos tais princípios, também, como discursos ideológicos.

[...] para converter uma ideia numa ação de massa é necessário que uma multiplicidade de vontades desagregadas, com fins heterogêneos, se solidifique na busca de um mesmo fim, sobre a base de uma comum e idêntica concepção de mundo [...] (GRAMSCI, 1978, p. 36).

Mediante tal limite essencial do regime democrático representativo burguês, o que se tem constituído na prática é o desenvolvimento de ações políticas visando estabelecer a igualdade formal, ou seja, de deveres sob o aspecto jurídico (MARX, 2010). Entretanto, na visão liberal de Bobbio (1987, p. 32-33) sendo expressa com base em “[...] uma nova ordem fundada na liberdade e na igualdade [...] considerada não um bem de todos, mas um bem da classe hegemônica”.

Ao analisarmos a dimensão histórica da democracia burguesa, passamos a entender que “[...] uma determinante direção social é resultante da massa de variações que o grupo dirigente conseguiu determinar na realidade precedente que, ao ser atingido, torna-se histórica, concreta e completa [...]” (GRAMSCI, 1978, p. 32).

Ao discutirmos a participação política da classe trabalhadora no processo de gestão democrática da escola, elegemos como foco a participação cidadã sob a forma colegiada a ser realizada no interior da escola, verificando que “[...] o modo como uma escola se organiza e se estrutura tem um caráter pedagógico, ou seja, depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou a transformação social [...]” (LIBÂNEO, 2001, p.3-4). Ao serem ratificados os discursos sobre o aumento da participação da classe trabalhadora nos assuntos educacionais, são também definidas as posições políticas e ideológicas da concepção dominante na sociedade.

Ao considerarmos o retrospecto histórico da democratização das

políticas sociais no país, especialmente, no que se refere à organização administrativa da escola pública, veremos que

[...] o estudo da escola como organização de trabalho não é novo. Há toda uma pesquisa sobre administração escolar que remonta aos pioneiros da educação nova, nos anos 30. Esses estudos se deram no âmbito da Administração Escolar e, frequentemente, estiveram marcados por uma concepção burocrática, funcionalista, aproximando a organização escolar da organização empresarial [...] (LIBÂNEO, 2001, p.1).

Nossa contribuição ao debate consiste em problematizar a gestão escolar, apresentando como análise a dinâmica de funcionamento dos Conselhos de Escola e abordando a questão da representatividade política dada para a classe trabalhadora no processo democrático educacional que, na atual conjuntura, é expressa sob uma atuação

[...] especificamente, por parte de instituições de natureza jurídica privada, com fins lucrativos ou não, sob a forma de parcerias, para proporcionar à população serviços que, até bem recentemente, eram de responsabilidade da esfera estatal (COSTA, 2013, p. 4).

De fato, na atual fase do capitalismo vem-se desenvolvendo um discurso de que na democracia representativa burguesa tem-se obtido uma ampliação da participação social, contudo, esta forma de organização política tem um impacto limitado na defesa dos interesses da classe trabalhadora, na conjuntura da luta de classes e mediante a magnitude da dominação da classe burguesa sobre a classe trabalhadora.

A democracia participativa tem se concretizado não como descentralização do poder político, mas, como desconcentração das obrigações estatais, relegando à classe trabalhadora que exerça funções de administradora do espaço escolar, sem poderes legislativos e de autonomia financeira, tendo o poder deliberativo tutelado pela figura do gestor que representa a autoridade estatal nas unidades escolares.

Tendo como referencial teórico-metodológico o materialismo histórico e dialético na pesquisa, consideramos as contradições envolvendo a forma de organização democrática no interior da escola e as peculiaridades da participação colegiada desenvolvida na conjuntura neoliberal.

Procuramos entender de que forma a gestão democrática é

apresentada pelos governantes das instituições públicas como a mais legítima forma de participação e em que medida a política pública tem promovido a autonomia e o estatuto de participação cidadã no âmbito escolar.

Nesse sentido o nosso referencial teórico possibilita, no processo de análise da pesquisa, captar o fenômeno da gestão democrática da escola, apreendendo suas contradições para além das aparências, desvelando sua materialidade, com vistas a colaborar para a elucidação de como tal democracia se dá concretamente.

Entendemos que compreender o fenômeno significa atingir sua essência, uma vez que esta não se manifesta diretamente e suas formas fenomênicas se reproduzem imediatamente por si mesmas como formas correntes do pensamento. Desse modo, o fundamento oculto das coisas tem de ser descoberto mediante uma atividade peculiar entre a ciência e a filosofia, (MARX, 1996; KOSIK, 2002).

Os objetivos gerais da pesquisa consistiram em descrever o fenômeno da gestão democrática na escola e analisar sua aplicabilidade que, na aparência, se apresenta como uma forma superior às formas de gestão anteriormente dadas no cenário político nacional, sem contradições

Objetivamos identificar a especificidade da gestão educacional nas políticas locais e sua relação entre a essência e a aparência, o que se deu ao analisarmos o *modus operandi* dos Conselhos de Escola como a representação prática da gestão democrática.

Dessa maneira, indagamo-nos se esse modelo gestor circunscreve aos limites da democracia burguesa ou se ele a supera, principalmente no que tange à participação dos sujeitos sociais nos poderes consultivo, deliberativo, legislador e financeiro, tendo como foco os órgãos colegiados no interior das escolas.

Assim, apresentamos os resultados da pesquisa segundo estruturação do texto em três capítulos.

No primeiro capítulo, procuramos abordar os conceitos de Estado e de democracia, como historicamente fundamentados na sociedade de classes, para compreendermos como se deu a reforma do Estado, antecedida pelo processo de redemocratização, na conjuntura de transição política nacional,

na década de 1980. A partir disso, especificamos o retrospecto das reformas sociais pela classe burguesa, especialmente quanto às mudanças estabelecidas no âmbito educacional brasileiro e suas especificidades na conjuntura neoliberal.

No segundo capítulo, discutimos os embates dos movimentos sociais frente ao setor governamental no momento de disputa de entendimentos políticos sobre a definição da gestão democrática enquanto princípio educacional na Constituição Federal de 1988, bem como a orientação específica como política pública na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

A partir disso, analisamos a democratização da gestão pelas políticas de Estado a partir dos Conselhos de Escola. Discutimos a implementação dos órgãos colegiados, de caráter deliberativo, no interior da escola, assim como a participação política da classe trabalhadora no desenvolvimento de ações estratégicas, tendo em vista o processo de descentralização administrativa por parte do Estado.

No terceiro capítulo, verificamos a aplicabilidade da gestão democrática mediada pelos Conselhos de Escola em um grupo de estabelecimentos de Ensino Fundamental na rede municipal de Rio Claro, com o intuito de explicar sobre as condições objetivas de participação da classe trabalhadora nos espaços de decisão políticas educacionais. Elaboramos um estudo de caso sobre a dinâmica de funcionamento dos órgãos colegiados, em escolas públicas de Ensino Fundamental no ano de 2016, a fim de apreender em que sentido se dá a participação da classe trabalhadora e compreender a intencionalidade dos conselhos escolares no processo de gestão democrática da escola.

Para o desenvolvimento da parte empírica da pesquisa, contamos com dois procedimentos metodológicos: a participação como ouvinte às reuniões do Conselho de Escola e um levantamento documental das atas destas reuniões junto às escolas públicas municipais de Rio Claro. Priorizamos a discussão teórica dedicando a ela no final do capítulo dois e um capítulo específico para a análise de uma amostra dos conselhos nas escolas públicas, por entendemos que,

[...] o mundo empírico representa apenas a manifestação fenomênica da realidade em suas definibilidades exteriores. Os fenômenos imediatamente perceptíveis, ou seja, as representações primárias decorrentes de suas projeções na consciência dos homens, desenvolvem-se à superfície da essência do próprio fenômeno (MARTINS, 2006, p. 9).

Em função das reflexões empreendidas pela banca quando do exame de qualificação, decidimos pela participação às reuniões a fim de captar o processo de produção das atas e verificar como são desenvolvidas as reuniões colegiadas – se ocorre de modo centralizado pelo diretor ou em colaboração com os demais membros envolvidos, ademais, qual a predominância das deliberações tratadas nas reuniões. Porém, em virtude de quatro meses para a conclusão da dissertação para a defesa, optamos por uma amostra simples de doze escolas no desenvolvimento da parte empírica, sendo apresentado o seguinte retrospecto no que tange a coleta de dados durante o primeiro semestre de 2016: em cinco escolas, participamos das reuniões e obtivemos as atas; em quatro delas, foram fornecidas as atas das reuniões pela direção escolar; em três escolas não foi autorizada a nossa participação na reunião, bem como a entrega dos documentos para a realização da parte empírica da pesquisa.

O acesso às atas como forma de registro das reuniões nos auxiliaram no desenvolvimento do estudo de caso, pois, segundo Esquinsani (2007, p. 104), elas [...] permitem/favorecem a passagem do saber senso comum (suposições, *achismos*) para uma construção científica [...]” ainda que se trate de uma construção sobre fragmentos [...]” foi de suma importância para a verificação de como e por quais caminhos foram tomadas as decisões políticas no âmbito escolar (se referentes à parte administrativa, financeira ou pedagógica). Realizamos inicialmente uma análise mais descritiva sobre a dinâmica de funcionamento dos órgãos colegiados no interior da escola. Após, elaboramos alguns apontamentos, com base nas análises obtidas, sobre os processos democráticos desenvolvidos nas escolas municipais de Rio Claro.

De modo geral o objeto de pesquisa envolveu uma análise aprofundada de forma conceitual, contextualizada e empírica, no sentido de problematizar questões mais amplas e mais complexas, tais como o conceito de Estado, democracia, assim como a própria gestão escolar, de acordo com a seguinte

orientação metodológica:

A construção do conhecimento demanda então, a apreensão do conteúdo do fenômeno, prenhe de mediações históricas concretas que só podem ser reconhecidas à luz das abstrações do pensamento, isto é, do pensamento teórico. Não se trata de descartar a forma pela qual o dado se manifesta, pelo contrário, trata-se de sabê-la como dimensão parcial, superficial e periférica do mesmo. Portanto, o conhecimento calcado na superação da aparência em direção à essência requer a descoberta das tensões imanentes na intervinculação e interdependência entre forma e conteúdo (MARTINS, 2006, p. 10).

Nestes termos, o desenvolvimento da pesquisa permitiu-nos elaborar uma análise mais esclarecedora sobre a forma democrática e verificar o *modus operandi* da gestão nas unidades escolares, principalmente as contradições envolvendo as objetivações e o entendimento político dominante sobre a democratização da gestão educacional, tendo como escopo a síntese de múltiplas determinações do Estado neoliberal no que se refere à manutenção e o financeira da escola pública pela classe trabalhadora.

CAPÍTULO 1

A conjuntura de reabertura política brasileira na década de 1980: a influência do neoliberalismo na constituição de um modelo de Estado na década de 1990

Antes de iniciarmos a análise do processo de reabertura política no Brasil e pontuar no processo de redemocratização nacional, a influência do neoliberalismo na constituição de um modelo de Estado, fizemos algumas considerações de natureza metodológica que orientará nossa pesquisa. Inicialmente, destacamos dos conceitos de Estado e de democracia seus aspectos mais relevantes para subsidiar nossas análises e, em seguida, nos debruçamos sobre as temáticas do processo de redemocratização nacional, da reforma do Estado e da importância estratégica da educação na conjuntura neoliberal.

Esse percurso teve como objetivo compreender a dimensão da participação política dos sujeitos sociais na forma democrática representativa desenvolvida ao longo da história, principalmente na sociedade de classes, nesta conjuntura. Para tanto, analisamos a criação do Estado na tomada do poder político e, conseqüentemente, a centralização das decisões, pela classe burguesa, em relação ao proletariado, no âmbito das relações sociais de produção capitalistas.

Em sua história recente, o Brasil viveu um processo de transição política e de reforma do Estado a partir dos anos 1980, ressaltando-se a reorganização dos diversos setores sociais, especialmente o educacional. Diversos foram os dispositivos institucionais democráticos, criados pelas políticas de Estado, para responder às mobilizações sociais da classe trabalhadora. Entretanto, tais dispositivos se desenvolveram circunscritos aos limites da democracia representativa burguesa, no Estado democrático de direito neoliberal.

Este capítulo foi dedicado à construção da hipótese de que tanto as estratégias envolvidas no processo de reforma do Estado, quanto àqueles dispositivos constituíram-se em referência para a elaboração de um modelo de gestão da coisa pública aplicável a todas as instituições sociais, incluindo as escolas e os sistemas públicos de ensino. Para desenvolver nossa

argumentação, privilegiamos as categorias participação democrática, Estado democrático de direito, democracia representativa burguesa.

Partimos do entendimento de que a identificação e o exame dos elementos constitutivos do Estado são essenciais para compreendermos o estabelecimento da sociedade política: o Estado *strictu sensu*. Assim, a análise do Estado em diferentes momentos históricos, estabelecido no universo da sociedade civil com base num ordenamento jurídico-político determinado, podem nos oferecer indícios sobre como as instâncias do Estado Ampliado e os processos políticos adquirem o estatuto de verdadeiras expressões na superestrutura política, das relações de exploração que se dão na estrutura econômica. Portanto, nossa abordagem deste aspecto da ciência política se deu no âmbito do método do materialismo histórico e dialético, em que,

Trata-se, portanto, de entender as instituições e os processos políticos como expressão de relações de domínio e de exploração, bem como os conflitos e as lutas delas resultantes, e que lhe são opacas. Esse é o entendimento marxiano sobre a ciência política. Por isso, não se trata apenas de explicar como o Estado funciona ou deve funcionar, mas que relação social ele apresenta (HIRSCH, 2010, p. 20).

1.1. O Estado democrático de direito: pai e o demiurgo da democracia

Hirsch (2010) discute a proposição de Marx e Engels que o Estado é um produto das relações antagônicas entre as classes sociais, o qual nasce para administrar tais conflitos e conter as fraturas sociais, tendo em vista a insolubilidade de tal antagonismo.

Na antiga Grécia, a noção de Estado tinha finalidade proporcionar a organização social comum na *polis*, (ABBAGNANO, 2007), sendo entendida a partir de

[...] uma sociedade natural, no sentido de que decorre naturalmente do fato de os homens viverem necessariamente em sociedade e aspirarem realizar o bem geral que lhes é próprio, isto é, o **bem comum**. Por isso a sociedade se organiza em Estado [...] (LOPES, 2010, p. 4, grifo do autor).

Nas cidades-estado gregas, somente quem obtinha o direito de cidadão é que pleiteava o direito de governar a cidade, sendo assim a proposição de políticas sob a forma centralizada nas mãos de um determinado grupo social.

Isso informa um determinado conceito de cidadania, assim como o direito político de governar: a condição, por natureza, dos proprietários ou não de terras – os homens livres – para exercer a vida política nas cidades. Essa condição se constitui em critério decisivo para o estabelecimento também da participação política de forma estrita nas instâncias de poder e no direito de governar, sendo negado aos escravos, mulheres e estrangeiros – na condição de não-cidadãos na pólis.

Com base na premissa da distinção natural, a concepção grega de cidadania traz o entendimento de que é reservado aos homens livres o exercício da autoridade política na *polis* (ARISTÓTELES, 1985). Desse modo, a noção de Estado grega passa a ser compreendida pela comunidade política, basicamente, composta pelos cidadãos organizados em grupos, os quais estabeleciam as normas de organização política e social nas cidades, ademais, no que tange os direitos de governar, a partir da distinção econômica entre eles.

A partir de tais critérios, estabelecia-se a busca pelo bem comum como forma privilegiada de bem viver em sociedade a partir de uma centralidade política: a garantia dos direitos individuais e dos direitos políticos dos cidadãos por meio das leis. Entretanto, no que tange à participação social dos cidadãos se dava a partir de critérios estabelecidos pela comunidade política, ou seja, não podiam conflitar ou questionar aqueles direitos dos cidadãos proprietários, tais como a propriedade privada e a renda.

Assim, a noção de Estado pode ser entendida a partir da organização social e política dos cidadãos nas cidades gregas, no qual se buscava o melhor para a comunidade a partir de deliberações de um determinado grupo de cidadãos, que no âmbito de uma sociedade escravocrata o estatuto de cidadania não era universal como hoje e em que os seres humanos já têm direitos de cidadania desde o nascimento, independentemente da etnia, gênero ou condição socioeconômica.

A despeito das profundas diferenças entre as concepções de Estado, democracia e cidadania gregas e aquelas sob as quais vivemos na sociedade democrática de direito neoliberal, há que se resgatar os elementos da concepção grega expressos no conceito de Estado burguês: a construção de uma organização política, ao mesmo tempo, a defesa dos interesses privados;

a ideia de representatividade política a partir da existência de um grupo político, com poderes para deliberar e intervir na sociedade; a criação de um ordenamento jurídico e o estabelecimento de normas de participação política centralizados a partir da comunidade política; o exercício da autoridade soberana das cidades por uma determinado grupo social.

Do contrário, a concepção grega traz a noção de Estado a partir do entendimento de que as cidades, por natureza, têm preponderância sobre os indivíduos, de modo que para Aristóteles (1985) todas as coisas passam a ser definidas a partir de sua função e atividade política, além do mais sendo os homens livres os únicos responsáveis pela administração do bem comum das cidades.

Destacamos a partir da noção de Estado grega, a função social da instância política que será desenvolvida e aprimorada na sociedade de classes, constituída a partir de um grupo político no poder, na legitimação de sua hegemonia política perante os demais grupos sociais, tendo em vista o domínio econômico da sociedade, colocando-se de forma privilegiada nas relações de exploração do homem pelo homem. Assim, desde sempre, o Estado não pode ser nem supraclassista, nem ideologicamente neutro.

Já no modo de produção capitalista, a concepção de Estado representou antes, o processo de domínio político da classe burguesa em relação a outras, do que o arbítrio entre os produtores e os donos dos meios de produção. Nesta relação a violência desempenha pelo Estado passa ser fundamental e para além da legitimação dos interesses individuais dos grupos no poder, na produção de consensos sob o caráter ideológico e que estão envolvidos no processo de consolidação da sociedade de classes.

Nesse sentido consideramos o Estado, enquanto expressão de uma relação social contraditória e antagônica entre as classes que, com o desenvolvimento da sociedade capitalista, torna-se o produto da intensificação destes antagonismos. Embora se apresente como a instituição garantidora da consecução do bem comum e guardiã da democracia, tem essas funções limitadas por sua natureza classista:

Como se pode falar de bem comum quando frequentemente poderosos interesses particulares se fazem presentes no Estado? Por que o governo do interesse público não age no

interesse da maioria? E quem pode ter a sensação de ter participado concretamente da construção e da atividade do Estado? (HIRSCH, 2010, p. 9).

Assim, o Estado é uma instituição racional, uma expressão política da classe que detém o domínio econômico, com vistas à produção de consensos que justificam a subsunção ao Estado como um poder absoluto e inquestionável. Não considerado mais sob a justificativa irracional e mistificada de que seu representante máximo descenderia de Deus diretamente, mas, a partir da necessidade dos homens de serem governados por uma instância que estaria acima dos interesses privados, capaz de arbitrá-los numa esfera que é a pública e pertencente a todos. No entanto, tendo a função social de preservar o interesse público do grupo hegemônico, apresentando-o à sociedade como condição para reprodução e perpetuação da mesma. Desse modo:

[...] a necessidade de manutenção do bem da estrutura estatal, inclusive com o controle absoluto dos monopólios estatais (força física, impostos e leis), justificaria a supressão de interesses particulares e demais medidas adotadas em prol dos interesses do Estado; **cabe ao governante, através da razão de Estado**, zelar, acima de tudo, pela segurança do próprio Estado [...] (GONÇALVES, 2010, p. 7, grifos nossos).

Maquiavel (2000; 2004) destaca que o príncipe deve sempre governar articulando as relações exteriores e interiores de seu governo, por meio da produção de consensos que criem, por assim dizer, um lastro de confiança dos súditos. Para tanto apresentando-lhes as instituições coercitivas – os exércitos, por exemplo – como instrumentos para a proteção do povo, apesar delas antes, se constituírem no amálgama para o exercício de seu próprio poder, do que o poder do povo. Nas palavras de Maquiavel (1996) a figura do príncipe – na representação de uma nova ética do Estado – como o representante maior de uma cidade realmente forte no qual não pode ser odiado, nem mesmo atacado e, se ainda assim o fosse, o adversário regressaria de cabeça baixa.

No entanto, de Gramsci (1980, p. 3) pontua sobre o caráter fundamental desta nova concepção de Estado em Maquiavel, correspondente a um “[...] processo de formação de uma determinada vontade coletiva, para um determinado fim político [...]”, isto é, a constatação de novo Estado que atuaria

de modo concreto sobre um povo disperso e pulverizado para, enfim, despertar e organizar a sua vontade coletiva (GRAMSCI, 1980): o Estado Moderno.

Destacamos desta reflexão três elementos fundamentais a respeito do conceito de Estado em Maquiavel: o primeiro, a constituição da unidade de um grupo político em torno do príncipe – o Estado, em decorrência da sua oposição ao outro grupo político, o que nos leva a proposição de que o espaço público, no âmbito de um governo, na verdade, torna-se um espaço para defesa de interesses privados. Em relação a um outro grupo político no poder, isso implicaria num limite essencial do aparelho de Estado, em se instituir como espaço público plenamente; o segundo, a positividade que o pensador atribui a uma cidade forte, explicitada como dotada de um aparelhamento coercitivo também forte e que, sobretudo atuaria na garantia dos direitos privados do grupo no que tange o controle sobre o poder político; em terceiro, a relevância conferida à popularidade do príncipe junto aos súditos, ficando claro que a constituição de qualquer Estado depende, exclusivamente, da aplicação dos recursos do consenso e da coerção.

Estas seriam as razões que Maquiavel aponta o desenvolvimento de uma nova instância política como fruto da vontade coletiva, segundo Gramsci (1978) conduzido sob um idealismo, mas, com um máximo de determinismo e um rigor lógico para levar o povo a estabelecer a fundação do novo Estado, assim:

[...] o moderno príncipe, o mito-príncipe, não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; só pode ser um organismo; um elemento complexo da sociedade no qual já tenha se iniciado a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e fundamentada parcialmente na ação [...] (GRAMSCI, 1980, p. 6).

Com efeito e ao analisar os modelos de principado, Maquiavel (2000; 2004) discute a ideia de governança a ser estabelecida no novo Estado. Esclarece a partir disso sobre a forma de governo, cujo governante seria instituído por vias racionais, como por exemplo o pleito nos principados civis. Aponta a partir desta nova formulação a correspondência de um novo contexto histórico que se delineava, isto é, a da reconhecida existência de forças populares em disputa pelo poder e as correlações de força que ainda não estavam dadas de forma absoluta.

Assim, no novo modelo de Estado racional, o príncipe dependeria tanto dos grupos hegemônicos – “os grandes” – quanto do povo, indicando que a materialidade das correlações de força, nesse momento, se encontrava nas relações de mando e obediência, ademais, que concorriam para a manutenção do *status quo*. Isso se deve ao fato de que o Estado só existe se legitimado pelas bases, portanto, depende de grupos de indivíduos produtivos que se disponham a obedecer em nome do bem comum.

O problema que Maquiavel se dispôs a discutir nesse sentido é que o arbítrio sobre as vontades individuais – condição *sine qua non* para que o Estado seja reconhecido como força e como vontade coletiva é o seu maior enigma, uma vez que,

[...] o mundo sempre foi, de certa forma, habitado por homens que sempre têm paixões iguais; e sempre houve quem serve e quem ordena, e quem serve de má vontade e quem serve de boa vontade, e quem se rebela e se rende [...] (MAQUIAVEL, 2000, p.165).

