

**A DESCENTRALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR: PERSPECTIVAS DA EFETIVIDADE DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE  
ITAPEMIRIM/ES**

CLÁUDIA APARECIDA VIEIRA PINHEIRO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY  
RIBEIRO - UENF  
CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
MAIO/ 2014

**A DESCENTRALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR: PERSPECTIVAS DA EFETIVIDADE DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE  
ITAPEMIRIM/ES**

CLÁUDIA APARECIDA VIEIRA PINHEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Políticas Sociais, do Centro de Ciência do Homem - CCH da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, na área de Educação, Política e Cidadania, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Giovane do Nascimento  
Coorientadora: Sônia Martins de Almeida Nogueira

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

MAIO / 2014

**A DESCENTRALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR: PERSPECTIVAS DA EFETIVIDADE DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE  
ITAPEMIRIM/ES**

**CLÁUDIA APARECIDA VIEIRA PINHEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Políticas Sociais, do Centro de Ciência do Homem - CCH da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, na área de Educação, Política e Cidadania, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Comissão Examinadora

---

Prof.º Drº Jorge Nassim Vieira Najjar - UFF

---

Prof. Drº. Gerson Tavares do Carmo - UENF

---

Profº. Drº. Leandro Garcia Pinho - UENF

---

Profª. Drª Sônia Martins de Almeida Nogueira (Coorientadora) - UENF

---

Prof. Drº. Giovane do Nascimento - (orientador) - UENF

## DEDICATÓRIA

*A minha mãe Maria Luíza, exemplo de vida, que com muita garra e sabedoria me educou,  
me mostrou o caminho para que com dignidade eu pudesse caminhar;  
À minha filha Ana Beatriz, o grande presente de Deus em nossas vidas;  
Ao Adriano, meu amor, meu marido e grande companheiro;  
Dedico este trabalho a vocês, pelo simples fato de que sem vocês nada teria valido a pena,  
vocês são a razão de minha de minha vontade de lutar.*

## AGRADECIMENTOS

Vencemos... Vencemos!

Não foi fácil, mas enfim, chegamos ao final desta etapa. E valho-me de utilizar uma linguagem plural porque minha caminhada não foi só. E, é hora de agradecer aos que contribuíram e me auxiliaram por diversos momentos nesta caminhada.

A Deus, pela graça e misericórdia em me conceder a realização de mais um sonho, o qual dentro de minhas possibilidades me parecia tão distante e irreal;

A minha mãe Maria Luiza, que sempre lutou para que eu desfrutasse de um nível de educação/escolaridade mais elevado em que ela mesma nunca teve oportunidade de acesso. Razão pela qual nunca desisti de buscar, de lutar e hoje mãezinha posso lhe dizer: cheguei e essa conquista é também sua que me proporcionou a primeira sementinha de minha grande herança, meus estudos;

A minha amada filha Ana Beatriz, razão de nossa felicidade. Agradeço pela espera, pelas orações, pela compreensão, enfim, por ter sido, mesmo que pequenina, uma grande companheira;

Ao meu esposo Adriano, amigo, companheiro, que incansavelmente esteve comigo, orando, me ajudando e amparando. Obrigada pelo amor dedicado, pela paciência e, sobretudo, por estar sempre ao meu lado.

A minha sogra Odyr pela preocupação, por me ouvir, pelos almoços e jantares diários, contribuindo em me poupar das tarefas diárias para que pudesse me dedicar ao máximo aos estudos;

Aos demais familiares que brindaram e sempre brindarão comigo minhas conquistas, que me ouviam e acreditaram em mim;

Aos amigos por terem esperado e respeitado minha ausência durante um tempo, valeu pelos telefonemas, os recadinhos e as mensagens carinhosas, valeu por terem ficado na torcida por mim. Aos que estiveram do meu lado, me fizeram companhia. O apoio de vocês todos tornou a caminhada menos árdua.

Aos meus colegas de trabalho pelo incentivo;

E de modo muito especial à amiga Simone, companheira de estrada, de viagens, de congressos, de estudos, de alegrias e de lamentos, parceira de tantos desafios e inúmeras conquistas;

Ao meu Município, por ter me oportunizado condições e contribuído de alguma forma para realização deste meu grande sonho;

Aos Profissionais das unidades de ensino, gestores, pedagogos, professores, representantes do CCE, pela atenção e carinho com que me acolheram e atenderam as minhas solicitações contribuindo para a pesquisa;

Aos professores de Mestrado, meu reconhecimento e carinho;

Aos professores Leandro Garcia Pinho e Gerson Tavares, que compuseram a banca de qualificação, pelas contribuições enriquecedoras que contribuíram para os rumos do trabalho.

Aos professores que integraram a banca de defesa, Jorge Nassim Vieira Najjar, e, mais uma vez a Leandro Garcia Pinho e Gerson Tavares, pela disponibilidade em realizar a leitura e o julgamento deste trabalho e pelas valiosas contribuições.

A UENF pelo investimento nesta pesquisa concedendo-me a bolsa de apoio a pesquisa.

Por fim, porém não menos importante, de modo muito especial, aos meus mestres, meus queridos professores, meus orientadores, professor Giovane do Nascimento e professora Sônia Martins de Almeida Nogueira, pelos ensinamentos, pelas orientações, por terem disponibilizado suas experiências, sabedorias e conhecimentos, pelos constantes diálogos, pelas provocações me aguçando a buscar, pelo muito que contribuíram e enriqueceram minhas aprendizagens. Obrigada meus mestres pela paciência, pelo carinho, pela compreensão durante as fases mais difíceis, e, principalmente, por terem acreditado em mim.

Sem vocês não seria possível chegar... Muito Obrigada!

# **A DESCENTRALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: PERSPECTIVAS DA EFETIVIDADE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES**

CLÁUDIA APARECIDA VIEIRA PINHEIRO

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Giovane do Nascimento

Coorientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sônia Martins de Almeida Nogueira

## **RESUMO**

A dissertação apresentada tem como objetivo analisar as políticas de descentralização e democratização da gestão na escola pública, concebidas pós Constituição Federal de 1988, bem como as relações destas na efetividade da gestão democrática escolar, nas escolas de Educação Infantil no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES. Considerando que descentralização, democratização da gestão escolar e participação cidadã são discussões que acompanham as recentes e atuais tendências do enfoque das políticas públicas educacionais destinadas à autonomia das escolas e a reformulações no âmbito da participação e que uma das formas encontradas dentro das políticas públicas de educação, para superar as demandas educacionais, é a distribuição da responsabilidade por meio dessa autonomia escolar, identificamos a necessidade desta pesquisa. Pretendeu-se analisar, além disso, se os instrumentos adotados pelo município como mecanismos de garantia da gestão democrática escolar têm realmente as características apregoadas e desejadas, considerando-os engrenagem da política educacional, subsidiários do exercício da cidadania sob a forma de autonomia e participação, e da construção efetiva do projeto político-pedagógico da escola. Pretendeu-se ainda verificar a participação da comunidade no conselho comunitário escolar e na construção, efetivação, execução e funcionamento do projeto político-pedagógico, reconhecendo-os como mecanismos de gestão voltados para e pela democracia, em que sua efetividade e concretude se dão através da participação efetiva de todos. Assim, buscamos analisar se os mecanismos adotados pelo Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES têm de fato uma aplicabilidade e uma efetividade que vão além do cumprimento da legalidade, permitindo que sejam alcançados de fato seus objetivos de autonomia, democratização, qualificação e participação cidadã.

**PALAVRAS-CHAVES:** Descentralização; Democratização; Projeto Político-Pedagógico; Autonomia Escolar; Participação cidadã.

**DECENTRALISATION AND DEMOCRATISATION OF SCHOOL  
MANAGEMENT: PERSPECTIVES OF THE EFFECTIVENESS OF THE  
DEMOCRATIC MANAGEMENT OF THE SCHOOL IN THE  
MUNICIPALITY OF CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES**

CLÁUDIA APARECIDA VIEIRA PINHEIRO

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Giovane do Nascimento

Coorientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sonia Martins de Almeida Nogueira

**ABSTRACT**

This dissertation intended to analyze the policies of the decentralization and democratization in public school management, designed after the 1988 Federal Constitution, as well as their relation to the effectiveness of democratic management of infant education schools system in the city of Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo State. Whereas decentralization, democratization in school management and citizen participation are items of discussion that accompany the current trends of public educational policies aimed at autonomy of schools and innovation in the context of participation, and that one of the proceedings to overcome the educational demands is to assign responsibility to local authorities, we identified the relevance of this research. It analyzed, in addition, if the tools adopted by Cachoeiro de Itapemirim authorities as mechanisms to guarantee school democratic management really have some expected characteristics, considering the gear of educational policies, once citizenship in the form of autonomy and participation and the actual creation of the pedagogical political project of the school are important support to democratic management. It also aimed to analyze the participation of the community in the school community council and the creation, implementation and operation of the pedagogical political project, identifying them as a management mechanism of the democracy. Their effectiveness works through real participation. This study put into light the mechanisms adopted by Cachoeiro de Itapemirim authorities in order to improve the public school system decentralization and management democratization, analyzing their applicability and effectiveness, aiming to unveil how far they go beyond the fulfillment of the law apparatus, allowing the accomplishment of the goals of democratization and citizen participation.

**KEYWORDS:** Decentralization; Democratization; Pedagogical Political Project; School Autonomy; Citizen Participation.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 01</b>	Localização do Município	09
<b>Figura 02</b>	Localização do Município	09
<b>Tabela 01</b>	Número de Unidades de Ensino do Município de Cachoeiro de Itapemirim por modalidade de ensino e rede escolar – 2012	10
<b>Tabela 02</b>	Matrícula por etapa/modalidade, localização e Rede escolar do Município de Cachoeiro de Itapemirim – 2012	11
<b>Tabela 03</b>	Membros das unidades de ensino que participaram da entrevista	14
<b>Tabela 04</b>	Relação de Unidades de Ensino que terão eleição de gestores - 2013, em conformidade com o Art. 29, Inciso I, II e III da Lei 6.563/2011.	79
<b>Gráfico 01</b>	Quanto à existência e participação na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME)	69
<b>Gráfico 02</b>	Em relação à autonomia escolar, a escola	74
<b>Gráfico 03</b>	Quanto ao processo de escolha de gestores escolares na rede municipal de Cachoeiro de Itapemirim	81
<b>Gráfico 04</b>	Com as eleições para o cargo de gestor escolar, consideram que a gestão ficaria mais democrática	82
<b>Gráfico 05</b>	Quanto à escolha de Gestores, quais das situações apresentadas demonstram mais democracia no cenário escolar	83
<b>Gráfico 06</b>	Procedimentos foi nomeado para ocupar o cargo de Gestor Escolar nessa Unidade de Ensino	84
<b>Gráfico 07</b>	Funções de um gestor escolar	85
<b>Gráfico 08</b>	Existência e atuação do CCE nas unidades de ensino pesquisadas do Município de Cachoeiro de Itapemirim -2013.	88

<b>Gráfico 09</b>	Objetivos das reuniões do CCE na escola	92
<b>Gráfico 10</b>	Utilização do PPP cotidianamente nos fazeres escolares.	102
<b>Gráfico 11</b>	Existência e participação na elaboração do Projeto político pedagógico da escola	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**LDBEN** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**ABE** – Associação Brasileira de Educação

**SEME** – Secretaria Municipal de Educação

**CCE** – Conselho Comunitário Escolar

**PPP** - Projeto Político - Pedagógico

**PDE** – Plano Desenvolvimento da Educação

**PNE** – Plano Nacional de Educação

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

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**CONIED** - Conferência Intermunicipal de Educação

**CF** - Constituição Federal

**PEB** - Professor de Educação Básica

**PEB-D** - Pedagogo da Educação Básica

**GE** - Gestor Escolar

**SE** - Secretária de Educação

**GGE** - Gerente de Gestão Escolar

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	01
<b>A. O tema pesquisado e sua relevância.....</b>	02
<b>B. Objetivos</b>	
a. Objetivo Geral.....	06
b. Objetivos Específicos.....	06
<b>C. Objeto da Pesquisa.....</b>	07
<b>D. Questões norteadoras da pesquisa.....</b>	08
<b>E. Procedimentos Metodológicos</b>	08
a. Caracterização do Marco espacial: Breves apontamentos.....	08
b. O caminho metodológico percorrido .....	12
c. Os Sujeitos da pesquisa.....	13
d. Procedimentos para análise de coleta de dados .....	15
<b>F. Organização do trabalho.....</b>	16
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1. O modelo político de Estado e a Política Educacional: Breve abordagem.....</b>	18
<b>1.1. Estado, Governo e Sociedade: Interrelações na composição do modelo de ordenação jurídica política.....</b>	19
<b>1.2. Abordagem dos processos de democratização na política educacional.....</b>	26
<b>CAPÍTULO II –</b>	
<b>2. A descentralização do ensino no Brasil: Marcos Teóricos, a partir da Constituição Federal de 1988.....</b>	35
<b>2.1. Abordagem acerca dos processos de Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração.....</b>	38
<b>CAPÍTULO III -</b>	
<b>3. Diretrizes políticas orientadoras das ações desenvolvidas em nível</b>	

municipal.....	50
<b>3.1.</b> O Plano Nacional de Educação - PNE; Plano Desenvolvimento da Educação – PDE; Lei Orgânica Municipal - LOM; Sistema Municipal de Ensino - SME; Plano Municipal de Educação – PME.....	57
 <b>CAPÍTULO IV -</b>	
<b>4.</b> A Municipalização e a descentralização do Ensino no Município de Cachoeiro de Itapemirim, seu Sistema Municipal de Ensino e as implicações no processo de Gestão democrática: determinantes.....	65
<b>4.1.</b> Democratização da Gestão escolar e o processo de escolha de Gestores.....	66
<b>4.2.</b> Participação efetiva da comunidade e do Conselho Escolar na concretização do Projeto Político Pedagógico.....	86
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	106
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	110

## INTRODUÇÃO/JUSTIFICATIVA

As poucas respostas encontradas para os desafios que se apresentam cotidianamente nos fazeres escolares quanto aos modos de participação da sociedade e as formas em que são concebidas as ações enunciadas democráticas e participativas nestes espaços, somados à minha experiência profissional na educação pública do Município de Cachoeiro de Itapemirim - ES, atuando como professora de educação básica e gestora escolar, além de ter pertencido à escola pública como aluna durante toda minha trajetória escolar, impulsionaram-me a uma série de inquietações, fomentando em mim o desejo pela busca de respostas e me encorajando a ingressar no Programa de Pós-Graduação na Universidade do Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

A escolha do tema para este estudo e pesquisa não foi uma tarefa fácil, principalmente se levar em conta que a Educação no Brasil, no contexto de suas políticas educacionais, se constitui em meio a um emaranhado de problemas de ordem política, social, cultural e econômica, que se refletem diretamente nos espaços das instituições escolares e em seus atores. Quando me tornei profissionalmente, uma em meio a tantos atores da educação, e ao passo que ia me envolvendo profissionalmente nos fazeres escolares, os questionamentos me vinham cada vez mais fortes e, de início, percebi que tinha muito a compreender.

Em um momento considerado ímpar na história da democratização da gestão escolar, no Município de Cachoeiro de Itapemirim, a educação municipal no ano de 2005 realizou sua primeira eleição direta para a direção das escolas municipais e incentivou as instituições escolares a construir seus projetos políticos-pedagógicos, cuja intenção se constituía em tornar efetiva a descentralização administrativa e pedagógica e a democracia no âmbito das instituições escolares, momento em que me tornei diretora escolar. A partir daí, quantos embates entre teoria e prática me vieram, momentos de grandes (des) construções.

Foi nesse período, partindo do pressuposto de que a gestão educacional construída sob a égide da gestão democrática abriga em seu seio questões como a

descentralização, autonomia, cidadania e, sobretudo, pressupõe a democracia como princípio norteador das práticas escolares, que, de fato, fiz a opção pelo estudo do tema em questão.

## **A. O TEMA PESQUISADO E SUA RELEVÂNCIA**

No âmbito das Políticas Sociais, pensar a escola como um espaço público e suas políticas educacionais demandam discussões e reflexões acerca da gestão democrática escolar como um processo e suas implicações, considerando a função social da educação e de suas instituições, a partir de determinantes que vêm sendo construídos e transformados sob efeito de mudanças histórico-sociais e econômicas e como um espaço de inclusão social e política.

O cenário atual brasileiro, no que se refere à participação cidadã na vida pública, política e social carrega reflexos e marcas históricas de muitos cidadãos que viveram à mercê da herança do escravismo, do colonialismo, do coronelismo e do paternalismo que, durante muito tempo, restringiram a participação igualitária e limitaram os direitos civis e políticos a uma parcela bem restrita da sociedade, pois poucos eram os que podiam ser ouvidos e participar da vida pública. Sob a influência dessas marcas históricas e com todo distanciamento em relação à cidadania, os atores sociais, hoje, contemplam progressivamente o ato da cidadania e muito timidamente se apropriam de seus direitos civis, políticos e sociais.

A Constituição Federal (CF) de 1988, dita Constituição Cidadã, inaugurou um novo tempo em relação às políticas sociais no Brasil, sendo decorrente de um período de abertura política do país. Ela trouxe à tona um contexto de democratização e participação, fomentando a ampliação do envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, buscando ir ao encontro das demandas que dizem respeito à descentralização e consolidação da democratização do Estado brasileiro.

A carta constitucional se estabelece sobre um conjunto de direitos e deveres do cidadão junto ao Estado e institui princípios da cidadania que dizem respeito às formas de compreender a questão da igualdade e da desigualdade social, a luta coletiva por participação no poder político e na riqueza social. Sob esse enfoque, ao

falar em descentralização e democratização nos remetemos à questão da falta de autonomia e participação cidadã, um nó, por assim dizer, que amarra este processo.

Quanto à autonomia, a Constituição Federal de 1988 fixa em seu artigo 18 que “a organização político administrativa da República Federativa Brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” e ainda estabelece, em seu artigo 211, a respeito da educação que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”.

Neste contexto, nos propomos a investigar a política de descentralização e a democratização da gestão na escola pública, concebidas principalmente pós Constituição Federal de 1988, revendo os contrapontos que contribuem para a configuração do Estado a partir da década de 1980 e os que servem de base às discussões atuais, nas políticas educacionais.

A discussão aqui proposta busca, ainda, sistematizar elementos essenciais em torno do tema da democracia, apropriando-se do novo ordenamento trazido pela Constituição Federal em contraponto com a origem e evolução da democracia moderna.

Neste novo cenário, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), lei nº 9.394/96, desempenha um papel crucial na formulação e legitimação de uma política educacional para a sociedade brasileira, com enfoque importante para a questão da gestão democrática, contemplada em seus artigos:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. [...]

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

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. [...] (BRASIL, 1996)

No entanto, tecer questões que permitam um aprofundamento sobre o que se entende ou se pode entender por gestão democrática escolar sob a óptica das instituições educativas, calcadas pelas políticas educacionais e fundamentadas na



descentralização, precisa ser analisado cautelosamente, tendo em vista a complexidade e polêmicas abarcadas pelo tema, ainda que perpassasse as discussões em torno das políticas educacionais vigentes e a legalidade que ampara a mesma.

Pensar de forma reflexiva sobre a construção efetiva do projeto político-pedagógico da escola articulado à gestão democrática escolar e à descentralização requer dos segmentos que participam da vida escolar, subsídios norteadores dos processos de elaboração e gestão participativa, entendida esta como processo coletivo de construção, respeitando as dimensões políticas e pedagógicas indissociáveis na escola. Dessa forma, propomos uma discussão acerca da autonomia escolar, instituída pela LDBEN 9394/96, com foco na construção de identidade institucional.

No âmbito escolar, a efetividade da democracia consiste, por um lado, no entendimento desta como princípio norteador das práticas de gestão escolar e, por outro lado, em criar nos espaços escolares um lugar de debate, de discussões, de participação. Sob esse aspecto, gestão democrática não pode ser entendida apenas como um novo paradigma educacional. Isso pode ser atestado em Bastos (2001, p.14), quando aborda a importância do debate:

É fundamental democratizar o debate, de tal forma que todos nas escolas públicas possam ser sujeitos dele. A gestão democrática somente será um modelo hegemônico de administração da educação, quando, no cotidiano da escola, dirigentes e dirigidos participam desse debate tanto nas reuniões administrativas e pedagógicas quanto nas aulas. (BASTOS, 2001, p. 14)

Nesse sentido, é essencial tornar a sociedade participante na tomada de decisões e no processo de gestão escolar, entendendo que um dos princípios da educação pública é a gestão democrática do ensino público conforme estabelece a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 206 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/1996.

A descentralização, certamente, é um ponto crucial nas discussões em torno da reforma do Estado e das reformas educacionais nos últimos tempos. Com isso, faz-se necessário compreender como esta se constitui, bem como seu significado tanto no que concerne ao processo de desconcentração e democratização, quanto em relação à gestão pública sob a intenção de melhorar sua eficiência. A descentralização, por sua vez, prevê a redistribuição de poder do governo para a

sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário. Porém, o Estado Brasileiro tem sua história alicerçada sob uma centralização política e administrativa e sua população se mantém no conformismo e comodismo dessa tradição cultural.

A constituição do Sistema Municipal de Ensino e dos Conselhos Municipais de Educação possibilita um afrouxamento desta centralização e concentração de poder antes pertencente à União, reafirmando e fortalecendo o processo de municipalização, bem como a democratização das/nas relações educacionais no âmbito da educação municipal, com a previsão da participação da sociedade civil nas discussões e definições das políticas educacionais.

A LDBEN 9394/96, no artigo 12, prevê que os municípios terão a incumbência, respeitando as normas comuns e as do sistema de ensino, de “elaborar e executar sua proposta pedagógica”. Sob esse aspecto, o objetivo de implementação do projeto político pedagógico nas instituições escolares do município de Cachoeiro de Itapemirim se definiu no sentido de cada projeto, além de cumprir o que estabelece a lei, deveria primar pela democratização dos processos e ações educacionais e pela efetiva participação da sociedade civil nas demandas educacionais. Daí, o surgimento de uma das razões da definição do objeto de estudo desta pesquisa, no intuito de investigar quais são as realidades que se apresentam por parte desta política educacional e como ocorrem essas participações por parte da sociedade civil.

Mais especificamente, proponho-me a conhecer as peculiaridades políticas de democratização da gestão escolar e a forma como é concebido e implementado o projeto político pedagógico institucional, repensando a escola do ponto de vista da educação enquanto direito social partilhado por representantes de uma sociedade que busquem o sentido da escola pública, sua função social, suas dimensões e determinantes para uma gestão de fato democrática.

Analisar os pressupostos que fundamentam as políticas educacionais, no âmbito municipal, nos possibilitará uma análise mais detalhada da maneira como estas são introduzidas na realidade e, dessa forma, será possível compreender a relevância desta pesquisa e não somente entender se as práticas desenvolvidas, em nível local, estão de acordo com o exigido pela instância federal, mas, sobretudo,

também refletir que, pela via de um projeto político-pedagógico de fato autônomo e democrático, possibilitamos um âmbito maior de participação cidadã.

Nesse sentido, entendemos que a democracia se aprimora através das práticas participativas em que o protagonista é o cidadão, e, especificamente neste caso, os sujeitos escolares, considerados e respeitados em sua diversidade, imersos em um contexto de autonomia e participação, em prol de ações comuns da/na comunidade escolar.

Sobre esse contexto, intencionamos alcançar alguns objetivos neste estudo.

## **B. OBJETIVOS**

### **a) Objetivo Geral**

- Analisar as políticas de descentralização e democratização da gestão na escola pública, concebidas pós Constituição Federal de 1988, bem como as relações destas, na efetividade da gestão democrática escolar, nas escolas de Educação Infantil no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES.