Assim, ao fundamentar o seu conceito de Estado não como expressão do direito natural de um grupo social sobre outro, mas, a partir de uma razão baseada no consenso sistematizado na forma de Direito. Exprime-se a ideia de Maquiavel (2000) de que ao longo do processo histórico os conflitos entre os homens se expressa por uma constante luta pelo poder, no entanto, fundamentalmente constituída “[...] por uma correlação de forças, fundada na dicotomia que se estabelece entre o desejo de domínio e opressão por parte dos grandes ou poderosos, e do desejo de liberdade por parte do povo, que, em síntese, compõe as relações sociais [...]” (WINTER, 2006).

Segundo a lógica de Maquiavel (2000; 2004), o poder do Estado Moderno emana do povo, que seria o que chamamos de “lastro” social para a legitimação dos governantes, do *corpus* jurídico instituído, da estrutura e das forças coercitivas, financiadas e sustentadas pelo povo (MAQUIAVEL, 1996; 2004)

A discussão de Maquiavel, portanto, se limita ao âmbito da superestrutura política, das relações de poder. Marx avança, ao analisar o Estado como uma estrutura complexa que arbitra as relações entre estrutura econômica e superestrutura política.

O pressuposto de Maquiavel esclarece-nos sobre o desenvolvimento do poder político e do Estado racional a partir da constituição de um governante como representação desse poder político – o homem de Estado, o Príncipe – que adquire prerrogativas no exercício do direito, isto é, o controle do poder político de modo absoluto. De acordo com Gramsci (1980, p. 9) correspondente a “[...] formação de uma vontade coletiva nacional-popular, da qual o moderno Príncipe é ao mesmo tempo o organizador e a expressão ativa e atuante [...]”.

Tendo em vista os conflitos entre os grupos sociais em cada momento histórico, compreende o filósofo que o homem do Estado exercerá a centralização política e o controle social de forma absoluta não de acordo com os interesses particulares, mas, na realização de ações¹ de acordo com as necessidades de regulação e de manutenção políticas. Esclarece assim sobre a razão de Estado considerando que:

[...] há tamanha distância entre como se vive e como se deveria viver, que aquele que trocar o que se faz por aquilo que se deveria fazer aprende antes a arruinar-se que a preservar-se; pois um homem que queira fazer em todas as coisas profissão de bondade deve arruinar-se entre tantos que não são bons. Daí ser necessário a um príncipe, se quiser manter-se, aprender a poder não ser bom e a valer-se ou não disto segundo a necessidade [...] (MAQUIAVEL, 2004, p. 73).

A partir disso, esclarece que a forma política adequada deveria ser aquela que se visa conciliar os interesses privados dos diferentes grupos com o interesse coletivo da sociedade. Desse modo, postula que o homem de Estado deve deter o poder político de forma centralizada, com prerrogativas para atribuir uma razão de Estado, um ordenamento jurídico que realize a mediação dos conflitos entre os grupos sociais, articulando o monopólio do uso da violência de acordo com as necessidades para o estabelecimento da ordem social. O Estado racional parte do pressuposto de que a instituição política é neutra mediante os conflitos entre os grupos privados, pois visa o bem comum

¹ Maquiavel introduz aqui o conceito de *virtù*. Os homens de *virtù* são aqueles que sabem agir diante da situação que se lhes oferece e imprimir sua vontade no curso das coisas (fortuna). Agir com *virtù*, é agir ora com humanidade ou bondade, ora com crueldade ou maldade, de acordo com a necessidade da ocasião. Dessa noção de *virtù* está o princípio moral da ação como justificativa para o bem coletivo. Desse modo, em certas circunstâncias, entende como legítimo o uso de algumas crueldades, que por si sendo más, são ações virtuosas quando beneficiam a coletividade. Por esta razão, há violências que politicamente se justificam quando o fim último for o bem comum (WINTER, 2006, p. 121).

a todos os grupos. Destacamos aqui a neutralidade do Estado enquanto prerrogativa que legitima a autoridade política na figura do governante, bem como o controle sobre o aparelho estatal.

O limite dessa perspectiva teórica é que a concepção de Estado se restringe ao âmbito superestrutural, abstraindo que a sociedade se estrutura em classes com interesses antagônicos, ademais, que a classe dominante economicamente controla o aparelho de Estado, e este visa não somente a busca de uma consolidação do bem coletivo, mas a manutenção do próprio Estado, no processo de reprodução social dos antagonismos de classes.

Os pensadores contratualistas avançam ao objetivar mais profundamente o Estado como produto da luta de classes, embora lhe atribuam a função da manutenção do equilíbrio social à custa da adaptação dos indivíduos ao *status quo*, encarando a mudança social como desequilíbrio. Deste modo, na visão dos contratualistas liberais, “[...] devem ser mantidas, autoritariamente, a sociedade dividida por interesses individuais e por lutas concorrenciais [...]” (HIRSCH, 2010, p. 7).

Na perspectiva contratualista entende-se como necessário o estabelecimento do Estado garantidor do bem-estar social, diante de uma sociedade atravessada por processos de disputa e interesses conflitantes (LOCKE, 1985).

Em Locke (1985) e Rousseau (2001) destacamos que o Estado estabelecido pela sociedade civil com base na divisão do poder político entre os homens é compartilhado por ambos. Compreendem que o pacto social é o ponto central para o desenvolvimento das relações sociais entre os homens com vistas ao bem comum, ao defenderem a ideia de Estado como o garantidor do contrato social e dos direitos naturais entre eles. Contudo, demandam que os indivíduos renunciem à total liberdade, a fim de instituir o Estado para arbitrar os direitos naturais e a manutenção do pacto social, por isso,

[...] é preciso que examinemos a condição natural dos homens, ou seja, um estado em que eles sejam absolutamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entenderem, dentro dos limites do direito natural, sem pedir a autorização de nenhum outro homem nem depender de sua vontade [...] (LOCKE, 1985, p. 35-6).

Ao elaborar um construto teórico que sustenta ideologicamente a doutrina liberal, Locke (1985) considera como condição natural os homens poderem decidir livremente sobre suas ações, ademais, podendo garantir a principal proposição do contrato social – a defesa da propriedade privada – a ser assegurado pelo ordenamento jurídico constituinte do aparelho de Estado.

No âmbito das teorias contratualistas, a estruturação da sociedade se daria em dois momentos: o primeiro, a partir do “Estado de natureza”, cujas relações se efetivam com base nas leis da natureza e nas leis de Deus, tendo a legitimidade dos direitos como condição natural; e o segundo, já no “Estado de sociedade”, cujas relações se efetivam sob a mediação das leis criadas pelos homens.

É no Estado de sociedade que são definidos os contratos sociais, pois, tendo em vista o processo de “cessão de direitos naturais ao Estado”, este avoca a si a função de agir em nome dos indivíduos – em caso de conflitos sociais contra a ordem social estabelecida – exercendo a normatização, a fiscalização e a legitimação do pacto social entre os homens. O Estado nesse sentido é passa a ter o direito de exercer a coerção na forma de poder político, promovendo a intervenção e a regulação social com vistas para a manutenção dos contratos sociais.

Entretanto, para Locke (1985), isso não representa, necessariamente, uma atuação absoluta e centralizada do Estado, uma vez que é previsto um mecanismo interessante de controle da tendência desse Estado, ou seja, a divisão do poder estatal em Executivo, Legislativo e Judiciário: ao poder Executivo, atribui-se a aplicação das leis com vistas ao estabelecimento da ordem social, assim como a elaboração e a aplicação de políticas para gerir a nação, defender os interesses privados e organizar a sociedade como um todo homogêneo, promovendo a unidade nacional; ao poder Legislativo, cabe a elaboração de um *corpus* jurídico, com direitos e deveres a todos e para a manutenção do contrato social, bem como a criação de mecanismos que legalize as políticas públicas e estabeleça critérios para sua aplicação; ao poder Judiciário, cabe arbitrar de forma independente sobre os mecanismos de controle e sobre a aplicação das leis, por parte do Estado e da sociedade civil.

Hirsch (2010) considera que as relações sociais nos diferentes contextos

históricos, se constituem na base para diferentes modelos de Estado.

Assim o Estado liberal, conforme defende Locke (1985), é estabelecido a partir da necessidade de um contrato social, entretanto, sendo um produto das relações desenvolvidas pela classe burguesa ascendente ao poder, no exercício do domínio político, econômico e social de toda a sociedade de acordo com seus interesses.

Enquanto as reflexões de Locke (1985) se referiam à propriedade privada e à igualdade natural entre os homens, que funda uma desigualdade social, Rousseau (2001, p. 24) era um contratualista que se ocupava de refletir sobre a ideia de bem comum, de modo que a finalidade do Estado seria a construção de uma organização política de caráter coletivo por parte dos cidadãos e baseada na vontade geral como,

[...] uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum à pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente [...] cuja solução é dada pelo contrato social [...]

Rousseau tinha o entendimento de que, se os cidadãos obedecem às leis, os mesmos estão, na verdade, obedecendo a si mesmos e não, necessariamente, a uma instância estatal, uma vez que o Estado tem como inimigo outro Estado e não os homens.

Para este autor, o Estado nasce para preservar a igualdade dos homens, limitando as vontades, ao se constituir uma vontade geral. Deste modo considera que o contrato deve ser baseado a partir de uma organização política democrática e com base na Razão. Locke (1985) apresenta o Estado como resultante do consentimento de todos, na criação de um órgão destinado a fazer justiça e manter a paz na sociedade.

Na perspectiva dos autores contratualistas, o Estado democrático tem uma dimensão negativa e outra, positiva.

A dimensão negativa do Estado democrático consiste no fato de que ele tem prerrogativas, ganhando autonomia em relação à sociedade civil, devendo dedicar a todos o tratamento igual: a partir da igualdade originária, o que leva a políticas homogeneizantes numa conjuntura social em que existe a desigualdade social, econômica, política, por vezes, são impedidos que todos

possam cumprir de modo igual os deveres sociais.

A dimensão positiva é que o Estado democrático surge como resultado do desenvolvimento da sociedade, superior em complexidade e organização, que visa a garantia das liberdades políticas: a função primordial é arbitrar a vontade geral que é produto de acordos entre as diferentes vontades, mas que são apresentadas à sociedade sob a forma de um corpus jurídico, de costumes, de uma ética e de uma moral, totalmente diversas do que se via no universo cultural do modo de produção estamental, com um significativo avanço nos direitos individuais e políticos.

Tais avanços são decorrência direta da revolução burguesa, a qual, no âmbito da superestrutura foi engendrada pelos intelectuais da época, como Locke e Rousseau, responsáveis por elaborações sobre o Estado democrático que têm consequências até a atualidade. Eles forneceram o arcabouço teórico para que se forjasse um modelo de Estado, mas que pudesse governar tendo o respaldo das classes subalternas, ao mesmo tempo, limitando sua participação política efetiva na direção da sociedade, cujo poder se concentra na classe detentora dos meios de produção.

Em decorrência do desenvolvimento histórico da sociedade de classes, configura-se uma instância de caráter social e político enquanto expressão de uma classe, que assume relações de domínio, poder e exploração.

Quanto ao processo de organização política, passa a ser estabelecida a concepção de Estado racional, pautada no ordenamento jurídico e com base numa racionalidade que acaba por justificar cientificamente a hegemonia burguesa:

[...] do reinado idealizado pela burguesia [...] e o Estado da razão, o contrato social de Rousseau, ajustou-se, como de fato só podia ter-se ajustado à realidade, convertido numa República democrático-burguesa. [...] Ao lado do antagonismo entre a nobreza feudal e a burguesia, mantinha-se o antagonismo geral entre exploradores e os explorados, entre os ricos ociosos e os pobres, criadores da riqueza. E foi precisamente esse fato que permitiu aos representantes da burguesia apresentarem-se como representantes, não de uma classe determinada, mas de toda a humanidade sofredora (ENGELS, 2001, p. 30-31).

O marco deste processo histórico, estabelecido no final da Idade Média, na Europa Ocidental, se desenvolveria a partir de grupos particulares com

forças sociais que travavam uma dinâmica de lutas políticas, dissolvendo aos poucos as relações econômicas e de dominações medievais, surgindo daí o capitalismo e o Estado Moderno (HIRSCH, 2010, p. 62-63), que condensaria todas as conquistas sociais sob um caráter determinado: o direito de justiça social, sendo corporificada numa justiça burguesa; a igualdade, sendo reduzida a uma igualdade perante a lei; e os demais direitos tendo como únicos representantes políticos a sociedade burguesa (ENGELS, 2001).

O Estado burguês surge como produto do desenvolvimento das forças produtivas e da economia política capitalista – e não à parte dela – à medida que se desenvolviam as relações econômicas e políticas, numa correlação muito complexa e sob condições materiais determinadas. As estruturas sociais pertencentes às relações de produção também acharam sua expressão nestas condições, ressaltando assim que, nos diferentes modos de produção e nos diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas, o Estado conservou sempre a mesma força social, dando sustentação às classes dominantes:

[...] O Estado escravista, que defendia os donos de escravos, e oprimia os escravos; [...] O Estado feudal, que defendia os senhores feudais e as propriedades da Igreja, e oprimia os servos; 4) O Estado burguês, que defende os capitalistas e oprime os operários [...] (MORENO, 2015, p. 12).

Por isso o Estado é considerado uma instituição que preserva a classe hegemônica na manutenção do poder político, na administração, no controle e na condução, não só das atividades de produção, mas também dos setores sociais no nível da superestrutura (MORENO, 2015, p. 11).

Não se trata de considerarmos aqui o Estado como o resultado da ação estratégica de atores sociais isolados (de partidos ou de interesses de grupos), mas como produto de ações com orientações opostas aos interesses específicos das classes subalternas e que não podem escapar das demandas do processo de valorização do capital, em virtude das relações entre a sociedade política (Estado) e a sociedade que, nas relações de classes, se expressa na configuração institucional do sistema político.

Isso nos leva a considerar o Estado como fundamental na constituição da hegemonia burguesa, na função de instrumento ideológico desta classe no

processo de legitimação da forma representativa do regime político na ordem capitalista, a partir de sua configuração como Estado democrático de direito.

Com o desenvolvimento na sociedade de classes, essa instância vai ganhando cada vez mais autonomia em relação à sociedade civil, o que implica uma mudança dos espaços de atuação deste para o núcleo da reprodução do capital, bem como para os contornos da economia. Assim, em última análise, trata-se de uma instituição auxiliar na manutenção do centro da produção econômica (POULANTZAS, 2000):

[...] o espaço do Estado se expande e se modifica na medida em que setores inteiros de valorização do capital e de reprodução da força de trabalho [...] se inserem daí em diante no Estado: se o Estado tem atualmente esse papel na economia, é também porque não se trata mais do mesmo Estado que outrora (POULANTZAS, 2000, p. 169).

Na atual conjuntura, para entendermos o Estado democrático de direito, consideremos essas ações como parte do processo de reorganização da instância política, desenvolvida historicamente no conjunto de suas funções, sejam elas repressivas, ideológicas ou de outra natureza. Elas não podem ser consideradas de maneira isolada em relação ao novo papel econômico do Estado, isto é, o de difusor da ideologia dominante na dinâmica das contradições sociais e políticas entre este e a classe dominada (POULANTZAS, 2000).

1.2. A democracia como discurso ideológico da classe hegemônica: os escravos assalariados não estão para as democracias²

O conceito de democracia pode ser apreendido de forma específica como o equilíbrio entre a autoridade dos governantes e a liberdade dos governados (ARISTÓTELES, 1985) ou no sentido amplo, como a forma de organização política que se dão todas as relações entre governantes e governados (DUVERGER, 1966).

Duverger (1966) ressalta duas grandes tendências para explicar a relação entre governantes e governados: 1) a tendência ao enfraquecimento

² Expressão utilizada por Lênin no livro Estado e a Revolução (1987).

da autoridade dos governantes, à medida que se valorizam a interação da vontade particular de indivíduos ou de grupos com objetivo de um governo coletivo; 2) a tendência à participação dos governados cada vez mais subordinada às orientações dos ocupantes do aparelho do Estado.

Nos regimes democráticos mais abertos, prevalece a primeira tendência. Nos regimes mais autoritários e fechados, com maior centralização das decisões, prevalece a segunda tendência.

Assim, quando a mudança de governo modifica desta maneira a relação entre governantes e governados, tem-se uma mudança de regime político.

Moreno (2015) explica que a categoria regime político refere-se à forma de controle, utilizada por uma classe ou fração de classe no poder, para governar. Tal controle é exercido a partir das instituições, por sua vez, dominadas por esta mesma classe em determinado período, com vistas à manutenção e à reorganização social.

A manutenção de um mesmo regime demanda que, periodicamente, se substituam os governantes, podendo haver governos mais ou menos centralizadores num mesmo período de regime democrático. Observamos uma mudança de regime político, quando se dá a mudança na relação entre o aparelho de Estado e as instituições sociais.

No âmbito de um mesmo modelo de Estado, o regime político pode ser desenvolvido nas mais variadas formas, com maior ou menor concentração do poder deliberativo. Assim:

O Estado burguês deu origem a muitos regimes políticos: monarquia absoluta; monarquia parlamentar, repúblicas federativas e unitárias, repúblicas com uma só câmara ou com duas (uma de deputados e outra, muito reacionária, de senadores), ditaduras bonapartistas, ditaduras fascistas, etc. Em alguns casos, são regimes com ampla democracia burguesa, que até permitem que os operários tenham seus partidos legais e com representação parlamentar. Em outros casos, dá-se o contrário, e não existe nenhuma liberdade, nem mesmo para os partidos burgueses. Mas, através de todos esses regimes, o estado continua sendo burguês, porque quem continua no poder é a burguesia, que utiliza o Estado para continuar explorando os operários (MORENO, 2015, p. 13).

Duverger (1966) descreve os três tipos de regimes políticos fundamentais: 1) as autocracias, correspondentes ao longo da história a governos próprios e, em decorrência de conquistas, heranças ou cooptação,

vistas sob uma concepção quase religiosa de poder político; 2) as democracias, distinguidas entre as formas política direta e participativa, e a indireta e representativa, apresentando variações entre elas quanto à extensão da participação política; 3) as formas mistas, como intermediária entre as duas anteriormente mencionadas e distinguidas: pela justaposição, quanto compostas por um governo autocrático e democrático ao mesmo tempo; pela combinação, quando estabelecido o processo político de modo autocrático e democrático; pela fusão, quando possui completamente elementos dos dois regimes anteriores

Ressaltamos do autor as variações estabelecidas, também, entre os diferentes tipos de regimes políticos, com o intuito de compreender as variações de modo amplo. Entretanto, na perspectiva do autor, tais formalizações dos regimes não se circunscrevem a um modelo de Estado centralizador, sobretudo de tendência autoritária.

Moreno (2015) destaca que o termo governo se refere à atividade específica de homens de carne e osso que, em determinado momento histórico, estão à cabeça de uma determinada forma de organização social e política, reproduzindo nela os antagonismos de classes, no processo de elaboração de cada política pública, projeto ou lei.

No processo de consolidação do poder político, a classe dominante propõe uma forma de organização política com base em determinações do conjunto da sociedade de modo amplo, impondo um regime político que sirva as suas necessidades de manutenção, bem como de acordo com seus interesses político ao ser concretizado por meio de sucessivos governos.

Nos governos democráticos, a classe burguesa encontrou a fórmula para o domínio do aparelho de Estado, na condição de representantes do bem comum, ainda que se apropriem deste aparelho para a consecução de interesses que lhe são privados, apresentados à sociedade como universais. Ademais, quando falham os consensos, este mesmo Estado exerce o monopólio da coerção para a imposição daqueles interesses, conforme explicitamos anteriormente.

Em síntese, nas democracias, ocorre a instauração da hegemonia política do grupo dominante no que tange ao domínio econômico e à orientação política da sociedade (GRAMSCI, 1982; PORTELLI, 2002). Assim, identifica-se

o caráter estrito da democracia na sociedade de classes, no tocante o discurso ideológico sob o pressuposto de uma democracia mais ou menos completa na república democrático-burguesa (LÊNIN, 1987, p. 128).

Por vezes, podemos observar governos mais ou menos autoritários no âmbito de um regime democrático. As contradições entre a forma de regime político e de governo decorrem, entre diversos motivos, das correlações de força entre as classes sociais e seus tensionamentos, uma vez que a garantia das liberdades, como categoria central no contexto do liberalismo, passa a ser a grande promessa das democracias, em uma conjuntura de disputa pela limitação do poder político sob a forma representativa, efetivado para uma minoria governar a maioria da sociedade (COSTA, 2013).

De Aristóteles (1985) destacamos o conceito de democracia e de participação política, no tocante à dimensão da autoridade dos governantes e a liberdade dos governados. Embora no âmbito do modo de produção escravista, a democracia se efetive de modo diferente do atual modo de produção capitalista, podemos extrair os princípios de igualdade e liberdade, tendo como finalidade a justiça democrática entre os cidadãos.

Na Grécia, os critérios para obtenção da cidadania e, conseqüentemente, os direitos políticos, se configuravam de modo bastante delimitado, sobretudo com base na condição natural e social dos sujeitos sociais.

Na perspectiva da condição natural, os cidadãos são os considerados homens livres, os quais, que por natureza, realizam a política; os não-cidadãos eram os escravos, as mulheres e os estrangeiros, considerados parte da propriedade, devido ao fato de sua natureza ser de “[...] instrumentos que possibilitam ao homem acionar outros instrumentos [...]” (ARISTÓTELES, 1985, p. 24-25). A partir destas considerações, temos o estabelecimento da virtude como critério na definição entre homens livres e demais indivíduos para o exercício da cidadania em sociedade.

Da perspectiva da condição social, há distinção entre os livres proprietários – por isso, com estatuto da cidadania – e os não-proprietários. Saliente-se que os homens livres dependentes do trabalho manual, não podiam ser reconhecidos com o mesmo estatuto de cidadania dos que viviam para a filosofia e da política, assim, “[...] tem-se uma democracia quando os homens

livres constituem a maioria e detém o poder soberano [...]” (ARISTÓTELES, 1985, p. 133).

O fato de ser proprietário de terras e de escravos permitiu, também, definir o mérito como o critério para a cidadania entre os indivíduos, ou seja, a participação política dos homens livres nas decisões da cidade, na administração da justiça e no exercício de funções públicas, com poderes consultivo e deliberativo.

A distinção entre governantes e governados, no pensamento de Aristóteles (1985) decorria da distinção econômica entre os cidadãos, contudo, sendo estabelecida a “[...] escolha dos altos funcionários por todos e entre todos; o governo de cada um por todos e de todos por cada um alternadamente [...]” (ARISTÓTELES, 1985, p. 211).

A lógica que legitimava tal forma de democracia era a de que o filósofo considerava o governo como uma arte que só poderia ser exercida pelos comprovadamente mais capazes, pois, “[...] o governado corresponde ao fabricante de flautas e o governante ao flautista que as utiliza [...]” (ARISTÓTELES, 1985, p.91).

A dimensão da participação política dos cidadãos na forma democrática, desse modo, consistia numa regulamentação estrita:

[...] a escolha dos altos funcionários e a seleção mediante sorteio a partir de uma lista de candidatos previamente eleitos; [...] no sentido de que a maioria dos altos funcionários provenha dos cidadãos mais ricos e de que as mais altas funções sejam exercidas pelas pessoas cujas rendas sejam as mais altas [...] (ARISTÓTELES, 1985, p. 55-56).

Na Grécia, portanto, a democracia assumia a forma representativa e indireta, assim como uma centralidade política com base no entendimento de os pobres não tenham uma participação maior no governo que os ricos.

O voto censitário – concedido aos proprietários – se convertia em critério para definir que seria o signatário de direitos políticos, os quais eram privativos a um grupo de cidadãos que detinham a autoridade política nas cidades.

Enfim, para Aristóteles (1985), era possível a convivência de duas concepções de cidadãos: o homem bom – o cidadão de direito – como aquele

que por natureza lida com a política e visa o bem comum da cidade; e o bom cidadão – o cidadão de deveres – como aquele que se submete às leis.

De acordo com a concepção aristotélica, era como coerentemente justa e legítima a democracia representativa, à medida que os governados, natural e socialmente inferiores, eram considerados tutelados dos governantes, que por natureza possuíam a virtude e mérito da elegibilidade. A sociedade deveria, então, delegar à elite governante o exercício da arte da política para, assim, promoverem a justiça social entre os cidadãos nas cidades. Entretanto, isso se dá de acordo com as proposições e as deliberações destas representações políticas sobre o que é melhor para a cidade.

A experiência da democracia grega nos deixou heranças, as quais atravessaram os diferentes modos de produção e se manifestam hoje, no modo de produção capitalista. Tal hipótese nos remete à indagação sobre quais seriam essas heranças, como podemos identificá-las nos modernos governos por democracias, no contexto da sociedade de classes.

No modo de produção capitalista, vimos que a aplicação específica da forma democrática representou avanços, no que trata a ampliação dos direitos tanto da classe detentora dos meios de produção quanto da produtora e a abolição dos critérios para a cidadania e a universalização do direito à participação social. Ademais, a democracia vem adquirindo um sentido mais inclusivo da classe trabalhadora, que se convertem em sujeitos de direitos civis, políticos e sociais, embora a efetivação dos mesmos não tenha ocorrido para todos até hoje, para além da formalidade, tornando-se efetivos e universais de fato.

A revolução burguesa proporcionou o modelo de regime democrático de direito representativo na forma como as sociedades democráticas liberais aplicam nos dias de hoje, contudo, sua maior contradição ainda não foi superada: ao mesmo tempo em que – no âmbito da superestrutura política, do ponto de vista formal – todos são considerados cidadãos desde o nascimento e, ao longo da vida adquirem novos direitos, bem como deveres, isso não é o bastante para a erradicação da desigualdade real entre os homens e, ao contrário disso, tal democracia legitima e perpetua os antagonismos de classes, mesmo havendo a participação da classe trabalhadora nas tomadas de decisões da coisa pública.

A democracia representativa que, ao longo do processo histórico, foi modificada de uma forma mais restritiva para um modo mais ampliado, ainda tem sido ressignificada sob a retórica da igualdade de direitos e da liberdade nas decisões, assim como a de oferecer um maior dinamismo nas relações sociais. Em contrapartida, também tem sido legitimado numa maior amplitude o estatuto do direito democrático a partir do domínio da classe hegemônica no poder.

Desse modo, as mudanças desenvolvidas no âmbito jurídico-político não excluem a distinção entre governantes e governados nas relações sociais, principalmente as determinações impostas por parte de uma classe hegemônica. Na medida em que são ampliados os direitos de cidadania e de participação social na concepção burguesa,

[...] esta democracia acha-se comprimida dentro do estreito marco da exploração capitalista e, por esta razão, é sempre, em essência, uma democracia para a minoria, para os ricos [...] Em virtude das condições da exploração capitalista, os escravos assalariados modernos vivem tão humilhados pela penúria e pela miséria, que 'não estão para as democracias', 'não estão para a política', e no curso pacífico e corrente dos acontecimentos, a maioria da população fica à margem de toda participação na vida político-social [...] (LÊNIN, 1987, p. 128).

É inegável que houve uma superação das formas de democracias anteriores à moderna, mas esta se deu com a incorporação de suas heranças limitantes da democracia plena e universal.

Identificamos que permanece a essência da dominação política de uma classe sobre a outra, mesmo sendo dado à classe trabalhadora o poder de escolha de representantes, por meio do sufrágio universal (DUVERGER, 1966), no que se refere a uma democracia com base na cidadania ativa e na igualdade jurídica dos sujeitos sociais.

Há uma dimensão social da democracia moderna de caráter representativo e, uma dimensão ideológica, segundo a qual aquela democracia é apresentada à sociedade como o regime mais público, mais igualitário, mais justo e ético, baseado em critérios racionais, decididos no seio da coletividade.

Entretanto, o processo de escolha dos governantes por meio do sufrágio universal tem sido apresentado como uma estratégia que visa à legitimação burguesa no poder político, à medida que representa a vontade coletiva de

modo somente aparente, pois a burguesia ocupa o aparelho de estado para responder aos interesses privados e os direitos desta classe.

A burguesia, ao apresentar a democracia representativa como o modelo mais racional e justo, superestima o sufrágio universal como recurso para promoção das mudanças sociais. Ao ser ratificada a legitimidade política da classe hegemônica no poder, baseado na vontade da maioria, abstratamente, não considera as condições de produção desta vontade, bem como o poder econômico que a sustenta.

Isso se constitui numa das maiores contradições deste regime político: uma maioria delega poderes e privilégios a uma minoria, que concentra poderes e visa assegurar os direitos de todos. Disso ocorre uma centralização do poder político, respaldado na ideia de consenso pela maioria.

Tanto Hayek (2010) como Lênin (1980) já apresentaram os limites da democracia representativa burguesa, propondo encaminhamentos diferentes a partir de concepções opostas sobre participação social.

Hayek (2010, p. 19), ao partir do entendimento de que “[...] um governo democrático deve, portanto, conduzir o planejamento econômico de modo a preservar ao máximo a liberdade de escolha de cada cidadão [...]” pontua a liberdade individual de escolha como forma fundamental de participação social, a qual se materializa na livre iniciativa e na autonomia dos indivíduos nas tomadas de decisões políticas. Contudo, segundo Constantino (2009), a plena igualdade de condições exige que todos sejam iguais, mas a igualdade com base na liberdade da forma democrática leva a uma desigualdade material. A liberdade individual é proposta na forma democrática burguesa como valor que se coloca acima da vontade coletiva:

Os poderes de uma maioria temporária devem ser limitados por princípios de longo prazo, justamente para evitar **a tirania da maioria**. Apenas a aceitação desses princípios comuns transforma um grupo de pessoas em uma comunidade livre (CONSTANTINO, 2009, p. 67, grifos nossos).

Na conjuntura neoliberal temos assistido à incorporação das concepções de democracia de teóricos como Hayek, que levam à ideia de que o sufrágio universal é sua manifestação mais avançada, pois cada indivíduo livre toma a decisão individual e secreta sobre seu voto, como se isso bastasse para

garantir que seus representantes realmente realizarão a sua vontade. Certamente, o teórico não espera que tal argumento seja eficiente para a produção de consensos.

Assim, argumenta que, em virtude de cada indivíduo ser diverso do outro em características e vontades, o bem comum não passa de uma quimera, impondo que se racionalize a escolha, por meio do pleito, da forma democrática mais racional: ser eficiente, prática e rápida, de fácil garantia pelo Estado e de acesso a qualquer cidadão, constituindo-se na forma ideal de celebração da igualdade de direitos.

Em vista disso, a concepção hegemônica de cidadania que tem sido veiculada por meio das instituições públicas que reproduzem a lógica do aparelho de estado é a do cidadão-consumidor, o qual, individualmente pode mudar o mundo através do voto, do consumo consciente, da participação social crítica e individual, garantida pelo Estado Democrático de direito, dentro dos limites da ordem.

Entretanto, as condições reais como se realizam os pleitos, bem como as leis eleitorais, possibilitam a participação política dos trabalhadores condicionada a um processo de perpetuação política da classe burguesa, isto é, a alternância de poder entre grupos políticos pertencentes a diferentes blocos desta mesma classe.

Para Lênin (1980) não só a parte constitucional possibilita a legitimação dos direitos de classe, mas os discursos ideológicos sobre a concepção de democracia burguesa. A retórica da liberdade, da igualdade e da unidade da democracia do trabalho³ nada mais são do que dissimulações da liberdade de exploração, da desigualdade de condições materiais e da divisão do trabalho com base na propriedade privada dos modos de produção (MARX, 1996).

Assim, com base em Lênin (1980, p. 8) consideramos que

[...] numa república burguesa – mesmo ‘a mais livre e democrática de todas’ – a liberdade e a igualdade sempre [tem sido] a expressão da igualdade e liberdade dos proprietários de mercadorias, no sentido definido por Marx no Capital [...]

³ Análise sobre a essência do problema central presente em tais ideias democráticas, ou seja, a da “liberdade dos pobres morrerem de fome” e “sobre a igualdade dos famintos com os “bem alimentados”, difundido pelos Mencheviques e pelos Socialistas Revolucionários na época no sentido de forçar o camponês a lutar contra o comunismo e pelo retorno do poder supremo às mãos dos capitalistas (LÊNIN, 1980, p. 6-7).

sendo evidenciada aí a complexidade do ideal democrático, da cidadania e da participação política na forma burguesa.

Conforme discutimos anteriormente, em tal configuração de Estado Democrático de direito, os governos exercem o poder respaldados num *corpus* jurídico e numa força coercitiva legal, no qual o direito representa “[...] o aspecto repressivo e negativo de qualquer atividade positiva de civilização realizada pelo Estado” (PORTELLI, 2002, p. 33).

Para Bobbio (2009), a democracia burguesa e o Estado Moderno são apresentados, hoje, como um regime político intermediário entre a forma democrática e autocrática: a indicação prévia das direções políticas pelos partidos.

A tarefa ideológica de cada governo, para se manter estável, é priorizar a eficiência da ação governamental e conciliar duas coisas contrastantes, a liberdade e o poder, na medida em que não se restrinja a legitimidade do poder político e, ao mesmo tempo, que não diminua o exercício da liberdade política.

Para operacionalizar tal tarefa, foi necessária a separação dos poderes executivo e legislativo, uma vez que o pluripartidarismo possibilita que quadros com diferentes orientações políticas ascendam ao poder, dificultando a produção de consensos e ameaçando a estabilidade do governo, em relação ao bipartidarismo, peculiar de regimes mais centralizadores de decisões:

[...] A primeira condição da eficiência para um governo é a estabilidade. Onde existem dois partidos, a estabilidade está assegurada. Onde existem muitos, dado que dificilmente um deles consegue ter a maioria absoluta, o governo nasce sempre de alianças entre partidos maiores e menores [...] (BOBBIO, 2009, p. 36-37).

Portanto, são mecanismos da preservação do Estado Democrático de direito burguês neoliberal, o sufrágio universal, a divisão dos poderes políticos, a adoção do regime parlamentar, o reconhecimento dos direitos civis a todos e a proteção das minorias, sempre por meio de políticas focais que são essencialmente formais, com restrito alcance. Ocorre aí uma modificação radical na formulação básica do Estado, visto como instância promotora do ideal de igualdade não como um fim em si mesmo, mas como um dever a ser fomentado na sociedade burguesa, que pode ser rompido para favorecer uma maior inclusão social, por meio de políticas afirmativas, por exemplo.

Ademais, é desenvolvida uma nova hegemonia da classe burguesa que, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica neoliberal, propõe a consolidação da democracia representativa como uma estratégia global, sendo priorizada nas políticas públicas como uma conquista histórica dos direitos pela igualdade política, mas, contraditoriamente legitimada no âmbito das relações sociais de produção capitalistas, no momento em que a classe trabalhadora é convocada a exercer a participação cidadã.

1.3. A transição política nacional do regime ditatorial para a democracia e a estratégia neoliberal de democratização da escola pública

Com base na hipótese do desenvolvimento desigual e combinado da história⁴ (Cf. TROTSKY, 2005; NOVACK, 2008) assumimos a hipótese de que o processo de redemocratização nacional consistiu numa nova estratégia da burguesia nacional e internacional para a manutenção de sua hegemonia sobre a classe trabalhadora, mediante o esgotamento das ditaduras na América Latina, como recursos para a estabilização dos governos e isso exigiu à ressignificação de cômodos conceitos, tais como a cidadania e a participação social, assim como o estabelecimento de

[...] um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional [...] (BRASIL, 1988).

Ao serem estabelecidos os princípios condizentes com a ordem global neoliberal nas políticas nacionais, estes se chocavam com as estruturais políticas adotadas pelo regime anterior, demandando uma concepção mais híbrida e contraditória de relação entre governantes e governados na conjuntura da redemocratização. O Estado Democrático passou a propor uma política nacional que visava equacionar as diversidades de interesses entre as

⁴ [...] A combinação do novo e do velho, do moderno e do arcaico, em uma mesma formação social, tomada por George Novack como um aspecto caracterizador da historicidade dos países atrasados, tal como fizera Trotsky [...] ao analisar no processo de hegemonia política da classe burguesa a adoção de elementos econômicos nas transformações sociais de países que tardiamente iniciaram seus processos de modernização capitalista (DEMIER In. NOVACK, 2008, p. 10).

classes sociais, entretanto, de acordo com os preceitos econômicos neoliberais e políticos do Estado Mínimo, definido da seguinte maneira:

Trata-se de um modelo de Estado que, ao mesmo tempo em que busca regulamentar que pode, abstratamente, identificar a sociedade como um todo homogêneo – sujeito a regulação estatal *a priori* – tenta preservar o direito de escolha, materializado nas livres trocas entre os indivíduos, não regulamentadas no nível estatal. Esse é o fundamento da ideologia de que o melhor para a sustentação da governabilidade, mesmo sob tal contradição, é o Estado Mínimo [...] (COSTA, 2013, p. 24-25).

A transição política nacional envolveu, de modo geral, um processo de reprodução de valores historicamente fundamentados, admitidos em nome de uma reforma política e sob orientações bem específicas.

O estabelecimento da proposta democrática representou uma nova etapa de disputa pela hegemonia política no âmbito nacional, sendo desenvolvida pela classe dominante com base no convencimento e, conseqüentemente, difundida e reproduzida nos mais diversos espaços sociais, dentre eles a escola, que passa a ocupar neste processo uma importância estratégica na viabilização do projeto burguês de redemocratização nacional.

[...] o processo de restauração democrática do país favoreceu a difusão de novas referências teóricas que indicavam o desenvolvimento de complexas relações entre Estado e a sociedade civil na modernidade, demandando um novo entendimento do processo de transformação social. Este último, segundo as novas teorias, dependia, fundamentalmente, da participação das maiorias sociais nos diversificados mecanismos de condução de política nacional, através de diferentes organizações da sociedade civil como os partidos, os sindicatos e a escola (SOARES, 2000, p. 22).

Para tanto, ressaltamos inicialmente do processo de transição política nacional o discurso desenvolvido, de forma emblemática, sobre a forma democrática, a objetivação de uma maior participação da sociedade nas decisões políticas e a legitimação de uma maior justiça social. Entretanto, com base em determinações específicas:

[...] não apenas porque a democracia é um valor final, mas também porque, no estágio de civilização que a humanidade alcançou, é o único regime que **tem condições de garantir**

estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7, grifos nossos).

A instituição escolar, bem como outras instituições, foi convocada a servir como auxiliar na aplicação da nova estratégia para estabilização política da sociedade, numa conjuntura de efervescência política em que a estabilidade se encontrava ameaçada pelo nível de mobilização social. Nesse sentido, o papel da escola foi de reprodução de consensos neoliberais, introjetando-os desde a infância no processo formativo, impondo um conceito novo de cidadania: o cidadão consumidor, que pode exercer sua criticidade sem ameaçar o sistema capitalista:

Do ponto de vista liberal, a educação ocupa um lugar central na sociedade e, por isso, precisa ser incentivada. De acordo com o Banco Mundial são duas as tarefas relevantes ao capital que estão colocadas para a educação: a) ampliar o mercado consumidor, **apostando na educação como geradora de trabalho, consumo e cidadania** (incluir mais pessoas como consumidoras); b) **gerar estabilidade política** nos países com a subordinação dos processos educativos aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas (garantir governabilidade) [...] (ANDRIOLLI, 2002, p. 4, grifos nossos).

Para entendermos a importância da democratização da gestão escolar públicas na política nacional, devemos considerar como se deu o processo de transição política e a reforma do Estado no cenário nacional, a forma de governabilidade proposta e as mediações dos conflitos entre as classes sociais que são reproduzidas na escola.

O processo de redemocratização nacional, se deu na conjuntura de crise do modelo econômico mundial, marcado por um período de recessão⁵ que teve como consequência os ajustes na política econômica nacional e em toda a América Latina, bem como as mudanças estruturais baseadas nos pressupostos neoliberais.

⁵ Segundo Chesnais (1996), o capitalismo havia entrado em uma crise de superprodução a partir do início dos anos 1970, que teria se tornado crônica. O forte incremento da produção e da capacidade produtiva mundial decorrente da entrada maciça de produtos alemães e japoneses no mercado mundial acabou afetando a lucratividade das empresas e gerou capacidade ociosa acima da planejada, ademais, a elevação dos juros norte-americanos pelo governo Reagan, que causaram a explosão do serviço da dívida externa em diversos países, inclusive no Brasil.

[...] A partir da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1974, quando a economia mundial foi jogada numa recessão, é que as ideias neoliberais passaram a ter espaço. O receituário liberal era duro: a manutenção do Estado forte na capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Em sua aplicação prática, a construção da hegemonia neoliberal iniciou-se ao final dos anos 70, quando foi eleita Margaret Thatcher em 1979 na Inglaterra e Ronald Reagan em 1981 nos EUA [...] (CARINHATO, 2008, p. 38).

Para Kinzo (2001, p. 4), a conjuntura de crise econômica nacional se deu na década de 1970 a partir de uma ambiciosa política de investimento do setor público e condicionada por empréstimos estrangeiros. Por um lado, proporcionava êxito ao garantir altas taxas de investimento para o país, fazendo do regime militar-autoritário um caso de desempenho econômico bem-sucedido; por outro lado, provocava sérios desequilíbrios financeiros, tais como uma inflação altíssima e uma estagnação econômica, sendo um dos indicadores fundamentais para o agravamento do modelo econômico adotado.

Para Carinhato (2008), tendo em vista que, juntamente à crise do modelo econômico ocorreu um agravamento da crise do sistema estatal, ao mesmo tempo em que foram adotadas medidas recessivas como forma de combate à crise, os governos fizeram com que as receitas diminuíssem e as despesas aumentassem cada vez mais, levando ao endividamento maior e, principalmente, a impossibilidade de o Estado realizar políticas públicas e orientações econômicas de forma autônoma. O autor afirma ainda que, com a crise do sistema produtivo, o poder econômico do Estado foi dilapidado devido à intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em âmbito global.

A partir das considerações dos autores, ressaltamos duas importantes mudanças estruturais: 1) a organização política nacional e em toda América Latina, pautada num projeto de organização econômica internacional; 2) a reforma do Estado como parte do discurso hegemônico sobre a superioridade do mercado frente à ação estatal no processo de reorganização da economia nacional.

Segundo Furtado (2005, p. 60), a partir de tais proposições foram estabelecidos procedimentos mais transparentes e de maior participação no controle público. Entretanto, era a própria gestão do Estado que estava em

pauta. Nesse sentido, destacamos de Bresser Pereira (1997, p. 49-50), então Ministro da Fazenda em 1987, e posteriormente coordenador do Ministério da Administração da Reforma do Estado (MARE) em 1990, os quatro grandes problemas envolvendo o processo de reforma do Estado:

[...] (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e o administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar [...].

Estes indicativos apontam para o redimensionamento do aparelho Estado – apresentado como enxugamento da máquina estatal a forma de administração mais racional dos recursos públicos – e sobre a nova ordem econômica liberal proposta.

No que se refere às reformas econômicas, a ação do Estado seria complementar, uma vez que passam a ser orientadas predominantemente pelo mercado. A nova orientação para a implantação de políticas públicas, conforme afirma Bresser Pereira (1997), visava uma melhor governabilidade para a instituição política, ao torná-la mais democrática do que condizente às pressões internacionais para a instituição do Estado Mínimo, embora enxuta na estrutura e comedida no dispêndio do erário público.

É com base nessa nova lógica estatal, com as novas atribuições dadas ao Estado, que o novo modelo político-econômico é desenvolvido, no processo de transição democrática, sendo definidas como as funções do Estado:

[...] para **promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social**, como deseja a esquerda, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos – ou seja, a ordem –, como quer a nova direita neoliberal [...] (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7, grifo nosso).

Entendemos que estas atribuições dadas ao Estado se tornam fundamentais no processo de reprodução social, à medida que também são parte integrante do discurso ideológico da classe hegemônica e passa a ser

aplicado para a gestão de todas as instituições estatais, das quais destacamos a escola.

Ressaltamos aqui que, apesar de uma reestruturação na ordem política, o modelo de Estado sob o caráter liberal e classista permaneceu o mesmo.

O neoliberalismo se apresentou como uma inovação, mas não rompeu com os princípios do liberalismo clássico, servindo à organização do consenso ideológico proposto na forma democrática: ao promover uma maior justiça social, com base em modelo gestionário entre sociedade e Estado, reproduz a exploração e a opressão sob todos os seus aspectos e em todos os seus domínios (POULANTZAS, 2000).

Quanto ao processo de transição política, destacamos de Kinzo (2001) as três fases principais da forma democrática: (1) de 1974 a 1982, no qual a dinâmica política ainda se dava pelo controle total dos militares, parecendo, antes, uma tentativa de reforma do regime militar-autoritário do que uma transição democrática; (2) de 1982 a 1985, marcada pelo enfraquecimento da centralidade política dos militares pelos setores civis, que também passavam a desempenhar um papel decisivo no processo de transição política; (3) de 1985 a 1989, com a substituição total por parlamentares civis no poder político e, por sua vez, contando com a participação de demais setores organizados da sociedade civil.

Tais ações foram desencadeadas a partir diversas disputas políticas entre setores políticos conservadores e progressistas, que culminaram em dois grandes momentos históricos e de grande relevância no país: o Movimento Diretas Já, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988 (TRINDADE, 2009). Estes movimentos acabaram mobilizando também os mais diversos setores da classe trabalhadora em favor dos ideais de uma democracia mais participativa e de um desenvolvimento econômico mais redistributivo (FERNANDES, 2009), motivando um entusiasmo geral para a luta pelos os direitos políticos suprimidos no regime militar-autoritário, resgatados nas mais diversas organizações sociais. Assim:

[...] os novos movimentos sociais que vão emergindo na América Latina aparecem tomados por formas originárias de organização e, na maioria das vezes, de modo espontâneo. Essas novas forças estão promovendo o princípio fundamental da prática democrática, recusando a hierarquia vertical,

promovendo formas de cooperação e solidariedade, e resgatando valores e culturas esmagados pelo capital (DAL RI, 2009, p. 1).

E, mediante tais mobilizações, apreendemos que a partir dos anos 1980,

[...] os movimentos sindicais e de trabalhadores autônomos, assim como o movimento estudantil, que ganharam força nesse contexto e suas bandeiras influenciaram diretamente outras organizações, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), inclusive, setores menos progressistas como a Igreja. Dessa forma, a reivindicação pela participação da população nos processos decisórios apresenta novo fôlego [...] (PINHEIRO, 2015, p. 84).

A autora salienta que o contexto de redemocratização na década de 1980 significou uma ampliação das discussões sobre as tomadas de decisões e de participação das camadas populares, embora ainda em conflito com o poder centralizador e burocratizado presente nos aparelhamentos estatais, especialmente com o modelo implementado no contexto da ditadura militar.

Pinheiro (2015) destaca a importância das organizações sociais que ressurgem na década de 1980 com propostas para os mais diversos setores sociais, tais como habitação e saúde, mas que abrangiam discussões em torno do setor educacional como, por exemplo, o fim das concepções técnico-burocráticas da administração escolar e um projeto democrático para a educação nacional.

Nas diversas mobilizações em prol dos direitos políticos e pela expansão das políticas públicas e organizações sociais, a pauta da educação era compreendida como alternativa de democratização das oportunidades (ANDRIOLI, 2002).

Então indagamo-nos quais seriam os princípios, estratégias e instrumentos da gestão democrática da escola construídos no processo de transição política, de reforma do Estado.

De acordo com Albuquerque (2011), a gestão democrática da educação a partir das mobilizações dos movimentos sociais na década de 1980 vinculava-se à proposta mais ampla de garantia da educação básica para todos, o que representava uma referência importante para as políticas públicas.