### **b) Objetivos Específicos**

- Analisar se os instrumentos adotados pelo município como mecanismos de garantia da gestão democrática escolar têm realmente as características apregoadas e desejadas, considerando-os engrenagem da política educacional, subsidiários do exercício da cidadania sob a forma de autonomia e participação, e da construção efetiva do projeto político-pedagógico da escola.
- Evidenciar quais são as realidades que se apresentam nos espaços das instituições escolares quanto à participação, ao exercício da cidadania e como ocorre a participação da sociedade civil e/ou dos atores escolares nestes espaços.

- Verificar as peculiaridades políticas dos processos de democratização da gestão escolar, bem como os processos de escolha de gestores escolares no âmbito do município, no que diz respeito aos princípios de autonomia e participação.
- Investigar se o processo de elaboração, implementação e avaliação dos projetos político-pedagógico têm contribuído de forma significativa ou não para uma prática efetivamente participativa e proporcionado o fortalecimento da autonomia escolar.
- Discutir elementos como o Plano Municipal de Educação (PME), a Lei Orgânica do Município (LOM), a Lei 6563/2011, que trata do processo de escolha de gestores escolares, que em seu contexto, como elementos da política educacional, intencionam entre outras questões, garantir a democratização da educação no município de Cachoeiro de Itapemirim.
- Analisar e elucidar características que confirmam o sentido da gestão democrática escolar e da participação, pela via da implementação e concretude de um projeto político pedagógico de fato coletivo, que promova formas democráticas de organização, com práticas reflexivas e diálogo constantes, uma vez que a escola precisa estar em sintonia com o seu contexto escolar e com as relações de trabalho no seu interior, exercendo sua função como local

### **C. OBJETO DA PESQUISA**

- ❖ Instrumentos utilizados pelo município como garantia da efetividade da gestão democrática escolar:
  - Construção e efetivação do Projeto Político - Pedagógico
  - Processo de escolha de gestores escolares

## **D. QUESTÕES NORTEADORAS DA PESQUISA**

- Considerando as especificidades do município de Cachoeiro de Itapemirim – ES, pós - constituição de 1988, suas disputas políticas e políticas públicas voltadas para a Educação, como se deu o processo de descentralização e democratização da gestão escolar no Sistema Municipal de Educação a partir do ano de 2005?
- O processo de construção e implementação dos projetos políticos pedagógicos e o processo de escolha de gestores escolares no âmbito do município, contribuem para que se cumpram de fato seus objetivos de fortalecimento da autonomia escolar, democratização e maior participação cidadã?

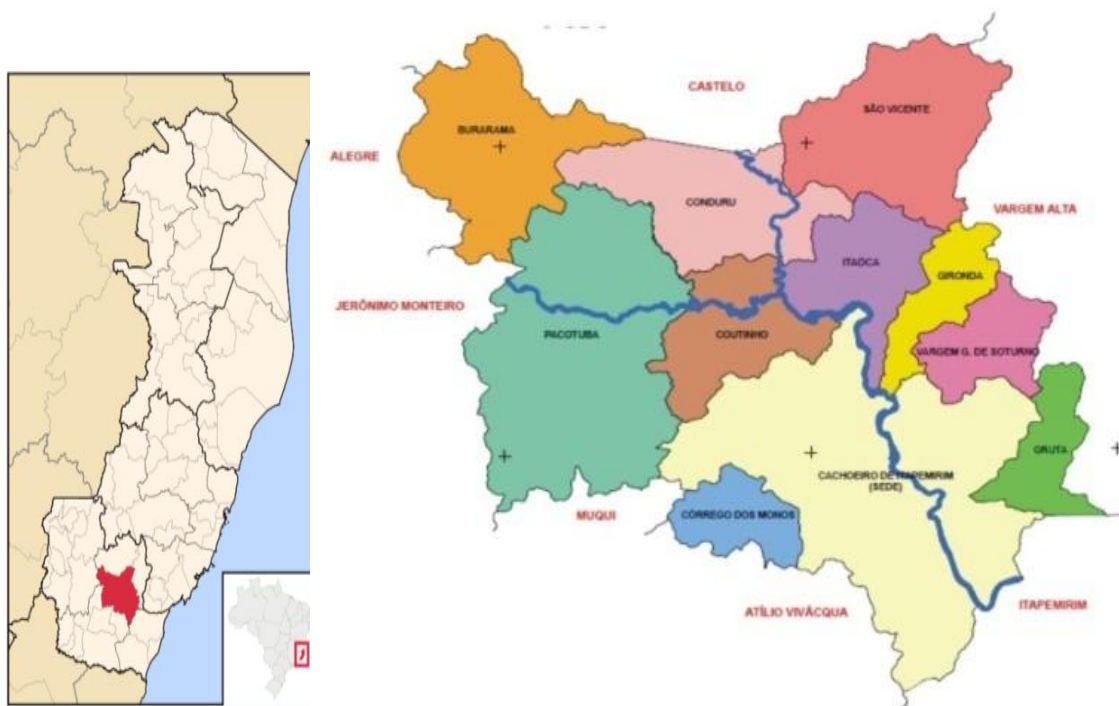
## **E. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **a. Caracterização do marco espacial: Breves apontamentos**

O perfil do município de Cachoeiro de Itapemirim, conforme apontado no Plano Municipal de Educação - PME é o de um município situado na região Sul do Espírito Santo, com 69 bairros e 10 distritos, com 150 anos de emancipação política, sendo considerado o núcleo urbano mais importante dessa região. Com uma área de 892 km<sup>2</sup>, equivale a 1,96% do território estadual. Atualmente, registra uma população de aproximadamente 205.213 habitantes de acordo com dados do IBGE de 2010, ocupando a posição de quinta cidade mais populosa do Estado.

Considerado o município do Sul do Estado, que possui a melhor infraestrutura em relação ao comércio, indústria, educação e prestação de serviços. Além de ser considerada, hoje, cidade industrial com projeção nacional e internacional no segmento de rochas, sendo ainda responsável pela maior parte da extração e beneficiamento do mármore e granito do país, acrescentando-se as rochas ornamentais, responsáveis pelo abastecimento de 80% do mercado brasileiro de mármore.

Figura 01 e 02 – Localização do Município



Fonte: [Http://www.cachoeiro.es.gov.br/censo.html](http://www.cachoeiro.es.gov.br/censo.html)

O município destaca-se, ainda, como polo de desenvolvimento econômico, com indústrias de produtos minerais não metálicos, vestuário, calçados, produtos metalúrgicos, alimentação, bebidas, madeiras e construção civil. Além disso, nas diferentes atividades econômicas do Município, destaca-se a agricultura com o cultivo do café, a pecuária, com o queijo tipo minas, a silvicultura e exploração florestal, a reparação de veículos automotores e comércio de bens e serviços e no âmbito Estadual tem destaque e importante função no comércio, saúde e educação.

Apesar dos avanços citados, no que se refere às condições socioeconômicas do município, não diferente de outras cidades do Brasil, há um enorme abismo entre os dados relacionados ao crescimento econômico e as realidades que permeiam a população no que se refere ao desenvolvimento social.

No cenário educacional, o município é considerado referência em Educação no Espírito Santo e, de acordo com dados da educação do censo escolar MEC/INEP/2012, totaliza 90 escolas municipais com atendimento por meio de 44 unidades de ensino na modalidade exclusiva de Educação Infantil (creche e pré-

escolas), 32 unidades de ensino na modalidade exclusiva de Ensino Fundamental e 14 unidades de ensino atendem Educação Infantil e Ensino Fundamental. Além disso, por meio das demais redes de ensino no município, há um número considerável de unidades de ensino das modalidades de creche ao ensino médio nas redes públicas e particulares.

*Tabela 01 - Número de Unidades de Ensino do Município de Cachoeiro de Itapemirim por modalidade de ensino, e rede escolar – 2012*

REDE	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos
Estadual	0	31	15	22
Federal	0	0	01	0
Municipal	58	46		05
Privada	09	09	10	01
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>86</b>	<b>26</b>	<b>28</b>

*Fonte:* Fonte: Censo Escolar - 2012 - SEDU/GEIA/SEESecessrv01/Shared/Relatorios12DF/NESTAB\_MOD\_LOC\_CITAPEMIRIM\_REDE\_12DF

O município, quanto ao cadastro e demanda de estudantes atendidos por modalidade de ensino nas redes pública e particular de Cachoeiro de Itapemirim, possui um somatório de 50.595 estudantes da creche ao ensino médio matriculados nas redes pública e particular. Neste total, as demandas de estudantes atendidos na rede municipal através das unidades de ensino do município totalizam 21.836 estudantes, sendo estes resultados do somatório de 8.411 alunos de creches e pré-escolas, 13.306 alunos de ensino Fundamental e 119 alunos da Educação de Jovens e Adultos.

Tabela 02 - Matrícula por etapa/modalidade, localização e Rede escolar do Município de Cachoeiro de Itapemirim - 2012

Município	Localização	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio	Educação Profissional	Educação de Jovens e Adultos					Total Geral	
		Creche	Pré- Escola	Total	1ª(2º) a 4ª(5º)/ Anos Iniciais	5ª(6º) a 8ª(9º)/ Anos Finais	Total			1ª a 4ª (2º ao 5º)	5ª (6º) a 8ª (9º)	Total	Ensino Médio	Integrado Educação Profissional (Nível Médio)		Total
Estadual	Rural	0	0	0	501	390	891	354	69	0	109	109	29	0	138	1.452
	Urbana	0	0	0	3.953	4.109	8.062	5.692	642	427	1.891	2.318	2.372	0	4.690	19.086
<b>Total</b>		0	0	0	4.454	4.499	8.953	6.046	711	427	2.000	2.427	2.401	0	4.828	20.538
Federal	Rural	0	0	0	0	0	0	241	580	0	0	0	0	0	0	821
Municipal	Rural	22	82	104	375	0	375	0	0	18	0	18	0	0	18	497
	Urbana	4.255	4.052	8.307	7.439	5.492	12.931	0	0	101	0	101	0	0	101	21.339
<b>Total</b>		4.277	4.134	8.411	7.814	5.492	13.306	0	0	119	0	119	0	0	119	21.836
Privada	Rural	0	0	0	0	0	0	84	0	0	0	0	0	0	0	84
	Urbana	371	707	1.078	2.086	1.839	3.925	1.443	792	0	58	58	20	0	78	7.316
<b>Total</b>		371	707	1.078	2.086	1.839	3.925	1.527	792	0	58	58	20	0	78	7.400
<b>Total Geral</b>		4.648	4.841	9.489	14.354	11.830	26.184	7.814	2.083	546	2.058	2.604	2.421	0	5.025	50.595

Fonte: Censo Escolar - 2012 - SEDU/GEIA/SEE

A oferta de vagas na rede municipal de educação, no município de Cachoeiro de Itapemirim, acontece conforme estabelecido no Plano Diretor Municipal em seu artigo 55:

**Art. 55** - A oferta de educação no Município de Cachoeiro de Itapemirim levará em consideração as zonas geo-escolares – (ZGE), podendo ser constituídas por um ou mais bairros, de acordo com a densidade populacional.

**Parágrafo Único** - A zona geo-escolar visa a identificar ofertas e demandas educacionais, por nível e modalidade de ensino, em conformidade com a faixa etária correspondente à população da respectiva zona. (PDM, 2006, p.27).



O grande desafio do município no cenário educacional está em, muito mais que a oferta de vagas nas unidades de ensino, criar condições para a garantia da qualidade da educação e, nesse sentido, a gestão democrática é considerada um componente importante para a melhoria da qualidade da educação.

### **b. O caminho metodológico percorrido**

Na condução deste estudo foi adotada uma abordagem descritiva, com pesquisa qualitativa e quantitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica, indispensável à construção da base teórica e empírica do trabalho.

A pesquisa qualitativa, de acordo com Marconi e Lakatos (2011, p. 269), “preocupa-se em analisar e analisar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano”.

Minayo, afirma que a pesquisa qualitativa:

Responde a questões particulares. Em Ciências Sociais [...] trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO apud MARCONI e LAKATOS, 2011, p. 271).

Acrescentamos, ao percurso da pesquisa, a análise documental junto à Secretaria Municipal de Educação de modo a dar maior legitimidade, veracidade e legalidade às abordagens trazidas, por meio da legislação, ações e documentos que apontem possíveis avanços e/ou fragilidades envolvendo os processos de descentralização e democratização da gestão escolar, bem como a implementação e efetivação dos projetos políticos pedagógicos das instituições escolares e o processo de escolha de gestores escolares. No mesmo intuito, estivemos realizando uma análise documental no projeto político pedagógico das Unidades de ensino pesquisadas.

Na coleta de dados, optamos trabalhar com entrevistas semiestruturadas, com questões abertas e algumas questões fechadas, a fim de coletar, além de dados objetivos, dados subjetivos que expressem as concepções a respeito dos conceitos-chave desenvolvidas com os sujeitos envolvidos nos fazeres educacionais das instituições de ensino e da SEME. Estabelecemos o roteiro das entrevistas

dividido em duas partes, a primeira com dados dos participantes, com intuito de caracterizá-los quanto à formação acadêmica e profissional, no intuito de compreender de que lugar falam, enquanto sujeitos partícipes em seu município, a segunda parte se ocupa da temática da pesquisa, com ênfase a gestão escolar, projeto político-pedagógico, participação e autonomia.

A entrevista é considerada, por alguns autores, como um instrumento por excelência da investigação social e importante instrumento das ciências sociais, conforme afirma Best (apud Marconi e Lakatos, 2011, p. 81), “é muitas vezes superior a outros sistemas de obtenção de dados”.

Outra fonte para coleta de dados utilizada foi a observação não participante, utilizando-se o caderno de campo para as anotações, visando compreender as múltiplas realidades no contexto destas instituições escolares, quanto ao processo de eleição de gestores. As observações ocorreram nos momentos de divulgação do edital para eleição de gestores escolares do município, por meio das reuniões de gestores escolares e observação do processo eleitoral nas instituições escolares alvos da pesquisa. Segundo Marconi e Lakatos (2011), na observação não participante, o pesquisador não se deixa envolver pelas situações, faz o papel de espectador.

Na delimitação do campo da pesquisa, no que se refere à escolha das 05 instituições escolares, realizamos a escolha levando em consideração as zonas geoescolares. Optamos por 05 regiões díspares entre si, cujas comunidades locais apresentam acentuadas diferenças socioeconômicas. Logo, uma vez já delimitado que as escolas a serem pesquisadas seriam escolas de educação infantil e o quantitativo de escola se deu pelo percentual total de escolas de educação infantil no município, realizamos a escolha das escolas, dentro de cada região escolar de forma aleatória.

### **c. Os sujeitos da pesquisa**

a) Membros da Secretaria Municipal de Educação (SEME):

- Secretária Municipal de Educação;
- Gerente de Gestão escolar.

b) Membros da comunidade local onde se efetivou a pesquisa:

✓ Conselho Comunitário escolar - CCE

c) Membros das Unidades de ensino onde se efetivou a pesquisa:

- Gestores escolares (01 de cada Unidade de ensino)
- Pedagogos (01 de cada Unidade de Ensino)
- Professores (01 de cada Unidade de Ensino, sendo que nas duas escolas com maior número de professores foram 02 professores entrevistados).

A fim de compreender as formas em que se conduzem as políticas educacionais voltadas para a descentralização e democratização da gestão escolar e autonomia da escola por meio do Projeto político-pedagógico e escolhas de gestores escolares, participaram da pesquisa, respondendo às entrevistas, 05 gestores escolares, 05 pedagogos, e 07 professores, perfazendo um total de 17 entrevistados nas unidades de ensino, além da Secretária de educação e do gerente de gestão escolar da unidade central.

Além disso, foram selecionados ainda para a entrevista 15 representantes titulares do conselho fiscal do conselho comunitário escolar – CCE, 03 por unidade de ensino pesquisada. Deste total realizamos 10 entrevistas. Em uma das unidades de ensino apenas 01 dos membros do CCE se dispôs a participar da entrevista. Em outra unidade de ensino, o gestor escolar não informou quem eram os membros titulares do CCE e não nos permitiu acesso às documentações do CCE. Realizamos várias tentativas junto à escola, porém sem êxito.

*Tabela 03 - Membros das unidades de ensino participantes da entrevista.*

	<b>GESTOR ESCOLAR</b>	<b>PEDAGOGO (PEB_D)</b>	<b>PROFESSOR (PEB)</b>	<b>REPRESENTANTE DO CCE</b>
<b>Escola 01</b>	01	01	01	03
<b>Escola 02</b>	01	01	02	01
<b>Escola 03</b>	01	01	01	03
<b>Escola 04</b>	01	01	01	03
<b>Escola 05</b>	01	01	02	00
<b>Total</b>	05	05	07	10

Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

#### **d. Procedimentos para análise e discussão dos dados**

Mensagens obscuras que exigem uma interpretação, mensagens com um duplo sentido cuja significação profunda só pode surgir depois de uma observação cuidadosa ou de uma intuição carismática. Por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar. (BARDIN, 1977, p. 16)

Buscando tratar os dados obtidos nas entrevistas, foram realizados alguns estudos de modo que a metodologia encontrada permitisse analisar e interpretar adequadamente os dados. Nesse sentido, optamos pelo uso da análise de conteúdo, entendendo o quão importante é a análise e interpretação de dados e informações levantadas durante a pesquisa. Desse modo, estabelecemos a organização dos dados coletados nas entrevistas, com transcrição das mesmas. Após transcrição das entrevistas, definimos categorias de análises que foram agrupadas pelos temas: democratização da gestão escolar, processo de escolha de gestores, participação da comunidade e do colegiado, efetivação do projeto político pedagógico. Além disso, criamos dentro das categorias destacadas as subcategorias: autonomia da escola e participação nos processos de gestão escolar. A análise de conteúdo possibilitou a observação da frequência de respostas dos entrevistados, bem como identificar possíveis padrões comuns de resposta entre os diferentes entrevistados.

Na perspectiva de Bardin, a análise de conteúdo designa-se como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (qualitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

Entretanto, conforme afirma Bardin (1977), a análise de conteúdo tem a intencionalidade de conhecer o que está por trás das palavras, busca compreender significados não ditos, é a decomposição de dados brutos.

Através dos dados levantados com a pesquisa documental, pudemos nos apropriar de um respaldo legal para fundamentar as discussões durante a pesquisa.

## F. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Além da abordagem introdutória geral dos temas contidos neste trabalho, com delineamento do objeto, dos objetivos, do caminho metodológico, das questões que nortearam as buscas e de sinalizar, de modo geral, a relevância do tema pesquisado, e principalmente na intenção de atender aos objetivos e às questões propostas, este trabalho foi estruturado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, realizamos uma breve abordagem acerca do modelo político de Estado e a política Educacional, delineando alguns conceitos que em muito contribuíram para a configuração do Estado Brasileiro hoje e seu papel junto à sociedade, tendo como pano de fundo para embasar esta temática, as contribuições e concepções apontadas por Max Weber (2004), Rousseau (1987), Hobbes (1979), Locke (1983, 1991). Norberto Bobbio (2002), Hannah Arendt (1998) e Darcy Azambuja (1997), bem como a influência destes na constituição do pensamento democrático atual, constituindo o marco teórico traçado para este capítulo. Para tanto, este capítulo discorreu, também, sobre os conceitos de Estado, Governo e Sociedade e suas interrelações na composição do modelo de ordenação jurídico política, bem como as relações de poder que subsistiram durante tantos anos.

Foi traçada uma abordagem histórica acerca dos processos de democratização e descentralização na Política Educacional, cujas discussões se pautaram nas concepções de Bobbio (1999, 1998, 1993 e 2000), Castoriadis (1987), Touraine (1994), Carvalho (2002) e Marshall (1967), sobre os princípios de participação e autonomia presentes nos discursos de cidadania e democracia que se desenham nas políticas educacionais atuais.

No segundo capítulo, procuramos descrever o cenário histórico da descentralização no Brasil, com referência a partir da Constituição Federal de 1988. Para tal, nos pautamos em uma fundamentação teórica e legal acerca dos processos de municipalização, centralização, descentralização e desconcentração, com objetivo de apropriarmos desses conceitos de modo a relacioná-los com o objeto deste estudo. Para tanto, trabalhamos com as contribuições de Bobbio (1998), Luck (2000), Casassus (1995), Carvalho (2002), Souza (2003), Cury (2006), Oliveira (1999), Martins (2004), Barroso (1996), Gadotti (1997).

No terceiro capítulo, nos intencionamos analisar e refletir sobre os aspectos legais determinantes ao processo de descentralização no Brasil, revendo momentos históricos que contribuíram para a configuração das ideias políticas descentralizadoras, na Constituição do Estado Brasileiro no contexto atual, bem como, nos apropriamos do aparato legal em torno das diretrizes políticas orientadoras das ações desenvolvidas em nível municipal e que sustentam as discussões em torno dos processos de descentralização no Brasil. Como parte do arcabouço legal, que fundamenta as questões educacionais que se apresentam durante toda a trajetória da pesquisa, apresentamos algumas considerações em torno do Plano Nacional de Educação – PNE, do Plano Desenvolvimento da Educação – PDE e no âmbito do município de Cachoeiro de Itapemirim (foco desta pesquisa), analisamos a Lei Orgânica Municipal – LOM, o Plano Municipal de Educação – PME e o Sistema Municipal de Ensino – SME.

No quarto capítulo, nos propusemos a analisar e apresentar as políticas educacionais do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no que concerne ao processo de descentralização e municipalização, apresentando determinantes que levaram a constituição do sistema de ensino próprio, bem como sua implicação no processo de gestão democrática. E, ainda, buscamos identificar como se dá democratização da gestão escolar e como ocorre o processo de escolha de gestores.

Também, analisamos no âmbito das políticas públicas educacionais, como ocorrem as relações ditas democráticas entre o espaço escolar, a comunidade e o conselho escolar e avaliar se há veracidade em afirmar que a razão da existência da escola está fundamentada no espaço-tempo da prática político-pedagógica, e se esta se concretiza por meio de todos os atores da vida escolar, oportunizando de fato a participação desses atores.

Por fim, a partir das abordagens realizadas acerca da democratização da educação, verificar se a democratização escolar tem realmente as características apregoadas e desejadas, tanto quanto à inovação na política pública quanto à sustentação de possibilidades emancipadoras a serem efetivadas.

## **CAPÍTULO I**

### **1. O MODELO POLÍTICO DO ESTADO E A POLÍTICA EDUCACIONAL: BREVE ABORDAGEM**

O presente capítulo apresenta uma breve abordagem acerca do modelo político de Estado e a política Educacional, delineando alguns conceitos que em muito contribuíram para a configuração do Estado Brasileiro hoje e seu papel junto à sociedade, discorrendo sobre os conceitos de Estado, governo e sociedade e suas interrelações na composição do modelo de ordenação jurídico-política e na constituição do Estado de Direito, o papel do Estado brasileiro frente às demandas educacionais, bem como as relações de poder que subsistiram durante tantos anos.

Gandini (2008) enfatiza as características do Estado Brasileiro, permeado de relações de dominação patrimonialistas. Dessa forma, as formas de dominação do Estado brasileiro são assemelhadas a formas de dominação doméstica, baseada nos julgamentos individuais, indistinção entre o público e o privado e uso da força como instrumento legítimo de dominação, características que, dentre outras, ainda se fazem presentes no cenário do país.

De acordo com Pinheiro (1995), a América Latina passou por modelos de desenvolvimento semelhantes, embora as características regionais de cada país difiram entre si. Segundo o autor, os países latinoamericanos passaram por períodos de valorização da exportação de matérias primas e riquezas minerais para fortalecimento dos Estados europeus e do mercantilismo. Posteriormente, com a falência desse modelo, eles passaram a dar ênfase ao seu próprio mercado interno, passando o Estado a assumir o papel de controlador e planejador dessa nova forma de economia. Tornou-se, dessa forma, um estado desenvolvimentista, baseado no centralismo, autoritarismo, nacionalismo e populismo. Com o esgotamento deste modelo, em meados do século XX, surge uma nova maneira de conceber o Estado, que é impulsionado a uma série de mudanças, devido tanto a exigências internas, como alta inflação, o aumento da pobreza e concentração de renda, quanto a exigências externas, como a globalização, a perda de autonomia dos Estados em

relação à economia. Assim, temas como reestruturação produtiva, privatização, desconcentração e descentralização surgiram no novo cenário do Estado.