A partir do estabelecimento do Estado Mínimo neoliberal como uma política oficial de Estado, o modelo gestor proposto para as instituições

públicas decorrida da:

[...] distinção das atividades exclusivas do Estado, dos serviços sociais e científicos; a definição de uma propriedade pública não-estatal entre a propriedade estatal e a privada. A conceituação das novas instituições que definirão o novo Estado que está surgindo; as principais formas de controle ou coordenação econômica e social existentes no capitalismo contemporâneo; e, finalmente, [...] a 'lógica do leque de mecanismos de controle', que fundamenta a escolha de instituições e formas de atuação do Estado [...] (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

De acordo com Fernandes (2009, p. 55), “[...] o impacto disso para os sistemas educacionais foi o estímulo à competitividade entre estabelecimentos de ensino e à privatização, mediante a inclusão da iniciativa privada e de organizações não governamentais na promoção de políticas que antes eram de competência do Estado, tendo em vista a concepção de mercado educacional”.

Ao se definir o aparato estatal e a adoção de critérios regulatórios de acordo com a concepção mercadológica, as políticas públicas de democratização da educação se deram articuladas à descentralização do Estado, com vistas a garantir a participação mais efetiva dos entes federados como Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como da sociedade civil na concretização da obrigatoriedade da educação, cuja proposta, no neoliberalismo ganha uma peculiaridade:

A ideia da educação como um direito fundamental do cidadão, apresenta de pronto, o seu reverso: [...] é claro que aí se fazem sentir, como necessários, limites a esse direito e a esse dever, que ao fim e ao cabo, são estabelecidos pelo Estado ou, se preferível, pelos cidadãos enquanto sujeitos da atividade estatal. [...] como responsáveis pela ação do Estado, exercida no sentido de atender àquele direito (PERES, 1991, p. 67).

Tendo em vista o modelo gestor neoliberal estabelecido para a educação, focalizamos a gestão democrática segundo Fernandes (2005), no momento de operacionalização das políticas públicas pelo Estado democrático de direito e que, para ser apresentada como virtuosa perante a classe trabalhadora, necessitava de legitimidade, gerada num amplo processo de discussão social e de construção de consenso.

A partir desse modelo gestor neoliberal, a gestão democrática a

participação social dos cidadãos se dá de forma fetichizada, pois,

[...] pela ilusão de que é sujeito, senhor de seu destino, também assume outra ilusão, a de que pode criar soluções para os problemas sociais de forma independente, à parte do Estado, agora de funções minimizadas em alguns setores, como a concretização de direitos sociais por meio de atitudes individuais, ou promovidas por organizações voluntaristas (COSTA; RESSINETI, 2013, p. 161-162).

De fato, é apresentada aí a ideologia da cidadania na lógica democrática neoliberal, expressa pela fetichização da individualidade no capitalismo.

Ante o exposto, constituímos como hipótese que a implantação do estado mínimo neoliberal impõe uma concepção específica de gestão democrática da escola descentralizada, na qual os gestores, pais, alunos e professores, organizados como sociedade civil nos conselhos de escola, recebem a tarefa propor políticas para cada estabelecimento escolar. Entretanto, isto não se dá a margem das instâncias mais centrais do poder estatal, que concentram o poder de legislação, financiamento, fiscalização e avaliação, esvaziando o poder local e transformando a centralização em desconcentração de tarefas (COSTA, 2010).

É a partir desta hipótese que nos propomos a analisar o funcionamento cotidiano dos Conselhos de Escola (CE) na rede de ensino municipal de uma cidade paulista, com vistas a examinar como se efetiva a participação democrática da comunidade na escola por meio de seus representantes, analisando seus limites e suas potencialidades, sob a mediação do que o conselho escolar elege como relevante para registro nas atas das reuniões cotidianas.

CAPÍTULO 2

A redefinição das políticas educacionais: a gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996

Neste capítulo pretendemos discutir as políticas nacionais e o escopo da gestão democrática da escola, enquanto princípio constitucional que norteia as políticas públicas para a classe trabalhadora, a concepção neoliberal de participação difundida nas principais legislações educacionais que regulam a gestão de estabelecimentos de ensino.

A partir das proposições sobre a igualdade formal e a liberdade política na sociedade democrática burguesa, indagamos se, no âmbito educacional, a garantia da democracia e da participação se daria pela “[...] instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado [...] das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente [...]” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 69-70).

A nossa problematização leva em conta que, numa sociedade dividida em classes sociais, sob o regime democrático representativo burguês,

[...] todo e qualquer processo legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a síntese dos conflitos existentes. Mais explícita ou mais ‘pasteurizada’⁶, a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates [...] (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 70).

Com efeito, podemos considerar dois entendimentos antagônicos quanto à democratização da gestão pública para o âmbito escolar, a saber: o da classe hegemônica, no qual as políticas públicas são planejadas como parte das estratégias de convencimento ideológico sobre a participação política da sociedade de forma ativa na democracia representativa burguesa; o

⁶ Segundo Muranaka; Minto (2001) o termo “pasteurizado” procura dar significado a um processo legislativo em que os interesses em jogo não conseguiram alcançar, individualmente, pleno êxito em determinada matéria legislativa, de maneira que o texto legal final é tão genérico que serve a todos os interesses, segundo suas diferentes interpretações.

entendimento da classe trabalhadora, ao disputar que tais políticas se concretizem em práticas de democratização do ensino, para além da formalidade da democratização do acesso à escola.

Tomando o princípio da igualdade de condições e da liberdade política expressos enquanto princípios constitucionais, as políticas educacionais são pensadas dentro do contexto de redemocratização das instituições sociais, a partir de 1984. Por isso, são apresentadas socialmente como a realização do propósito de uma gestão democrática do ensino sob a forma da lei (BRASIL, 1988). Contudo, ao se concretizarem na forma de política pública para classe trabalhadora, verificamos que uma orientação diferente da defendida pelos movimentos sociais, isto é, como uma política que visa estabelecer como universais as novas relações sociais no âmbito do neoliberalismo, em que o cidadão é cliente de serviços oferecidos pelo Estado de forma pública e em parcerias com a sociedade civil, redundando na privatização, por meio da conversão de direitos em serviços (COSTA, 2006).

Apresentamos neste capítulo as discussões envolvendo a gestão democrática enquanto princípio de organização da educação pública nacional, tratando de analisar a proposta vinda dos movimentos sociais organizadores dos interesses da classe trabalhadora, assim como o entendimento expresso nas políticas governamentais quanto à participação dos sujeitos sociais na gestão democrática do ensino, na medida em que entendemos que neste processo são trazidas

[...] algumas novidades e um conjunto de elementos já presentes há muito tempo no capitalismo, ambos tentando se articular coerentemente, embora as contradições estejam cada vez mais explícitas [...] (ANDRIOLI, 2002, p. 2).

As novidades às quais se refere o autor nada mais são do que as reformas no modelo de gestão da coisa pública, imposta desde a configuração no aparelho de Estado, que impactou na gestão da educação no país, pois,

[...] desde os anos oitenta, assistimos no Brasil, a um amplo movimento de reformas educacionais em todos os níveis da organização escolar, que culminaram nas medidas legais desta década de noventa, indo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/ 96) [...] no seu conjunto essas reformas articulam-se às políticas governamentais voltadas

para modernizar o país, inserindo-o na dinâmica do mercado mundial, de forma subordinada e dependente (SOARES, 2000, p. 27).

Dentre essas medidas, destacamos o Inciso VI do Art. 206, da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), bem como o Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996 (LDBEN 1996) como referências sobre a redefinição das políticas educacionais.

Um exame mais detalhado desses dispositivos legais para orientar a gestão da escola, permite que se capte as potencialidades e os limites do princípio da liberdade, na organização dos sistemas de ensino a partir da prática. Para tanto analisamos mais detidamente a concretização do direito de participação política, desde o sentido mais amplo das mobilizações dos movimentos sociais, que foram muito importantes para a proposição da gestão democrática como princípio constitucional dos sistemas educacionais, até os estabelecimentos de ensino. Identificamos um aspecto contraditório da ação governamental, pois, ao mesmo tempo em que a lei garante a participação da comunidade escolar na gestão da escola, a orientação na legislação educacional concretiza tal participação de forma tutelada, controlada e fiscalizada.

2.1. A participação social tutelada: as lutas entre os movimentos sociais e o Estado burguês por uma concepção de gestão democrática da escola

No momento de redemocratização política durante a década de 1980, as reformas estabelecidas para o âmbito educacional representaram uma nova fase do capitalismo. O discurso hegemônico dos direitos de cidadania e participação social no restabelecimento dos direitos sociais no século XX, influenciaram de modo decisivo o processo democrático nacional.

Conforme esse discurso, a cidadania é compreendida como a ação política que cada sujeito – no seu lugar social – empreende para contribuir para a melhoria da sociedade, na afirmação do direito, no interesse comum e com vistas a proporcionar igualdade de condições entre os sujeitos sociais.

Assim, a participação social é legitimada por meio do estabelecimento de políticas públicas, bem como por instâncias de representação democráticas

criadas nos mais diversos setores sociais.

A partir da imposição do neoliberalismo como estratégia oficial de gestão do Estado, a gestão democrática da escola passa a ser apresentada como fundamental para a produção de sujeitos trabalhadores mais adaptados, diante dos novos processos de racionalização produtiva. Isso informa uma nova atuação política da comunidade no interior da escola, que “[...] expressa a ideia de ação no interior do grupo relacionada à solução dos problemas escolares” (LUDWIG, 2009, p. 10).

Então, quando se propõe a organização educacional baseada numa gestão mais organizativa e participativa, isso se dá a partir de uma determinada concepção de participação que não se refere às decisões políticas, mas, por critérios de eficiência na administração dos serviços públicos no cotidiano escolar.

Dessa maneira, o processo de gestão democrática não está livre de contradições no que diz respeito ao seu desenvolvimento e à sua forma de estruturação nos sistemas educacionais, uma vez que envolvem disputas entre o Estado burguês e a classe trabalhadora no que diz respeito à organização e controle sobre o trabalho escolar. Assim, nos convoca a analisar a especificidade da participação cidadã no interior da escola, cujas condições objetivas no neoliberalismo, revelam a imprescindibilidade da figura do cidadão ativo.

Para tanto a gestão democrática deve ser compreendida enquanto proposta política decorrente de dois momentos importantes no cenário político nacional: 1) o das mobilizações políticas envolvendo a participação popular e o desencadeamento de discussões nos mais diversos setores da classe trabalhadora, em especial o setor educacional; a conjuntura de redemocratização e de reformas sociais, propostas pelas políticas de Estado em âmbito nacional, estimularam os movimentos sociais a reivindicarem espaços políticos mais democráticos e uma organização mais participativa no setor educacional, tendo em vista a possibilidade de ampliação da participação política para a classe trabalhadora. 2) o momento em que se estabeleceu, pelo setor governamental, a gestão democrática como princípio constitucional, a qual foi celebrada pela sociedade civil como conquista democrática, mas, que veio a reafirmar os objetivos hegemônicos no estabelecimento dos direitos

constitucionais para a educação, segundo as orientações neoliberais.

Adrião e Camargo (2001) afirmam que as diversas mobilizações dos setores da classe trabalhadora contribuíram sobremaneira para os embates políticos em torno da participação e da democratização nas várias esferas da sociedade brasileira, cuja tese é compartilhada por outros autores que defendem a intervenção direta da sociedade civil organizada como efetiva e necessária, quanto a intervenção mediada pelo parlamento:

[...] as formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. [...] de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos (GADOTTI, 2014, p. 3).

O processo de redemocratização educacional, portanto, se desenvolveu como produto de embates envolvendo a classe trabalhadora e o Estado burguês em torno da gestão da coisa pública e das condições concretas de participação política.

Diante deste processo político passaram a ser desenvolvidas sucessivas mobilizações por parte das camadas populares em favor da igualdade de direitos e de condições no que referia o exercício da cidadania, conforme previam também as proposições políticas democráticas.

Pinheiro (2015) destaca a importância das organizações sociais no contexto da década de 1980 que ressurgem com propostas para os mais diversos setores sociais, dentre eles a habitação, a saúde e que, também, abrangiam discussões em torno do setor educacional, como por exemplo a proposta de mudança das concepções técnico-burocráticas da administração escolar oriundas do regime militar-autoritário, para um projeto mais democrático para a educação nacional.

As diversas mobilizações, envolvendo a discussão em favor do projeto democrático para a educação, passam a ser desenvolvidas a partir da articulação entre os movimentos sociais e a educação. Desse modo, a retomada deste processo de mobilização social possibilitou o desenvolvimento

do “[...] Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) como um importante movimento social nas lutas pela democratização da educação e pela incorporação do princípio da gestão democrática na Constituição de 1988 [...]” (PINHEIRO, 2015, p. 83).

Gohn (2001) aponta que a importância do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), no marco das mobilizações políticas promovidas pelas camadas populares, representou um importante espaço de discussão sobre a ampliação dos direitos sociais. Ademais, destaca a autora que a proposição política englobava um projeto para a educação como um todo e não somente a escola, na medida em que possibilitava mudanças na proposta de organização do trabalho escolar, assim como na formação escolar da classe trabalhadora, sucedendo-se daí diversas discussões até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os processos de mobilização popular possibilitaram o desenvolvimento da participação política da classe trabalhadora nos mais diversos setores sociais, tais como os conselhos, as ouvidorias, as audiências públicas, além de outras instâncias criadas ou que ressurgiam enquanto espaços de organização e de luta,

[...] fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil [...] (GADOTTI, 2014, p. 2).

De acordo como Albuquerque (2011), Pinheiro (2015) Dal Ri e Vieitez (2011), Saviani (2008) e Paro (2001), os movimentos sociais tiveram um desdobramento importante, pois as mobilizações dos educadores em âmbito nacional ao proporem a organização de uma escola democrática, oportunizaram que as discussões em torno da proposta de redemocratização nacional impactassem também na educação pública.

Até a Constituição de 1988 era vedado aos funcionários públicos o direito de organizarem-se em sindicatos, porém, eles se organizavam na forma de associações. Por meio de tais associações, os educadores, tanto na educação básica, quanto do ensino superior, puderam empreender lutas não só por melhorias nas condições de trabalho, carreira e salários, como também

pela democratização do ensino, antes mesmo do fim da ditadura militar:

A entrada em cena dos professores e funcionários, coordenados por suas entidades recém-constituídas, proporcionou uma dimensão nova à atuação política dos movimentos e especialmente dos atores da educação. A questão básica residia nas características adversas que a organização da educação e o mercado de trabalho estavam assumindo pela ação da ditadura. Porém, enquanto que a questão do mercado de trabalho para os estudantes apresentava-se como uma projeção a respeito de seu futuro profissional, para os trabalhadores da educação apresentava-se como um problema imediato. Deste modo, professores e funcionários entraram em greve por melhores salários, mas, logo em seguida, engrossaram a luta contra a ditadura e pela volta ao estado de direito. Além disso, defenderam o ensino público e gratuito e, também, apresentaram uma proposta insólita e inovadora: a gestão democrática na escola (VIEITEZ; DAL RI, 2011, p. 134).

Segundo Albuquerque (2011) as mobilizações desenvolvidas pelos movimentos sociais na década de 1980 em prol de uma gestão democrática, acabou se tornando um dos princípios fundamentais da educação nacional. Ao envolver uma proposta mais ampla, como a garantia da educação básica para todos, a proposta passa a ser também uma referência importante para as políticas públicas que se sucederiam nas mais diversas instâncias do poder político.

Na verdade, a reivindicação de escolas geridas de forma mais democrática refletia uma reivindicação mais ampla de um Estado a ser gerido de forma mais democrática e participativa, o que demandava reformas. É por esse motivo que as mobilizações populares reivindicavam uma participação política da classe trabalhadora de modo mais direto e participativo na elaboração das políticas sociais, principalmente no que diz respeito à fiscalização e o controle sobre as ações estatais.

A relação entre os movimentos sociais e a educação, construída vagarosamente ainda no final dos anos 1970, possibilitou também a criação de associações, bem como a reativação de entidades científicas já existentes, destacando dentre elas: a Associação Nacional de Educação (ANDE), criada em 1977; a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), fundada em 1978; e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), criado em 1979, dentre outras entidades científicas que passaram a

compor também o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), no sentido de mobilizar o setor educacional para discussões sobre a gestão democrática de modo ainda mais amplo (GOHN, 2011, p. 334).

Tanto para Gohn (2001; 2011) como para Dal Ri e Vieitez (2010) o Fórum Nacional (FNDEP) é compreendido como um movimento social importante dentro do contexto das reformas educacionais, na medida em que permitiu realizar ações coletivas com grau de organização política que possibilitou relacionar o movimento social com a educação de modo mais efetivo, proporcionando a interação dos primeiros com os últimos no interior do próprio movimento social.

A partir da existência do Fórum Nacional (FNDEP), como um espaço de organização e de mobilização política da classe trabalhadora, foi possível a construção uma organização não somente composta por educadores e intelectuais, mas, por representantes do setor sindical, o que deu um fôlego maior às mobilizações políticas (CUNHA, 2009).

De acordo com outros estudiosos (PINHEIRO, 2015; ALBUQUERQUE, 2011; SAVIANI, 2008, 2013), o Fórum Nacional (FNDEP) representou um desdobramento político das mobilizações do setor educacional no que tange as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), as quais também promoviam discussões sobre a gestão democrática para a educação em reuniões com educadores de todo o país. Eles apontam ainda que o Fórum foi essencial para a organização e as discussões políticas da classe trabalhadora durante o processo de redemocratização.

Segundo Pinheiro (2015), tanto as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) como o Fórum Nacional (FNDEP) propunham em suas pautas um modelo de escola pública em que a articulação entre o ensino, a educação e a sociedade estivesse presente. O Fórum Nacional (FNDEP) foi um importante indutor de mobilizações sociais pela ampliação dos direitos sociais como pauta de reivindicação política para o setor educacional.

Segundo Paro (2001) das mobilizações formaram-se grupos organizados da sociedade, em especial dos trabalhadores da educação, que pressionavam os constituintes de 1988 a inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, no sentido de legitimar relações democráticas também no sistema escolar, em detrimento do contexto

autoritário que inibia a possibilidade do exercício de relações verdadeiramente pedagógicas no interior da escola.

Entretanto, Pinheiro (2015) aponta que, durante a constituinte, reforçou-se uma crença na solução dos problemas sociais por meio da via institucional, as legislações, o parlamento, com ganhos reais para a classe trabalhadora.

Se por um lado, eram intensificadas as pressões em relação à ampliação dos direitos de participação política, por outro lado, se irradiava a ilusão de que a legislação por si solucionaria os problemas relacionados à cidadania e à participação social de forma automática. Ademais, acreditava-se que por meio da reforma política seria garantida a ampliação dos direitos de liberdade política e a igualdade de condições para a classe trabalhadora.

Na verdade, concomitantemente a isso, o que vinham a se afirmar seriam outras proposições e direcionamentos sobre a proposta de gestão democrática no princípio constitucional pelo setor governamental, sob a influência liberal – restrita às garantias formais, o que se caracteriza como uma ambiguidade entre o discurso da participação efetiva e a prática da participação tutelada, de modo que,

[...] ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 70).

Entre as reivindicações da classe trabalhadora e a formulação da gestão democrática pelo setor governamental, há contradições que aparecem no estabelecimento da gestão democrática da educação como política de Estado, no que tange à adaptação das proposições populares ao ideário democrático burguês. O governo democrático, naquele momento, reconhece a relevância da proposta de gestão democrática, mas a efetiva de acordo com o discurso ideológico da participação cidadã na forma democrática neoliberal.

Ao final, a gestão democrática proposta foi garantida como princípio educacional na Constituição de 1988, em resposta às demandas dos movimentos sociais. Nesta constituição houve a ampliação dos direitos de participação política para a classe trabalhadora como uma participação cidadã, porém, na perspectiva jurídica; de modo vago, ao propor um modelo de

organização voltada para uma atuação dos cidadãos e de modo mais direto, nas instâncias de representação política, dentro da ordem.

Para melhor compreender o avanço das discussões sobre a proposta de gestão democrática para a educação nacional, desde os movimentos sociais até a promulgação constitucional, é importante considerarmos no âmbito governamental os sucessivos “[...] embates que ocorreram nas comissões e subcomissões encarregadas de discutir a educação no processo constituinte (1987-1988) entre diferentes setores diante da questão da gestão democrática do ensino [...]” (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 72).

Identificam-se dois setores em disputa por uma concepção de participação cidadã na gestão da escola, expressos por grupos organizados da sociedade e com representatividade no legislativo e que, na verdade, lutavam pela ampliação ou restrição do poder deliberativo da comunidade escolar:

[...] O primeiro setor refere-se ao grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído por entidades de caráter nacional cujo posicionamento, no tocante, à gestão da educação e da escola, refletia a defesa do direito à população usuária (pais, alunos e comunidade local) de participar da definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitos. [...] de modo oposto, o segundo setor, ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes do chamado empresariado educacional, quanto por representantes ligados às escolas confessionais, contrapunha-se a tal formulação. Aqui, o grau ‘aceitável’ de participação resumia-se à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino (ADRIÃO CAMARGO, 2001, p. 72-73).

De acordo com os autores, enquanto o primeiro grupo ressaltava a proposta da gestão da educação baseada numa forma de participação política mais efetiva da sociedade nos processos decisórios e voltado para a composição de caráter popular de representação política composta não só por docentes e demais funcionários da educação, mas, seguida por alunos e comunidade local nas instâncias de decisão políticas da escola, o segundo grupo afirmava o direito como uma mera colaboração da sociedade na implantação de medidas políticas previamente decididas, o que chamamos de participação tutelada.

Saliente-se que desde a elaboração do anteprojeto de Constituição até a

promulgação do direito constitucional na década de 1980, a proposta sofreu sucessivas mudanças ao ser discutida pela comissão de sistematização do projeto político. À princípio, incorporou a concepção de participação mais democrática quando ao compartilhamento do poder deliberativo dos gestores com a comunidade; posteriormente, alterou-se sua formulação política em plenário por meio de uma emenda coletiva, apoiada por setores conservadores que impôs uma concepção de participação mais consultiva e executiva, mais próxima da ideia de desconcentração de tarefas do gestor, do que de descentralização do poder.

Mesmo com as pressões e os embates desenvolvidos por parte dos movimentos sociais da classe trabalhadora frente às ações dos constituintes sobre a elaboração da proposta política, ao final, foi a redação mais vaga e generalista que prevaleceu no Art. 206 da Constituição Federal de 1988: “[...] a gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...]” (BRASIL, 1988, p. 86) acabou adquirindo uma formulação esvaziada de conteúdos⁷ na Constituição de 1988 (DAL RI; VIEITEZ, 2010).

A partir disso indagamos se o princípio da gestão democrática, estabelecido no inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal de 1988 como princípio educacional, se constituiu em garantia concreta dos direitos políticos para a classe trabalhadora.

Entendemos que, por um lado, a constituição foi configurada numa conjuntura de ampliação de direitos políticos para a classe trabalhadora, colocando essa discussão na ordem do dia. No entanto, por outro lado, a promulgação do direito constitucional passou a garantir o direito apenas formalmente, no âmbito jurídico.

A gestão democrática da escola é um exemplo da ampliação formal do direito à participação da comunidade na gestão das escolas, pois foi estabelecido como princípio constitucional de modo genérico, sem explicitar na letra da lei constitucional em que sentido ela se efetivará e sob quais critérios se constituirá enquanto uma participação democrática nos assuntos

⁷ Segundo Muranaka e Minto (2001, p. 49) “[...] a expressão ‘na forma da lei’ remete a regulamentação do assunto em questão para outro dispositivo legal; quando se prevê tal regulamentação no próprio dispositivo, aparece a expressão ‘na forma desta lei’ ou equivalente.

educacionais.

A redação final do princípio constitucional se apresenta como síntese dos entraves entre a proposição dos movimentos sociais e o estabelecimento formal dado pelo setor governamental.

No Art. 205 que trata do direito à educação, identificamos que a educação foi ratificada como direito do cidadão e obrigação do Estado, porém, a consecução de tal direito depende, também, da colaboração da sociedade civil, o que expressa que o conceito de democracia aplicado é o de direitos e deveres não só devidos ao Estado, mas também aos cidadãos, na concretização de direitos sociais. Nos dizeres do referido artigo é afirmado o direito à educação como um dever do Estado e da família (BRASIL, 1988), “[...] incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (Op. cit., 1998), ainda que não se refiram diretamente à gestão, informam um modelo gestor em que a sociedade civil é convocada a participar da democratização da gestão, sob a justificativa da descentralização administrativa de tarefas por parte do Estado, embora “[...] reafirmada a precedência do Estado no dever de educar [...]” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001).