Traçamos ainda, em um segundo momento, uma abordagem histórica acerca dos processos de democratização na Política Educacional, tomando por base os acontecimentos que se sucedem na década de 1980, mais precisamente, pós-Constituição de 1988.

A Política Educacional se concebe no cerne das Políticas Sociais implementadas pelos governos, que se produz no âmbito do Estado, segundo Saviani (2000, p.2), visando minimizar e “contrabalançar os efeitos das desigualdades sociais e econômicas, abrangendo as ações nas áreas da saúde, previdência e assistência social, cultura, comunicações e educação [...]”. Nesse intuito, as políticas públicas traçadas e implementadas pelos Estados nas reformas educacionais permanecem num processo de ampliação, uma vez garantida constitucionalmente à universalização do ensino como direito do cidadão, possibilitando o direito à educação.

Nesse contexto, Martins (2001) afirma que a má performance da Educação, estava associada à centralização que, de certa forma, contradizia com a busca pelo acesso aos direitos sociais. E no sentido de responder às demandas sociais, as políticas educacionais vigentes apontam para uma gestão educacional de caráter mais descentralizado, com base nos princípios da descentralização e democratização educacional evidenciando a autonomia e a participação.

### **1.1. ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE: INTERRELAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO MODELO DE ORDENAÇÃO JURÍDICO POLÍTICA.**

O contexto político e social do Estado brasileiro vem sendo marcado por inúmeras transformações no sistema econômico e no cenário político, educacional e cultural. Transformações essas, que fizeram parte da configuração do Estado e desencadearam mudanças significativas na compreensão da sociedade e das relações entre os homens, trazendo desdobramentos consideráveis na redefinição do papel social do Estado e envolvendo diretamente as relações entre Estado, governo e sociedade.



A figura do Estado é fundamental para a instituição da sociedade e esta de igual forma para a caracterização do Estado. As definições acerca do que seja o Estado ainda se embaraçam. Nesse sentido, pensaremos o Estado enquanto população, governo e território<sup>1</sup>.

As relações entre Estado, governo e sociedade, carregam em si, um viés ideológico nutrido por diferentes concepções e visões resultantes de conflitos cuja dimensão dos poderes sobre a sociedade gera grandes controvérsias quanto à posição do Estado enquanto dominador único e regulador, ou quanto às mudanças referentes à participação da sociedade civil na tomada de decisões. Essas relações são por nós discutidas na perspectiva do social e do político no campo educacional.

Nesse contexto, ao refletirmos sobre as políticas educacionais e o contexto educacional, no qual as instituições escolares se encontram, torna-se crucial dialogar primeiramente sobre os conceitos de Política, Estado, governo e sociedade, bem como delinear o contexto das políticas educacionais no Brasil.

Para Hannah Arendt (1998, p. 21), “a política baseia-se na pluralidade dos homens. (...) Trata da convivência entre diferentes”. Relaciona-se com a capacidade de organização dos homens no convívio em sociedade e, portanto, completa:

A política, assim aprendemos, é algo como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio. “Tarefa e objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo” (ARENDDT, 1998, pp. 45/46).

Para Bobbio:

[...] o termo política foi transmitido por influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada o primeiro tratado sobre a natureza, as funções, as divisões do Estado, e sobre as várias formas de governo, predominantemente no significado de arte ou ciência de governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também prescritivas (mais os dois aspectos são de difícil distinção), sobre as coisas da cidade (BOBBIO, 2002, p. 159).

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. Dicionário de política, vol.1. 11ªed. 1998 pág. 312 citam os elementos constitutivos do Estado, que conforme as doutrinas tradicionais identificam-se com o território, com o povo e com o poder organizado e soberano (governo).

Bobbio (2002, p.160) afirma, ainda, que “o conceito de política como forma de atividade ou práxis humana está estritamente ligado ao conceito de poder”. Resta-nos avaliar em que medida se dá essa indissociabilidade na relação entre política e poder.

Nessa relação, configura-se o conceito de Estado, por um lado, pautado, principalmente, nas ideias herdadas de filósofos iluministas, intelectuais e economistas, de um lado, sob a influência do liberalismo, cujas concepções influenciaram as políticas das sociedades e de modos distintos concebem a passagem do estado de natureza para o estado civil; e, por outro lado, do Marxismo, que irá se opor à ordem liberal em vigor no século XIX. A crítica do marxismo ao Estado liberal se justifica na medida em que este, veladamente, garante o surgimento de uma classe dominante e, por conseguinte, o surgimento e manutenção do Estado com a função de garantir a dominação da burguesia. Para Marx, não há liberdade possível no capitalismo.

Em sua argumentação acerca da sociedade, Hobbes (1979) assevera que a absorção da sociedade civil se concebe em meio a formas autoritárias, autoritarismo regulador, uma democracia vigiada. Para ele, o homem viveria o estado de natureza, sem poder e sem organização, o qual representava uma condição de guerra, um estado de guerra de todos contra todos:

[...] tudo aquilo que é válido para um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é válido para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes poder ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção. Numa tal situação, não há lugar para a indústria, pois o seu fruto é incerto; conseqüentemente, não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior de tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta (HOBBS, 1979, p.76).

Nesse contexto, Hobbes defende o Estado com poderes ilimitados e os homens trocariam sua liberdade natural pela liberdade civil, com objetivo de evitar a guerra; desse modo, propõe a necessidade de se criar o Estado para controlar o

homem em seu estado de natureza, sendo este supervisionado por meio de um contrato social.

Locke não considera o estado de guerra e menciona acerca do estado civil que:

A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com as outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando da maior proteção contra quem quer que não faça parte dela. Qualquer número de homens pode fazê-lo, porque não prejudica a liberdade dos demais; ficam como estavam na liberdade do estado de natureza (LOCKE, 1983, p.71).

Locke defendia que, ao se unirem para formar a sociedade, os homens abrem mão de parte de sua liberdade natural, por meio de um pacto social em que as regras não são impostas apenas por um soberano. Ele completa que:

Os homens são por sua natureza livres, iguais e independentes, ninguém pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar seu consentimento. A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, contato e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando de maior proteção contra quem quer que não faça parte dela. (LOCKE, 1991, p. 253).

Já Rousseau (1987, p. 22), caracteriza a sociedade como desigual, e segundo ele, a igualdade pode se constituir através da ação do Estado, que poderia ser organizado de modo a preservar a igualdade e os direitos naturais do homem. O autor defendeu um Estado democrático. Para ele, “o homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro- o. Que poderá legitimá-la? Creio poder resolver esta questão” (1987, p. 10). Ele afirmava o papel do cidadão vinculado à vontade geral em que, segundo ele, “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo” (1987, p. 8), afirma, ainda, o estado natural como fonte de liberdade e da igualdade e que os

cidadãos alcançariam a liberdade através da luta pelo bem comum. Traz que a sociedade política era fonte da guerra e a propriedade como originária da desigualdade social. Ainda segundo Rousseau (1987, p.80), "o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo".

Ainda entre os meandros das relações, Estado, Governo e Sociedade, Azambuja, afirma que:

O Estado é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governos e tem uma finalidade própria: o bem público. [...] "é uma sociedade natural e decorre naturalmente do fato dos homens viverem em sociedade e aspirarem naturalmente realizar um bem público" (AZAMBUJA, 1997, pp.18/19).

Justifica, portanto, sob esse aspecto, o surgimento do Estado atrelado à necessidade de organização da sociedade.

Em Bobbio, encontramos o Estado como:

[...] atividade ou conjunto de atividades que, tem, de algum modo, como termo de referência a polis, isto é, o Estado. Dessa atividade a polis ora é o sujeito, donde pertencem à esfera da política atos como o de comandar (ou proibir) algo, com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o legislar com normas válidas erga omnes<sup>2</sup>, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante; ora objeto, donde pertencem à esfera da política ações como conquistar, manter, defender, ampliar, reforçar, abater, derrubar o poder o poder estatal, etc. (BOBBIO, 2002, p.160).

Temos, ainda, o Estado definido segundo Mortati, apud Bobbio (1999, p.94) como "um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes". Nessa conjuntura, o Estado exerce o poder supremo, influenciando decisivamente a ação e o comportamento sobre os sujeitos, tornando indissociáveis as relações entre Poder e Estado e legitimando a relação de dominação por parte do

---

<sup>2</sup> Expressão jurídica cujo significado é que uma norma ou decisão terá efeito vinculante, valerá para todos.

Estado. Dominação esta expressada ainda em Weber (2004), expondo que, para ele, o Estado se caracteriza pelo exercício legítimo da força em uma sociedade pela dominação legítima e que estas se justificam pela condição de autoridade.

Nesse sentido, Weber (2004, p. 57) ainda argumenta que o “Estado só pode existir sob a condição de que os homens dominados se submetem à autoridade de seus dominadores”, revelando o Estado como mediador das relações, atuando não só na proteção dos cidadãos como também na proteção da economia. Segundo ele, o Estado moderno se torna um “mediador civilizador” das relações sociais e políticas com funções de regulação social e de provisão de bens públicos.

Na intenção de amenizar a tirania e o monopólio total do Estado, temos em princípio a desconcentração dos poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>3</sup>, o que contribuiu para uma nova ordenação do Estado e retrata o Governo sob a forma do poder executivo, tendo este o poder de tornar efetiva a vontade do Estado. Dessa forma, as definições de Estado, ao longo da história, configuraram-se em diversos momentos como poder político soberano, como um território sob o qual se configura essa soberania, como organização de um povo para se formar a sociedade, e ainda como governo, sob o qual é manifesto o poder soberano do Estado. Azambuja (1997) define poder político como a possibilidade efetiva do Estado de obrigar os sujeitos a fazer ou não alguma coisa, cujo objetivo deve ser o bem público.

A Sociedade, por sua vez, governada sob os poderes e as leis, é regulada por uma Constituição, uma lei única, que se intenciona na garantia da organização Estatal constituída de normas jurídicas necessárias e básicas à estruturação de uma sociedade política. A Constituição é, portanto, a ordenação jurídica do Estado.

Historicamente, o Brasil passou por sete Constituições até a promulgação da Constituição Federal de 1988. As Constituições de 1824, 1937, 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 foram outorgadas, isto é, foram estabelecidas através da imposição do poder do governante, sem participação popular. Já as Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988 foram constituições promulgadas, denominadas democráticas e populares, resultado do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita pelo povo objetivando em sua elaboração.

---

<sup>3</sup> Para aclarar o entendimento, sugerimos a leitura de MONTESQUIEU. O Espírito das Leis (1985, pp.75 e 76).

Consideramos como um marco legal no contexto dos processos de redemocratização do Brasil a Constituição Federal promulgada em 1988, chamada de Constituição Cidadã, quando o País acabara de sair do jugo de vinte e quatro anos de um regime autoritário instaurado em 1964. A Constituição Federal de 1988 tem como princípios constitucionais fundamentais, conforme estabelecido:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Bobbio (2002) define como Estado de direito o Estado em que os poderes são regulados por normas e leis e que se caracterizam na transformação dos direitos naturais em leis do Estado, isto é, pela constitucionalização dos direitos naturais. E é o Estado Democrático de Direito que garante os direitos fundamentais e apenas os Estados democráticos garantem os direitos do homem. Nesse sentido, o Estado de direito é essencial para a democracia, pois assegura a defesa do cidadão e garante a representatividade dos sujeitos nas diferentes instâncias de poder.

A Constituição Federal de 1988, neste sentido, estabelece em sua essência um novo ordenamento jurídico ao Estado Brasileiro, sendo este organizado político-administrativamente como República Federativa, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Segundo Cury (2006), em um sistema federativo como é o caso da organização do Estado Brasileiro, há um Estado (União) soberano, com unidades federativas que gozam de autonomia relativa de acordo com a jurisprudência.

Em relação às políticas educacionais, os municípios passam a ter mais autonomia na criação de seus sistemas de ensino, atentando-se à perspectiva da democratização e descentralização da gestão do ensino.

A partir do novo ordenamento jurídico, com as reformas ocorridas no Estado brasileiro e as garantias constitucionais reafirmando o poder local por meio da transformação do município num ente federativo, as políticas públicas voltadas para a educação passam a ser implementadas sob a proposta de descentralização das decisões, possibilitando a criação do sistema municipal de ensino, ampliando a autonomia financeira, administrativa e pedagógica das escolas. Criam-se, no âmbito do poder local, o conselho de educação, os conselhos escolares, envolvendo o maior número possível de participação dos atores educacionais, como pais, funcionários e comunidade local.

## **1.2. ABORDAGEM DOS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL**

A Democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo.

(Norberto Bobbio, 2000, p.19)

Os processos de democratização da escola pública ocorridos, principalmente nas últimas décadas do século XX, após diversas transformações políticas, econômicas e atreladas às mudanças nas concepções do Estado, impulsionaram o Brasil, principalmente na década de 1990, a implementar reformas na gestão escolar e em todo o contexto da educação básica, cujas políticas educacionais elaboradas e deliberadas pelo Estado promoveram mais amplo acesso à escola pela população, em idade, escolar no projeto de universalização do ensino e favoreceram o cumprimento de metas estabelecidas.

Tais políticas públicas educacionais tencionam para a democratização da educação pública e se modulam de acordo com o Estado e a sociedade, portanto, antes das considerações quanto aos processos de democratização da educação e de seus espaços escolares, há de considerar as concepções de democracia e sua relação com as políticas educacionais.

Embora um processo tardio, a democratização da sociedade brasileira, no contexto geral das sociedades, é um tema que vem sendo tratado há um longo tempo e, atualmente, apresenta grande aprofundamento em estudos e pesquisas,

principalmente no âmbito das políticas sociais, tendo em sua defesa quase todas as correntes de pensamento, ainda que com diferentes concepções políticas e ideológicas.

Aos poucos, a democracia vai se consolidando em meio ao entusiasmo dos cidadãos vislumbrando uma sociedade participativa e democrática, contrapondo-se aos desafios de um passado autoritário.

Etimologicamente, democracia origina-se do grego (*demos*- povo, *Kratein*-governo), cujo significado, segundo Rios (2010, p. 159), é “forma de governo em que a soberania deriva do povo e é exercida por ele, por meio de representantes eleitos pelo voto popular”. Essa representatividade se dá pelo voto e por meio de órgãos representativos.

Para Bobbio:

“Da idade clássica a hoje o termo “democracia” foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificadamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”. (BOBBIO, 1999, p. 135)

A democracia tem seu surgimento em Atenas e suas características estão condicionadas aos interesses coletivos da população da cidade-estado.

Para Castoriadis (1987), a base característica da democracia ateniense está nos princípios de isonomia, isocracia e isegoria (igualdade perante a lei, no acesso ao poder e no acesso a palavra) e a autonomia política emana da polis democrática em que o coletivo de cidadãos proclama-se absolutamente soberano, regendo suas leis, governando-se a si mesmo e declara a igualdade de todos os homens livres. Nesse sentido, a democracia ateniense se constituía por cidadãos considerados iguais e livres, sendo estes a aristocracia, a classe média rural, os negociantes e trabalhadores, em geral, independentes da instrução. As participações se concretizavam meio de assembleias do povo, que segundo Castoriadis (1987, p.304) é o "corpo soberano efetivo. Nela, todo o cidadão tem direito de tomar a palavra (...) e a todos se impõe a obrigação moral de falar”, e, se destinavam a cidadãos atenienses e, somente eram considerados cidadãos atenienses, homens com mais de dezoito anos, naturais de Atenas e tendo pais atenienses, e apenas nestas condições gozavam dos direitos civis e políticos.



A democracia se estabelecia sobre os princípios de igualdade e de liberdade, conforme enfatizado por Aristóteles, “o princípio da prática democrática é a liberdade”. Para Castoriadis (1987, p. 304), “igualdade dos cidadãos é naturalmente igualdade em relação à lei, porém, (...) ela não se resume a outorga de direitos (...) mas consiste na participação geral ativa nos negócios públicos”.

Era uma democracia direta, cuja eclésia legisla e governa, sem necessariamente ter um representante.

A democracia não teve grande repercussão durante um longo período histórico e somente ao final do século XVIII, mais precisamente no século XIX, as discussões em torno da democracia se acentuam no cenário político.

Historicamente, segundo Bobbio (1998), as concepções sobre democracia são permeadas por três tradições históricas do pensamento político:

- a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos;
- b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, [...] o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior;
- c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república. (BOBBIO, 1998, p. 319)

Nessa perspectiva, vemos como estas tradições destacadas por Bobbio serviram de base para se chegar ao conceito de democracia nos dias de hoje. Ao passo que as discussões acerca de um Estado mais democrático, de uma visão política mais democrática, vão se firmando, há uma universalidade em torno do aperfeiçoamento da democracia no âmbito político e social, não só sob a ótica de uma democracia direta, como destacada no passado, mas em torno da democracia representativa, cuja participação se dá por meio de representantes, como ocorre em nossos dias atuais.

Para Bobbio (1998), na concepção liberal da democracia, a participação é redefinida com ênfase na liberdade em reunir ou associar para influir na política do país, compreendendo também o direito de eleger representantes e de ser eleito.

Assim sendo, a democracia no Estado liberal se efetivou através da concepção e ideais de liberdade. Nesse contexto Bobbio destaca que:

Ideias liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade (BOBBIO, 1993, p.44).

Nessa conjuntura, Rousseau (1987), sob a ideia de que o homem nasce livre, já defendia um Estado democrático que garantisse igualdade para todos e que esta se daria por meio da participação direta. Nesse âmbito, a democracia direta é recolocada em pauta. Rousseau considera importante legitimar as forças da sociedade por meio da adoção do contrato social que objetivaria preservar a liberdade natural do homem e, ao mesmo tempo, garantir a segurança e o bem estar na sociedade que, segundo ele, baseava-se na igualdade e na liberdade.

[...] quanto à igualdade, não se deve entender por essa palavra que sejam absolutamente os mesmos graus do poder e de riqueza, mas, quanto ao poder, que seja distanciado de qualquer violência e nunca exerça senão em virtude do posto e das leis e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar o outro e não haja nenhum tão pobre que, se veja constrangido a vender-se. (ROUSSEAU, 1987, p. 66).

E ainda completa, “Tal igualdade, dizem, é uma quimera do espírito especulativo, que não pode existir na prática. Mas, se o abuso é inevitável, segue-se que não precisemos pelo menos regulamentá-lo”? (1987, p. 67), admitindo que na prática esta igualdade não seja tão concreta quanto pareça e, dessa forma, critica a democracia representativa e defende a participação popular, através da democracia direta, em que o cidadão possa expressar sua vontade. Entretanto, conforme afirma Bobbio (2000, p376) “o próprio Rousseau, embora tivesse feito o elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais a democracia jamais existiu, e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno”, revelando a impossibilidade de efetividade no Estado atual.

Em Bobbio (2000, p. 371) vemos estabelecida “a diferença entre democracia dos antigos e a dos modernos (...). Por democracia dos antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa”.

Acerca da democracia representativa, há os que representam e os que são representados, os que dirigem e os que são dirigidos e, nesse sentido, Castoriadis, em defesa a democracia direta e relacionando democracia dos antigos à democracia dos modernos, considera que a "representação é um princípio estranho à democracia" e, completa, (1987, p. 306), "uma vez que haja representantes permanentes, a autoridade, atividade e iniciativa políticas são retiradas do corpo de cidadãos e transferidas para o corpo restrito dos representantes".

Bobbio (1998, p.324) acrescenta que “na concepção liberal do Estado não pode existir democracia senão onde forem reconhecidos alguns direitos fundamentais de liberdade que tornam possível uma participação política guiada por uma determinação da vontade autônoma de cada indivíduo”.

Podemos notar, contudo, que as discussões em torno da democracia sempre foram acaloradas nos discursos acerca de ideais de igualdade, liberdade e direitos do homem e que tais discussões permanecem presentes nos debates contemporâneos da política.

Touraine (1994), em sua argumentação acerca do que é democracia, concorda com a visão de Bobbio, quando a associa à ideia de liberdade. Para ele “o homem afirma sua liberdade, colocando-se como cidadão” e acrescenta que “é preciso que a democracia combine a integração, isto é, a cidadania, que supõe a liberdade de escolhas políticas, com respeito das identidades, das necessidades e dos direitos”. Para Touraine (1994, p. 343-344), “à ideia de democracia, inicialmente identificada à de sociedade, aproximou-se da ideia de sujeito, do qual ela tende a tornar-se a expressão política”, passando-se a se pensar democracia sob o aspecto dos direitos do homem, da cidadania. O autor assegura, ainda, que uma “condição da democracia é que os governados queiram escolher seus governantes, queiram participar da vida democrática, sintam-se cidadãos” (1994, p. 348).

Atualmente, o tema cidadania é presente nos principais discursos políticos e sociais de nossa sociedade e o termo, muitas vezes, é empregado referindo-se à questão dos direitos humanos, o que é justificável, pois, historicamente estes dois termos trazem em si proximidades, principalmente no que se refere às lutas pela

liberdade, igualdade de todos indistintamente, fortalecendo, nesse sentido, o estreitamento das relações entre cidadania e luta por democracia e outros direitos fundamentais assegurados, constitucionalmente.

O exercício da cidadania, na formação social do Brasil, é marcado pela restrição dos direitos de cidadania, como vemos em todo seu contexto histórico. Carvalho (2002) nos traz à memória, lembrando esta história de restrição da cidadania que, “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros e nem pátria brasileira”. Logo, o período colonial com o escravismo configurava um ambiente desfavorável à formação de cidadãos tanto no que diz respeito aos escravos, quanto aos senhores, como menciona:

[...] faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, [...] Em suas mãos, a justiça, que como vimos, é a principal garantia de direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do Governo terminava na porteira das grandes fazendas. (CARVALHO, 2002, p.21)

Com o Coronelismo, a cidadania permaneceu adormecida em meio a tantos tropeços evidenciados neste período, com a população submissa, entre outras coisas, ao chamado "voto de cabresto". Com todo distanciamento em relação à cidadania apresentado na história sociopolítica do Brasil é possível entender porque ainda hoje os atores sociais se isolam da participação cidadã, o que se deve ao longo período imerso em um regime autoritário, de ditadura, de exclusão dos direitos políticos à população.

De acordo com a definição trazida por Rios (2010), “cidadania é a qualidade ou condição do cidadão”, entendendo-se por cidadão “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado” e a construção da cidadania, segundo Carvalho (2002, p.12), “tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado”.

Carvalho (2002) define, ainda, a cidadania como o exercício dos direitos políticos, civis e sociais, combinados à igualdade e participação. A participação política e social tem papel relevante no que concerne à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais.

Assim, cidadania se concretiza na medida em que os direitos civis, políticos e sociais são de fato conquistados e incorporados pelos atores sociais, na busca de melhores garantias individuais e coletivas.

Para Marshall (1967), a cidadania implica um sentimento de pertencimento e lealdade a uma civilização, que se estabelece a partir dos deveres de cada indivíduo para com o Estado, mas também, e, sobretudo, pelos direitos que este Estado lhe garante e, para exercer a cidadania, é necessário que os próprios direitos a ela inerentes sejam alcançados através do próprio Estado. Nesse sentido, o cidadão é o indivíduo em pleno gozo de seus direitos civis, sociais e políticos, direitos que no caso brasileiro estão garantidos pela Constituição Federal. Marshall define cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, na qual “todos [...] são iguais com respeito aos direitos e obrigações” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Acerca desses direitos que são inerentes à cidadania, Marshall também os distinguiu, classificando-os em civis, políticos e sociais. Carvalho esclarece esses conceitos:

Direitos civis – seu período formativo refere-se ao século XVIII, são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, Sua base é a liberdade individual.

Direitos políticos – no século XIX, refere-se à participação do cidadão no governo da sociedade e à capacidade de se organizar em partidos, de votar, de ser votado. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. Sua base está na ideia de autogoverno.

Direitos sociais – no século XX, diz respeito a um conjunto de garantias legais que assegurem bem-estar econômico, acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência. Eles incluem direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Possibilitam a redução das desigualdades produzidas pelo capitalismo. Baseia-se na ideia da justiça social. (CARVALHO, 2002, pp. 9/10)

Marshall demonstra como a cidadania se configura enquanto um processo de conquistas de direitos. Atualmente, o que se observa é que, apesar de todos os discursos acerca dos direitos e deveres por parte da população e apesar do tema cidadania estar presente em nossa Constituição Federal, há por parte da população um desconhecimento e desinteresse quanto à participação nos assuntos de interesse coletivo.

Para Bobbio (1998, p 355.), “os homens têm direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão” e tal qual Marshall e Carvalho, ele também os classifica em civis, políticos e sociais<sup>4</sup>.

Para Carvalho (2002, p. 9), “uma cidadania plena, que combine liberdade participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível”. E completa que no Brasil, sob o esforço de construção da democracia, a palavra cidadania “virou gente”, “caiu na boca do povo”, tornou-se o principal discurso desde intelectuais, estudiosos, políticos a simples cidadãos.

A educação constitui-se como um dos caminhos à cidadania, não a institui, no entanto. Mas, pela mediação da educação pode-se construir a cidadania. Para Saviani a educação é:

O ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo. (SAVIANI, 2007, p. 17)

Portanto, como destaca, ainda, Saviani (2008, p. 59) a educação “é uma atividade mediadora no seio da prática global”, media as ações do homem, possibilitando-os se assumirem enquanto cidadãos, tendo consciência de seus direitos e deveres, participando da sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas educacionais, na atualidade, segundo seus discursos, primam em contribuir para a formação da cidadania através de ações implementadas.

Com a ascensão da universalização dos direitos de cidadania, legitimado pela Constituição Federal de 1988, inicia-se um novo desenho no cenário educacional, com foco nos processos de descentralização e gestão democrática das políticas públicas, surgindo, então, movimentos favoráveis à democratização e, conseqüentemente, a valorização da escola pública, associados à descentralização e à ampliação dos espaços de participação no âmbito escolar.

---

<sup>4</sup> Quanto aos direitos civis, políticos e sociais ver também BOBBIO (1998, p. 355).

Enfim, todo este novo ordenamento trazido pela Constituição Federal, repercute diretamente nos tempos e espaços da gestão escolar, (re) construídos sob os princípios da democracia, entendida não apenas como um novo paradigma educacional, uma nova política educacional, mas como um espaço de participação, com maiores possibilidades de ações administrativo-pedagógicas compartilhadas por todos os atores do universo escolar.

Nesse sentido, as reformas mais evidentes da escola pública emergem de processos de transição democrática que constituem, hoje, a configuração do sistema educacional brasileiro, com a implementação de diretrizes intencionadas a democratizar o sistema escolar e a gestão das escolas.

A democratização da gestão escolar, por sua vez, é essencial à construção da educação pública de qualidade e a escola neste cenário é concebida como um emaranhado de redes, sistemas, leis, cuja regulação maior encontra-se hoje na LDBEN 9394/1996 que, de certa forma, institucionaliza a escola autônoma, direciona a condução da descentralização da educação para o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola.

## **CAPÍTULO II**

### **2. A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL: MARCO TEÓRICO, A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Este capítulo descreve, de maneira sucinta, o cenário da descentralização do ensino no Brasil com referência a partir da Constituição Federal de 1988, trazendo, primeiramente, uma abordagem conceitual delineando o marco teórico e legal que compõe os processos de descentralização.

O processo de descentralização no Brasil se insere no contexto de transformação do sistema federativo em que se estabelece o princípio da descentralização administrativa e política, como dispõe o art. 18 da Constituição Federal: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Na conjuntura da Constituição Federal, visando fortalecer a democracia, e no âmbito das políticas educacionais, a descentralização se instaurou com foco de melhorar a qualidade da educação e reformar os sistemas educativos. Neste sentido, a partir de 1988, o processo de descentralização ganha força e começam a se redesenhar novas formas de cooperação entre União, Estados e Municípios, mais especificadamente entre Estados e Municípios.

Visando compreender com mais clareza esse processo, nos apropriamos de uma fundamentação teórica baseada nos conceitos de descentralização, centralização, desconcentração e municipalização.

A descentralização foi de fato estabelecida sob os princípios de autonomia e de participação, conforme veremos na segunda parte deste capítulo, e vem se instituindo gradativamente dentro dos sistemas educacionais públicos, apontando para a necessidade de uma sociedade mais participativa, integrada e voltada para a busca de seus interesses, para o exercício da cidadania, ampliando a capacidade de resposta às necessidades que são percebidas.

Nas políticas educacionais, a descentralização da gestão educacional, intenciona entre outras coisas, a romper com a herança de centralização do poder,



que acompanhou toda a trajetória da educação no Brasil e, com isso, ampliar a autonomia do poder local.

Segundo Weber:

A centralização extrema, com a conseqüente expansão de estruturas técnico-burocráticas, no interior das quais eram definidas as políticas públicas, ao longo do período autoritário, foi cedendo lugar, [...], a processos participativos de planejamento e de gestão de políticas educacionais e da própria escola. (WEBER, 1993 apud MARQUES, 2007, pág. 62).

Entretanto, alguns impasses atravancam esse processo, principalmente em decorrência do longo período de centralização que corroborou a não participação dos indivíduos na vida social, econômica e política. Faltam mecanismos que viabilizem a efetiva participação da comunidade escolar nas ações da educação. Para a efetividade nos processos descentralizadores, são fundamentais espaços de participação e decisão não somente na escola, mas, sobretudo, em nível local como um todo, em função das demandas inerentes à educação.

Para Bobbio (1998, p. 330), “temos descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades”.

Nesse sentido, as políticas educacionais brasileiras se consolidam sob um contexto de descentralização, uma vez que se encontram sob a responsabilidade de Estados e municípios e a eles é dada autonomia de gerir as demandas que lhes são inerentes. Tem-se, no entanto, o entendimento que descentralização se faz sob a égide do princípio da democracia e da autonomia e ambas são práticas que apontam para a possibilidade de uma sociedade mais participativa, integrada e pronta para defender seus próprios interesses.

Luck, acerca da tríplice relação entre descentralização, democracia e autonomia, assegura que:

Muito embora as concepções de descentralização, democratização da gestão escolar e autonomia da escola sejam parte de um mesmo corolário, encontramos certos sistemas que buscam o desenvolvimento da democratização da gestão escolar, sem pensar na autonomia do estabelecimento de ensino e sem descentralizar poder para a mesma. Ou que pensam em construir sua autonomia, sem agir no sentido de criar mecanismos sólidos de sua democratização, em vista do que, paradoxalmente, se

pode criar a autonomia do autoritarismo local. Por outro lado, ainda, observa-se o esforço de alguns sistemas de ensino, no sentido de desenvolver nas escolas os conceitos de democratização e autonomia, de modo centralizado, o que implica uma contradição paradigmática muito comum, que faz com que os esforços se anulem. Isso porque é comum a prática de se incentivar a promoção de mudanças de cima para baixo, na hierarquia funcional, de modo que a mudança pretendida é proposta para a escola, não sendo absorvida e praticada por quem a propõe. Em vista disso, sendo implantada linearmente e contrariamente ao seu espírito e propósitos estabelecidos (LUCK, 2000, p.17).

Nesse contexto, a descentralização da educação se faz à medida que se compreende a importância da participação e da autonomia garantida à instância local e, com isso, favorecendo democratização, mas, também, a gestão de recursos. Segundo Barroso (1997):

É preciso reconhecer que a descentralização tem sido praticada tendo como pano de fundo não apenas essa perspectiva de democratização da sociedade, mas também a de promover melhor gestão de processos e recursos e, ainda, como condição de aliviar os organismos centrais que se tornam sobrecarregados com o crescimento exponencial do sistema educativo e a complexidade das situações geradas, que inviabilizam o controle central (BARROSO, 1997 apud LUCK 2000, p. 17).

Sob esse aspecto, compreendemos as realidades apresentadas por parte de alguns sistemas de ensino que, conforme enfatiza Luck (2000), descentralizam, centralizando, que não possibilitam a efetivação de espaços escolares mais autônomos, com poder na tomada de decisões, e estes espaços, por sua vez, não se constituem com espaços de fato democráticos, pois não contemplam os princípios da democratização.

Bullock e Thomas apud Luck (2000, p.18) enfatizam que a “descentralização se processa simultaneamente com o movimento de centralização, descentralizam-se certas coisas, centralizam outras”. Assim, democratização e descentralização da educação se efetivam com a adoção de princípios básicos de participação e autonomia. E, no Brasil, esses princípios são conquistados gradativamente, obedecendo à organização da sociedade e do Estado, influenciando diretamente na maneira de se conceber as políticas educacionais, refletindo diretamente na

democratização escolar, cujas práticas de gestão vão se construindo e reconstruindo com maior participação da sociedade.

## **2.1. ABORDAGEM DOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, CENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO**

No Brasil, cuja centralização administrativa sempre foi um dos grandes entraves na constituição de um Estado democrático, os processos de descentralização não têm seus precedentes apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e o termo descentralização, apesar de não ter sido efetivo, esteve presente em diversos momentos na história política do Brasil, conforme aponta Carvalho:

Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados (antigas províncias) passaram a ser eleitos pela população. A descentralização tinha o efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu, sobretudo com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais. Nos casos de maior êxito, essas oligarquias conseguiram envolver todos os mandões locais, bloqueando qualquer tentativa de oposição política. A aliança das oligarquias dos grandes estados, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, permitiu que mantivessem o controle da política nacional até 1930. (CARVALHO, 2002, p. 41)

Vemos, portanto, que o que imperava neste período era um centralismo, cujo poder estava nas mãos e sob os domínios do coronelismo, do mandonismo das elites locais. Historicamente, esta é apenas uma das muitas passagens em que temos evidente a centralização, ainda que sinais da descentralização sejam apontados.

Segundo Souza:

No Brasil, a descentralização – como eixo de reforma educacional – não precisou ser implantada da mesma forma que nos países vizinhos. Há uma hipótese razoável, inclusive, para se tentar explicar o fenômeno que inclui o Brasil apenas muito tardiamente

no mesmo movimento de reformas educacionais na América Latina: o Brasil praticamente nunca teve uma educação elementar centralizada nacionalmente. Isto é, o Ato Imperial de 1834, que responsabilizava as províncias do Império Brasileiro pela educação elementar, inaugurou uma tradição de gestão e responsabilidade não centralizada nacionalmente que vem se perpetuando até hoje no país, pois as constituições republicanas mantiveram este preceito. Nos anos de 1950/60, o país viu surgir na cena educacional, a responsabilização de maneira mais geral dos municípios pela educação elementar, em consórcio – muitas vezes – com os estados da federação.

Ou seja, este modelo de gestão educacional brasileiro é, desde sempre, um modelo não centralizado nacionalmente, carecendo apenas muito recentemente da implantação do último passo nesse processo de transferência de competências, que é a responsabilização da unidade escolar. E isto vem ocorrendo mais e mais no Brasil, a partir de programas de desconcentração inicialmente desenvolvidos em Minas Gerais, depois no Rio Grande do Sul, e então no país todo. (SOUZA, 2003, p.36-37)

Acerca do Ato Imperial de 1834, Ato Adicional lei nº 16/1834, mencionado acima, Cury (2006, p. 117) aponta para uma mudança significativa, reconhecendo “certa autonomia para as Províncias, dotando-as de assembleias legislativas provinciais, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais, adotando Câmaras dos distritos e eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais” e ainda houve adoção de uma descentralização do ensino primário. Nesse sentido, segundo Cury (2006, p.118), “iniciava-se, em nosso país, ainda que imperial e centralizado, um federalismo educacional”.

Vê-se, então, que discussões sobre a descentralização do ensino brasileiro não são novas, além do Ato Adicional de 1834 e as discussões na Primeira República, tais discussões estiveram presentes em outros momentos, como complementa Oliveira:

Estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira 1957, durante a tramitação das leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios. (OLIVEIRA, 1999, p. 11)

A descentralização evidencia-se nos discursos de afirmação dos poderes locais, nos discursos de gestão das políticas públicas e nos processos de

democratização; contudo, sua efervescência se estabelece a partir do início de 1980 decorrentes de diversos movimentos a seu favor, encontrando fortalecimento e instituindo-se com a Constituição Federal de 1988. Mas, como se define a descentralização?

De acordo com Rios (2010, p.165) descentralização se define como o “ato ou efeito de descentralizar, é dispersão ou distribuição de funções e poderes de um governo ou autoridade centrais, pelos corpos governantes ou administrações regionais ou locais”.

Para Casassus (1995, p. 82), descentralização é o fato de “confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas”.

Nesse sentido, permanece nas políticas públicas a ênfase nas políticas de descentralização e, no contexto das políticas educacionais, esta tem se apresentado como condição, como ferramenta no campo da gestão educacional à resolução de problemas no contexto escolar, primando pela eficácia e eficiência e cujos objetivos principais segundo Carnoy e Castro (1997) eram:

1. Redução de custos do governo nacional com a educação;
2. Produção de uma política educacional voltada à organização de uma forma mais eficaz do aproveitamento escolar, com a produção do capital humano;
3. Busca da diminuição da desigualdade na distribuição da qualidade de ensino. (CARNOY, CASTRO, 1997 apud SOUZA, 2003, p. 22).

Nas reformas educacionais, de modo geral, a descentralização é colocada como solução para os problemas de qualidade de ensino e, segundo os referidos autores, isto é um erro, pois a descentralização por si só é inadequada. A esse respeito Souza aponta que:

Isto parece contestável, pois a descentralização, como um recurso que transfere responsabilidades e constitui novas funções na educação, pode – em determinados casos – estar orientada para a melhoria da qualidade de ensino. Mas, é verdade que os resultados apontados em diversas pesquisas sobre as reformas indicam que a descentralização, entendida como desregulamentação, em si não resolve o problema. (SOUZA, 2003, p.30)

Para Casassus (1995, p. 97) a descentralização “não é um fim em si mesma, é uma política para conseguir determinados fins. Por si, ela não é boa nem má, não é progressista nem conservadora”, podendo assumir tais formas segundo quem a utilize. Segundo ele, as promessas da descentralização têm a ver com acréscimos, no sentido de dar:

- mais democracia, [...] pelas possibilidades de maior participação e maiores espaços para a representação da diversidade;
- mais eficácia no serviço educativo graças a um maior controle social acerca do funcionamento do mesmo;
- mais recursos, porque ao terem maiores possibilidades de participação nos assuntos educativos, os setores da sociedade civil podem conseguir que suas demandas sejam satisfeitas, e, em consequência, estariam mais interessados em contribuir ao seu financiamento;
- mais eficiência. A promessa de descentralização em termos de eficiência se refere, de um lado, à desburocratização dos sistemas centralizados, cujas dimensões excessivas incidem na lentidão dos procedimentos. Ela é atrativa também em relação com a possibilidade de aumentar a eficiência no uso dos recursos, no nível local, graças a um maior controle por parte da comunidade; e
- mais qualidade educativa por uma maior relação com os pais e graças às condições locais, pelo qual se obteria maior significação, relevância e pertinência dos conteúdos, assim como maiores espaços de liberdade nas escolas e na sala de aula, para poder criar (CASASSUS, 1995. p.100-101).

Nesse sentido, o autor deixa subentendida a importância da política, da cultura local e do caráter administrativo e pedagógico das instituições na configuração de ações nos processos de descentralização do ensino.

Casassus aponta quatro considerações a serem observadas no âmbito da descentralização:

1. Os processos de descentralização ou centralização estão emoldurados em e dependem das formas históricas de organização do Estado;
2. Os processos de descentralização não devem ser vistos como fluxos que vão em um só sentido, senão que geram movimentos que vão em sentidos contrários;
3. A descentralização administrativa obedece a uma lógica diferente à da descentralização das funções curriculares;
4. A estrutura não determina necessariamente o resultado (CASASSUS, 1995, p.101-103)

Tais observações demonstram que os processos de descentralização se constroem num contexto histórico, respeitadas a organização política, social e econômica local, cujas preocupações se dão no âmbito administrativo e pedagógico.

Segundo Luck (2000, p.19), temos a descentralização política, caracterizando-se pela redistribuição de poder, “passando as ações centrais de comando e controle para a coordenação e orientação”, a descentralização administrativa e financeira, caracterizando-se mediante o “estabelecimento de processos e mecanismos de gestão do cotidiano escolar, de seus recursos e de suas relações com a comunidade” e a descentralização pedagógica, traduzida na capacidade de “construção de sua identidade institucional” e elaboração de seu projeto educacional.

O Estado brasileiro, apesar de todo reordenamento e transformações ao longo de sua história, tencionando a práticas descentralizadoras, é imbricado em sequelas da ditadura, das relações patrimonialistas, em que o autoritarismo do Estado encontra justificativa pela condição de que resolveria as mazelas socioeconômicas, revelando, nesse sentido, um ponto frágil em relação às práticas democráticas, diante, muitas vezes, de uma cultura apolítica, não participativa por parte da população, marcada pelas características da política clientelista, que demonstra tanto uma permanência das relações de dependência em relação ao Estado, quanto uma grande dificuldade de entender o sentido da autonomia e democratização.

Nessa perspectiva, nos processos de descentralização, esbarramos em uma cultura política predominantemente centralizadora em que, mesmo com todas as garantias legais, há uma variância no Estado entre momentos de muita centralização, outros de pouca centralização política e os de descentralização.

Traçando a conceituação de centralização e descentralização, Oliveira menciona:

O binômio Centralização/descentralização tem como elemento-chave a expressão “centro”. Assim na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia seriam tomadas em instâncias outras que não centrais. A centralização pressupõe a tomada de decisão em um nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de

secretaria estadual, nos federados. O que a caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre sua execução. (OLIVEIRA, 1999, p.14)

Obviamente, que as políticas públicas são delineadas, atualmente, para que, analisando aqui o caso da educação, as políticas educacionais entendidas dentro do contexto socioeconômico e político se redimensionem de forma descentralizada, enfatizando a busca pela autonomia e participação de diferentes segmentos e atores da sociedade na tomada de decisões.

Reportando-nos a Bobbio (1998), entendemos que centralização e descentralização são “modos de ser de um aparelho político ou administrativo”, são diretivas de organização e não instituições jurídicas únicas. E autor assegura que:

Todos os ordenamentos jurídicos positivos são parcialmente centralizados e, em parte, descentralizados, isto é, que, considerada a centralização e a descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra. (BOBBIO, 1998, p. 329)

Nesse sentido, o pêndulo entre centralização e descentralização se faz presente e conforme relata Bobbio:

Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades. (BOBBIO, 1998, p. 330)

A descrição de Bobbio (1998) é suficientemente consistente para revelar que essa oscilação se justifica pela atribuição de responsabilidades a diferentes órgãos centrais do Estado, estando este mais descentralizado na esfera pública da sociedade e, por outro lado, permanecendo presente com poder decisório, não permitindo anular-se.

Assim, por alguns pequenos equívocos, observamos a confusão entre os termos descentralização e desconcentração, este último que pode configurar-se, por exemplo, pelas transferências de funções do governo federal a instâncias regionais,



estaduais e municipais, transferências, essas, que não incidem em autonomia, cujas decisões permanecem no nível central do governo.

Em Rios (2010, p.165), temos a desconcentração definida como “sistema em que o Estado delega determinados poderes de decisão a representantes ou órgãos locais, sujeitos a uma autoridade central”, ou, como definido por alguns, a própria descentralização. A esse respeito Bobbio completa:

As tentativas dirigidas simplesmente ao descongestionamento da administração pública central, multiplicando no interior da administração do Estado os órgãos periféricos, sem incidir de maneira substancial sobre o poder de decisão e sem se sobrepujar a ordem hierárquica, dão finalmente lugar a medidas de desconcentração, ou se preferirmos de descentralização hierárquica. (BOBBIO, 1998, p.334)

Casassus (1995) amplia o debate ao aludir que na América Latina distinguem-se dois processos gerais, sendo eles a desconcentração e a descentralização. A desconcentração objetiva garantir a eficácia do poder central, ao passo que a descentralização visa garantir a eficácia do poder local. Para o autor, os processos de descentralização educativa foram antes processos de desconcentração. E acrescenta:

Normalmente, quando se consideram as políticas de descentralização, pode-se observar que, na prática, trata-se de políticas de desconcentração que, eventualmente, podem se transformar em políticas de descentralização. Elas se apresentam como um continuum, no qual em algum momento a desconcentração se transforma em descentralização; no qual há momentos em que se está mais desconcentrado e menos descentralizado e logo se passa a um momento no qual se está mais descentralizado e menos desconcentrado. Essa forma corrente de ver a situação ofusca a natureza dos processos que ocorrem e sugere que, primeiro, é necessário passar por uma fase de desconcentração para, em seguida, passar para uma etapa de descentralização, que viria como consequência lógica. (CASASSUS, 1995, p. 39)

Diante do exposto, fica evidenciado que os processos de centralização, descentralização ou de desconcentração são ancorados em fatores históricos, cuja trajetória incide em um ou outro processo, dependendo das reformas quanto ao reordenamento do Estado e reformas educacionais, estando evidente a desconcentração quando a instância central permanece com o poder sob seu

controle, incumbindo tarefas ao poder local com ordens estabelecidas; já na descentralização à instância local é dado o poder decisório.

A esse respeito, aponta Luck:

Em muitos casos, pratica-se muito mais a desconcentração, do que propriamente a descentralização, isto é, realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de autogestão e autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais. (LUCK, 2000, p. 19)

Desse modo, na centralização as decisões se concentram nas mãos do poder central – no Estado. Na desconcentração temos a divisão de tarefas entre diferentes órgãos, porém, as decisões ainda se concentram nas mãos do poder central. Para Florestal e Cooper apud Luck (2000), a desconcentração confere autoridade a uma instância hierarquicamente, com maior proximidade entre os sujeitos, mas permanecendo sob o domínio do governo central, configurando na delegação de poder e de tarefas. E, enfim, temos a descentralização, com transferência de poder de decisão a instâncias locais.

Em consonância com esses processos e com a Constituição Federal de 1988, em 1996, conforme indicado por Martins (2004), o Brasil implementa a municipalização do ensino com ampliação de responsabilidades do poder local, assumindo encargos antes pertencentes à esfera estadual ou federal, sendo considerada uma estratégia favorável à organização da educação e primando pelo estabelecimento de maior democracia aos espaços institucionais. Os municípios saem da condição de unidade administrativa dos estados e são reconhecidos como ente da Federação, com autonomia e competência para gerir diversas situações, para elaborarem suas leis orgânicas e são levados a se responsabilizar pela manutenção do ensino básico.

A municipalização, tal qual como já vínhamos discutindo em relação à descentralização, proporcionou maior proximidade com o poder local e exige participação de atores sociais nas ações do município. Além disso, é considerada, por alguns autores, como estratégia de descentralização.

Para Casassus, a municipalização é uma das modalidades pelas quais os processos gerais de descentralização são efetivados, e segundo Oliveira:

A modalidade municipalizadora, no caso brasileiro, compreende três possibilidades: o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente em vigor (OLIVEIRA, 1999, p. 16-17).

Prevista pela Constituição Federal de 1988, a municipalização do ensino fundamental ganha força a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, e da criação dos sistemas municipais de ensino com apoio da instância federal, reforçando as políticas voltadas à descentralização de decisões e de recursos.