A partir das proposições constitucionais, destacamos a ratificação do princípio da gestão democrática do ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN\ 96) ao serem estabelecidas as orientações sobre a implementação da política pública no ensino público, tendo como procedimento a formação dos Conselhos de Escola (CE) enquanto órgãos de representação política no âmbito escolar que visam o compartilhamento do poder nos processos decisórios.

Os Conselhos de Escola (CE) são o *locus* privilegiado de articulação entre o dever do Estado e da comunidade escolar em relação àquela instituição. Sob a mediação dos conselhos escolares, os pais, gestores, professores, alunos e funcionários podem tomar decisões de caráter administrativo e/ou político, tais como as regras para o funcionamento interno da escola e o disciplinamento das relações entre os membros e segmentos da comunidade escolar, como uma verdadeira instância política democrática no qual se realiza as práticas da cidadania ativa, ou seja, a participação cidadã no processo de tomada das decisões políticas no interior da escola.

No Art. 8º, da LDB foi estabelecida a liberdade de organização política

para os sistemas de ensino (BRASIL, 1996, p. 3), contudo, a legislação que regulamenta tal organização é da incumbência da União⁸, tendo em vista o controle centralizado; no Art. 14º, se propostas as normas de gestão democrática nos sistemas escolares e a inclusão da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p. 6-7), de acordo com as orientações preestabelecidas legalmente⁹; no Art. 15º, estabelece a autonomia pedagógica e administrativa, assim como da gestão financeira nas unidades escolares (BRASIL, 1996, p. 7), entretanto, com base em orientações pedagógicas preestabelecidas na parte curricular e centralizadas por meio de um conjunto de leis, tais como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que impõem a pedagogia das competências, numa relação verticalizada e burocrática.¹⁰

A análise dos dispositivos legais de garantia da gestão democrática nos permitem entender a dimensão da política pública para a organização da educação nacional: o modelo gestor proposto emana do Estado democrático de direito neoliberal, que por sua vez, tem como premissa a redistribuição interna de tarefas administrativas – antes, de responsabilidade estatal.

Esta orientação passa a ser o determinante para que os sistemas de ensino deleguem para as unidades escolares a criação de mecanismos de organização burocráticas no interior da escola, no entanto, com o Estado ainda mantendo o controle das políticas educacionais e dos recursos administrativos e financeiros das unidades escolares, assim como a regulação das decisões políticas tomadas no interior da escola pelos sujeitos sociais.

Para Faleiros (1987) este processo marca a redefinição do papel do Estado no processo de gerência das políticas, não como uma medida eficiente

⁸ “Dessa forma, o Ministério da Educação (MEC) é concebido como um órgão centralizador, com competência normativa sobre os demais sistemas de ensino” (MURANAKA; MINTO, 2001, p. 53).

⁹ Com base em regimentos internos das instituições escolares e dos sistemas educacionais ” (MURANAKA; MINTO, 2001, p.63).

¹⁰ As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) foram leis elaboradas sem a participação direta dos professores envolvidos no processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas, apesar da retórica dos governos de propor políticas em conformidade com uma racionalidade técnica e supostamente neutra em todos os mecanismos de participação democrática disponíveis (MURANAKA; MINTO, 2001, p. 64).

em si mesma na realização do bem-estar – como costumam apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais, mas, sendo uma estratégia ideológica da classe hegemônica para promover o consenso na sociedade democrática neoliberal sobre a ampliação e o controle dos direitos de participação política.

A partir da análise sobre a gestão democrática nas legislações nacionais, podemos inferir que as reformas nas políticas educacionais na década de 1980 decorreram de uma concepção republicana de educação, entendida como um direito social, mas que na década de 1990, passou a ser definida a partir de concepções mercadológicas – como serviço – tendo em vista a centralidade da educação nos processos de reestruturação produtiva (OLIVEIRA, 2006; SHIROMA; CAMPOS, 1997).

A nova etapa da reestruturação produtiva influenciou a reformulação de todas as formas de organização social sob uma ordem econômica, sendo expressos também nos objetivos educacionais dos países capitalistas periféricos pelos organismos internacionais¹¹, que assumiram um papel central no processo de reestruturação econômica nacional¹².

Do mesmo modo que os objetivos da educação em geral tem sofrido as determinações neoliberais mundiais, a escola nesta sociedade de classes também se organiza para servir aos interesses do capital, embora isso não se dê sem contradições no bojo do processo de redemocratização nacional. Sendo assim, a gestão democrática escolar só pode ser analisada como uma síntese destas múltiplas determinações.

Salientamos que a gestão democrática da escola, na forma da lei, só poderia aparecer na Constituição Federal de 1988 (CF\88) como um princípio redigido de forma vaga. Por um lado, por se tratar do resultado de acordos entre forças políticas muito divergentes que não permitiram que a elaboração avançasse no sentido de estabelecer mais mecanismos de poder aos cidadãos das escolas na Carta Magna. Por outro, por ser forjado desde aquele momento, no âmbito de uma constituição liberal, que deveria estabelecer direitos de

¹¹ São eles: a Comissão para a América Latina e o Caribe (CEPAL); o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Bando Mundial (BM) (SHIROMA; CAMPOS, 1997, p. 14).

¹² Sobre a desnacionalização das economias dos países desenvolvidos na década de 1990 (SCHULTZ, 1971).

forma bastante genérica, preparando a instituição do modelo de Estado Mínimo neoliberal que se tornou política oficial do estado no Brasil dois anos depois.

Nesse sentido, é estabelecida também uma nova atuação da sociedade, tendo em vista a redefinição do papel do Estado na educação: com a repartição das responsabilidades sociais entre o poder público e a sociedade civil, o discurso hegemônico estimula a participação cidadã de modo direto e participativo na gestão escolar sob a ordem neoliberal.

Quanto ao modelo gestor proposto, entendemos, de acordo com Faleiros (1987), como uma forma de gestão estatal da força de trabalho, na medida em que foram articuladas ao processo político as proposições da classe trabalhadora com as formas de reprodução social exigidas pela valorização do capital.

Em meio às reformas educacionais na década de 1990, a gestão democrática foi proposta, na aparência, como um avanço rumo às formas de organização educacional de caráter social e coletivo. Entretanto, assistimos a implantação de um modelo de gestão em que o Estado promove a desconcentração de tarefas com concentração do poder deliberativo, legislativo, fiscalizador e avaliador, ao mesmo tempo em que fomenta a chamada descentralização das tarefas executivas. Por vezes, o Estado adota os métodos da administração empresarial da coisa pública, cujo preceito assenta-se nos fundamentos da organização científica do trabalho¹³. A princípio, a gestão democrática é apresentada à sociedade pela classe burguesa como um aspecto político e inerente à administração pública, no que tange os processos decisórios; posteriormente, dá-se uma diferenciação entre administração e gestão, inspirada na separação entre a elaboração e a execução, com o intuito de despolitizar a administração da educação e da escola em nome de uma racionalidade técnica e pretensamente consensual (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 76).

A redefinição da gestão educacional, por vezes, tem informado o discurso de uma participação cidadã sob um Estado, fundamentalmente

¹³ Sobre a teoria do processo de trabalho (BRAVERMAN, 1981) e sobre as mudanças nos modelos de gestão desenvolvidas ao longo do processo histórico no âmbito do mundo do trabalho (taylorismo e o fordismo) e o desenvolvimento do toyotismo no âmbito da reestruturação produtiva devido à crise do capitalismo no final dos anos 1970 (BIRH, 1998; HARVEY, 1992; 2011; ANTUNES, 2000; 2002).

baseado numa ordem moral específica: a do sujeito de direito, do cidadão que exerce de modo ativo as decisões políticas no interior da escola.

Nesse sentido, a cidadania é inscrita no campo do direito social e político a partir de um consentimento e de um consenso sobre a participação política da classe trabalhadora na forma democrática neoliberal (COSTA, 2013).

2.2. Os Conselhos de Escola como colegiados deliberativos

Os Conselhos de Escola (CE), enquanto mecanismos institucionalizados pelo Estado democrático de direito no interior da escola pública, foram reivindicados pelos setores organizados da sociedade civil desde meados dos anos 1970 e, nos anos 1980, passaram a ser apresentados como órgãos colegiados com poder de deliberação acima da autoridade educacional configurada no diretor de escola (MURANAKA; MINTO, 2001).

A partir da institucionalização dos conselhos escolares se configurou a organização da escola pública, possibilitando a participação mais direta da classe trabalhadora nos assuntos educacionais, porém, circunscrita aos dispositivos legais propostos em conformidade com a concepção hegemônica de gestão de que “[...] o conselho escolar representa a instância privilegiada de discussão que dizem respeito à vida das pessoas, da escola, da comunidade e, num plano mais amplo, da própria sociedade” (BRASIL, 2008, p. 66)

Da Constituição Federal de 1988, destacamos dois artigos que versam sobre a participação social dos cidadãos, os quais indicam o processo de democratização da gestão do Estado: o Art. 10, que estabelece a participação dos trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos à medida que seus interesses profissionais sejam objeto de discussão e deliberação (BRASIL, 1988); e o Art. 37, que regulamenta a administração pública e, segundo Adrião e Camargo (2001, p. 71) estabelece os “[...] procedimentos que ampliam a participação dos usuários de serviços públicos ou funcionários, na avaliação dos serviços prestados e no acesso a registros informativos da administração direta e indireta”.

Esses artigos constitucionais orientam, de maneira geral, um modelo de gestão da coisa pública com maiores espaços de participação da sociedade

civil, porém consumindo e avaliando os serviços públicos segundo uma concepção de cidadão consumidor.

Entretanto, não se pode deixar de pontuar a positividade da gestão democrática, a qual, para Lima e Reganhan (2013, p. 100), reside no fato de que, por meio da viabilização da representatividade dos segmentos que constituem o universo escolar, é possível dar a eles a voz e a vez no processo de construção de uma educação mais democrática, pois,

[...] os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente 'harmoniosas' de gestão, ao mesmo tempo em que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 77).

No processo de democratização das relações de poder no interior da escola, os Conselhos de Escola (CE) passam a ser apresentados como uma “[...] alternativa às concepções e práticas calcadas numa neutralidade na tomada de decisões [...] [principalmente] um caráter de combate às práticas clientelistas de escolhas dos dirigentes escolares” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 77), consolidado como uma prática concreta.

Adrião e Camargo (2001) apontam que desde o final da década de 1980 os Conselhos Escolares existentes nas redes públicas de ensino do país já apresentavam características de uma organização centralizadora, marcadamente hierarquizada na figura do diretor de escola ou de seus superiores (gestor do departamento da educação, secretário da educação, etc), refletindo o grau de disputas existentes entre governantes, movimentos sociais, educadores e comunidade usuária quando de sua proposição.

A criação dos órgãos colegiados no setor educacional, assim como em outras áreas sociais, não ocorreu de forma imediata, pois foram implantados somente cinco ou seis anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988. A ideia de gestão das escolas por conselhos não é nova no país, pois houve experiências de conselhos desde o alvorecer do século XX:

[...] as primeiras propostas de um conselho surgiram ainda nos anos 1840, mas o funcionamento de um conselho de educação só ocorreu em 1911, permanecendo em atividade com diversas reestruturações e mudanças até o atual Conselho Nacional de

Educação (CNE) (FONSECA, 2013, p. 216)

Fonseca (2013) descreve, na década de 1960 e no âmbito federal, a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), no desempenho das funções e atribuições relativas à educação, porém, de forma subordinada às outras instâncias decisórias e sem uma natureza deliberativa e na década de 1970, proporcionaram as primeiras experiências dos Conselhos Municipais de Educação (CME), integrados à estrutura de gestão dos sistemas de ensino, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BORDIGNON, 2006).

A partir dos Conselhos Municipais de educação podemos entender o processo de formação destes como mecanismos de controle social, constituiu-se numa resposta a uma conjuntura em que,

[...] numa situação histórica reversa, isto é, de mobilização e expansão dos diferentes espaços da sociedade civil e de retraimento do aparelho do Estado de alguns setores sociais, inclusive com a reativação do jogo democrático parlamentar. (FONSECA, 2013, p. 210).

O fato de o Estado abrir alguns canais de comunicação entre si e a sociedade civil, por meio de entidades representativas consiste numa tática para contenção e administração dos tensionamentos, decorrentes das contradições insolúveis, propostas pelo neoliberalismo, no que se refere à realização plena da democracia, por isso,

[...] o Estado passa a reconhecer os movimentos sociais, com maior ou menor receptividade, como seus interlocutores e torna-se mais flexível diante de suas demandas, apesar de a lógica da sua intervenção não sofrer mudanças significativas quanto à concepção dominante de centralidade e autossustentação financeira (JABOBI, 1989, p. 23).

Para Fonseca (2013) quatro atribuições dadas aos conselhos municipais concorrem para o processo de descentralização da gestão educacional: 1) atuar como órgão deliberativo sobre a elaboração da proposta orçamentária, quanto à previsão de gastos do município na área para o próximo ano, a formulação de estratégias das políticas sociais e a definição da política na elaboração de planos municipais; 2) atuar como órgão consultivo, no assessoramento do poder público municipal, no planejamento das políticas sociais e na definição de critérios para a expansão e avaliação dessas

políticas; 3) atuar como órgão de fiscalização quanto à movimentação dos recursos financeiros repassados para as políticas públicas; 4) exercer o controle social sobre a atuação do setor privado nas áreas sociais, filantrópicas ou lucrativas, credenciando mediante contrato ou convênio (FONSECA, 2013; BORDIGNON, 2006).

Tal discussão nos leva à indagação sobre aspectos fundamentais, como a necessidade da formação dos Conselhos de Escola (CE) e a proposta de funcionamento dos mesmos, levando em consideração o *modus operandi* supracitado.

Apropriamo-nos da hipótese de que o princípio da gestão democrática do ensino é estabelecido na letra da lei em virtude do reconhecimento da qualidade estratégica destes órgãos colegiados, enquanto mecanismos de controle social a ser disseminados na rede pública de ensino, tanto como resposta à reivindicação da participação social mais direta da comunidade escolar, quanto como mecanismo de controle ao se estabelecer um *corpus jurídico* que garanta uma participação se efetive de maneira tutelada.

Em síntese, para administrar os “[...] diversos interesses contraditórios presentes nas relações que se dão no espaço escolar [...]” (PARO, 2005, p. 21) no que tange às políticas públicas educacionais com vistas à melhoria na qualidade do serviço público prestado, o funcionamento das unidades escolares e a possibilidade de democratização da gestão escolar. A estratégia privilegiada é a de promover a participação social no nível jurídico, dando “[...] o espaço e a voz para as reivindicações e oportunidade para participação nas decisões” (SILVEIRA; ADRIÃO, 2009, p. 71).

Da análise sobre a importância dos conselhos municipais pelas políticas governamentais e no que diz respeito à descentralização do Estado na área da educação, destacamos os conselhos que hoje fazem parte da estrutura dos estabelecimentos de ensino, do seu organograma enquanto uma instância articulada à escola, por meio de seu presidente nato, o diretor e, ao mesmo tempo, independente, enquanto pessoa jurídica de direito com CNPJ próprio, diverso daquele das secretarias da educação.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN\ 96), observou-se uma regulamentação mais detalhada, disciplinando a

participação da comunidade escolar com poderes deliberativos, consultivos e legislativos – uma vez que é o Conselho de Escola (CE) que dirige a elaboração do seu projeto pedagógico – porém não sem contradições.

Segundo Paro (1996) fica a cargo dos Estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão sobre importantes aspectos da gestão, dentre eles a própria escolha dos dirigentes escolares, a despeito do fato de o conselho de escola ser um órgão deliberativo.

No que se refere ao processo político nacional de redemocratização, tendo como característica a forma institucionalizada de participação popular nos diversos níveis governamentais e por meio dos conselhos, para Fonseca (2013) implica numa nova trajetória política e jurídica, bem como um novo papel social. Se, por um lado, é ressaltada na legislação que rege os conselhos a participação cidadã ativa dos sujeitos sociais nos assuntos educacionais, por outro, à medida em que são incorporados tais entendimentos no processo democrático, “[...] tem como de fundo o processo de descentralização e municipalização dos serviços públicos [...]” (FONSECA, 2013, p. 210), que tem caráter de desconcentração de tarefas, mais do que de descentralização do poder.

Na conjuntura de redemocratização a escola é destacada como instância importante de formação do cidadão, de reivindicação de direitos e de consolidação de uma sociedade cada vez mais democrática (LIMA; REGANHAN, 2013) são definidos os rumos da gestão educacional com base em dois critérios: 1) a cidadania como condição fundamental na sociedade democrática a ser fomentado no interior da escola; 2) a participação social na efetivação do exercício da cidadania, na medida em que implica a tomada de decisão e a deliberação baseada numa construção coletiva.

Assim, é por meio dos Conselhos de Escola (CE) que a democracia e a cidadania se complementariam, uma vez que é conferido a este órgão colegiado a função articuladora entre a escola, a comunidade e outras instituições sociais, ao “[...] agir como interlocutor de diferentes instâncias da educação e da própria sociedade [...]” (BRASIL, 2008, p. 88). Ademais, compreendido enquanto uma força social que “[...] pode influenciar as políticas

educacionais e os projetos da escola, propondo ações inovadoras que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino, para a democratização da gestão e para a garantia dos direitos humanos” (BRASIL, 2008, p. 88).

Nesse sentido, os Conselhos de Escola (CE) são apresentados

[...] como mecanismos de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola [...] (PARO, 1997, p. 52-53).

De fato, no nível da aparência, atribui-se aos sujeitos sociais a incumbência de exercer o controle junto ao Estado no que se refere à partilha do poder entre poder público e sociedade civil. Segundo Silveira e Adrião (2009), distribuindo o trabalho e as decisões no interior da escola, principalmente conscientizando a classe trabalhadora sobre “[...] a necessidade da sua participação nas decisões” (PARO, 1997; 2005).

Neste sentido, a criação dos Conselhos de Escola (CE) é compreendida como possibilidade para a resolução destes indicativos. Como espaços de discussão coletiva e, concomitantemente, para afirmar uma gestão colegiada na escola que possibilitaria uma melhor organização e funcionamento das decisões políticas de acordo com as políticas de Estado vigentes. Silveira e Adrião (2009, p. 81) esclarecem:

[...] a existência de um Conselho de Escola (CE) deliberativo [como] um dos mecanismos mais relevantes para a gestão democrática da escola, uma vez que tem o poder de decidir sobre os objetivos e funcionamento das unidades escolares, com a participação de todos os setores da escola, permitindo a explicação dos diferentes interesses e o exercício da construção de consensos.

Entretanto, conforme o entendimento de Paro (1995) devendo tomar consciência das condições concretas que apontam para a viabilidade desta proposta de democratização nas relações sociais desenvolvidas no interior da escola. A nosso ver, isso implica uma observação mais atenta sobre a concepção utilitária dada para a participação política da classe trabalhadora no processo de gestão escolar no qual, por meio dos Conselhos de Escola (CE), são expressos os conflitos e os interesses antagônicos, aglutinando numa série de contradições em seu interior, dentre eles o próprio funcionamento

fragmentado das atividades dos órgãos colegiados, gerado pela divisão do trabalho no interior da escola.

Enfim, entendemos que para uma apreciação concreta do fenômeno fez-se necessária a incursão no cotidiano do funcionamento dos conselhos de escola de um sistema escolar municipal. A fim de apreender como se efetiva tal participação, analisaremos nos documentos oficiais dos conselhos escolares – as atas de registro das reuniões do órgão colegiado – as participações, as decisões, os encaminhamentos e outros elementos que podem oferecer uma primeira aproximação do registro oficial do seu funcionamento.

CAPÍTULO 3

A gestão democrática nas políticas locais e sua operacionalização por meio dos Conselhos de Escola

Neste capítulo, discutimos a gestão democrática realizada nas unidades escolares conforme as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Analizamos os Conselhos de Escola (CE), em especial, o processo de implantação de seus mecanismos de atuação política na rede municipal de Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro, no sentido de problematizar se nas reuniões dos órgãos colegiados são deliberadas as “[...] b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica [...]” (SÃO PAULO, 1985, p. 16), sendo esta uma das suas atribuições no interior da escola.

A partir do entendimento de que a natureza do órgão colegiado se apresenta “[...] como expressão do processo de redemocratização que acontecia no país após o regime militar [...]” (SILVEIRA, ADRIÃO, 2009, p. 81), examinamos suas deliberações no interior da escola com base numa amostra empírica desenvolvida em algumas unidades escolares da rede municipal de Rio Claro, a fim de apreender os elementos essenciais de seu funcionamento cotidiano, principalmente a caracterização da gestão democrática a partir do órgão de representação colegiada presente na escola.

Indagamo-nos se a partir das análises destes dispositivos políticos do Estado é possível entender em que sentido se dá a democratização na escola e o motivo pelo qual ele acaba sendo disponibilizado às unidades escolares de modo a obter-se:

[...] uma força política maior que a que dispunha anteriormente, na medida em que se potencializa seu poder de pressão sobre os órgãos superiores do sistema educacional e aumenta sua chance de obtenção de recursos e condições mais propícias para a realização de seus fins [...] (AVANCINE, 1992, p. 70-71).

Diante do processo de democratização escolar, a relevância sobre os Conselhos de Escola pelas políticas de Estado tem sido alvo de discussões

importantes e necessárias nas últimas décadas.

De acordo com Adrião e Camargo (2001) por meio de diversas pesquisas relacionadas à gestão e à administração escolares, por vezes, são apontadas as dificuldades e os avanços conquistados por meio desse mecanismo de ação coletiva.

Entendemos que devido às tendências conservadoras implícitas nos discursos atuais, a participação política colegiada tem representado uma forma de organização educacional muito aquém dos resultados desejados, no que tange à democratização da gestão na maioria das escolas públicas.

Desse modo verificamos a relevância destes órgãos colegiados na atual conjuntura, à medida que é compreendido enquanto o dispositivo para promover a participação cidadã da classe trabalhadora no processo de gestão administrativa das unidades escolares. A fim de apontar a caracterização deste dispositivo institucionalizado e sua importância no desenvolvimento das políticas educacionais locais, analisamos a dinâmica de organização educacional entre o Estado e a escola pública a partir do estudo de caso sobre as práticas de gestão escolares desenvolvidas nas unidades escolares da cidade de Rio Claro.

3.1. A legislação que disciplina os Conselhos de Escola no sistema municipal de Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro

Para a compreensão do aparato legal que orientou a implantação dos Conselhos de Escola nas políticas locais da cidade, foi preciso que analisássemos três legislações municipais para o desenvolvimento do estudo: 1) a Lei Orgânica de Rio Claro nº 2.081, de 31 de outubro de 1986, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal, promulgada quase um ano após a publicação da Lei Complementar Estadual nº 444/1985, referente ao Estatuto do Magistério Paulista; 2) a Lei Municipal de Rio Claro nº 3.031, de 22 de março de 1999, que atualiza a lei municipal de 1986 no que diz respeito os Conselhos de Escola; 3) a Lei Municipal de Rio Claro nº 4.247, de 30 de setembro de 2011, que cria e regulamenta os órgãos colegiados nos estabelecimentos de ensino da rede municipal da cidade em questão.

Do ponto de vista formal, a regulamentação dos Conselhos de Escola na

rede de Ensino Fundamental da cidade já é mencionada desde a Lei Municipal nº 2.081 de 1986, na qual pode-se verificar no Art. 123 a definição a respeito deste mecanismo de participação política na escola, expresso como “[...] um órgão colegiado com funções consultivas e deliberativas da Unidade Escolar [...]” (RIO CLARO, 1986, p. 44).