Em sua análise, Martins (2004) afirma que o “processo de municipalização com início em 1996, foi marcado pela adesão de um pequeno número de municípios (6,7%)” e, com o FUNDEF, tendo sido discutido e aprovado ao final do mesmo ano, inicia-se no ano seguinte a ampliação da adesão à municipalização a praticamente um terço dos municípios.

Tal conjuntura aponta para a municipalização/descentralização, baseada na redistribuição das receitas e mudanças institucionais como acrescenta Martins:

De qualquer forma a descentralização tem ocorrido baseada na redistribuição das receitas, de um lado, e de outro, fundamentada em novos arranjos político - institucionais, com o remanejamento de competências entre diferentes esferas do governo. Entre as principais medidas que operacionalizaram esse processo de mudanças institucionais (...) está a transferência de escolas professores e alunos principalmente dos quatro anos iniciais de ensino fundamental, aos municípios mediante convênios ou constituição de sistemas/redes próprios. (MARTINS, 2004, p. 7)

O surgimento desse novo reordenamento nas políticas educacionais leva os municípios, conforme aponta Nogueira (2004, p. 23), a se tornarem “protagonistas decisivos da Federação, passando a compartilhar novas responsabilidades e direitos com os Estados e a União”, principalmente pelas vias da autonomia e participação.

Nas políticas educacionais, vemos a questão da autonomia respaldada na LDBEN 9394/96, que prevê em seu artigo 15 que “deverão os sistemas educacionais garantir a autonomia das instituições de ensino em seus aspectos administrativos, pedagógicos e de gestão financeira”, reafirmando a proposta de descentralização das decisões, com as escolas munidas de autonomia financeira, administrativa e pedagógica, provendo a participação democrática de todos os atores dos segmentos escolares, principalmente através de colegiados e conselhos. Além disso, a Constituição Federal de 1988 possibilita aos municípios a autonomia de constituírem seus sistemas de ensino.

Para Gadotti, a palavra autonomia significa capacidade de “autodeterminar-se, de autorealizar-se”, e ainda completa, significa “autoconstrução, autogoverno”. A escola autônoma seria aquela que se autogoverna. “Mas, não existe autonomia absoluta. Ela sempre está condicionada pelas circunstâncias. Autonomia será sempre relativa e determinada historicamente”. (1997, p. 10)

Em Luck temos o conceito de autonomia da escola:

(...) relacionado com tendências mundiais de globalização e mudança de paradigma que têm repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações dela decorrentes. Descentralização do poder, democratização do ensino, instituição de parcerias, flexibilização de experiências, mobilização social pela educação, sistema de cooperativas, interdisciplinaridade na solução de problemas são estes alguns dos conceitos relacionados com essa mudança. (LUCK, 2000, p. 19)

Assim, para que se processe de fato a prática da autonomia e descentralização no âmbito da gestão educacional, são requeridas mudanças nas práticas educacionais e em suas formas de administração, promovendo a participação de todos os envolvidos nos fazeres educacionais, sendo eles profissionais, pais, alunos e demais membros da comunidade local.

O exercício de tais práticas se confrontam, muitas vezes, com a falta de tradição democrática que inviabiliza o exercício da autonomia e os processos de

descentralização, principalmente pela não participação dos sujeitos, por imperarem sobre esses atores os vícios do coronelismo, a negligência de participação por parte da sociedade, o mandonismo, a falta de articulação e cooperação entre as políticas locais.

Para Barroso:

A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre os diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e seus representantes, pais, professores, alunos e outros membros da sociedade local.

Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores [sujeitos] organizacionais em uma escola.

Isto significa que não existe verdadeiramente uma 'autonomia decretada', contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias 'reformistas' neste domínio. O que se pode decretar são normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou dificultar a autonomia da escola. (BARROSO, 1996, p. 186).

É necessário, no entanto, que se compreenda que a autonomia se faz na sociedade e no âmbito escolar de forma gradual e progressiva como assegura a própria LDBEN 9394/96.

A autonomia nos processos de descentralização, muitas vezes, é limitada somente à transferência de recursos financeiros, porém, como afirma Luck (2000), apenas essa condição não garante autonomia, há de se considerar a administração participativa, as ações pedagógicas, o poder decisório das instâncias locais, através de suas representações e conselhos.

No âmbito escolar, segundo Azanha, apud Gadotti (1997, p. 5), a autonomia da escola como parte do próprio processo educativo só tem relevância se significar autonomia da tarefa educativa. Para Gadotti:

Os sistemas educacionais encontram-se num contexto de "explosão descentralizadora". De fato, numa época em que o pluralismo político aparece como um valor universal, assistimos tanto à crescente globalização da economia, como à emergência do poder local, que desponta nos sistemas educacionais com uma

força inédita (...). Cresce a reivindicação pela autonomia, contra a uniformização, cresce o desejo de afirmação da singularidade de cada região e local, de cada língua, de cada dialeto (...). Existe uma forte tendência de afirmação regional e de valorização das culturas locais. A multiculturalidade é um fenômeno do nosso tempo. (GADOTTI, 1997, p. 6-7)

Desse modo, a gestão democrática do ensino público ganha impulso nas políticas educacionais vigentes, desembocando no poder municipal, vários projetos de gestão democrática, à luz do princípio da autonomia, tendo algumas ações, como implantação de conselhos, eleições de gestores, formulação de propostas político - pedagógicas em conformidade as diretrizes normativas orientadoras que, de certa forma, estabelecem todo o amparo legal dessas ações em nível municipal.

Gadotti (1997) enfatiza, ainda, em seu discurso, que ao discutir autonomia da escola, naturalmente, a natureza da educação estará sendo discutida e que “a educação é de boa qualidade quando ela forma pessoas para pensar e agir com autonomia”, (2010, p.19), a começar na primeira educação, na creche, na pré-escola, na educação infantil e continuar ao longo da vida. Vê-se, nesse sentido, que a garantia de qualidade da educação está diretamente vinculada e perpassa o universo que vem sendo construído em torno da gestão democrática da educação, apontando para a necessidade de tornar a escola um local de participação e de igualdade.

## CAPÍTULO III

### 3. DIRETRIZES POLÍTICAS ORIENTADORAS DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS EM NÍVEL MUNICIPAL

A organização do sistema de ensino brasileiro segue a órbita da organização do Estado brasileiro e as transformações decorridas, historicamente, cuja efervescência maior se faz a partir das duas últimas décadas do século XX, sobre efeito de um novo reordenamento, em que são preconizadas a gestão democrática do ensino público, a descentralização e a universalização dos direitos.

Historicamente, sabemos que o arcabouço legal que fundamenta as questões educacionais não promoviam ações efetivas, e que, somente após 1930 é que se fortaleceram os primeiros constructos em relação à política nacional de educação.

Sem intenção de trazer à tona, detalhadamente, todo o percurso legal que as políticas educacionais revelaram até nossos dias, nos atentamos em ressaltar apenas alguns marcos significativos que influenciaram grandes mudanças no campo educacional nos dias atuais.

A criação do Ministério da Educação, em 1930, denominado Ministério da Educação e Saúde Pública respondendo por atividades ligadas à saúde, esporte, meio ambiente e educação, se constituiu em uma ação que possibilitou ao Estado uma atuação mais objetiva nas demandas referentes aos problemas educacionais do país, uma vez que, a partir de sua criação, o Estado define suas competências em relação à educação, que, mais tarde, se estabelecem como normas, diretrizes e formas de organização educacional.

Outro grande marco histórico e que em muito contribuiu para as primeiras discussões em torno dos ideários democráticos para a educação foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, representando o apogeu ideológico de um grupo de intelectuais e educadores como menciona Romanelli:

Quando se reuniu em dezembro de 1931, a IV Conferência Nacional de Educação, à qual o Governo havia solicitado a elaboração de diretrizes para uma política nacional de educação, a polêmica em torno do ensino leigo e da escola pública se tornou tão acirrada, que não houve clima, nem condições para atender

ao pedido do Governo, com o que ficou configurada a falta de uma definição objetiva do que era e do que pretendia o movimento renovador. Foi então que os líderes desse movimento resolveram precisar seus princípios e torná-los públicos, através de um documento endereçado “Ao Povo e ao Governo”. Surge, pois, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932 (ROMANELLI, 2005, p. 144).

O ano de 1932 é, então, marcado como um dos momentos mais importantes da história da educação brasileira, com o surgimento do Manifesto, a partir da preocupação dos educadores com uma política nacional de educação e anseio pela criação de um programa nacional de educação que atendesse a população, pautado na ideologia de seus reformadores. O Manifesto faz um diagnóstico da educação brasileira na década de 30 e apresenta um plano de reconstrução educacional no Brasil, o que contribuiu para os debates sobre educação nos anos que se seguem. Além disso, propõe a organização de um sistema nacional de ensino, propõe a reforma das reformas, como escreveram os pioneiros. O Manifesto dos pioneiros aponta a escola como um espaço democrático, em que a educação deve ser assegurada a todos, sem distinção de classes e situação econômica. Os pioneiros primavam pelos direitos da população a uma educação pública, a escola única, a laicidade, gratuidade e obrigatoriedade. Ele traz princípios, valores, propostas políticas e administrativas, concepções que rompiam com as estruturas que o ensino vinha oferecendo até então, um ensino elitista, um ensino aquém do meio social.

A Constituição de 1934, sob efeito das questões apontadas no Manifesto, acena pela primeira vez em um documento legal, para a necessidade de se fixar o Plano Nacional de Educação (PNE) sob a competência da União e que este fosse elaborado e organizado pelo Conselho Nacional de Educação e levado para aprovação junto ao poder legislativo; além disso, ao referido conselho era atribuída a competência de sugerir ao governo ações que atendessem e solucionassem as demandas educativas.

Entretanto, apesar do grande processo de reforma e estruturação do sistema educacional brasileiro, dos avanços educacionais e da criação em 1937 de um anteprojeto do Plano Nacional de Educação, durante este período, as intenções legais em torno do PNE não passaram de intenções, não saíram dos projetos.

E somente a partir da criação das disposições legais que regeram a educação, a começar pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional



- Lei 4.024/61, é que se tem efetivamente o dispositivo para a institucionalização de um sistema nacional de educação, cuja política nacional passa a ser elaborada de forma mais consistente.

O art. 13 da Lei 4024/61 estabelecia à União a incumbência de organizar o ensino público dos territórios, reservando a União o direito na definição de políticas visando suprir necessidades estruturais e de financiamento dos Estados e Municípios, estendendo a ação federal de modo a suprir as deficiências locais em todo o país. No art. 16, vemos expresso que é “competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio, não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los” (BRASIL, 1961), o que nos permite perceber que os municípios não eram considerados entes federativos e, nesse sentido, a eles não eram delegados poderes decisórios.

Ainda sob efeito da Lei 4024/61, é que se tem o surgimento do primeiro Plano Nacional de Educação, em 1962.

Mais tarde, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 5.692/71, traçando mudanças significativas em relação à primeira Lei de Diretrizes, principalmente em relação à estruturação do sistema educacional e organização do trabalho escolar, porém, ainda não se reconhecia o município como ente federativo. A referida Lei segundo Nogueira:

[...] estabeleceu o ensino fundamental (1º Grau) de oito anos letivos, o que ampliou a responsabilidade dos governos municipais, sem que o Poder Central oferecesse recursos financeiros diretamente aos municípios. Caberia a estes acrescentarem recursos próprios. Quanto à assistência técnica, esta atenderia os sistemas estaduais de ensino (BRASIL, 1988). Vigorava um regime federativo centrípeto, em que não se reconhecia a existência administrativa dos municípios. (NOGUEIRA, 2011, p. 519)

O regime federativo centrípeto "se inclina ao fortalecimento do poder da União" (Cury, 2006, p. 115), predominando as relações de subordinação dentro do Estado federal.

Na Lei 5692/71 é relevante destacar, que ela responde entre outras coisas a uma demanda econômica da época e se objetivava proporcionar ao estudante do 2º grau a preparação para o trabalho, com prerrogativas intencionadas a igualdade de

direitos, porém, o que ocorreu foi exatamente o contrário, acentuando ainda mais o quadro de desigualdade, conforme destaca Nogueira (2011, p. 515), pois “o desenvolvimento econômico parecia desassociar do desenvolvimento social”.

Quanto à organização do sistema educacional brasileiro no art. 41 da Lei 5692/71, estabelece que a educação se constitui dever “da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral” (BRASIL, 1971) e estas instâncias entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la e o art. 54 parágrafo 3º que os municípios terão seus programas de educação integrados nos planos estaduais e, com isso, a concessão de auxílio financeiro se daria mediante convênio, cujos planos e projetos fossem apresentados e aprovados pelos Conselhos de Educação. Nesse sentido, Nogueira destaca:

Inobstante a transição democrática já observada ao final dos anos 1970, nesse período não se podia perceber nos municípios as mudanças ocorridas nos Estados membros. Assim sendo, o pensamento que passou a dominar era o de que as mudanças democráticas deveriam ocorrer dos níveis, federal e estadual para o municipal, pois somente por essa via se tornaria efetivo o processo de descentralização (NOGUEIRA, 2011, p. 519).

De acordo com Cury (2006), respeitando os preceitos constitucionais, o MEC exerce o papel único na organização nacional da educação e é de sua incumbência tomar iniciativas conducentes ao Plano Nacional de Educação em colaboração com os demais entes federados e seus sistemas de ensino.

Entretanto, a colaboração entre entes federados só é legitimada com a Constituição da Federal de 1988, em que o município se torna ente federado e é reconhecido como instância administrativa, com possibilidade de planejar, organizar seus sistemas de ensino. Tal legitimação é reforçada com a LDBEN 9394/96 no parágrafo 1º do art. 8º “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996). A partir de então, há um enfoque à municipalização, com ênfase na participação da sociedade e organização de políticas educacionais.

Segundo Cury (2006, p. 115), nossa atual Constituição Federal se configura no federalismo político de cooperação que busca o “equilíbrio de poderes entre a

União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio das atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns”. Nesse sentido, vemos que por meio dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, e mais tarde reforçados pela LDBEN 9394/96, que as políticas educacionais seguem normativas e diretrizes atendendo para a descentralização e maior autonomia dos entes federados, estabelecendo-se, com isso, o princípio constitucional de gestão democrática na educação pública. Nessa perspectiva, Nogueira acrescenta:

A discussão acerca das políticas de municipalização adotadas pelo Brasil traz para a arena, [...], os princípios da colaboração recíproca e da gestão democrática da educação, não se podendo olvidar a articulação da descentralização como pressuposto da gestão democrática no modelo da reforma educacional (NOGUEIRA, 2011, p. 510).

Desse modo, o processo descentralização fortalece a atuação dos municípios e a municipalização estabelece-se como um princípio da descentralização, trazendo a prerrogativa da autonomia e da gestão democrática do sistema de ensino, assegurando sobremaneira a participação de todos.

Cury (2006, p. 122) completa que a “gestão democrática somente o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sociopolítico”..

Em 1990, em Jomtien, na Tailândia, é realizada a Conferência Mundial de Educação para todos<sup>5</sup>. A Conferência é considerada um marco em relação à política educacional e aponta para a necessidade de uma educação de qualidade para todos. A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, documento fruto da Conferência, aponta metas que incluem toda a educação básica, com foco na qualidade educacional, reafirmando a educação como direito, deixando subtendido que a gestão democrática da educação é fundamental para a conquista da qualidade. A conferência culminou no Brasil com a elaboração, em 1993, do Plano Decenal de Educação, que objetivava em um período de 10 anos (1993 a 2003) cumprirem as metas firmadas pela Conferência.

---

<sup>5</sup> A Conferência Mundial de Educação para Todos, foi organizada por alguns organismos internacionais, como UNESCO, UNICEF e Banco Mundial.

O Plano Decenal trouxe uma inflexão não só no processo de construir as políticas educacionais, mas também no seu conteúdo, descartando a versão das políticas expansionistas tradicionais que marcaram a década de 1980.

Desde a etapa inicial do processo, quando se firmou o Compromisso Nacional de Educação para Todos, observa-se a mudança de foco, que recaiu na atenção à escola e à sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira, na qualidade e equidade do sistema educativo e nos objetivos de universalização associados à permanência. Também a valorização do magistério, a necessidade de institucionalizar novas relações entre as instâncias o regime de colaboração, a ênfase na correta aplicação dos recursos constitucionais, na continuidade e sustentabilidade das políticas educacionais, bem como na incorporação dos segmentos sociais ao esforço de universalização e melhoria da qualidade educativa, permearam toda a definição das metas e linhas de ações estratégicas do Plano Decenal. (MEC/INEP, 2000, pp.46/47)

O Plano Decenal de Educação contribuiu para a reestruturação das políticas educacionais vigentes e sinalizou para objetivos que, mais tarde, se apresentam regulamentados pela LDBEN 9394/96.

Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988 alinha intenções educativas que são expressas e servem de ancora para a elaboração da LDBEN 9.394/96, partindo da organização federativa, em que o sistema federativo, ao integrar os municípios como entes federativos reorganizam sua política administrativa dando uma autonomia relativa à União, estados e municípios, cada qual com responsabilidades próprias a cumprirem, com atribuições específicas, mas, também, atribuições concorrentes, em que ocorre a delegação progressiva de responsabilidades a um agente descentralizado que é o município e conforme expresso no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) educação, cultura, ensino e desporto”.

Além disso, a Constituição define a educação e estabelece os princípios que devem pautar a forma em que o ensino será ministrado:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- [...]
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

De modo a dar efetividade às prerrogativas citadas nos artigos, a Constituição Federal estabelece, ainda, no artigo 22, a competência da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

A LDBEN 9394/96, ao ressaltar a gestão democrática como princípio da escola pública, possibilitava a compreensão da democratização educacional como uma exigência legal que deve ser assumida em consonância com os preceitos estabelecidos constitucionalmente, aponta para a necessidade de reestruturar os espaços escolares de modo a efetivá-los como espaços democráticos.

Nesse sentido, a organização do sistema de ensino e as políticas educacionais são delineadas, costuradas, enfim, orientadas por diretrizes políticas, por legislação infra-institucional, que se reflete na forma como se concebem a educação pública e nas ações desenvolvidas em nível municipal.

A exemplo, temos também a Lei 9.424/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), responsável por delinear atribuições e competências da União, Estados e Municípios em relação aos gastos com manutenção e o desenvolvimento do ensino, que gerou o grande impulso em relação aos processos de municipalização do ensino fundamental, e mais tarde sendo alterada sob efeito da Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Ambos ancorados na política de redistribuição de recursos provenientes da descentralização financeira de recursos na reforma educacional em 1996, nos quais a autonomia política dos sistemas locais de ensino e suas instituições escolares é enfatizada por meio de programas destinados à organização e ao funcionamento de seus sistemas educacionais.

No intuito de possibilitar a compreensão das diretrizes políticas orientadoras das ações desenvolvidas em nível municipal, precisamos percorrer alguns arranjos

legais que fundamentam as questões educacionais pontuadas em nosso trabalho. Para tanto, neste capítulo fazemos, ainda, uma breve análise do Plano Nacional de Educação – PNE, do Plano Desenvolvimento da Educação – PDE e, no âmbito municipal, da Lei Orgânica Municipal – LOM, do Sistema Municipal de Ensino – SME e do Plano Municipal de Educação – PME.

### **3.1. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE); PLANO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE); LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (LOM); SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO (SME); PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME).**

A necessidade de implementação de um sistema de educação organizado e de criação de um Plano Nacional de Educação estiveram presentes em vários momentos de discussões acerca da Educação em nosso País. Entretanto, somente a partir dos movimentos provocados pelo Manifesto dos Pioneiros em torno de um plano de reconstrução educacional, de organização e de administração do sistema educacional é que se tem reforçado a prerrogativa de se traçar caminhos para a construção de um Plano Nacional de Educação. Conforme a contribuição de Cury:

A publicação do Manifesto dos Pioneiros seguiu-se a V Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE [...]. O objetivo principal desta conferência, segundo Fernando de Azevedo, seria “apreciar sugestões de uma política escolar e um plano de educação nacional para o anteprojeto da Constituição”. Na verdade nesta reunião foram aprovados dois documentos: um anteprojeto de capítulo sobre Educação para a nova Constituição, a ser encaminhado à futura Assembleia Nacional Constituinte, e um esboço de um Plano Nacional de Educação. (CURY, 1997, p. 140)

Nesse sentido, a aprovação dos documentos gerados pela V Conferência Nacional de Educação promoveu sua inclusão na parte da Constituição de 1934, delegando à União a competência de fixar o Plano Nacional de Educação.

O Manifesto enunciaria as diretrizes fundamentais e culminaria com a formulação de um plano de reconstrução educacional. Assim, de acordo com Saviani:

Pode-se perceber que a ideia de plano de educação se aproxima, aí, da ideia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país (SAVIANI, 1999, p. 125).

Através do decreto lei 19.850/1931 – Lei Francisco Campos, tem-se a criação do Conselho Nacional de Educação, ao qual a Constituição de 1934 estabelece como principal função a elaboração do Plano Nacional de Educação.

Apesar da grande repercussão na época, muitos avanços e muitas discussões, o Plano Nacional de Educação não passou de mera intenção nas políticas educacionais da época, um documento esquecido, sem efetividade e sequer aprovação pelas instâncias governamentais. Segundo Cury:

O projeto do Plano Nacional de Educação foi encaminhado por Vargas à Câmara dos deputados e ainda no primeiro semestre de 1937. A comissão especial criada para examiná-lo apresentou suas conclusões no final de agosto, tendo sido rejeitada a proposta do Capanema no sentido que o documento fosse votado em bloco. Em setembro, o documento foi debatido pela comissão de Educação e Cultura. Mas a tramitação é lenta e o debate interrompido pelo fechamento do Congresso, em 10 de novembro de 1937. A partir deste momento, o Plano Nacional de Educação preparado pelo Conselho Nacional de educação será esquecido. (CURY, 1997, p. 149)

Assim, somente vinte e oito anos após a primeira prerrogativa constitucional intencionando sua criação, é que surge, em 1962, o primeiro Plano Nacional de Educação, constituído por “conjunto de metas, quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no prazo de oito anos” (PNE, 2001), porém, não se caracterizou como um projeto de lei, mas como um conjunto de metas criadas pelo MEC com aprovação do Conselho Nacional de Educação. E, nos anos que se sucederam, passou por revisões e mudanças, que preconizavam políticas educacionais mais descentralizadas, alterações nas distribuições de recursos, entre outras alterações. Sua previsão em lei e obrigatoriedade somente se estabelece com a Constituição Federal de 1988, conforme previsto:

Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos

níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (BRASIL, 1998)

Cury (1997) aponta para a necessidade de um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios na construção do Sistema Nacional de Educação, que tenha como pilares os planos estaduais e municipais de educação em articulação com o PNE. Nesse sentido, a LDBEN 9394/1996, estabelece:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;  
[...]

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996)

Cury (2010) enfatiza a necessidade de participação da sociedade civil e chama atenção em defesa de uma educação de qualidade. Para ele:

A existência hoje de movimentos como o Todos Pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Pacto pela Educação da SBPC, entre outros, pode ser visto como um retorno aos ideais da Associação Brasileira de Educação, que em 1930 conseguiu mobilizar não só intelectuais, mas também os governos em torno da importância do tema. (CURY, 2010, p.6)

Pautados em vários movimentos envolvendo a sociedade civil, por meio de audiências, conferências, fóruns e congressos, em 1998 é encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei nº 4.155/98, construído coletivamente durante o Congresso Nacional de Educação – CONED, e, paralelo a isso, o Congresso Nacional é impulsionado a também proceder com o projeto de Lei 4.173/98 apresentado pelo Ministério da Educação. Temos, então, dois projetos, um construído verticalmente e outro horizontalmente, ambos no sentido de instituir o Plano Nacional de educação, conforme apontado por Mendes:

O Ministério da Educação, ao tentar preservar formalmente o processo democrático de elaboração do PNE, defendia a participação da sociedade civil na forma de consulta ao



documento preliminar por ele elaborado, enquanto que na sociedade civil os participantes do II Congresso Nacional de Educação, II CONED, definiram coletivamente as diretrizes e metas da educação escolar para os primeiros anos do próximo milênio e o encaminharam ao Congresso, através do Deputado Ivan Valente. (MENDES, 2012, p.44)

Nesse sentido, prevalece a intenção democrática de pautar as ações tomando por base a participação da sociedade civil, sem a ausência de uma instância central.

Mais tarde, sob a Lei nº 10.172/2001 o Plano Nacional de Educação (PNE) tem sua aprovação e entra em vigor para os dez anos que se sucedem 2001-2010.

O Plano Nacional de Educação é, neste sentido, um plano de governo, concebido em conjunto com a sociedade e se constitui em articulação e comprometimento entre entes federativos, União, Estados e Municípios. O PNE é composto de diretrizes, metas, objetivos e prioridades, visando a qualidade no/do ensino em seus diferentes níveis e modalidades. Os objetivos constantes no PNE resumem-se a:

Elevação dos níveis de escolaridade da população;  
Melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;  
Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública;  
Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (PNE, 2001).

Logo, nos novos moldes educacionais não cabe mais à escola ser dirigida verticalmente, com os ranços de um poder centralizador, que delega normas e exerce o controle supremo. As ações devem ser compartilhadas entre as instâncias governamentais e sociedade civil, cujas metas estabelecidas são de responsabilidade cooperativa de todos os entes federativos. Daí uma prerrogativa que justifica as lutas pela democratização da gestão escolar e a autonomia da escola em nível municipal.

Acerca dos processos de descentralização e democratização da gestão escolar, o PNE em parte de seu texto aponta que:

Deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. [...]

Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. (PNE, 2001)

Em relação à autonomia das escolas, o PNE (2001) aponta para a construção e efetivação do projeto pedagógico, para o gerenciamento em nível local de recursos para manutenção do cotidiano escolar, além, também, da autonomia financeira das escolas mediante repasse de recursos às unidades de ensino e ainda para a implementação da gestão democrática por parte dos sistemas de ensino, através de conselhos escolares e da participação da comunidade escolar.

As afirmativas destacadas pontuam sobre a participação dos sujeitos, como atores do processo de construção, de espaços educativos mais democráticos, e sinalizam para a obrigatoriedade do envolvimento das famílias e comunidades na elaboração das políticas públicas educacionais.

Visando dar sequência às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, em 2007, paralelamente à promulgação do Decreto 6094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o MEC lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), segundo Werle (2009, p. 115), um Plano verticalizado e centralizado, "sem discussão anterior com a sociedade, com educadores ou com entidades representativas dos professores". O PDE é definido pelo poder executivo e se constitui em um conjunto de ações que, conforme ressalta Saviani (2007, p. 1232-1233) "incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades e abriga, praticamente, todos os programas em desenvolvimento pelo MEC".

O PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007, p. 7).

O PDE foi considerado, por alguns autores, como o programa de aceleração do crescimento (PAC) da educação e projeta ações que provocam mudanças significativas em toda a educação brasileira, em relação às políticas de financiamento, a políticas voltadas à formação docente, além disso, cria o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) e seu enfrentamento maior é a diminuição das desigualdades educacionais.

Werle (2009, p.105) considera que o PDE se instaura, levando em consideração quatro focos na análise: "clima de emulação, ênfase no controle, valorização de parcerias e transparência, nomeação/declaração de novos personagens na política educacional". O que, segundo a autora, revela um momento na política educacional de uma "cultura de avaliação e emulação", voltada à competição e a resultados, ocasionando um "progressivo afastamento de valores relacionados às relações coletivas e à gestão democrática" (2009, p. 106).

Entretanto, a concepção de educação que se traduz no PDE se estabelece sob os princípios da construção da autonomia, contribuindo para a formação de sujeitos críticos, somando-se aos objetivos expressos na própria Constituição Federal de 1988 e preconizando o regime de colaboração entre entes federados em consonância com a Constituição Federal e a LDBEN 9.394/96.

Os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (PDE, 2007, p. 10).

Nesse sentido, os entes federados são impulsionados a assumirem maiores compromissos, especialmente por parte da União, que dispõe aos estados e municípios instrumentos de avaliação e políticas educacionais visando à melhoria da qualidade da educação básica pública.

Segundo Werle (2010, p.6), o PDE objetiva garantir a sustentabilidade das ações que o compõem como, por exemplo, o Plano de Ação Articuladas (PAR), e,

além disso, inclui “instrumentos de diagnóstico e um encaminhamento de recursos diferenciado, conforme a situação de maior ou menor precariedade educacional e organizacional das escolas de forma a equalizar diferenças”.

Em 2010, tivemos a Conferência Nacional de Educação (CONAE) composta por representantes de governos e segmentos da sociedade civil, resultando em um documento final, divididos em seis eixos sendo eles,

- I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;
- III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- IV - Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação;
- V - Financiamento da Educação e Controle Social;
- VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (CONAE, documento base, 2010, p.12).

O documento final da CONAE/2010 apresenta diretrizes, metas e ações a serem delineadas nas políticas educacionais e expressas no novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), que se encontra ainda em discussão em instâncias governamentais.

Notamos, até então, que as diretrizes e normas que se delineiam nos constructos das políticas educacionais têm, em sua essência, características que pendem para atender as novas demandas no cenário socioeconômico do país, bem como o novo reordenamento da União federativa, cuja efervescência se dá em oportunizar maior garantia de participação e autonomia das diversas instâncias, possibilitando espaços mais democráticos, tanto nas instâncias federal e estadual, quanto no âmbito municipal, através de leis e congêneres que assegurem políticas educacionais pensadas e aplicadas dentro de cada realidade.

Nesse sentido, atribui aos municípios autonomia para elaborarem suas leis orgânicas, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu IV capítulo, art. 29, que “o município reger-se-á por lei orgânica”. Assim, pautado nos preceitos estabelecidos na legislação nacional, cada município estabelece sua Lei Orgânica Municipal (LOM). Essa é entendida como uma Constituição Municipal e permite que os municípios a elaborem, sem, é claro, ferir os princípios estabelecidos nas constituições Federal e Estadual e as legislações congêneres, seus sistemas municipais de ensino. De acordo com Oliveira, os municípios:

[...] Têm atualmente a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social e garantir o bem estar de seus habitantes, executando políticas públicas que visam à consolidação democrática do Estado. Dessa forma, o aperfeiçoamento da máquina administrativa, a redefinição de obrigações e encargos, bem como o estabelecimento de políticas específicas passou a ser preocupação constante do gestor público municipal (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

A LDBEN 9394/96 estabelece, em seu artigo 8º, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. No artigo 11 aponta as incumbências dos municípios e o parágrafo único, do referido artigo, assegura que “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996), tornando a criação do mesmo facultado. No artigo 18, estabelece que os sistemas municipais de ensino “compreendem as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, mantidos pelo Município; as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciação privada; os órgãos municipais de educação”

Cumpre considerar que as transformações ocorridas nas políticas educacionais, pontuando as diretrizes políticas orientadoras das ações desenvolvidas desde o contexto global até sua concretude em nível municipal, estabelecem-se sobre um conjunto de leis que, em sua essência, garantem a democracia nos sistemas educacionais e nas unidades escolares e provocam discussões em busca da construção efetiva de espaços educativos mais democráticos, com cooperação entre entes federados, com maior participação dos sujeitos ativos no cenário educacional. Discussões que têm sido bastante acaloradas no âmbito municipal. Nesse sentido, abordaremos, a seguir, uma análise evidenciando o Município de Cachoeiro de Itapemirim, seu processo de municipalização e descentralização e as implicações no processo de gestão democrática.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. A MUNICIPALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, SEU SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E AS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: DETERMINANTES**

Neste capítulo, trazemos uma abordagem da análise dos dados coletados durante o período da pesquisa, que se deu sob duas situações: a análise documental, que nos possibilitou conhecer o respaldo legal que fundamenta as ações educacionais no município de Cachoeiro de Itapemirim, e as entrevistas, que nos permitiu analisar a visão dos diferentes sujeitos, envolvidos nos diferentes fazeres escolares, em relação aos temas abordados.

Portanto, à luz de todo referencial teórico construído até aqui, apresentamos, neste capítulo, a análise em torno das políticas educacionais do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no que diz respeito ao processo de descentralização e municipalização, apresentando razões e determinantes que levaram à constituição do sistema de ensino próprio, bem como o processo de gestão democrática, mais especificadamente, buscando identificar como se dá o processo de democratização da gestão escolar no Município, tomando por base alguns avanços apontados a partir do ano de 2005. Além disso, buscamos diagnosticar e analisar como ocorre o processo de escolha de gestores.

Procuramos, ainda, mostrar, com base nos dados coletados e nas normativas, como ocorrem as relações ditas democráticas entre o espaço escolar, a comunidade e os colegiados, através de mecanismos instituídos pelo município, como construção do projeto político-pedagógico, efetivação dos colegiados e gestão escolar democrática, envolvendo a participação da comunidade e dos atores escolares nas demandas inerentes aos fazeres das instituições de ensino.

#### 4.1. DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR E O PROCESSO DE ESCOLHA DE GESTORES

O processo de democratização da gestão escolar se consolida, no Brasil, impulsionando os municípios a construírem suas políticas educacionais pautadas nos princípios de participação e autonomia e as discussões em torno da democratização da gestão escolar, tendo a democracia como princípio norteador das ações, das práticas de gestão escolar, no âmbito municipal vão ganhando espaços e garantias pós Constituição Federal de 1988 e a LDBEN 9394/96, dando condições aos municípios gerirem seus sistemas de ensino e formularem suas políticas educacionais, com foco nas políticas educacionais constituídas no âmbito de cada realidade municipal, constituídas sob preceitos de suas legislações e diretrizes municipais. Nesse sentido, a democratização educacional vai se solidificando, permanentemente e coletivamente, respeitando as especificidades de cada município e de cada unidade de ensino.

Alguns estudiosos defendem que para a consolidação da gestão democrática, um dos principais viés é a abertura dos muros das escolas, a comunicação da escola com seu entorno, adotando alguns mecanismos que estimulem a participação, como diálogos permanentes, eleições para gestores escolares, criação e garantia de funcionamento dos colegiados e conselhos e implementação do projeto político pedagógico.

Respeitando os princípios normativos nacionais, o Espírito Santo, através de sua Constituição Estadual de 1989, reforça os princípios estabelecidos na Constituição Federal acerca da gestão democrática, estabelecendo,

Art. 170. O ensino será ministrado com obediência aos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal e aos seguintes:  
[...] VI - efetiva participação, em todos os níveis, dos profissionais de magistério, dos alunos, dos pais ou responsáveis, na gestão administrativo-pedagógica da escola;  
VII - liberdade e autonomia para organização estudantil;  
VIII - instituição de órgão colegiado nas unidades de ensino em todos os níveis, como instância máxima das suas decisões e com o objetivo de fiscalizar e avaliar o planejamento e a execução da ação educacional nos estabelecimentos de ensino. (ESPÍRITO SANTO, 1989)

A Constituição Estadual do Espírito Santo estabelece ainda no artigo 177, a garantia de "eleição direta para as funções de direção nas instituições públicas estaduais de ensino, com a participação de todos os segmentos de sua comunidade escolar, esgotando-se o processo de escolha no âmbito da instituição", tendo esse artigo sido revogado pela Emenda Constitucional nº 19 de 29 de junho de 1999, dez anos após sua promulgação.

No âmbito Municipal, em 1990, com a aprovação da Lei Orgânica Municipal - LOM de Cachoeiro de Itapemirim Lei nº 0 de abril de 1990<sup>6</sup>, (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1990) o artigo 25, § 3º, estabelece a criação do Conselho Municipal de Educação e que este participará em caráter consultivo e deliberativo, na elaboração das leis relativas (...) III - à gestão democrática do ensino municipal; e em seu artigo 164 assegura aos membros do magistério municipal a "participação na gestão do ensino público municipal". No artigo 165 (...) IV - reforça-se a "efetiva participação, em todos os níveis, dos profissionais do magistério, dos alunos, dos pais ou responsáveis na gestão administrativo-pedagógica da escola".

No artigo 166 da LOM, em consonância com o artigo 177 da Constituição Estadual antes de sua supressão, assegura-se "eleição direta para a direção das escolas municipais, esgotando-se o processo de escolha no âmbito da instituição escolar" e estabelece em parágrafo único que "no caso de eleição da direção da escola, a escolha recairá, obrigatoriamente, sobre membro efetivo do magistério municipal, assegurado o mandato de, pelo menos, um ano, admitida à recondução".

Vemos, nesse contexto, que a LOM não se deteve amplamente na salvaguarda às normativas quanto à educação para a legislação municipal.

Mais tarde, através da Lei nº 4.962 de março de 2000, institui-se o Sistema Municipal de Ensino (SME) no município e, em seu artigo 22, enfatiza - se mais uma vez, os preceitos estabelecidos acerca da gestão democrática em que esta será exercida nas unidades de ensino: "A partir da participação dos profissionais da educação e a partir da comunidade escolar por meio dos Conselhos Escolares na elaboração do plano de trabalho e projeto pedagógico" (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2000). Para a atual Secretária municipal de educação a

---

<sup>6</sup> Embora cause estranhamento, a lei referida foi assim numerada: Lei 0 de 1990.



implementação do sistema municipal de ensino (SME), na educação do município, possibilitou mudanças significativas, que contribuiu para a autonomia do poder local:

*SE: através do Sistema, fortalecemos o sentido da educação e da escola universal. Nos capitalizamos para estabelecer regimes de colaboração. Se você tem um sistema que funciona, e nós sabemos que isso já é uma obrigação, é um dever de casa que nós (município) já cumprimos isso facilita minha relação com mecanismos de Estado e de Governo Federal. Então qualquer coisa que venha de forma verticalizada, eu, enquanto sistema consigo absorver com mais possibilidades, com mais tranquilidade. Então acho que o sistema cumpre esse papel, de possibilitar de fato maior autonomia, além disso, fortalece vínculos no regime de colaboração.*

O SME constituiu-se, sobretudo, regido pelos instrumentos legais aplicados ao ensino e incumbe o poder municipal de coordenar, organizar e manter os planos e políticas educacionais da União e dos Estados, além criar suas normas complementares para seu sistema de ensino, através de seus órgãos normativos. Sem ferir os preceitos legais, nesse sentido, através da implementação do PME, o município possui maior autonomia na gestão da educação local.

Em 2008, entrou em vigor, sob a Lei 6123/2008, o Plano Municipal de Educação (PME), que incumbe o município a empenhar-se na realização de seus objetivos e metas de acordo com o estabelecido no documento.

O PME é um instrumento muito importante na gestão dos sistemas municipais de ensino e nas ações das políticas educacionais e não deve ser considerado apenas um instrumento formal, segundo Gadotti:

*[...] ele só seria eficaz na medida em que for elaborado com os principais agentes de educação no Município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Isto porque, acima de tudo, ele deve ser um plano factível e executável em curto prazo secretaria (GADOTTI, 2000, p.172).*

A elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Cachoeiro de Itapemirim (PME/CI) se deu através de muitos estudos e discussões com diferentes segmentos da sociedade civil e da comunidade escolar, organizados por representatividades e por meio de fóruns. Foram realizados, ainda, no período das discussões, parcerias com outras secretarias do município que estiveram

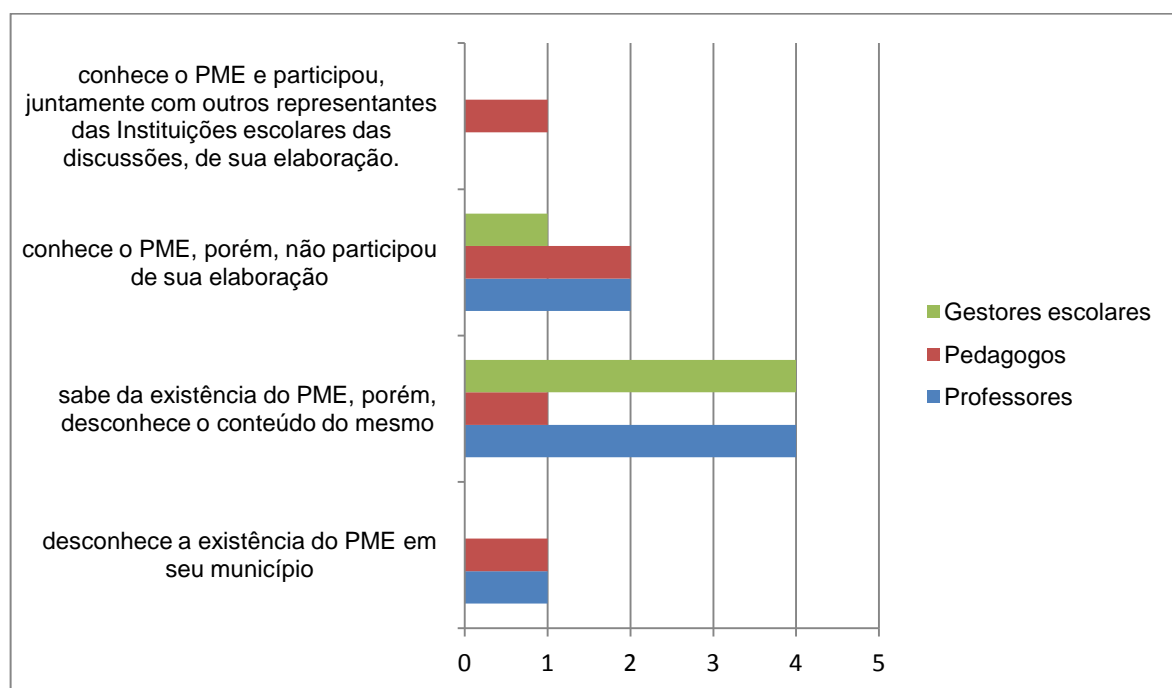
cooperando no levantamento de dados, atentando-se para a participação de diversos sujeitos e instâncias.

De acordo, ainda, com Gadotti, um PME supõe:

- Conhecimento detalhado da situação educacional do Município e dos recursos disponíveis (humanos e financeiros);
  - Mobilização da comunidade;
  - Definição de finalidades, prioridades e de metas a atingir;
  - Organização de um sistema de avaliação permanente do plano.
- (GADOTTI, 2000, p.172)

No momento das entrevistas perguntamos aos professores, pedagogos e gestores escolares sobre a existência e participação na elaboração do PME.

**Gráfico 01- Quanto à existência e participação na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME)**



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

Notamos, ao lançarmos a referida pergunta, que a maioria não sabe o que é o PME e resistiram um pouco antes de responderem, ficaram receosos e apreensivos, mesmo os que relataram conhecer. Assim, no diálogo, durante a resposta, lançamos mão do questionamento, “o que é então o PME”?

*PEB-D2: O PME é aquele (pausa)..., Ah! Lembra aquelas reuniões que aconteciam no Sest/Senat para os gestores? Então, era pra*

*se discutir sobre isso, sobre o Plano Municipal de Educação, mais eu não participei não, só ia às reuniões e lá eles passavam tudinho pra gente. Menina, mais lembrar tudo, ah, num lembro não.*

*PEB-D3: O PME é... O plano, as metas que são delineadas pelo município. É um documento, é o que norteia as ações da SEME e das escolas. A nível Nacional temos o Plano Nacional de Educação e os municípios fazem seus planos para a educação local. Na época eu participei, mas não me lembro mais de tudo, tudo que o compõe. E na educação é assim "né", dão uma ênfase numa coisa hoje, amanhã nem falam mais. Aqui nós não temos o documento do PME e creio que em nenhuma escola*

*PEB1: PME (risos), mais um plano, mais uma política, as coisas não avançam... (pausa) Eu acho que PME é o plano que norteia a Educação de um município, é isso.*

Perguntamos a membros da SEME sobre como avaliam a participação da comunidade e atores escolares na elaboração do PME, a efetividade deste junto às escolas do Município e como acontece a avaliação e acompanhamento do PME.

*SE: Na verdade existe um documento referencial, que foi construído há alguns anos. O Plano está em construção a partir dos grupos de transferência e trabalho da CONIED.*

*GGE: Eu sei que, apesar de que não estava aqui, sei que foi construído por representantes de diferentes segmentos da sociedade. Na época da elaboração, as discussões se deram por fóruns, ocorria o fórum e o que era discutido era trazido para a secretaria e a secretaria tinha um grupo com representantes dos segmentos que articulavam esses diálogos com a SEME. Agora, efetividade, ele não chega digamos no chão da escola, pois ele é utilizado mais pela secretaria e pelo poder executivo.*

*Quanto ao acompanhamento e avaliação, ele é discutido nas várias conferências realizadas para sua implementação. Nós estamos agora como forma oficial aí no país, realizando uma segunda conferência municipal, que discutimos, durante dois dias e meio, todas as proposições né para o PNE. E se nós temos um plano vigente. E também a SEME utiliza o PME para estabelecer suas ações e a medida de que ela o utiliza ela está avaliando.*

O próprio documento do PME enfatiza que seu sucesso não depende apenas das forças sociais e institucionais em sua elaboração, mas, sobretudo, nos instrumentos e mecanismos de “acompanhamento e avaliação das ações diversas a serem desenvolvidas no ensino” (PME, 2008, p. 111).

Entretanto, desde sua implementação em 2008, que estabelecia que “além das avaliações contínuas de execução do PME, deverão ser feitas avaliações periódicas, sendo a primeira no quarto ano após sua vigência e as demais a cada três anos”. Somente no início de 2014, a aproximadamente 06 anos de sua implementação, é que a SEME tomou as primeiras iniciativas de avaliação/atualização, conforme enuncia ao buscar parceria junto a outras secretarias para um levantamento de dados referentes ao perfil do município, e para tal foi criada uma comissão Municipal de avaliação.

Em relação à gestão escolar, o PME de Cachoeiro de Itapemirim, respaldado nos princípios constitucionais, atenta para a efetividade da gestão democrática escolar e estabelece ações como a construção do Projeto Político-Pedagógico, escolha de diretores escolares e fortalecimento dos conselhos escolares. Além disso, o PME aponta a gestão democrática como um "exercício de cidadania fundamental para o avanço da sociedade" e traz como princípios “a trilogia: descentralização da administração e das decisões; a participação na gestão de todos envolvidos no cotidiano escolar; a transparência nas decisões e ações tomadas ou implantadas na escola” (PME, 2008, p. 105).

Não diferente das legislações nacionais, as Leis promulgadas no município de igual forma estabelecem mais autonomia e participação dos atores escolares e da sociedade para a garantia da democratização de gestão escolar, sobre justificativa que esta só se efetiva de fato em espaços que se constituem autônomos.

Entretanto, apesar dos mecanismos normativos, da legalização vigente, que asseguram a garantia de participação da comunidade escolar, a liberdade e a autonomia das instituições escolares, os espaços de participação permanecem, muitas vezes, adormecidos sob o efeito da herança de centralização do poder, do caráter autoritário do sistema público educacional brasileiro que de um lado restringia a participação dos sujeitos ou de outro lado, tornaram os sujeitos negligentes e não partícipes.