Entretanto, apesar de constada a relevância sobre os conselhos escolares na Lei Orgânica Municipal de 1986 ainda não se via a presença de alguma reunião ou formação de algum órgão colegiado nas escolas de Ensino Fundamental no período em que se refere a legislação municipal. O processo de implantação dos órgãos colegiados na rede municipal deu-se somente a partir do processo de descentralização do regimento escolar, sobretudo na

[...] elaboração no ano de 1998\9 de um Regimento Escolar próprio por cada unidade escolar, pois até então as escolas possuíam um Regimento único redigido pela SME. A exigência de um regimento escolar elaborado pela própria escola foi ao encontro do disposto da autonomia pedagógica e administrativa assegurada pela LDB\96 [...] (SILVEIRA; ADRIÃO, 2009, p. 83).

De acordo com Silveira e Adrião (2009) esse atraso na implantação dos conselhos na rede municipal deu-se, também, a uma contingência da cidade de que “[...] até 1996 sua atuação era quase que exclusivamente voltada para o atendimento da Educação Infantil [...]”. Sendo assim, os Conselhos de Escola na rede municipal só passaram a existir plenamente após 1996, quando da criação de uma rede própria de Ensino Fundamental. A partir daí, tornou-se necessária uma regulamentação específica para os CEs nas recém-criadas unidades, ademais, em conformidade com o processo de municipalização do governo estadual a partir da década de 1990¹⁴.

Outro fator para o atraso sobre a implementação dos conselhos escolares tem a ver com as decisões estabelecidas pelo Poder Executivo da cidade de Rio Claro, que à época se omitiu ao não elaborar uma regulamentação específica com relação ao funcionamento dos CEs na Lei Municipal n.º 2081/86, contudo, estabelecendo já uma definição e a caracterização da formação colegiada nas escolas.

¹⁴ Durante o governo de Mário Covas, 1995-1998 a secretária da educação era Teresa Roserley Neubauer da Silva. Destacamos que nesta gestão houve um esforço para a descentralização e desconcentração dos recursos e mudanças no padrão de gestão, que culminou na municipalização do ensino no município em estudo, em 1997 (Cf. ADRIÃO, 2008).

A partir de uma comparação entre o Artigo 95 da legislação complementar estadual de 1985 e os Artigos 123 a 127 da legislação de municipal de 1986, podemos verificar que esta última é a mais conservadora.

No que tange à composição do CE, enquanto a legislação estadual estabelece a formação de um colegiado composto por 40% de docentes, 5% de especialistas em educação, 5% de funcionários, 25% de pais e 25% de alunos, na legislação municipal a orientação era de uma composição formada, majoritariamente, por educadores e gestores. Assemelha-se, antes, a um comitê assessor da escola do que a um órgão de gestão colegiada, assim estabelecido: o diretor, o assistente do diretor, o coordenador, um professor e dois representantes dos pais somente, não constando a participação de outros funcionários da escola ou mesmo de alunos.

Outro ponto a considerar da legislação municipal se refere à escolha dos representantes: restrita aos professores e aos pais, contudo, a ser eleito por 2/3 dos membros da escola. Saliente-se do processo de escolha, três vagas eram preenchidas de modo preestabelecido, isto é, a vaga do coordenador, do assistente de diretor e do diretor – este último, sendo também definido como o presidente nato do órgão colegiado.

Quanto às atribuições do Conselho Escolar, a Lei Municipal de 1986 previa uma atuação colegiada mais na perspectiva consultiva e de assessoria do que propriamente deliberativa, na medida em que suas atribuições estabelecidas eram:

[...] I – cuidar para que as normas escolares sejam conhecidas pelo pessoal envolvido nas atividades escolares; II – propor medidas de aperfeiçoamento de ensino, incentivando aplicações técnicas e métodos atualizados; III – planejar e realizar atividades cívicas, culturais e sociais que envolvem a escola; IV – participar diretamente do calendário escolar; V – dinamizar as atividades que envolvem a escola, família e comunidade; VI – solucionar problemas do corpo discente [...] (RIO CLARO, 1986, p. 45).

Somente com a Lei nº 3.031, de 25 de março de 1999 na cidade de Rio Claro é que iniciam as proposições referentes ao Conselho de Escola, de forma mais atualizada dentro do Estatuto do Magistério Municipal. Destaca-se a reformulação do Art. 123, valorizando um pouco mais a função mediadora do conselho escolar entre a realidade de cada unidade escolar e a do município,

ampliando o poder decisório, embora restrito às questões pedagógicas:

O Conselho de Escola é o órgão colegiado com funções consultivas e deliberativas da Unidade Escolar, tendo como objetivo **ajustar as diretrizes e metas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação em conjunto com o Conselho Municipal de Educação à realidade de Unidade Escolar** participando do planejamento didático, acompanhando e avaliando o processo pedagógico-administrativo nos seus vários aspectos, visando a melhoria do ensino (RIO CLARO, 1999, p. 1, grifos nossos).

No que se referem às especificações para os órgãos colegiados, identificamos nos artigos subsequentes as orientações que visam à sua implantação nas escolas. A partir disso destacamos duas considerações importantes: a primeira, se refere ao Art. 124, no que tange o estabelecimento da composição colegiada na escola sob a forma paritária, sendo a orientação de 50% composta por membros da comunidade escolar (inclui-se o gestor, o professor e/ou outros quadros de funcionários da escola) e 50% composta pela comunidade local (os pais de alunos ou responsáveis, alunos, além de representantes da comunidade) (RIO CLARO, 1999). A segunda, se refere ao Art. 125 e a regulamentação sobre o processo de escolha das representações do órgão colegiado, sendo estabelecido o processo eletivo de modo direto e entre os seus pares (RIO CLARO, 1999, p. 1).

Para Silveira e Adrião (2009) a modificação no Art. 124 indica um avanço em relação à legislação de 1986, pois, na medida em que a proporcionalidade quanto aos membros da comunidade local era restrita a “[...] dois representantes de pais de alunos [...]” (RIO CALRO, 1986, p. 45). Já no Art. 126, a especificação se deu quanto ao número de participantes para o órgão colegiado, passando a ser proporcional ao número de turmas existentes na escola:

O número total de membros do Conselho de Escola será igual ao número de turmas de um dos turnos da escola, arredondando-se para mais, no sentido de contemplar a paridade.

1º - Será tomado com referência o turno que tiver maior número de turmas.

2º - Se a escola tiver de uma a quatro turmas, o número de membros será igual a quatro [...] (RIO CLARO, 1999, p. 2).

Com efeito e essa alteração possibilitou a mudança do Art. 125 no que

tange a eleição das representações colegiadas, sendo prevista uma maior proporção de representantes da comunidade local, o que denota a relevância desse segmento, pelo menos no que se refere ao aspecto formal.

Assim, tanto para o processo de formalização da gestão escolar como no que diz respeito à democratização das relações políticas no interior da escola, esse aumento no número de representantes de cada segmento pode ser positivo para constituir uma equipe maior de trabalho, que possa discutir mais as decisões e garantir que haja uma maior vigilância dos representantes entre si, principalmente para garantir a proposição de medidas que realmente interessem ao grupo que eles representam.

As alterações estabelecidas na legislação municipal de 1999 possibilitaram – ao menos na letra da lei – a ampliação da participação política da comunidade local no âmbito educacional. Permitiu uma abertura do órgão colegiado para que as deliberações ocorressem de modo mais coletivo no interior das escolas, em detrimento de uma deliberação centralizada na figura da equipe gestora conforme se observava nas orientações da Lei n.º 2.081/86.

Nesse particular, a legislação de 1999 avança até mesmo em relação ao artigo 95 da Lei Complementar Estadual nº 444/85, na qual não está prevista a presença de membros representantes da comunidade (SÃO PAULO, 1985).

Apesar das alterações significativas sob o ponto de vista formal, pontuamos de Silveira e Adrião (2009, p. 84-85) que a legislação municipal de 1999 previa uma orientação bastante definida, isto é, que “[...] educadores e usuários seriam co-responsáveis pelo desenvolvimento da gestão da unidade escolar [...]” e esse fator redefiniria a forma e o caráter democrático da gestão escolar.

Saliente-se a partir destas atualizações, outras mudanças também significativas ocorreram na legislação de 1999, tais como a eleição da composição colegiada por meio de uma assembleia geral e para as reuniões – ordinárias ou não – exigido um quórum de 1/3 das representações (RIO CLARO, 1999). Na legislação municipal de 1986, a escolha das representações ficou condicionada a uma reunião que exigia um quórum mínimo de 2/3 dos membros da escola, ademais, que as decisões fossem estabelecidas por meio de uma maioria simples de voto (RIO CLARO, 1986).

Entendemos que a legislação de 1999 avança no sentido democrático,

ao propor a eleição decorrente de uma assembleia geral e ao estabelecer um quórum mínimo para as reuniões. Antes, na legislação de 1986, a escolha dos representantes se restringia aos membros da escola, além do que previa uma participação esvaziada nas deliberações do órgão colegiado.

Entretanto, o processo de implantação do órgão colegiado no Ensino Fundamental da cidade de Rio Claro se deu praticamente a partir de 2000, quando se instituiu por lei que os primeiros conselheiros de cada escola deveriam apresentar candidaturas em assembleias gerais em cada unidade escolar e serem escolhidos pelo voto direto (RIO CLARO, 1999).

Notadamente foi promulgada na cidade de Rio Claro a Lei Municipal nº 4.247, de 30 de setembro de 2011, a qual visa preencher a lacuna a respeito de uma regulamentação específica para os Conselhos de Escola, o que denota um atraso considerável quanto à institucionalização da participação colegiada para o âmbito escolar, previsto como política pública na forma da lei ainda na década de 1980.

A legislação municipal de 2011 amplia sobremaneira os poderes dos conselhos escolares, pois, na medida em que suas atribuições não mais se restringem aos aspectos pedagógicos, mas passam a abranger toda a organização do trabalho escolar, assim como sua relação com a comunidade.

Fica criado o Conselho de Escola através da presente lei, sendo o mesmo órgão colegiado com funções consultivas e deliberativas, instalado em cada uma das unidades educacionais mantidas pelo Município, estabelecendo no âmbito da escola, diretrizes e critérios gerais relativos à sua ação, organização, funcionamento e relacionamento com a comunidade, compatíveis com as orientações da Política Educacional da Secretaria Municipal da Educação.

1º - A atuação do Conselho de Escola terá como objetivo o interesse dos educandos, tendo como diretrizes as finalidades e objetivos da educação pública de forma a garantir o processo democrático e participativo nas unidades educacionais do município de Rio Claro.

2º - Os Conselhos de Escola devem contar com a representação paritária de alunos e pais ou responsáveis pelos alunos, de docentes e de outros profissionais de apoio técnico educacional que atuam na unidade educacional e da comunidade (RIO CLARO, 2011, p. 1).

É interessante apontar como avanço a menção direta à função do Conselho Escolar em garantir a democracia participativa desde as unidades

escolares. A valorização da paridade é ainda mais destacada e possibilita um entendimento sobre a difusão de uma cultura de compartilhamento de responsabilidades sobre a escola, que deve recair não só sobre os gestores e professores, como também sobre os pais e os próprios alunos.

Quanto às atribuições, o conselho escolar ganha poderes legislativos e para além dos poderes deliberativos e consultivo, o que é inédito em relação às legislações anteriores. Ademais, estabelece-se a responsabilidade da circulação das decisões por meio de um sistema de difusão de informações, assim como da organização dos coletivos em assembleias.

A legislação, traz, ainda, uma concepção clara de comunidade escolar, qual seja, referente ao “[...] o conjunto dos pais ou responsáveis pelos alunos e alunos maiores de 18 anos, regularmente matriculados nas unidades escolares municipais, inclusive os da Educação de Jovens e Adultos” (RIO CLARO, 2011, p. 3).

O nível de sofisticação do documento chega aos níveis da definição dos segmentos que tem direito a voz e voto, incluindo também os sujeitos que participam da escola com direito à voz somente nas assembleias, tais como os alunos menores de 18 anos, professores temporários e demais servidores das secretarias municipais de educação, além de possibilitar a participação de representantes de entidades conveniadas e de membros de outras instituições de ensino, sinalizando para que a composição e os debates nos órgãos colegiados sejam de modo mais amplo possível.

Quanto à natureza numérica que garanta um colegiado realmente representativo, a legislação estabelece um limite de 20 membros, escolhidos mediante critérios de paridade e proporcionalidade. Entendemos nesse sentido que se estabelece um número de representantes de cada segmento da escola, de modo que o peso numérico do grupo esteja representado no conselho e que garanta a paridade entre os segmentos, isso se restringe ao quadro de escola e de apoio escolar.

Nas escolas com mais de um turno, escolhe-se o turno com o maior número de turmas como referência, assim como previsto na legislação de 1999, assim, para cada turma, conta-se um representante: por exemplo, se uma escola tem quatro turmas no turno matutino, contudo, possui ainda cinco turmas no período noturno, a quantidade de representantes do Conselho

Escolar deverá ser igual a cinco representantes de pais e de alunos titulares. Os suplentes, no caso, corresponderiam a uma quantidade de 50% do número de titulares.

Ao destacarmos alguns avanços na legislação municipal de 2011 que trata da regulamentação específica dos Conselhos de Escola, não podemos deixar de mencionar também a burocratização estabelecida a partir dela: a legislação prevê um sistema de convocação de reuniões ou assembleias por meio de editais, sobretudo a ser conduzida pelo presidente ou pela vice-presidência do órgão colegiado; no caso de uma assembleia geral, sendo necessário um quórum mínimo de 30% numa primeira chamada e 10% numa segunda chamada. A única parte a considerar seria a respeito dos mandatos das representações, isto é, eleitas por meio do voto secreto, por até dois anos e de modo irrevogável, ademais, para a eleição do presidente do conselho o processo seja de modo indireto e entre os membros, propondo que qualquer se torne elegível para o cargo.

Do ponto de vista legal, todas as condições para a eleição e atuação de um conselho de escola democrático, representativo e participativo estão satisfeitas do que se espera que este conselho atue efetivamente nas unidades escolares concretizando a gestão democrática. Entretanto, indagamos se uma legislação tão avançada, no âmbito da democracia representativa, é suficiente para a instauração de uma cultura de gestão democrática no cotidiano escolar? Quais são as garantias de que tal democracia se realize e quais os limites?

Para responder a essas questões, participamos das reuniões colegiadas em algumas escolas e analisamos as atas destas reuniões com vistas a apreender como se efetiva o preceito legal que traz a compreensão dessa instância de representação política como:

[...] um centro permanente de debate e de articulação entre os vários setores da escola, tendo em vista o atendimento das necessidades comuns e a solução dos conflitos que possam interferir no funcionamento do estabelecimento de ensino e nos problemas administrativos, financeiros e pedagógicos [...] (RIO CLARO, 2011, p. 1).

As análises empíricas, por meio da observação e da pesquisa documental em algumas escolas da rede municipal de Ensino Fundamental de Rio Claro nos mostraram em que sentido as deliberações foram desenvolvidas,

se nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, verificando assim os temas hierarquizados e os mais secundarizados no que se refere a relevância das pautas tratadas nessas reuniões.

A partir de tais considerações, discutimos em que sentido se dá a participação política da comunidade escolar nos processos de organização tanto do ensino, quanto da gestão escolar.

3.2. O processo de coleta de dados

Do levantamento prévio sobre a rede municipal de Ensino Fundamental de Rio Claro, destacamos a composição de vinte e cinco escolas no total, das quais cinco delas contam com a Educação de Jovens e Adultos, que vão da 1ª à 4ª série e da 5ª à 8ª série (EJA I e EJA II), sendo apenas uma que oferece somente a Educação de Jovens e Adultos de 1ª à 4ª série (EJA II) em seus quadros de organização escolar.

Para o desenvolvimento da pesquisa, optamos por uma amostra de 12 escolas em virtude do tempo para o comparecimento às reuniões junto às escolas, as análises das atas das reuniões e a apresentação dos dados obtidos nesta etapa da pesquisa acadêmica.

Discriminamos abaixo as unidades que fizeram parte da amostra – tanto as escolas que participamos das reuniões e obtivemos a coleta de dados, como as que não foi possível a realização da pesquisa.

Procuramos diferenciá-las por meio de números de identificação, mas, no quadro abaixo estruturamos a localização de cada uma na cidade, assim como o nível de escolarização oferecido – se Ensino Fundamental de Ciclo I, se Ensino Fundamental de Ciclo II, ou ambos – a fim de melhor ilustrar as análises desenvolvidas.

Quadro I – As escolas da Rede Municipal de Ensino Fundamental selecionadas

	Localizadas na região central da cidade	Localizadas em bairros próximos ao centro da cidade	Localizadas em regiões periféricas da cidade	Ensino Fundamental somente	Ensino Fundamental e EJA I e EJA II	Ensino Fundamental e EJA I
Escola 1	X	-----	-----	-----	X	-----
Escola 2 (não analisada)	-----	X	-----	X	-----	-----

Escola 3	-----	X	-----	X	-----	-----
Escola 4 (não analisada)	-----	X	-----	X	-----	-----
Escola 5	-----	X	-----	X	-----	-----
Escola 6 (não analisada)	-----	X	-----	X	-----	-----
Escola 7	-----	-----	X	X	-----	-----
Escola 8	-----	-----	X	X	-----	-----
Escola 9	-----	-----	X	-----	-----	X
Escola 10	-----	-----	X	X	-----	-----
Escola 11	-----	-----	X	-----	X	-----
Escola 12	-----	-----	X	-----	X	-----

Das doze unidades escolares selecionadas, participamos das reuniões em cinco delas – nas escolas 1, 3, 5, 9 e 12 – e obtivemos acesso aos registros formais das reuniões desenvolvidas no primeiro semestre do ano letivo, entre os meses de maio a julho de 2016.

Em quatro unidades escolares – as escolas 7, 8, 10 e 11 – não participamos das reuniões colegiadas no semestre, devido ao tempo exíguo para o comparecimento em algumas reuniões após o exame de qualificação¹⁵, contudo, sendo-nos disponibilizado o acesso às atas das reuniões desenvolvidas pela direção escolar.

Entretanto, em três delas – as escolas 2, 4 e 6 – não foi possível a realização da pesquisa empírica, devido aos seguintes motivos: (a) não autorização por parte do diretor da escola, bem como a negação de imediato aos documentos públicos solicitados (as atas das reuniões); (b) burocratização por parte da direção e/ou da coordenação da escola quanto à autorização da pesquisa; (c) o fechamento temporário da escola devido à manutenção estrutural de urgência no período em que se realizaria a coleta de dados.

De modo geral, procuramos nesta parte da pesquisa analisar o *modus operandi* dos Conselhos de Escola, procurando identificar nos registros das atas e nas observações a dimensão da participação política da classe trabalhadora no processo de gestão democrática da escola pública.

Organizamos os dados obtidos da coleta de dados tanto na observação como na análise das atas a respeito do funcionamento das reuniões colegiadas em cada escola, principalmente a ênfase sobre as deliberações estabelecidas por meio de uma breve descrição dos aspectos mais recorrentes nas reuniões.

¹⁵ A análise das atas foi proposta por ocasião do exame de qualificação, sobretudo a partir do mês de abril de 2016.

Propomos como forma de análise sobre os aspectos da gestão educacional, as seguintes formulações: (a) sobre a parte pedagógica, aqueles referentes à gestão do ensino e no qual se encontram as proposições e as deliberações referentes ao Projeto Político Pedagógico da escola, sobre os problemas educacionais e disciplinares no cotidiano escolar, dentre outras; (b) sobre a parte administrativa, correspondente às normas da organização no âmbito escolar, da manutenção estrutural da escola e envolvendo basicamente a gestão de pessoas; (c) sobre a parte financeira, compreendendo a captação de verbas e a prestação de contas com vistas à manutenção da escola e do ensino oferecido.

A partir disso desenvolvemos um estudo analítico tendo como base o disposto no Art. 15º da LDBEN de 1996, no qual são estabelecidos que “[...] os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira [...]” (BRASIL, 1996, p. 7).

Entendemos como fundamentais essas formalizações à medida que permitirão compreender as deliberações referentes à organização educacional, principalmente as relacionadas ao processo de descentralização administrativa da escola por parte do Estado, quando inserida uma nova dinâmica de organização do ensino e de sua gestão.

3.3. A análise dos Conselhos de Escola a partir das atas e das reuniões

A Escola 1

Na escola número 1, destacamos duas reuniões ordinárias no semestre letivo: uma, realizada no dia 11 de junho e outra, no dia 06 de julho. Participamos da reunião ordinária do dia 06 de julho, entretanto, sendo disponibilizadas as atas das duas reuniões desenvolvidas.

No que consta a ata do dia 11 de junho, ressaltamos a deliberação referente ao processo de eleição da nova composição colegiada para o ano letivo de 2016-2017. Observamos em tal documento que a deliberação se deu por meio de uma Assembleia geral e contando com participação de onze pessoas. Após a formalização do processo de eleição (a indicação e a eleição dos representantes entre os seus pares, assim como a posse da composição

eleita), estabeleceu-se a formalização por parte da direção e vice direção escolares (respectivamente, a titular e a suplente na presidência do órgão colegiado).

Na análise da ata desta reunião, verificamos que a formalização da nova composição de forma não paritária, a saber: dos vinte membros totais da composição eleita, entre titulares e suplentes, doze pertenciam à equipe escolar (contando com dois suplentes), sendo cinco pertencentes à comunidade local (com um suplente apenas).

Na reunião do dia 06 de julho, observamos a participação de onze membros da composição colegiada na reunião, dos quais, seis pertenciam à equipe escolar e cinco à comunidade local.

Destacamos desta reunião os apontamentos e os informes por parte da direção escolar – na condição de presidente do conselho escolar – sobre as diversas reformas estruturais a serem desenvolvidas no ambiente interno do prédio (reformas nas salas de aula e em outros ambientes da escola). Da mesma forma a coordenadora escolar, nesse sentido, propôs também a compra de materiais permanentes para a continuidade dos projetos educativos durante o segundo semestre letivo.

No que tange à parte administrativa, observamos os informes por parte da direção escolar a respeito das manutenções estruturais realizadas durante o semestre, principalmente, sendo informado para os demais membros a arrecadação de verbas das campanhas desenvolvidas no período letivo por parte da comunidade escolar junto à comunidade local, sendo ressaltado aí a intencionalidade da arrecadação financeira (as diversas reformas do ambiente interno escolar, assim como a compra de materiais pedagógicos).

Quanto à parte financeira, destacamos a prestação de contas informada pela direção escolar com relação aos gastos desenvolvidos com a manutenção do ambiente escolar, bem como a previsão de gastos com os demais reparos ainda a serem realizados durante o ano letivo.

Além disso, foi discutido na reunião a questão dos recursos financeiros arrecadados a partir das campanhas adotadas na escola – as festas e as vendas de alimentos – sendo salientado que os objetivos de tais iniciativas visavam sobretudo à manutenção estrutural e pedagógica da escola. Observamos, ainda, a proposição levantada por alguns membros da

comunidade local quanto à mudança no valor da arrecadação da Associação de Pais e Mestres (APM) pela escola – aumento das contribuições financeiras – contudo, não sendo deliberada essa proposição até o final da reunião.

Constatamos que a temática predominante na reunião colegiada correspondeu, primeiramente ao cumprimento de uma burocratização – a eleição da nova composição colegiada. Contudo, num segundo momento, vimos que a pauta da reunião consistiu em informes e ações com relação à manutenção da estrutura física da escola, não sendo visto nenhuma outra discussão envolvendo os aspectos pedagógicos, disciplinares ou mesmo da relação entre a escola e a comunidade.

A Escola 3

Nesta escola ressaltamos as reuniões desenvolvidas no dia 15 de março e no dia 09 de maio. Participamos da reunião do dia 09 de maio, contudo, sendo-nos disponibilizada por parte da direção escolar as atas das duas reuniões ordinárias supracitadas.

Quanto à reunião do dia 15 de março, conforme constatada em ata foi estabelecido como pauta o processo de formalização da nova gestão do órgão colegiado na escola. Constatamos da análise a formalização por parte da direção da escola da nova gestão para o biênio 2016-2017, sendo a mesma estabelecida a partir de uma Assembleia geral e tendo como participantes vinte e uma pessoas.