A esse respeito, perguntamos aos membros das unidades de ensino (UE) e membros da SEME, quais os determinantes na construção da autonomia escolar e estes expressam algumas concepções:

*PEB1: Eu penso que um dos fatores determinantes é a parceria, gestão (pausa), seria uma gestão democrática e não uma gestão autoritária, não é?, em que eu sou o líder eu mando, eu decido e sim uma gestão participativa em que o grupo todo participe, que seja de fato uma equipe e não uma 'equipe'. Acho que é isso que funciona na escola. É a participação e integração de todos. E o gestor fazer uma administração em que ele consiga envolver todo o grupo, todos os indivíduos, que ele consiga gerir de forma democrática.*

*PEB2: Eu penso que o gestor deve dar autonomia ao grupo. E o grupo por sua vez tem que vestir a camisa, para ele (o gestor) ter autonomia na escola, pois mesmo que ele saia ou se ausente para resolver algo, o grupo deve ter condições de trabalhar, independente, isso é dar autonomia a esse grupo, e também através de diálogo, muita conversa, um estudo mais direcionado.*

*PEB-D1: Maior participação de todos efetivamente. E na verdade não há essa participação efetiva, eu acredito muito na troca de ideias e esse tempo a gente não está tendo mais nas escolas. (pausa)*

*Na gestão participativa, para se estabelecer uma gestão autônoma, em que eu permito ao outro voz e vez pra se falar, esses momentos de participação devem existir, momentos que permitam isso. E a gente não tem mais esses momentos. Em nossa correria da vida, dentro do contexto escolar, a gente percebe que não está tendo condições para estruturar esse diálogo para garantir de fato esta autonomia da escola. Como vou defender uma ideia se são poucas pessoas que eu consigo reunir. Não conseguimos reunir o grupo todo para discutir e abordar questões importantes da nossa escola. Eu lembro que anos anteriores, quando a gente tinha esses momentos, a gente cresceu muito, que eram ideias de grupo e não de indivíduos isolados. Foram momentos importantes na conquista dessa autonomia. E a gente "ta" sentindo falta desses momentos e, pra mim, realmente falta conquistarem essa autonomia, e eu percebo que naquela época a gente tinha caminhos, a gente via caminhos para essa autonomia porque era grupo, todos decidiam. Agora se hoje eu não tenho mais esse diálogo eu sinto essa fragilidade, se eu vou levar uma proposta, eu não consigo juntar o grupo todo para garantir de fato essa autonomia. E também a própria desestimulação de tudo que a gente leva, a nível de sistema, é... (pausa), a gente se depara com uma questão que, a gente fica um pouco, é... sem compreender. A partir do momento que a gente tem o PPP, você tem suas ideias, você tem ideia de grupo e você chega com uma determinada situação, você chega lá e a pessoa fala com você assim: "você tem autonomia, mas não tem soberania" e aí você volta com aquele questionamento, você percebe que aquilo tem como caminhar com autonomia e muitas vezes você é barrada sob a justificativa de que você não tem soberania. Então tem situações mínimas como em relação à organização da avaliação, deram autonomia para a escolha da avaliação, nós escolhemos o portfólio, mas depois vimos as*

*fragilidades e precisamos rever, assim levamos propostas de modificações e estas não são aceitas. Nos deparamos com uma soberania, que determina, delega e não permite o contato, não nos dão retorno e pra mim nós temos muito ainda a conquistar nesta dita autonomia.*

A autonomia, no âmbito do poder local, e mais precisamente espaços escolares, estabelece-se tendo a participação e a democratização da gestão escolar como princípios. Os depoimentos nos permitem considerar que os sujeitos reconhecem que a autonomia se estabelece através da capacidade de um determinado grupo, nesse caso, dos atores escolares, da comunidade, de uma instituição se organizarem e traçarem suas metas e solucionarem suas demandas pedagógicas e administrativas, sem é claro, descumprirem as determinações legais.

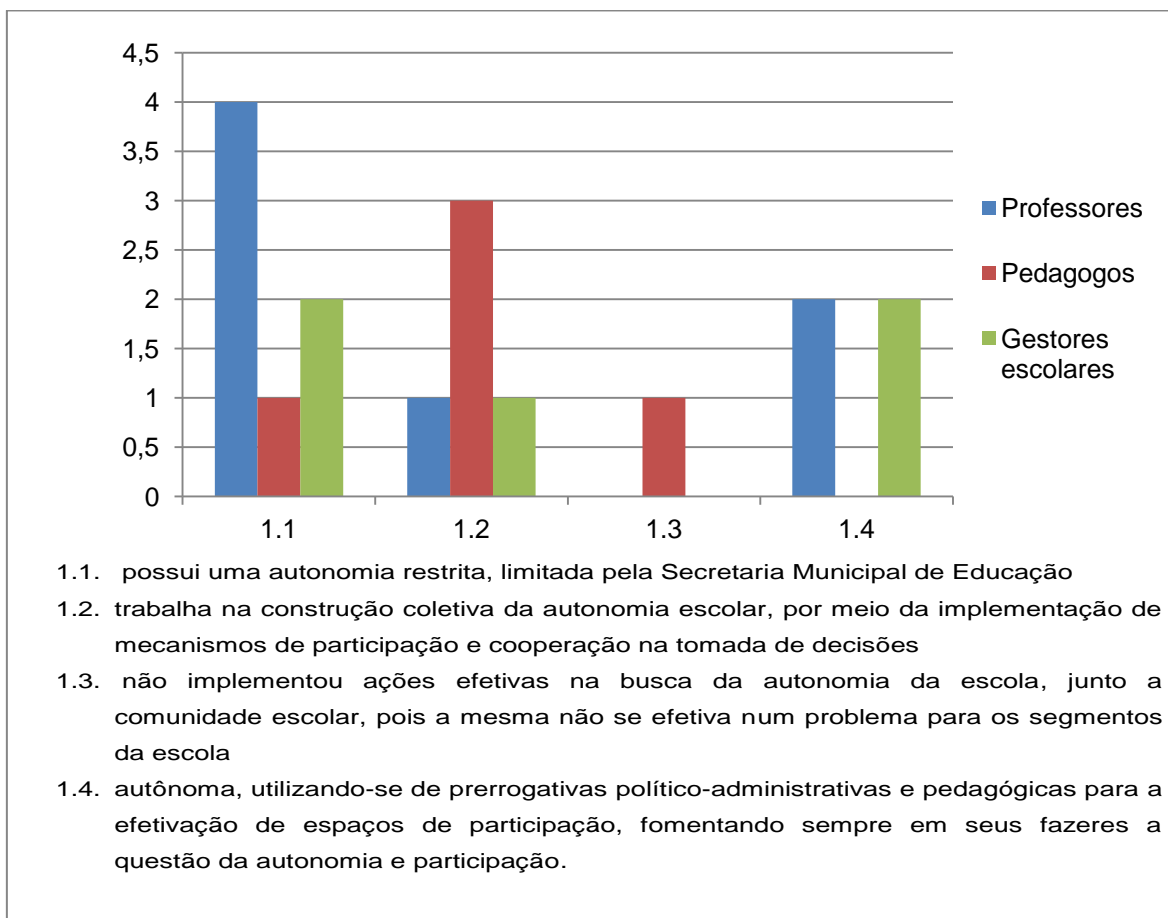
Segundo Luck:

A prática da autonomia (que se faz democracia) demanda por parte dos gestores da escola e de sua comunidade, assim como dos responsáveis e agentes dos sistemas de ensino, um amadurecimento caracterizado pela confiança recíproca, pela abertura, pela transparência, pela ética e pela transcendência de vontades e interesses setorizados, em nome de um valor, que é a educação de qualidade para os alunos. (LUCK, 2000, p. 24)

Vemos expressos, nos discursos apontados, a importância do Projeto Político-Pedagógico como instrumento que contribui para a autonomia nos/dos espaços escolares, Marques (2007, p. 173) nos assegura que autonomia não significa independência nem soberania, “não é a ausência de determinações, mas a possibilidade de a escola reinterpretá-las e reelaborá-las”.

Para garantia de maior autonomia escolar, a escola deve se organizar de modo que todos participem como agentes nesse processo. Buscamos perceber como os atores escolares vêem suas respectivas escolas em relação à autonomia e, se a consideram autônoma. E, conforme vemos nos relatos, a grande maioria aponta para a uma autonomia restrita, limitada pela secretaria de educação:

Gráfico 02 – Em relação à autonomia escolar, a escola:



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

*PEB-D5: Eu vejo que algumas questões a escola teria que tomar a decisão, porém, não prevalece a decisão tomada pela escola, pautado é claro nas "leis" <sup>7</sup>.*

*GE1: Autonomia... Que autonomia? Por exemplo, alguns da escola fizeram greve. Agora é hora de pagar os dias. A SEME manda um calendário de reposição e nós temos que fazer de acordo com eles e não podemos nos reunir pra ver qual o melhor dia pra nós (pausa). É, acho que se somos uma escola autônoma poderíamos decidir sobre essas pequenas coisas.*

*PEB7: Ah, eu penso que nossa escola é autônoma sim, temos um CCE atuante, temos um gestor que abre a escola para as escutas, tenho liberdade pra trabalhar. Agora tem gente que acha que autonomia é poder fazer o que quer a hora que quer. Temos sim autonomia, tudo que fazemos está respaldado em nosso PPP.*

<sup>7</sup> A professora faz o sinal de aspas ao falar a palavra leis.

Na construção da autonomia escolar, devem ser respeitados alguns fatores como a legislação vigente, a política educacional estabelecida, as diretrizes municipais, portanto o respeito a esses preceitos não descaracteriza a autonomia escolar.

São perceptíveis os avanços em relação à legislação vigente, no que diz respeito às ações que visem à garantia de políticas educacionais que favoreçam a qualidade da educação, a democratização da gestão escolar e, sobretudo, que atendam para o cumprimento dos princípios da autonomia e da participação e, nos documentos pesquisados, vemos um empenho, principalmente a partir de 2005, em estabelecer a gestão democrática escolar junto às unidades de Ensino.

Em 2005, como proposta de ações do governo local para a educação do município, o governo se dispôs a implementar ações de modo a assegurar os princípios garantidos em lei no que se refere à democratização escolar, visando a maior autonomia e participação das unidades e dos atores escolares, e, nesse sentido, houve um empenho, no que se refere ao fortalecimento dos conselhos, como conselho comunitário escolar (CCE), conselho da merenda escolar, entre outros, e também um incentivo às unidades escolares para a construção de seus projetos políticos pedagógicos. A Secretaria Municipal de Educação (SEME) traça em conjunto com o poder executivo as Diretrizes norteadoras de suas ações para o período 2005/2008, que previam:

- ✓ [...] Produção de um referencial curricular que re-orienta a organização das Unidades de Ensino à luz de novos pressupostos que atendam às necessidades da modernidade;
- ✓ Produção de uma proposta pedagógica para a Educação Infantil;
- ✓ Autonomia para a Gestão Escolar Participativa;
- ✓ Redimensionamento e fortalecimento dos Conselhos diretamente relacionados à Educação;
- ✓ Articulação da SEME com outros Projetos do Município, com a comunidade em geral, visando fomentar a responsabilidade social pela educação (SEME, 2005, p. 03)

Nesse sentido, o Município começou a articular espaços de discussões através de fóruns, para se delinear a criação do Referencial Curricular e da proposta pedagógica. Criaram-se o grupo gestor e o grupo sistematizador, dos quais fazia



parte um grupo professores, pedagogos, gestores escolares. A função desses grupos era a de sintetizar as proposições discutidas nos fóruns de representatividades.

Esses fóruns contavam com a participação do gestor, um pedagogo e um professor por cada unidade de ensino. As ações dialogadas nos fóruns passavam por três momentos distintos, porém que se entrelaçavam. Primeiro a temática ou demanda a ser discutida ou decidida era apresentada nos fóruns, ou surgiam dentro dos mesmos. Essa demanda era discutida e levada às Unidades de Ensino. No segundo momento, a escola apreciava a discussão em pauta, participava colocando suas opiniões, que eram registradas e, no terceiro momento, são entregues os documentos produzidos para que o grupo gestor e/ou sistematizador sintetize as proposições junto à secretaria.

Durante este período 2005-2008, os fóruns aconteceram também com outros segmentos relacionados à educação, como fórum de pais, fórum dos Conselhos, fóruns das crianças e, nestes, o intuito era provocá-los a uma participação ativa nas demandas das políticas educacionais, além de se estabelecer a gestão democrática da educação. Esses fóruns culminaram com a criação do Referencial Curricular do Ensino Fundamental e com a criação da Proposta Pedagógica da Educação Infantil.

Além disso, o município adotou, na prática, a eleição direta de diretores/gestores escolares, como um dos instrumentos de garantia da efetividade da gestão democrática escolar.

De acordo com Paro,

É possível identificar [...] mais de uma classificação dos tipos de escolha para diretores das escolas públicas. [...] A livre nomeação por autoridade do Estado, sem outros requisitos que não a vontade do agente que indica, na hierarquia governamental ou burocrática do próprio Estado, chamarei simplesmente de nomeação. A escolha a partir de um plano de carreira tem significado quase sempre a exigência de concurso de títulos ou de provas [...]. Por isso chamarei esse segundo tipo simplesmente de escolha por concurso para discriminá-lo do terceiro que chamo de escolha por eleição, em que se incluem todas as variações que prevêm a manifestação da vontade das pessoas envolvidas na vida da unidade escolar. (PARO, 1996, p.13-14)

As instruções para a eleição de gestores escolares foram fixadas pela portaria nº 021/2005 e que se intencionavam a garantir a participação da comunidade escolar, estabelecendo o tempo de vigência do mandato do gestor eleito de um ano, prorrogável por mais um, estabelecendo também os votantes, sendo eles, funcionários em exercício na escola, CCE, alunos com mais de 14 anos de idade, presidente do grêmio estudantil, representante de associação de moradores vinculados à unidade de ensino de acordo com a região geoescolar, três representantes de pais por série. Na referida portaria, estabelecem-se, ainda, as condições para que os interessados pudessem se candidatar:

Art. 8º - Poderão se inscrever, como candidato, em qualquer unidade de ensino, profissionais do magistério, com comprovada experiência profissional, que tenham habilitação mínima exigida para o seu campo de atuação.

Art. 9º - São requisitos para inscrição, como candidato:

I – Ser ocupante de cargo efetivo e/ou celetista estável do magistério público municipal, inclusive de escola municipalizada;

II – Possuir habilitação mínima correspondente ao nível superior, com licenciatura plena na área de educação;

III – Ter experiência profissional no magistério, como professor regente ou professor pedagogo, de no mínimo 03 (três) anos;

IV – Não apresentar, no Cadastro de Pessoa Física (CPF) da Receita Federal do Brasil, no SERASA ou no SPC, impedimento para movimentação de conta bancária;

V – Ter disponibilidade para atender aos turnos em funcionamento na unidade de ensino. (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, PORTARIA 021/2005)

Desse modo, somente depois de avaliadas as condições técnicas do candidato à pretensão do cargo por parte da comissão avaliadora do processo de eleição da unidade central, sua candidatura seria homologada e este poderia, então, concorrer ao processo eleitoral na unidade de ensino. A intenção é combinar e agregar competência profissional e participação da comunidade na escolha de seus gestores escolares. Luck denominaria este processo de "esquema misto" que:

Combina a competência profissional do candidato com uma forte participação da comunidade e de todos os funcionários e professores da escola. Por enquanto é muito cedo para avaliarmos o impacto desta abordagem sobre a dinâmica da escola e a qualidade de ensino. Porém os resultados iniciais sugerem que esta combinação proporciona diversas vantagens (LÜCK, 1998, p. 93).

Nesse sentido, o processo de eleição de gestores escolares se manteve nas ações, consideradas pelo governo como ações de democratização da gestão escolar, nos anos subsequentes, e, ao final de cada mandato, novo processo ocorria, conforme as portarias 493/2006, 808/2009, Lei nº 6563/2011 e portaria 823/2013. A esse respeito Luck alerta,

Cabe lembrar que não é eleição em si, como evento, que democratiza, mas sim o que ela representaria como parte de um processo participativo global, no qual ela corresponderia apenas a um movimento de culminância num processo construtivo e significativo para a escola. (LUCK, 2006, p.56).

Entretanto, a eleição direta não é o único mecanismo para a escolha de gestores no município. Na realidade, dentro do processo de escolhas de gestores, são estabelecidos dois critérios, sendo eles: eleição direta e indicação do poder executivo. De acordo com os critérios estabelecidos nas normativas, as eleições acontecem em escolas com mais de 200 alunos no caso de Educação Infantil e mais de 250 no caso do Ensino Fundamental, além do quantitativo de servidores efetivos deve ser no mínimo 20% de funcionários efetivos. Nas escolas que não atendem aos critérios apontados ocorre a indicação/nomeação, em que o gestor escolar é indicado pelo poder executivo.

Para Marques (2006):

A prática de eleição de diretores foi encarada como mecanismo de rompimento com as indicações políticas dos dirigentes escolares que vinham marcando a política educacional brasileira. Tal prática (...), visava à construção de uma forma diferenciada de nomeação dos dirigentes educacionais, historicamente relacionada à barganha política (2006, p.514).

O município de Cachoeiro de Itapemirim, ao adotar a prática de eleição, objetiva-se, sim, a criar uma forma diferenciada de nomeação, porém, não deixa de usufruir da prática adotada anteriormente, uma vez que mantém paralelamente as duas formas. Ressalta-se que tomando por base a Lei 6.563/2011, do total de escolas do município – 90 escolas, para o processo de escolha previsto na portaria nº 823/2013, apenas 34 escolas teriam eleições e deste total apenas 09 escolas de Educação Infantil.

Tabela 04 - Relação de Unidades de Ensino que terão eleição de gestores - 2013, em conformidade com o Art. 29, Inciso I, II e III da Lei 6.563/2011

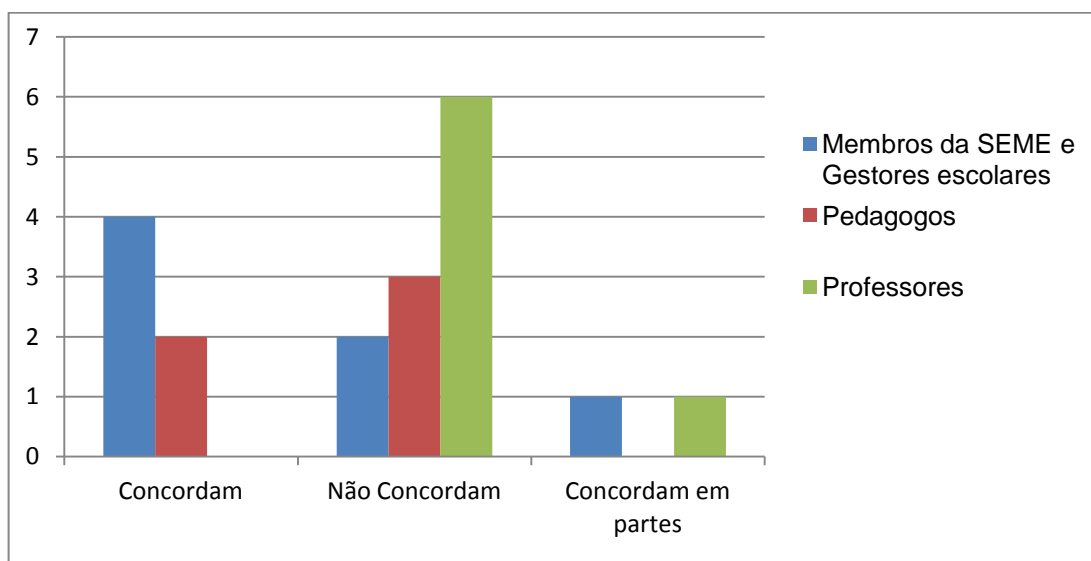
Nº	UNIDADE DE ENSINO	Nº DE ALUNOS CENSO 2012	Nº DE SERVIDORES EFETIVOS	Nº DE SERVIDORES CONTRATADOS	TOTAL DE SERVIDORES DA UNIDADE DE ENSINO
01	EMEB "Alair Turbay Baião"	267	16	26	42
02	EMEB "Anacleto Ramos"	609	41	32	73
03	EMEB "Anísio Vieira de Almeida Ramos"	747	59	32	91
04	EMEB "Áurea Bispo Depes"	873	55	46	101
05	EMEB "Aurora Estellita Herkenhoff"	311	20	17	37
06	EMEB "Dr. Pedro Nolasco de Teixeira Rezende"	259	13	30	43
07	EMEB "Galdino Theodoro da Silva"	966	65	50	115
08	EMEB "Jácomo Silotti"	343	13	27	40
09	EMEB "Jenny Guárdia"	308	14	28	42
10	EMEB "Julieta Deps Tallon"	503	36	33	69
11	EMEB "Lions Clube Frade e Freira"	287	18	19	37
12	EMEB "Luiz Marques Pinto"	817	48	48	96
13	EMEB "Luiz Pinheiro"	290	15	18	33
14	EMEB "Luiz Semprini"	346	25	27	52
15	EMEB "M <sup>a</sup> Stael de Medeiros Teixeira"	468	26	29	55
16	EMEB "M <sup>a</sup> Tereza Brandão de Mello"	327	23	28	51
17	EMEB "Maria Siloti"	343	17	23	40
18	EMEB "Maria das Dores Pinheiro Amaral"	342	13	36	49
19	EMEB "Monteiro Lobato"	675	25	41	66
20	EMEB "Newton Braga"	356	31	25	56
21	EMEB "Oscar Montenegro Filho"	278	22	20	42

Nº	UNIDADE DE ENSINO	Nº DE ALUNOS CENSO 2012	Nº DE SERVIDORES EFETIVOS	Nº DE SERVIDORES CONTRATADOS	TOTAL DE SERVIDORES DA UNIDADE DE ENSINO
22	EMEB “Oswaldo Machado”	344	20	23	43
23	EMEB “ Prof. Athayr Cagnin”	294	12	28	40
24	EMEB “Prof. Deusdedit Baptista”	334	16	28	44
25	EMEB “Prof. Florisbelo Neves”	548	19	40	59
26	EMEB “Pe Gino Zatelli”	328	10	32	42
27	EMEB “Prof. Pedro Estellita Herkenhoff”	981	44	62	106
28	EMEB “Prof. Valdy Freitas”	413	29	28	57
29	EMEB “Profª Gércia Ferreira Magalhães”	611	29	43	72
30	EMEB “Profª Juracy Cruz”	250	20	17	37
31	EMEB “Reverendo Jader Gomes Coelho”	414	28	17	45
32	EMEB “São Francisco de Assis”	290	17	21	38
33	EMEB “Zeni Pires Ferreira”	281	23	20	43
34	EMEB “Zilma Coelho Pinto”	533	26	44	70

Fonte: (SEME/SEB/GAD) – Informação dos dados de Quantitativo de Servidores Efetivos e Contratados das Unidades de Ensino da Rede Municipal

Tal processo, nesse sentido, vem gerando opiniões muito divergentes por parte dos atores escolares e no que tange à democracia no cenário escolar, analisando o processo de escolha de gestores adotado pelo município, eleito pela comunidade ou nomeado por indicação do poder executivo, perguntarmos aos entrevistados se concordam com a maneira como acontece o processo de escolhas de gestores escolares do município, tivemos o seguinte resultado:

Gráfico 03 - Quanto ao processo de escolha de gestores escolares na rede municipal de Cachoeiro de Itapemirim



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

Dos entrevistados, dois acreditam que o processo até seria válido se acompanhado de outros critérios.