Ademais, sendo informado no documento a composição colegiada sob a forma paritária, isto é, dos vinte e dois representantes totais eleitos, entre titulares e suplentes, sete foram os membros titulares e quatro os membros suplentes para cada segmento. Cabe ressaltar, ainda, que a eleição para a titularidade e a suplência para o cargo de presidência do órgão colegiado corresponderam a dois representantes pertencentes à comunidade local e não membros da equipe escolar.

No que se refere a ata do dia 09 de maio destacamos os informes por parte da diretora da escola – em virtude das ausências tanto do presidente como do suplente à reunião – referentes à parte pedagógica e administrativa, contando a reunião com a presença de quinze membros eleitos.

Inicialmente, estabeleceram-se os informes sobre a parte pedagógica,

isto é, a construção de uma sala de informática a partir dos recursos financeiros obtidos, contudo, sem maiores discussões por entre os membros presentes. Após, a direção escolar enfatizou a importância do Conselho de Escola e de suas atribuições políticas em consonância com a Associação de Pais e Mestres (APM) nos objetivos de promover o aumento dos recursos financeiros a partir das campanhas e contribuições desenvolvidas com vistas para a melhoria do ambiente escolar.

Observamos, assim, que o ponto central de pauta da reunião consistiu na prestação de contas sobre os diversos gastos, bem como as arrecadações desenvolvidas durante os meses de março e de abril: apresentados os balancetes contábeis à respeito dos repasses municipais no período e das arrecadações obtidas por meio das contribuições da Associação de Pais e Mestres (APM); discutidas as outras campanhas a serem desenvolvidas pela comunidade escolar no período; explanada a relação dos gastos com as diversas manutenções na parte administrativa e pedagógica, ademais, discutida a previsão de gastos para o final do primeiro semestre.

Verificamos, assim como nas análises da escola anterior, que a centralidade das discussões se referiam ao aspecto financeiros da escola, principalmente o uso dos recursos financeiros bem como a continuidade das diversas campanhas financeiras desenvolvidas na escola tendo em vista a diversas manutenções do ambiente escolar.

A Escola 5

Dentre as duas reuniões colegiadas realizadas na escola, percebemos na ata do dia 18 de março a descrição dos mesmos procedimentos burocráticos realizados nas escolas supracitadas, isto é, a formalização dos membros eleitos para a nova gestão do conselho escolar. Contando com a participação de quatorze pessoas na assembleia geral, sendo informado na ata a proporção de forma não paritária da composição colegiada: dos vinte e cinco membros eleitos, entre titulares e suplentes, dez se referem aos membros da equipe escolar (contando com três suplentes) sendo nove correspondentes aos membros da comunidade escolar (contando com três suplentes).

No que se refere a reunião desenvolvida no dia 03 de maio, de forma extraordinária e contando com a presença de nove membros eleitos,

observamos que a pauta envolvia, principalmente, a parte financeira.

Ainda que explanado inicialmente pelo diretor da escola sobre a doação de livros didáticos para os alunos da unidade escolar – cuja deliberação não envolveu a participação da comunidade local – as demais deliberações consistiram em ações relacionadas aos eventos programados na escola, tais como a festa junina e outras campanhas a serem desenvolvidas na escola com a finalidade de arrecadar recursos financeiros, sobretudo junto à comunidade local.

De modo geral, observamos que a reunião, ainda que proposta de forma extraordinária, ocorreu sob os mesmos direcionamentos propostos nas reuniões colegiadas das outras escolas, isto é, não envolvendo nenhuma proposição ou deliberação que não fosse as ações para arrecadar recursos financeiros para escola visando o atendimento das diversas manutenções no próprio ambiente escolar.

Ademais, vimos que as proposições de pauta corresponderam à uma deliberação já preestabelecida por parte da direção escolar. Sobre a parte pedagógica informada nas análises, entendida mais como um esclarecimento para os membros da composição colegiada do que uma deliberação coletiva no momento da reunião.

Cabe ressaltar, ainda, a centralização das decisões por parte do segmento escolar no que tange à elaboração das ações com vistas para a captação de verba para a escola, sendo posteriormente levado para reunião a fim de fomentar a participação da comunidade local também neste processo.

A Escola 7

Destacamos desta escola as análises não envolvendo a participação na reunião colegiada, mas, desenvolvidas tendo como base as atas das reuniões.

Tanto na reunião do dia 24 de fevereiro, como na realizada no dia 02 de junho, verificamos o mesmo quórum de participação, isto é, o total de doze pessoas nas reuniões ordinárias.

No que se refere à análise da reunião desenvolvida no dia 24 de fevereiro, constatamos na ata apenas a deliberação envolvendo o processo de eleição e posse da gestão de 2016-2017 por meio de uma Assembleia geral. Destaca-se na ata a proporcionalidade paritária da composição colegiada

eleita: dos doze membros totais, entre titulares e suplentes, quatro sendo titulares e dois como suplentes de cada segmento.

Já na ata do dia 02 de junho, observamos que a pauta da reunião se refere aos apontamentos relacionados à parte financeira, sendo constatadas as explanações sobre a prestação de contas referentes às contribuições da Associação de Pais e Mestres (APM) no período de janeiro a maio de 2016, assim como as arrecadações de verbas provenientes das campanhas realizadas pela escola no mesmo mês, também, tendo como finalidade a manutenção da escola.

A Escola 8

Nesta escola as descrições também tiveram como base somente as análises das atas, sobretudo fazendo menção aos assuntos mais administrativos do que financeiros, todavia, não tratando de alguma proposição ou deliberação acerca do aspecto pedagógico, também comumente importante.

Verificamos nas duas reuniões a presença de vinte e um membros e, conforme consta na ata do dia de 16 de fevereiro, a proposta de pauta da reunião ordinária envolveu a leitura e a discussão do calendário escolar – e a indicação de sugestões ou de possíveis alterações para encaminhamento junto à Secretaria Municipal de Educação (SME), do município de Rio Claro.

Já na ata da reunião do dia 10 de março, verificamos a deliberação envolvendo o processo de eleição e de posse dos membros do Conselho de Escola para a gestão de 2016-2017, sendo destacada a composição do órgão colegiado da escola sob a forma paritária: dos dezoito membros eleitos, entre titulares e suplentes, seis se referem aos membros titulares e três aos suplentes para cada segmento colegiado.

A Escola 9

Ressaltamos das análises desenvolvidas nesta escola, os encaminhamentos descritos na ata do dia 22 de fevereiro com relação à parte administrativa – cuja reunião contou com a participação de vinte membros, sendo observadas as deliberações referentes à homologação do calendário escolar de 2016 e considerando-se as datas dos eventos comemorativos previstos pela escola nas reuniões do conselho escolar.

Além disso, conforme consta na ata, dado o informe a respeito da criação de uma sala de informática na escola, assim como das reformas a serem desenvolvidas no ambiente escolar ainda no semestre letivo.

Quanto à observação e análise da ata sobre da reunião realizada no dia 23 de maio, destacamos as proposições referentes somente a parte administrativa e financeira, sendo contabilizadas na reunião a presença de dezessete membros da composição colegiada.

No que se refere à parte administrativa, observamos as deliberações referentes às reformas na infraestrutura escolar, enfatizadas na reunião anterior – reformas dos banheiros, das salas de aulas – sendo destacada, também, a realização destes procedimentos a partir das contribuições financeiras da APM e de outras campanhas desenvolvidas durante o mês de abril na escola.

Quanto à parte financeira sendo discutidas por parte da direção escolar as proposições referentes as campanhas para angariar recursos, a serem ainda desenvolvidas no período da reunião, assim como as possibilidades de sua viabilização contando com a colaboração ativa de alguns membros da comunidade local, sob a forma voluntária.

No que se refere aos registros dos encaminhamentos na ata, verificamos a prestação de contas e o balanço contábil das arrecadações da escola no período, obtidas tanto por meio do repasse municipal como pelas arrecadações e das contribuições da comunidade local – as contribuições via Associação de Pais e Mestres ou mesmo direta, na realização de festas – ainda sim, sendo informada a contabilização dos gastos desenvolvidos com as diversas reformas no ambiente escolar.

A Escola 10

No caso desta unidade educacional, com base apenas na análise das atas, consta nos registros da reunião ordinária, desenvolvida no dia 28 de março, a pauta referente a parte pedagógica e administrativa, contando com a presença de vinte e um membros da composição colegiada.

Com relação à parte pedagógica, destacamos as explanações a respeito dos resultados positivos de uma discussão envolvendo professores e comunidade local (ocorrida na última reunião de Pais e Mestres), sendo

expressas as propostas de trabalhos pedagógicos, assim como os projetos que seriam desenvolvidos no ano letivo.

Sobre a parte administrativa, consta na ata os informes referentes aos diversos serviços de manutenção realizados na escola, assim como a compra de materiais permanentes, desde suporte administrativo e pedagógicos até equipamentos de segurança em virtude de um furto no ambiente escolar.

No que se refere à ata da reunião do dia 09 de maio, consta a mesma pauta da reunião anterior, sendo discriminada a mesma quantidade de membros presentes da reunião anterior. A pauta central se referiu à prestação de contas concernentes aos recursos financeiros da escola, sobretudo provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como a sua destinação à manutenção pedagógica.

Aparecem nas descrições do documento, também, os recursos financeiros recebidos por meio deste programa educacional, assim como a prestação de contas dos diversos materiais referentes aos serviços de manutenção desenvolvidos na escola.

A Escola 11

Nesta escola, destacamos a única reunião estabelecida no primeiro semestre de 2016, ocorrida ainda em 22 de março e em caráter extraordinário, constando na ata a presença de quinze pessoas.

Segundo a análise, a reunião apresentou como pauta somente o processo de indicação e eleição dos representantes do conselho, sob os mesmos moldes estabelecidos pelas escolas anteriormente analisadas, não envolvendo nenhuma outra pauta referente a parte pedagógica ou administrativa.

Verificamos na ata a formalização burocrática da composição de forma paritária: dos dezoito membros totais eleitos, seis correspondentes aos membros titulares e três, à suplência de cada segmento do órgão colegiado.

A Escola 12

Nesta escola, consideramos a observação da reunião, estabelecida no dia 09 de maio de forma extraordinária e contando com a presença de dez membros do conselho nas dependências da Secretaria Municipal da Educação

do município (SME), tendo como pauta a discussão envolvendo a parte administrativa e no que tange às manutenções estruturais tanto na parte da segurança como na acessibilidade ao espaço escolar, a ser realizado pela Administração Municipal.

A reunião decorreu das solicitações requeridas há tempos pela direção escolar junto à Administração Municipal, porém, não cumpridas até o presente momento. Para tanto, realizou-se por parte dos membros do órgão colegiado da escola a solicitação de uma reunião com a secretária da educação para tratarem dos assuntos supracitados.

No que se refere à reunião realizada no dia 04 de julho, sob a presença de doze membros do conselho, foram tratados os apontamentos sobre a parte administrativa. Observamos como pauta da reunião as devolutivas a respeito da reunião extraordinária realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município (SME), sendo dados os informes a respeito das manutenções solicitadas; No que tange à parte financeira, verificamos na reunião a prestação de contas relativas à arrecadação de verba da APM e das campanhas desenvolvidas durante o primeiro semestre na escola, ademais, as deliberações por parte da direção escolar no que se refere a compra de materiais permanentes e de outros serviços a partir dos recursos próprios da escola.

3.4. Apontamentos sobre as reuniões do órgão colegiado nas escolas analisadas

A partir das explanações sobre o desenvolvimento dos Conselhos de Escola, elaboramos uma síntese mais geral sobre a atuação da classe trabalhadora a partir das seguintes constatações: (a) as ações envolvendo o financiamento e a manutenção do ambiente escolar; (b) as proposições e deliberações realizadas de modo centralizado por parte da direção escolar; (c) as reuniões tendo como objetivo a realização de procedimentos estratégicos no interior da escola pela própria classe trabalhadora.

Quanto à primeira constatação, evidenciamos que as discussões em todas as escolas envolveram a solução de problemas de ordem estrutural da escola. As pautas se referiam sobremaneira às questões da parte financeira,

sendo dado informes a respeito da relação dos gastos e das arrecadações obtidas, ademais, ressaltadas a relevância das campanhas desenvolvidas pela comunidade escolar com vistas à arrecadação de recursos financeiros para escola. Em detrimento das ações por parte da Administração Pública Municipal no que tange à manutenção do espaço escolar, sendo por meio das campanhas financeiras o único recurso estabelecido nas reuniões dos órgãos colegiados para a realização das diversas demandas de serviço referentes a manutenção escolar.

É interessante pontuarmos a menção da Associação de Pais e Mestres (APM) algumas vezes nas escolas nesse sentido, sendo mencionada como uma agência organizadora de eventos para a arrecadação de verbas para a escola. Entendemos que a APM apresenta esta atribuição dentre suas funções na escola, porém, esta instância não possui poderes deliberativos para gerir os recursos disponibilizados, ora de subvenções municipais, ora das arrecadações financeiras desenvolvidas pela própria escola.

Vale lembrar que a APM se trata de “[...] uma instituição auxiliar da escola, criada com a finalidade de colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade (SÃO PAULO, 2010, p. 7) e que uma de suas atribuições no processo de gestão educacional seria a de “[...] programar atividades culturais e de lazer que envolvam a participação conjunta dos pais, professores e alunos [...] (SÃO PAULO, 2010, p. 7).

Nesse sentido percebemos que a maneira como é traduzida a função da APM no interior da escola não está errada, mas, com as observações e as análises das atas verificamos que essas tarefas são trazidas, na maioria das vezes e com maior incidência, para as reuniões do Conselho de Escola.

Atribui-se aos conselhos escolares a responsabilidade, também, sobre a destinação das verbas da APM, por ser este o órgão deliberativo máximo nas unidades escolares. Incumbido da tarefa de decidir sobre as aplicações dos recursos financeiros da escola, nos permite indagar se as reuniões do CE têm como objetivo também a solução de problemas financeiros da escola, quando e em que medida são discutidos os aspectos relacionados à parte pedagógica entre os segmentos envolvidos no processo de gestão, entendendo que este momento é de justamente de discussão coletiva envolvendo a comunidade

escolar e a comunidade local.

A segunda constatação a considerar das análises se refere a nomeação do diretor de escola na figura de presidente do órgão colegiado, observado em algumas escolas analisadas. Cite-se nas escolas 1, 10 e 12 a observância dos diretores de escola na condição de presidentes do Conselho de Escola.

Destacamos a orientação expressa na Lei 4.27/2011 referente a isso: “Qualquer membro titular do Conselho de Escola, **exceto o Diretor de Escola**, poderá ser eleito para ocupar o cargo de Presidente [...]” (RIO CLARO, 2011, p. 6, grifo nosso). Nos referirmos a esta contradição, pois, trata-se de uma constatação que acaba por interferir no poder de decisão coletiva do órgão colegiado, principalmente no estabelecimento das pautas e das deliberações – em alguns casos, já preestabelecidas pela direção escolar e não envolvendo a participação de outros membros do Conselho de Escola.

Ainda que as legislações educacionais reforcem o entendimento sobre a formação do Conselho de Escola a partir de uma composição de forma paritária, bem como a relevância da participação da comunidade no processo democrático, destacamos de Paro (1996; 2005) o entendimento de que é preciso elucidar os equívocos relativos ao papel da comunidade na gestão da escola pública: uma delas, se refere a formalização da composição colegiada, que em algumas escolas já apresenta a forma não-paritária desde o processo de legitimação da nova gestão eleita em assembleia; uma outra, pontuamos a centralidade no que se refere as decisões colegiadas, por vezes, restrita às pessoas que atuam no âmbito do Estado.

Embora garantido pela lei o cargo de presidente do órgão colegiado para qualquer membro titular do órgão colegiado – com exceção da direção escolar – na prática, não impediu que a centralidade das decisões fosse estabelecida por parte da direção escolar. Cite-se nesse sentido, por exemplo, a formalização da eleição e empossamento dos novos membros no órgão colegiado. Ademais, desde as proposições de pautas, passando pelos informes até as deliberações, o andamento das reuniões se davam, principalmente, a partir do diretor de escola – ainda que este não sendo, necessariamente, o presidente do órgão colegiado.

A partir destes indicativos não verificamos durante as reuniões nem mesmo são apontadas nas atas alguma observação sobre o desenvolvimento

das reuniões de modo coletivo, por exemplo, quantos votaram a favor da deliberação das pautas, quanto foram os contrários, ou ainda, quantas foram as abstenções nesse processo?; a troca de ideias entre todos os membros envolvidos nas proposições de pautas ou mesmo nas deliberações levantadas, ou seja, quantos participaram politicamente destes processos?

A nosso ver, estes elementos são fundamentais nesse processo, mas, apresentaram contradições quanto ao seu funcionamento. Isso nos indica que tais pautas, tais como a arrecadação de verba para a escola, se trata de uma deliberação exclusivamente à cargo da comunidade escolar. A constatação que fizemos em relação a isso é que, ao invés de serem mediadas as proposições e discutidas as deliberações por todos os membros do conselho escolar, ocorre a centralização das decisões políticas por parte da direção escolar.

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade [como um todo], parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação [...] no limite, com a participação nas decisões. Isso não elimina, obviamente, a participação na execução; [...] a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões [...] (PARO, 2005, p. 16).

De fato, observando a partir disso a dimensão sobre a centralização na tomada de decisões quando compreendidas as ações do órgão colegiado a partir de uma decisão individual (PARO, 1991; 1996). Só depois disso é que, então, são trazidas para as reuniões colegiadas as pautas – em caráter mais de informe do que para serem discutidas de modo coletivo – tendo como consequência as deliberações, também, já preestabelecidas pela direção escolar com base no objetivo pretendido, isto é, a realização de festas e campanhas financeiras na escola com vistas para a captação de verba, assim como a destinação dos recursos financeiros da escola.

Pontuamos disso a terceira constatação das análises, isto é, na medida em que eram desenvolvidas algumas propostas relacionadas à manutenção administrativa do ambiente escolar (reparos no ambiente escolar e a compra de materiais pedagógicos, por exemplo), ressaltava-se a escassez dos recursos financeiros obtidos. Nesse sentido passa a ser estabelecida de forma decisiva a relevância da comunidade escolar de modo estratégico nas ações relacionadas ao financiamento escolar.

Na maioria das escolas, vimos a estimulação de diversos eventos comemorativos com vistas para tal finalidade (festas dos pais, festas juninas, dentre outras) de modo a suprir a deficiência dos recursos financeiros de modo escasso oferecidos pela Administração Pública Municipal.

Entendemos aí a natureza política da gestão democrática e das reuniões colegiadas: a partir da organização coletiva envolvendo membros da sociedade civil e da sociedade política, o desenvolvimento de ações não propriamente relacionadas à parte pedagógica, mas, sobre o aspecto financeiro como o objetivo central. O agravante dessa constatação é que, ao invés de serem discutidas as diretrizes pedagógicas, os problemas disciplinares ou as dificuldades de aprendizagem de alguns alunos nos estabelecimentos de ensino entre os membros colegiados – sendo o órgão colegiado fundamental para isso – entendemos que as proposições e deliberações tem como foco a parte financeira, fica estabelecido o objetivo central do modelo gestor aplicado em todas as unidades escolares.

Com isso, observamos que a relevância das decisões passa a ser expressas pela direção escolar, na maioria das vezes, intensificada à medida que envolvem alguns encaminhamentos já prescritos pela Secretaria Municipal de Educação às escolas, como por exemplo os repasses das verbas municipais para a educação, sendo somente direcionadas e não envolvendo qualquer deliberação por parte da direção escolar, ou mesmo a divulgação e discussão de modo antecipado juntamente com os demais representantes da composição colegiada.

Constatamos desses indicativos que os objetivos das reuniões, por vezes, têm como caracterização o preestabelecimento de pautas que serão somente encaminhadas na forma de proposição pela direção escolar nas reuniões de forma centralizada, conforme observado em alguns casos em que as próprias atas das reuniões já estavam previamente elaboradas.

Desse modo compreendemos o *modus operandi* do Conselho de Escola a partir das suas atribuições no funcionamento da gestão democrática da escola pública: fomentar a captação de verba para a manutenção da escola, assim prestar contas sobre as relativas despesas e ganhos com os diversos eventos realizados nas unidades escolares, segundo PARO (2005) como se o

problema da escola pública apresentado fosse de ordem técnica – envolvendo somente a administração de recursos e não político, no que diz respeito à falta de recursos por omissão do próprio Estado.

Entendemos que a dinâmica de funcionamento das reuniões, na verdade, assemelha-se a realização de serviços burocráticos e contábeis, à moda das ações com base na organização empresarial, mas aqui voltadas para a qualidade da gestão na melhora do ambiente físico escolar, que é importante, porém, não suficiente para a realização da gestão democrática da escola a qual envolve formas de atuação da classe trabalhadora de forma determinada, ou seja, “[...] como cumpridores de regras sem formalmente questioná-las [...]” (JAPECANGA, 2000, 42).

Segundo a lógica neoliberal e tendo em vista o aparelhamento do Estado democrático de direito, esse é o entendimento expresso na prática sobre o funcionamento da gestão democrática na escola, isto é, como uma empresa capitalista. Os critérios de eficiência, racionalidade e produtividade também passam a ser expressos, implicitamente, neste processo democrático de gestão educacional.

Revelamos assim a importância estratégica dos Conselhos de Escola no processo de gestão administrativa da educação nacional, tendo como fator para o seu desenvolvimento a participação ativa da classe trabalhadora. Entendemos que na ordem neoliberal, a lógica da participação democrática apresenta limites, ademais, compreende o desenvolvimento de ações determinadas que, por vezes, não condizem com a criação de mecanismos democrático de participação política e distribuição de poder na tomada de decisões para a classe trabalhadora no interior das unidades escolares, tendo em vista os Conselho de Escola.

Por sua vez, os órgãos colegiados são estabelecidos com vistas para o cumprimento de ações que envolvem, principalmente, o financiamento e a manutenção da escola pública sob a forma complementar pela própria sociedade, em detrimento das ações a serem desenvolvidas por parte dos Estados e Municípios no que se refere à aplicação de recursos para qualidade da educação e das escolas públicas.

Ao mesmo tempo em que é claramente desconsiderado o dever do

Estado no cumprimento de alguns recursos que constam no Art. 70 da LDBEN de 1996, tais como a “[...] II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino [...] III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino [...]” (BRASIL, 1996, p. 21), no entanto, na mesma legislação encontra-se a justificativa para o não cumprimento destas ações previstas, isto é, a apresentação da gestão democrática do ensino como a justificativa para a realização de outros mecanismos de captação e de controle financeiro, não necessariamente estatais. Subtraímos do entendimento legal a orientação no processo/aplicação de recursos financeiros, na dinâmica entre Estado e escola: o estabelecimento de iniciativas de caráter privado e de cunho empresarial a partir dos Conselhos de Escola;

As ações desenvolvidas pelos órgãos colegiados no interior da escola, passam a fomentar o processo de desvinculação administrativa e financeira do Estado, à medida que é apresentada a comunidade escolar como a responsável na consecução dos objetivos básicos de financiamento e manutenção em todos os níveis da educação básica nacional. Este indicativo pode ser entendido como parte do discurso ideológico, na atual conjuntura neoliberal, no que se refere a participação cidadã da classe trabalhadora no processo de gestão escolar.

Ao pontuarmos a importância estratégica dos Conselhos de Escola, devemos considerar também a sua atribuição, tendo em vista a contradição no processo de gestão escolar pelas políticas de Estado neoliberal. De acordo com Paro (2005, p. 15-16) ao ser estabelecido

[...] um caráter de exterioridade ao processo democrático que se daria no interior da escola, como se, consubstanciada a democracia na unidade escolar, a comunidade [escolar] fosse apenas mais um fator a ser administrado por meio das ‘relações’ que com ele se estabelecessem [...]

Na realidade, as ações desenvolvidas pelos órgãos colegiados têm como as determinações estabelecidas pelo Estado neoliberal, que é quem dita como serão as relações a serem estruturadas na escola. Desse modo as relações de trabalho na escola são também determinadas, ainda que possa existir uma relativa autonomia política desde que não contrarie a autoridade

central desse mesmo Estado democrático de direitos.

A contradição apontada condiz com as formas de participação cidadã, estabelecida na escola com base em deveres do que em direitos na gestão democrática, à medida que envolve uma atuação política determinada da classe trabalhadora nos processos decisórios.

Das observações e análises desenvolvidas, verificamos as deliberações sobre a aplicação dos recursos financeiros da escola não envolvendo nenhuma participação do segmento o qual pertencem os pais de alunos e/ou responsáveis, por vezes, aparentando constituir mais “[...] um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária [...]” (PARO, 2005, p. 16).

A participação dos representantes da comunidade local se encontra concentrada nas mãos dos trabalhadores, principalmente entre aqueles que de forma direta desenvolvem o financiamento educacional. Contudo, constatamos que os pais e/ou responsáveis pelos alunos que fazem parte deste segmento tem participado de forma passiva nas reuniões, ademais, não encontrando nos registros nas atas algum indício sobre a atuação destes nas reuniões colegiadas, o que denota

[...] o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo [...] (PARO, 2005, p. 45).

O autoritarismo sobre as decisões acaba sendo reproduzido na prática entre os membros da composição colegiada, sobretudo por meio de ações centralizadas na figura de alguns diretores de escolas, o que se configura no processo de alienação como a maior contradição envolvendo o processo de gestão democrática da escola. Ademais, agravada a partir do estabelecimento dos níveis de atuação por cada segmento, sendo isto evidenciado no desenvolvimento das ações e nas deliberações que dizem respeito a participação política sob a forma democrática entre todos os envolvidos.

Enfim, ao apreendermos como se dá o funcionamento dos mecanismos de ação coletiva, vimos que estes acabam por difundir o modo estratégico de participação e de gerenciamento nos processos educacionais, pois, trazem em seu bojo segundo Ludwig (2009) a concepção neoliberal da descentralização

administrativa por parte do Estado. Sendo assim, os Conselho de Escola

[...] que deveriam propiciar a participação mais efetiva da população nas atividades educacionais [...] parece não estar servindo satisfatoriamente a essa função, em parte devido ao seu caráter formalista e burocratizado [...] apesar de importante local de discussão e explicitação de conflitos, não tem logrado constituir um foro significativo de decisões, de modo a promover qualquer tipo de democratização das relações no interior da escola [...] (PARO, 2005, p. 45-46).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que, em meio a conjuntura da redemocratização do Brasil a partir de 1984, a inclusão da gestão democrática da escola representou um avanço muito importante na instauração de um processo mais participativo da comunidade na escola. Entretanto, se foi importante, não foi suficiente nem mesmo com a garantia da gestão democrática na forma de princípio educacional na Constituição Federal de 1988, assim como nas legislações subsequentes que ratificaram o princípio enquanto política pública, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e, no contexto paulistano, o Estatuto do Magistério e o aparato legal garantiria a efetivação de uma cultura de gestão com compartilhamento de poder e responsabilidades.

A partir do entendimento de Japecanga (2000) de que as relações de trabalho na escola pública se constituem em relações de poder, isso nos indica que tal afirmação coloca em questão a forma como se organiza o trabalho nas instituições escolares. Isso nos levou a indagar qual seria o impacto do aparato legal no processo de democratização da escola pública, pelo fato de representar uma conquista do direito político?

Evidenciamos com as análises que, de fato, houve um impacto positivo, pois sucessivamente a legislação municipal foi se adequando à ideia de participação democrática nas escolas e estabelecendo no marco legal cada vez mais dispositivos. Entretanto, tal impacto não pode se dar sem as suas contradições enquanto política pública, na dinâmica das relações sociais dadas no interior da escola e na medida em que a participação da classe trabalhadora se deu de uma maneira, antes formal do que propriamente real.

Com isso, a dinâmica de participação democrática na escola passa a ser, sempre, a partir de proposições preestabelecidas e nunca pela classe trabalhadora. E, do ponto de vista dos assuntos a serem tratados nas reuniões colegiadas, essa contradição passa a ser intensificada à medida que questões imediatas, tais como as finanças cotidianas, a estrutura física, as festas e comemorações com fins de captação de verba, representam o cerne da gestão democrática escolar. Ainda que organizada essa gestão sob a forma paritária, envolva diferentes graus de participação e que poderia ser apresentado em

alguns momentos, polêmicas, divergências ou até mesmo disputas de interesses, o que não presenciamos nas observações realizadas ou encontramos nos registros das atas. Isso não pode, absolutamente, significar que nas nove atas analisadas o consenso tenha imperado de maneira total, mas, que o dissenso não foi registrado.

Tal hipótese foi testada ao se assistir a algumas reuniões e, nelas, não sendo presenciada situações de polêmicas e dissensos. Então, nos indagamos: em que se fundamentam tais consensos? Na confiança na autoridade tradicional do diretor e dos professores, pelos professores? Na diminuta presença de representantes do segmento dos pais e alunos e membros da comunidade na escola? Ou, ainda, na falta de uma cultura de participação democrática em que todos se sintam à vontade para opinar, discordar, propor novas ideias.

Entendemos que tais contradições informam um modelo de gestão em aplicação, que difere em muito do discurso prescrito na letra da lei.

A partir de um aprofundamento nas discussões sobre a gestão democrática da escola, compreendemos especificamente em que sentido esta proposta se desenvolve no contexto político nacional atual.

A análise das atas nos proporcionou uma apreensão inicial, segundo Paro (2005) das condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e relações no interior da unidade escolar e isso nos permitiu perceber os limites desta democratização da gestão escolar, sobretudo ao compreendermos a dimensão da participação cidadã como uma questão estratégica na organização da escola pública.

A aplicação da gestão democrática é compreendida como uma superação das formas de organização autoritária desenvolvidas no âmbito escolar, entretanto, não superam os limites da democracia representativa burguesa na medida em que são reforçados, no atual modelo, a proposição de uma reunião de modo participativo e direto – envolvendo a sociedade nos processos decisórios e nas ações educacionais, mas, não tendo como consequência necessária a efetiva participação de todos de forma igual, como sujeitos de direito a discordar, a propor, a debater, a polemizar, a questionar.

As reuniões desenvolvidas de forma consensual e pacífica, basicamente centralizada na autoridade do diretor e no cumprimento de rituais burocráticos

prescritos em lei, na prática são compreendidos como imutáveis pelos demais membros da composição colegiada. Assim, concordamos com as análises de Paro (1991; 1996) e Japecanga (2000, p. 43) de que o Estado, no processo de gestão escolar, reserva uma função fundamental para o diretor de escola, qual seja, a de gerente que deve fazer de tudo para que a escola funcione tal e qual uma empresa capitalista. Não é preconizada mais a figura de um diretor escolar enquanto membro da classe trabalhadora, mas, o de diretor-gerente que o Estado projeta para o cumprimento da política pública.

A consequência disso é a constituição de um membro da classe trabalhadora, agora, na condição de um profissional essencialmente técnico pelo ponto de vista do Estado, que não cabe mais a preocupação com o pedagógico, apenas com os aspectos burocráticos. E essa contradição se ramifica para os demais representantes envolvidos no processo de gestão democrática, também sob a forma alienada no que tange a caracterização de funções determinadas dentro dos órgãos colegiados, com diferentes níveis de atuação, ademais, também determinadas a uma atuação ora administrativa ora financeira de modo institucional, reforçando a demanda por decisões cada vez mais burocráticas dentro do espaço escolar.

A concepção dominante de Estado democrático de direito, entretanto, incute nesse sentido a ideia da participação social e da cidadania como parte desta atuação determinada, servindo à consolidação da forma democrática representativa burguesa.

As reformas no modelo de gestão que emana do Estado neoliberal e que acabou por influenciar as reformas nos mais diversos setores sociais, em especial o setor educacional, foram marcadas por essa constatação, tendo como direcionamento político o processo de descentralização administrativa. Assim, o princípio da gestão democrática passa a ser compreendido dentro desta etapa tendo como característica o seu desenvolvimento na escola a partir da classe trabalhadora e por meio dos dispositivos institucionais e burocráticos estabelecidos por este mesmo Estado, na representação do caráter democrático de direito neoliberal, sob o controle dos gestores educacionais.

Evidenciamos a partir disso que a lógica da liberdade política na ordem capitalista neoliberal apresenta como indicativo a possibilidade de concretização de relações democráticas, todavia, com contradições sociais

envolvendo o controle político, expresso nas mais diversas instâncias de decisão política, restrita ainda a uma classe social e sob a perpetuação dos antagonismos: para o proletariado, restrita a uma possibilidade de ampliação sobre a igualdade de condições e de participação política sobre os processos decisórios; para a classe burguesa, a ressignificação dos valores historicamente consolidados, dos privilégios de classe e a perpetuação do domínio político a partir do estabelecimento de uma nova hegemonia.

O discurso hegemônico sobre a cidadania e a participação social, na forma democrática representativa burguesa, produz-se a partir destes antagonismos, mas, forjada na ideia de igualdade de condições entre as classes e no que se refere a liberdade política – ainda que representativa – por meio do voto direto. Por mais democrática que seja em sua forma, esta perspectiva não garante a efetiva democratização se os representantes não forem controlados pelos seus representados, pelo recurso da revogabilidade dos mandatos e pela igualdade de condições entre representantes e representados, sem privilégios para os primeiros.

A forma democrática é parte do processo ideológico da burguesia, posta na sociedade de classes sob a forma representativa, ademais, afirmada como a mais legítima ao propor uma justiça social, quanto ao exercício de sua participação e de sua cidadania, ainda que forjada sob uma esfera democrática de direitos.

É nesse sentido que o escopo sobre a participação cidadã, na proposta de gestão democrática da escola, é fundamentado: a participação individual no sentido de moverem suas práticas e comportamentos nos processos decisórios e nas relações uns com os outros na escola pública. Contudo, no desempenho das diversas injunções para a escola pública a partir das orientações neoliberais, vimos que se têm imputado à educação nacional a importância da participação cidadã com base em dispositivos democráticos não controlados pela classe trabalhadora, mas apenas gerenciados nas escolas públicas.

Quanto à criação de espaços para o cumprimento das decisões políticas referentes à democratização da gestão escolar, as reuniões dos órgãos colegiados têm priorizado as ações de cunho financeiro, em que se propõe o aproveitamento de festas tradicionais da escola para a captação de verbas, ou seja, implicitamente estabelecidas a manutenção estrutural da escola sob a

forma autônoma e voluntarista pela classe trabalhadora.

Desse modo, a escola passa a funcionar como um organismo de financiamento privado e que contribui para a instauração de uma cultura de gestão também privada e autônoma numa instituição pública.

Desse modo, especificamos de acordo com Ludwig (2009) que esse modelo gestor de caráter neoliberal, longe de apresentar uma dinâmica democrática no que se refere o controle pela classe trabalhadora nos assuntos estatais, tem como característica fundamental uma nítida burocratização organizacional, expressa da seguinte maneira: 1) na hierarquização dos cargos da composição colegiada, nos quais cada nível possui uma autoridade e uma responsabilidade de forma delimitada; 2) na previsibilidade de suas ações, devido às orientações previstas em documentos legais, como norteadora de todos os atos oficiais; 3) na impessoalidade e no desenvolvimento das reuniões, bem como nas relações entre os indivíduos; 4) na rotinização das próprias atividades desempenhadas pelos órgãos colegiados no interior da escola.

Por todos esses indicativos tem sido estabelecida, implicitamente, a participação cidadã da classe trabalhadora no processo de democratização da gestão escolar na Educação Básica.

Assim, constatamos que a dimensão da participação política na gestão democrática e no que diz respeito à partilha das decisões no interior da escola, apresenta-se sobre uma forma ainda mais delimitada: as deliberações, por vezes, centralizadas pela direção escolar ou previamente estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação; as ações desempenhadas pelos membros dos segmentos colegiados nas reuniões, por vezes, com base em proposições preestabelecidas; a atuação secundarizada, ao mesmo tempo estratégica da comunidade local no financiamento escolar.

Ressaltamos a contradição envolvendo o funcionamento dos Conselhos de Escola, principalmente a observância sobre o papel estratégico da comunidade local no processo de gestão escolar.

Ao serem evidenciados os aspectos políticos como inerentes aos processos decisórios, entendemos a relevância estratégica dada pelas política de Estado quanto a atuação da classe trabalhadora na gestão escolar, isto é,

no dever de financiar a escola pública, reforçando ainda mais as justificativas legais de Estados e Municípios quanto ao cumprimento de escassos investimentos em políticas sociais no que tange os recursos financeiros destinados à educação, revelando-se aí a imprescindibilidade dos Conselhos de Escola no processo democrático de organização educacional.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 79-98, jan. /abr. 2008. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> > Acesso em: 01 ago. 2016.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In.: _____ (Org.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-78.

ALBUQUERQUE, A. E. M. de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. 2011. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ANDRIOLI, A. I. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. **Revista espaço acadêmico**, Paraná, ano II, n. 13, jun. 2002. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm> > Acesso em: 01 set. 2015.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2002.

ARISTÓTELES. **A Política**. Distrito Federal: Editora Universidade de Brasília, 1985.

AVANCINE, S. **Conselhos de escola em São Paulo: etnografia da participação de pais de alunos**. Série ideias. São Paulo: FDE. Diretoria Técnica, 1992. n. 12.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise**. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Sociedade e Estado na filosofia moderna**. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense. 1994.

_____. **Qual democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2009.

BORDIGNON, G. **Perfil dos conselhos municipais de educação**. 2. ed. Brasília: MEC, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Ementa Constitucional n. 20, de 15 dez. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 18 jun. 2014. 123 p.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm > Acesso em: 18 jun. 2014. 26 p.

_____. **Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares**. Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania, cad. 11. Brasília: MEC, 2008.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90**: Lógica e mecanismos de controle. vol. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, São Paulo, ano II, n. 3, p. 37-46, dez. 2008. Disponível em: < http://www.marilia.unesp.br/Home/aurora_n3_misclanea_Q1.pdf > Acesso em: 24 jan. 2015.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: FESTER, A. C. R. **Direitos humanos**. São Paulo: Brasiliense\ Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1989. p. 15-35.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CONSTANTINO, R. **Economia do indivíduo**: o legado da escola austríaca. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

COSTA, A. C. Ética e Direito à Educação: A destituição da ética como fundamento da elaboração de políticas públicas educacionais brasileiras na contemporaneidade. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v.6, p. 33-42, 2006. Disponível em < <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/650/246> > Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **As relações entre Estado e escola no neoliberalismo**: a função social da escola no Estado mínimo e as novas orientações às políticas educacionais. Curitiba: Appris, 2013.

_____. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 1, p.105-121, jan./ abr. 2010.

Disponível em < <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19685> > Acesso em: 10 de mai. 2015.

COSTA, A. C.; RESSINETI, T. R. A educação do cidadão no Estado democrático de direito neoliberal. **Cadernos de direito, Piracicaba**, vol. 13, n. 25, p. 157- 180, jul.\ dez. 2013. Piracicaba: Editora UNIMEP, 2013.

CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DAL RI, N. M. **Movimentos sociais na América Latina e gestão democrática da educação**. Marília: UNESP, [2009] digitado.

DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. Movimentos sociais, trabalho associado e educação: reformas e rupturas. In: BATISTA, E. L.; NOVAES, H. **Trabalho, educação e reprodução social: as contradições do capital no século XXI**. cap. 12. Projeto Editorial Praxis, 2011. p. 275-308.

_____. Gestão democrática na escola pública: uma experiência com o MST. In: **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, vol. 23, n. 1, p. 55-80, 2010. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/374/37417089004.pdf> > Acesso em: 01 jul. 2015.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DUVERGER, M. **Os regimes políticos**. 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.

_____. **Anti-Dühring**. Fonte: <http://www.jahr.org>. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 2001.

ESQUINSANI, R. S. S. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, vol.11, n. 2, p. 103-110. mai./ ago. 2007. Disponível em: < <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/5698> > Acesso em: 10 mai. 2016.

FALEIROS, V. P. Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais. In: **Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1987. p. 90-116.

FERNANDES, F. S. **Planejamento educacional: conceitos, definições e mudanças**. Recompilando e relendo as concepções latino-americanas da década de 1980 e início de 1990. 2005. 145 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

_____. Gestão democrática na escola. In.: FARIAS, A. M. (Org.) **Gestão**

educacional \ Secretaria municipal da educação de Rio Claro – livro I: artigos. Rio Claro: Prefeitura Municipal de Rio Claro, 2009. p. 53-60.

FONSECA, D. C. Conselhos de controle social, conselho escolar e trabalho coletivo. In: LUIZ, M. C.; NASCENTE, R. M. M. (Org.) **Conselho escolar e diversidade**: por uma escola mais democrática. São Carlos: EdUFSCar, 2013. p. 209-233.

FURTADO, E. L. M. **Políticas educacionais e gestão democrática na escola**. 2005. 115 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. 2005.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. In.: CONFERÊNCIA NACIONAL de EDUCAÇÃO (CONAE), Brasília, 2014. Disponível em: < http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf > Acesso em: 09 de jun. 2016. p. 1-25.

GONÇALVES, E. M. Princípios da razão de Estado em o príncipe, de Nicolau Maquiavel. 5º Encontro de pesquisa na graduação em filosofia da UNESP: **Revista Filogenese**, Marília, vol. 3, n. 1, p. 7-14, 2010. Disponível em: < <http://www.marilia.unesp.br/filogenese> > Acesso em: 26 jan. 2016.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez. 2001.

GOHN, M. G. Movimentos Sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 47, p. 333-361, mai./ ago. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf> > Acesso em: 10 jun. 2016.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **O enigma do capital**: as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HIRSCH, J. **A teoria materialista do Estado**: processo de transformação do sistema capitalista de Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

JACOBI, P. R. Movimentos sociais e estado: efeitos políticos institucionais da ação coletiva. In: COSTA, N. R.; RAMOS, C. L.; MINAYO, M. C. S.; STOTZ, E. N. (Org.). **Demandas populares, políticas públicas e saúde**. São Paulo: Vozes, 1989, p.13-35.

JAPECANGA, A. P. A democratização das relações de trabalho na escola pública básica. In.: VIEITEZ, C. G.; DAL RI, N. M. (Org.). **Organizações e democracia**. Marília: UNESP-Marília-Publicações, 2000. p. 41-49.

JAPIASSU, H.; MARCONDES, D. **Dicionário básico de filosofia**. 3. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

KINZO, M. D. G. **A democratização brasileira**: um balanço do processo político desde a transição. **Perspectiva**, São Paulo, vol. 15, n. 4, p. 3-12, oct.\ dec. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>> Acesso em: 24 jan. 2015.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LENIN, V. **Como iludir o povo com os slogans de liberdade e igualdade**. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 1980.

_____. **O Estado e a revolução**: a doutrina marxista do Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Global, 1987.

LIBÂNEO, J. C. O sistema de organização e gestão da escola. In: _____ **Organização e gestão da escola** – teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIMA, A.; REGANHAN, W. G. Diversidade: conselho escolar e inclusão do aluno com deficiência. In: LUIZ, M. C.; NASCENTE, R. M. M. (Org.) **Conselho escolar e diversidade**: por uma escola mais democrática. São Carlos: EdUFSCar, 2013. p. 95-104.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

LOPES, A. L. **Noções de teoria geral do Estado** - roteiro de estudos. Belo Horizonte: Escola superior Dom Helder Câmara, 2010.

LUDWIG, A. C. W. Administração escolar, pesquisa e qualidade na educação. In.: FARIAS, A. M. (Org.) **Gestão educacional**. Secretaria Municipal da Educação de Rio Claro, livro I, artigos. Rio Claro: Prefeitura Municipal de Rio Claro, 2009. p. 9-26.

MAQUIAVEL, N. Coleção os pensadores. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

_____. **Escritos Políticos**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

_____. **O Príncipe**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MARX, K. **O Capital**. Coleção os economistas, vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K & ENGEL, F. A ideologia alemã. 3. ed. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2010.

MORENO, N. **As revoluções do século XX**. Disponível em:
<<https://www.marxists.org.htm>> Acesso em: 10 ago. 2015.

MURANAKA, M. A. S.; MINTO, C. A. Organização da educação escolar. In.: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 45-68.

NOVACK, G. **O desenvolvimento desigual e combinado na história**. São Paulo: Editora Sundermann, 2008.

OLIVEIRA, D. **A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado**. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. Administração escolar: introdução crítica. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus, 1996.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 79-88.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 2005.

PERES, J. A. **Introdução ao direito educacional**. João Pessoa, Micrográfica, 1991.

PINHEIRO, C. M. **O fórum nacional em defesa da escola pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. 2015. 235f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RIO CLARO, **Lei nº 2. 081, de 31 de outubro de 1986**. Dispõe sobre o estatuto do magistério público do município de Rio Claro. 1986. Disponível em: < http://www.rioclaro.sp.gov.br/publicacoes/publicacoes_leis.php > Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Lei nº 3.031, de 25 de março de 1999**. Dá nona redação aos artigos de nº 123 a 127, e nova denominação ao Título XIV, Do Colegiado, da Lei nº 2. 081, de 31 de outubro de 1986. Estatuto do Magistério Municipal de Rio Claro e dá outras providências. Disponível em: < http://rioclaro.linkway.net.br/pdfs/CODIGOLEI_6274.pdf > Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. **Lei nº 4.247, de 30 de setembro de 2011**. Cria e regulamenta os Conselhos de Escola nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de Rio Claro e dá outras providências. 2011. Disponível em: < http://www.educacaorc.com.br/media/biblioteca/7000787/Lei%204247_2011_Conselho%20de%20Escola.pdf > Acesso em: 10 jun. 2016.

ROUSSEAU, J-J. **Do contrato social**. 1762. Edição eletrônica. Fonte: <http://www.jahr.org>; Ridendo Castigat Mores, 2001.

SÃO PAULO, **Lei complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. 1985. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-444.html> > Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. Manual de utilização dos recursos do convênio FDE-APM. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em < http://file.fde.sp.gov.br/portalfde/Arquivo/DocRedeEnsino/manual_apm.pdf > Acesso em: 06 ago. 2016.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 207-221, 2013. Disponível em: < <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/43520/27390> > Acesso em: 03 fev. 2015.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl.

Campinas: Autores Associados. 2008.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F. Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. **Educação e Sociedade**, vol. 18, n. 61 p. 13-35, dez, 1997. Disponível em: < <http://www.scielo.org.br> > Acesso em: 17 ago. 2015.

SILVEIRA, A. A. D.; ADRIÃO, T. Conselho de escola: instrumento de democratização da gestão escolar. In.: FARIAS, A. M. (Org.). **Gestão educacional**. Secretaria municipal de educação. Livro I, artigos. Rio Claro: Prefeitura Municipal de Rio Claro, 2009. p. 71-89.

SOARES, R. D. **Gramsci, o Estado e a escola**. A concepção gramsciana do estado e o debate sobre a escola. Rio Grande do Sul: Editora Injuí, 2000.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano**: Investimentos em Educação e Pesquisa. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1971.

TRINDADE, E. F. R. **A Trajetória legal dos mecanismos de gestão democrática no Estado de São Paulo**. 2009. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. 2009.

TROTSKY, L. **La teoría de la revolución permanente (compilación)**. 2. ed. Buenos Aires: Centro de Estudios, Publicaciones e Investigaciones León Trotsky (CEPI), 2005.

VIEITEZ, C. G.; DAL RI, N. M. Educação no movimento social: a luta contra a precarização do ensino público. In: LIMA, F. C. S.; SOUSA, J. U. P.; CARDOZO, M. J. P. B. **Democratização e educação pública: sendas e veredas**. São Luís: EDUFMA, 2011. p. 133-165.

WINTER, L. M. A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel. **Tempo da Ciência**. 1. sem, vol. 13, n. 25, p. 117-128, 2006. Disponível em < <http://erevista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/download/1532/1250> > Acesso em: 17 jan. 2015.