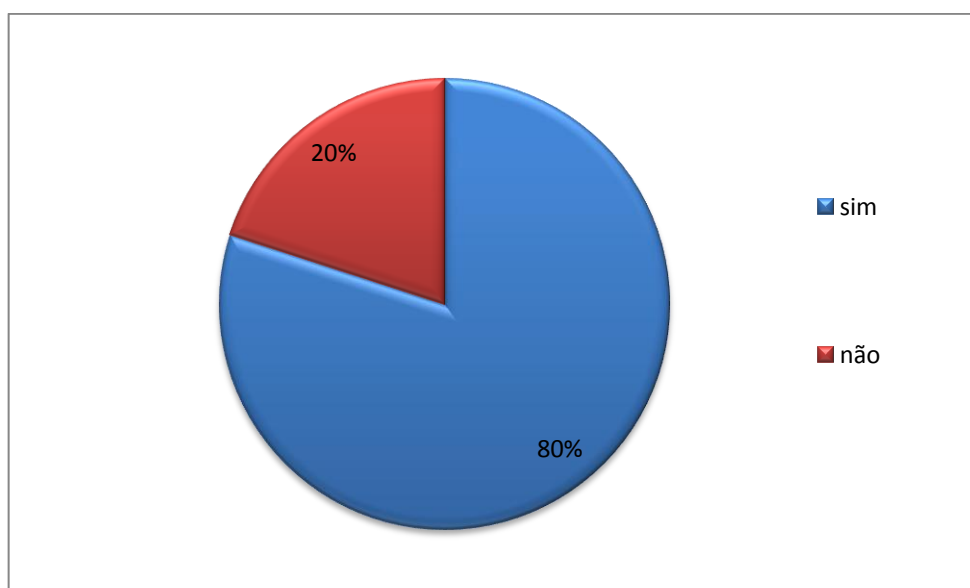
*GE1: Eu acho que independente de números de alunos, todas as escola deveriam ter eleição e não ter indicação. Se a gente aposta numa democratização, não deveria ter essa diferença de uma escola pra outra, independente do numero de alunos toda escola é composta por uma comunidade de pais, de funcionários e que constitucionalmente gozam do mesmo direito. Deveria ter eleição em todas as escolas.*

*PEB-D2: É um processo muito doloroso tanto na indicação quanto na eleição. As pessoas não têm compreensão da democracia. Elas precisam primeiro interiorizar o sentido da democracia, da participação, da cidadania. Como não entendem, o que se impere são questões pessoais, interesses políticos, os 'combinados' entre membros da escola, e outras coisas.*

As respostas nos permitem entender que há uma necessidade de que sejam repensadas as formas adotadas pelo município para o referido processo de escolhas, uma vez que durante o período em que ocorrem as eleições e as indicações desses gestores, há no interior da comunidade escolar um conflito de ideias, de interesses, que ao invés de contribuírem de fato à democratização na/da gestão escolar, provocam nesses sujeitos grande insatisfação.

Atestamos, através dos relatos, uma discordância em relação ao fato do processo ocorrer de duas formas, porém, todos acreditam que a eleição é, em certo sentido, a forma mais democrática de se escolher o gestor escolar. Contudo, nas entrevistas apontam para necessidade de alterações quanto à forma como acontecem as eleições, revelando a ocorrência de manipulação e acordos não coletivos dentro dos espaços das unidades escolares, o que traz um descrédito ao processo por parte de seus partícipes. Nesse sentido, em relação à democracia no cenário escolar, tendo como instrumento o processo de escolha de gestores perguntamos aos atores escolares se consideram que com a eleição de gestores escolares, a eleição ficaria mais democrática.

*Gráfico 04* - Com as eleições para o cargo de gestor escolar, consideram que a gestão ficaria mais democrática?



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

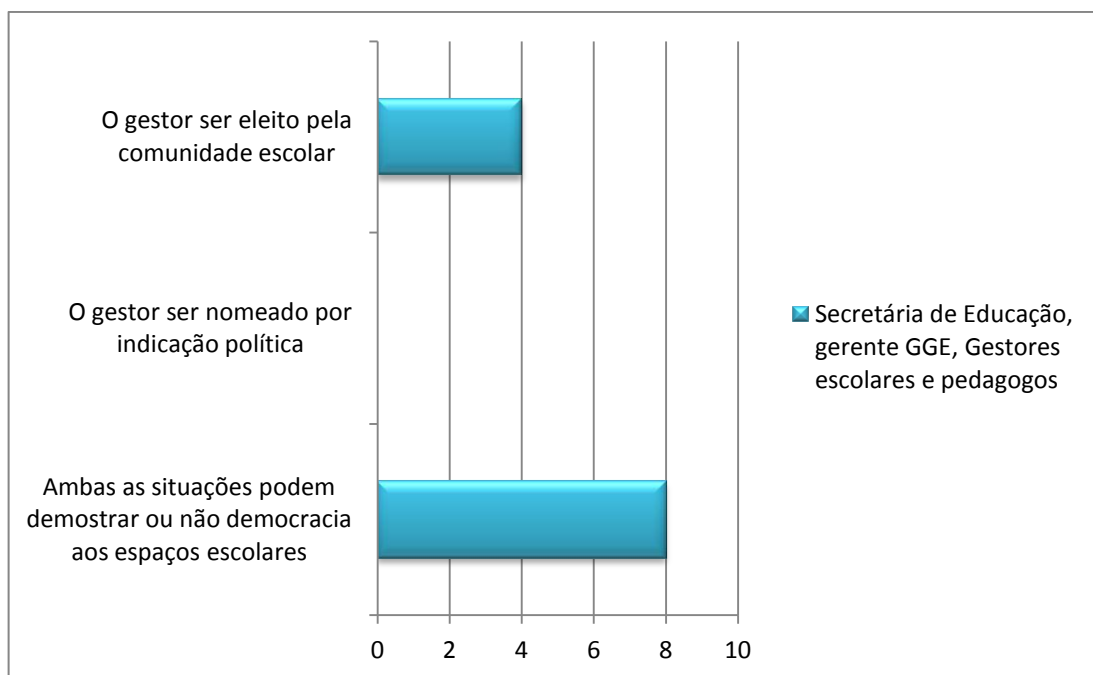
A eleição caracteriza-se como um dos mecanismos que concorrem para a realização da gestão democrática e influencia no modo de se conceber a gestão escolar e segundo um dos entrevistados:

*PEB-D3: a partir do momento em que começam a se delinear novos caminhos, novos instrumentos que oportunizem um espaço mais democrático, como através das eleições para gestores, os espaços escolares por sua vez, vão ganhando uma característica mais democrática, os membros da escola se sentem mais responsáveis, os pais se sentem mais dentro da escola e*

*consequentemente as ações passam a ser discutidas e as decisões tomadas pelo coletivo.*

Tomando por base o processo de escolha de gestores no município perguntamos ainda:

**Gráfico 05 - Quanto à escolha de Gestores, quais das situações apresentadas demonstram mais democracia no cenário escolar**



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

Os entrevistados afirmam que ambas as situações: por eleição ou indicação, podem revelar ou não uma situação de democracia nos espaços escolares, uma vez que não se trata da maneira com que o gestor tenha sido conduzido à escola que determinará uma gestão escolar democrática. Como observamos no relato de alguns dos entrevistados:

*GE3: Eu penso que isso vai muito do perfil do gestor, pois ele pode ter sido eleito, porém, se ele tem um perfil que é mais autoritário, centralizador, ele vai acabar desenvolvendo uma gestão mais autoritária, que dá menos oportunidade para o grupo se envolver e desenvolver um trabalho mais democrático. Agora, se ele é um sujeito atuante, participativo e aberto a opiniões, com certeza sua gestão será mais democrática.*

*GE1: "A indicação política fica muito a critério do poder local (do prefeito), né? É muito jogo político, interesse político".*

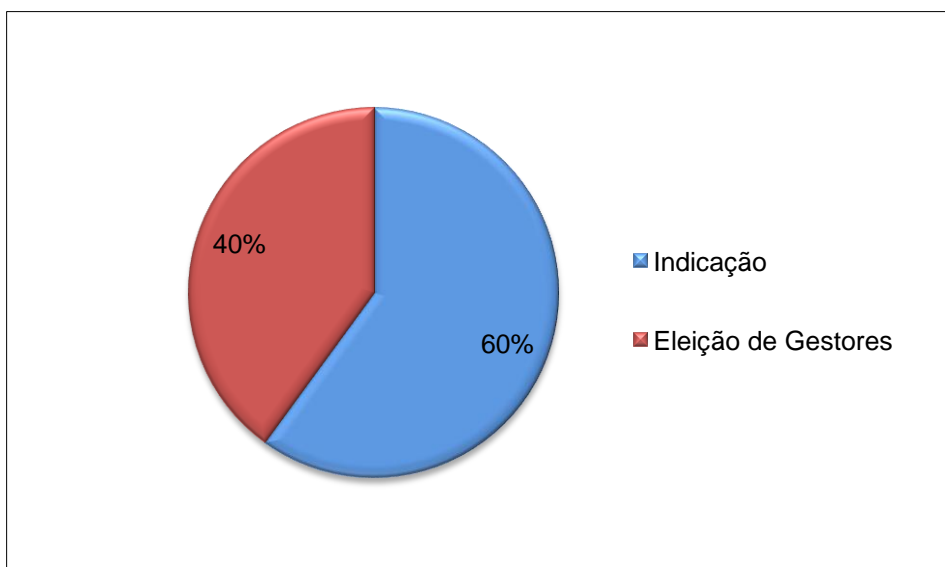


*GE2: Eu não sou muito a favor das eleições. Quando o gestor é eleito ele fica muito refém dos funcionários, o gestor deixa a escola muito aberta aos funcionários. (pensou) É... ele acaba perdendo a rédea da situação, você não acha?"*

*SE: O exercício da democracia, embora em pleno vigor, ainda carrega traços de interesses pessoais ou corporativos. Por isso, acredito nas duas possibilidades, pois, num determinado momento uma delas dará mais resultado democrático.*

Revelam que acreditam que a democracia nos espaços escolares está muito mais ligada aos sujeitos que ocupam a postura de liderança, de poder, nesse caso, o gestor escolar, do que com a forma em que esses são conduzidos aos seus cargos. Entretanto, reforça-se que ainda que a eleição exerça uma influência positiva na gestão democrática, não se esgota nela. Nesse sentido, perguntamos aos gestores escolares sob qual das situações foram nomeados para gestão escolar:

*Gráfico 06 - Procedimentos para nomeação para o cargo de Gestor Escolar*



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

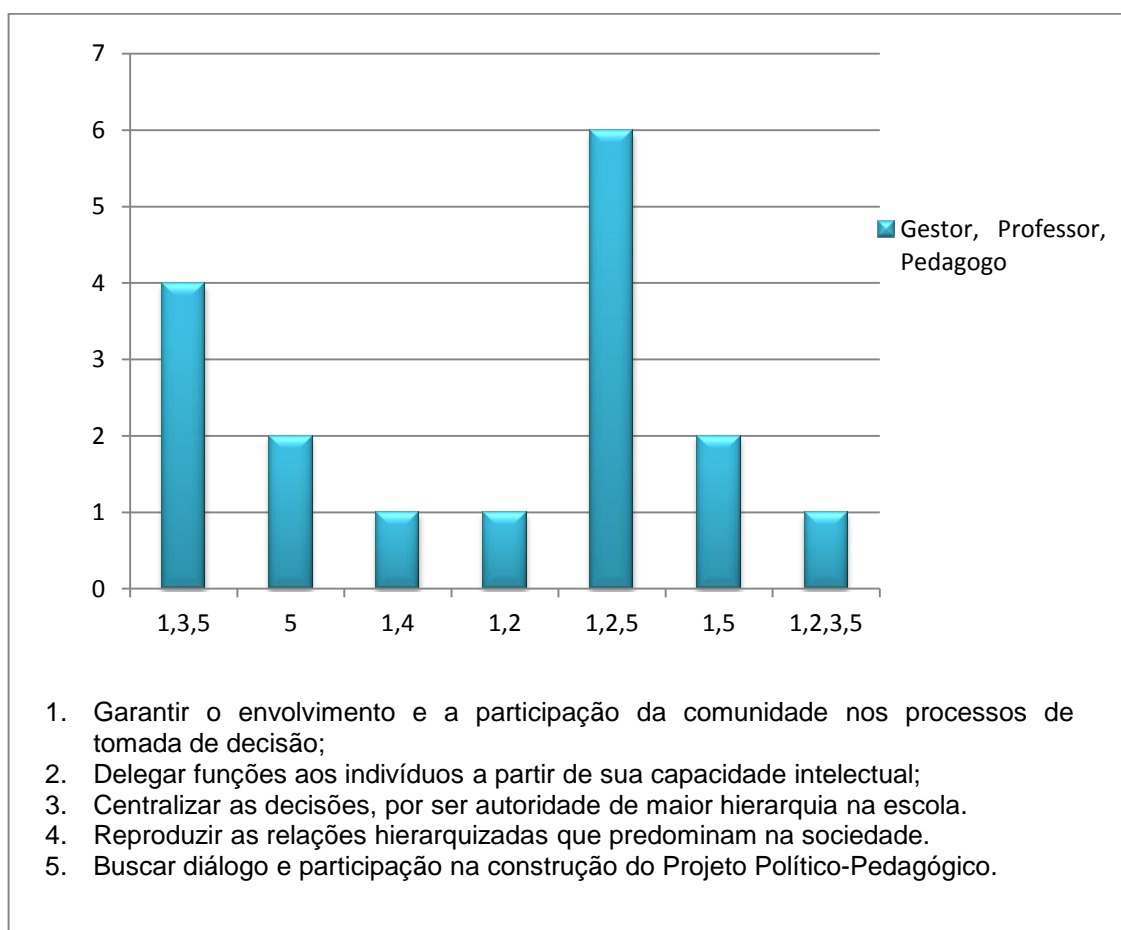
Três das cinco gestoras entrevistadas já passaram pelos dois procedimentos e garantem que não é o processo da escolha de gestor que garante a democratização da gestão escolar e que a eleição por si só não dará resultados. A esse respeito Prais afirma:

A proposta de eleição de diretor tem sido tomada como sinônimo da efetivação da democratização escolar, entretanto, a propostas

por si só certamente não garante a democratização da escola. Pois, independente da forma de provimento do cargo, deve-se considerar prioritariamente a maneira como será exercida esta função (PRAIS, 1990, apud, PARO, 1996, p. 29)

Ao dialogarmos sobre a postura democrática de um gestor escolar, que proporcione em seus fazeres ações para que a escola possa se constituir como um espaço de gestão democrática, perguntamos qual/quais as funções desse sujeito.

*Gráfico 07 - Funções de um gestor escolar*



Fonte: Elaboração própria/Dados da pesquisa.

A função do gestor escolar está associada a criar estratégias que ampliem a democratização, através da participação de diferentes atores no planejamento e organização das ações institucionais.

Apontam ainda à necessidade de que os sujeitos partícipes do processo, tanto os que se candidatam, os que elegem, quanto os votantes, entendam de fato a importância do processo. Marques menciona que:

[...] a participação da comunidade na gestão escolar não é algo que possa ser garantido por determinação legal, principalmente considerando a tradição autoritária da sociedade brasileira. A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar e que só se solidificará a partir da transformação da prática das pessoas. (MARQUES, 2007, p.72)

Nesse sentido, entendemos que a eleição de gestores escolares representa um marco importante na busca da concretude para a democratização da educação, à medida que vem disseminando formas democráticas na contracorrente do histórico de clientelismo e autoritarismo arraigado nos espaços escolares durante décadas e possibilitando a participação dos sujeitos, garantindo-lhes o exercício da cidadania. Porém, como apontado por Marques (2007), a democratização da escola não se reduz ao processo de escolha de seus dirigentes.

Diante disso, vemos uma contradição entre o discurso do município de que a eleição é um mecanismo criado para a democratização da gestão escolar e as ações implementadas por ele próprio ao se estabelecer os critérios para se ter ou não eleição nas unidades de ensino, uma vez que mais da metade das escolas permanecem com seu processo de escolha baseado na indicação/nomeação pelo poder executivo.

Ressaltamos que nas ações ocorridas no âmbito municipal que vislumbram a democratização da gestão escolar, pautam-se, sobretudo, e em concordância com todo aporte teórico que fundamenta este trabalho em ações que promovam a participação da comunidade escolar, das instâncias colegiadas no processo de democratização da gestão escolar, como veremos a seguir.

#### **4.2. PARTICIPAÇÃO EFETIVA DA COMUNIDADE E DO CONSELHO ESCOLAR NA CONCRETIZAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO.**

A democratização da gestão escolar, sendo um processo sobretudo de democracia se efetiva mediante a autonomia escolar e a participação da comunidade interna e externa e dos colegiados nas ações educacionais. Para tanto, a escola deve garantir a participação de diferentes segmentos da sociedade, por meio de mecanismos de participação, como o conselho comunitário escolar (CCE).

O Conselho Escolar é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar, constituído por pais, estudantes, professores, direção e funcionários. Tem asseguradas as funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscal.

Os Conselhos Escolares na Educação Básica, concebidos pela LDBEN como uma das estratégias de gestão democrática da escola pública, têm como pressuposto o exercício de poder, pela participação, da comunidade escolar e local (LDBEN, art.14). Ressalta-se que sua atribuição é deliberar, nos casos de sua competência, e aconselhar os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para o alcance dos fins da escola. O Conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito (UNDIME, 2012, pp. 137/138).

Assim, observamos que os conselhos escolares contribuem para a efetivação de espaços escolares mais democráticos, mais autônomos, com diversas vozes contribuindo nas ações, em parceria com a gestão escolar e assumindo o canal de comunicação entre a escola e a comunidade.

De acordo com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, os conselhos escolares têm funções:

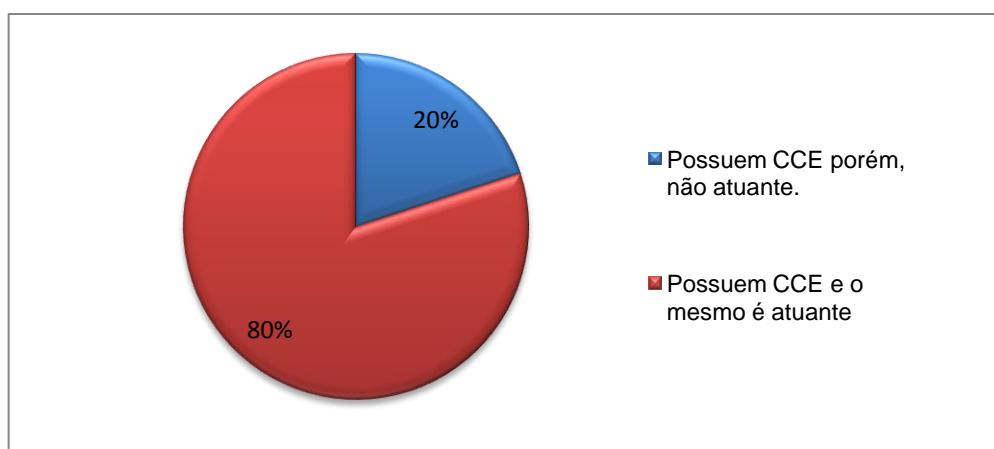
- a) Deliberativas: quando decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro.
- b) Consultivas: quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares.
- c) Fiscais (acompanhamento e avaliação): quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.
- d) Mobilizadoras: quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação. (BRASIL, 2004, p. 41).

Para Gadotti (1997, p. 49), a criação dos conselhos de escola representa uma parte no processo de participação e democratização num sistema público de ensino e só são “eficazes num conjunto de medidas políticas que visem à

participação e à democratização das decisões” e essa participação, segundo ele, supõe: “autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações em relação à administração pública, abertura de canais de participação pela administração, transparência administrativa”. Nesse sentido, advogamos mais uma vez para a necessidade da escola e de sua gestão oferecer condições para que a participação dos sujeitos possa se efetivar.

No Município de Cachoeiro de Itapemirim, o Conselho Comunitário Escolar (CCE) foi instituído junto às unidades de ensino por meio do Decreto 10.210/1996, estabelecendo seu estatuto e sua composição com representação de segmentos da comunidade escolar. Porém, apesar de ter sido instituído, as ações visando ao seu fortalecimento, tanto por parte das unidades de ensino, quanto por parte da SEME, só assumem um enfoque maior a partir de 2005, quando a política educacional articula suas ações para cumprir as metas de estabelecidas, visando à autonomia para a gestão escolar participativa. Há um esforço por parte da SEME neste período, para que todas as escolas tenham instituído seus conselhos escolares. Hoje, todas as escolas do Município têm o CCE instituído, porém quanto a sua efetiva atuação vemos que, apesar de todas as escolas terem o CCE, nem todas conseguiram ainda torná-lo atuante e a SEME, no sentido de fortalecer esta participação, promove capacitação/formação destinada a membros do CCE, visando que esses sujeitos possam compreender a importância da participação e as formas de atuação.

*Gráfico 08* – Existência e atuação do CCE nas unidades de ensino pesquisadas do Município de Cachoeiro de Itapemirim -2013



Fonte: Elaboração própria / Dados da pesquisa.

Quando perguntados aos membros da escola em relação à forma de participação e atuação do CCE nas ações da escola, notamos uma grande divergência nas opiniões:

*PEB-D2- Uma vez por mês eles se reúnem e quando tem que resolver uma coisa de imediato, de uma compra, ela (a gestora) chama os principais faz reuniões e decidem juntos, registram em atas. Não compram nada sem registrar em ata junto com o CCE.*

*GE3 - É aqui (pausa), é complicado (pausa). Não sei se quando falamos CCE, se essa palavra assusta os pais. Igual quando se vai fazer eleição para escolher a nova diretoria, você pergunta quem vai querer, você tem que quase puxar no garruchão. Eles ficam assustados, acham que não vão ter tempo, aí quando entram e começam a participar, vêem que não é nada daquilo; que não é bicho de sete cabeças, aí eles participam mesmo, dão suas opiniões, suas contribuições e vestem mesmo a camisa da escola.*

*PEB-D5 - O CCE da escola é bem atuante, nós temos reuniões mensais e eles discutem as decisões que devem ser tomadas. A participação do CCE não é só participante na fiscalização, vão além. Eles participam até da parte pedagógica da escola e se preocupam.*

*GE5 - Não tomo decisão nenhuma sem consultar o conselho, não faço nada sem consenso do CCE. Se quebrar uma torneira e precisar de conserto, CCE quebrou uma torneira e o conserto fica em tanto, tem algum dinheiro em caixa, tem tanto em caixa e o valor do conserto é tanto, se tem alguma dificuldade com um professor, tudo é repassado para o CCE.*

*Minha ligação com o CCE é muito estreita, muito boa, eles participam mesmo, todos tem muito comprometimento. Eles têm o cronograma quando vai chegando perto da reunião, eles mesmos sinalizam. Eles gostam de ir, participam, dão opinião com relação à aplicação das verbas, auxiliam na montagem do plano de aplicação.*

*Claro que muitas coisas nas tomadas de decisões são induzidas, são sinalizadas por nós de acordo com as necessidades da escola e aprovadas pelo CCE, como por exemplo os reparos na parte elétrica da escola, era o mais importante e aí levamos o CCE a entender tal necessidade, não vejo isso como negativo. Apresentamos uma necessidade real e todos decidem juntos pela melhor solução.*

*GE4: São todas, as mães vão até para cozinha comigo, é um grupo bom, tem um pai que ajuda em tudo, conserta até o banheiro. Eles ajudam em tudo, nos ajudam a apagar os "incêndios" na escola.*

*PEB2: Eu sinceramente nem sei se devia falar (pausa). Eles participam assim entre aspas. Na tomada de decisões mesmo, não acontece. O que geralmente fazem é assinar um papelzinho, fiscalizam notas fiscais, na hora de participar mesmo são várias desculpas e não há participação. Temos na escola vários pais que não são do CCE e participam muito mais.*

*PEB1: O CCE é muito importante dentro da escola, mas na realidade não acontece como deveria, geralmente tem que ter reuniões apenas para constar em ata, geralmente sua efetividade esta condicionada apenas em dar assinaturas em determinado documento. É uma ilusão, uma utopia.*

Os relatos nos permitem considerar que as concepções que se concebem em relação ao CCE se confundem e os próprios sujeitos escolares, muitas vezes, caracterizam a função do CCE vinculada apenas à gestão de recursos financeiros, ou melhor, à fiscalização da aplicabilidade desses recursos. De certo modo, esta concepção equivocada acaba por obstruir a possibilidade de efetivação do CCE junto às unidades de ensino.

Werle nos lembra que a função do CCE não está condicionada a apenas ajudar apagar incêndio, “Não é simplesmente resolver o problema do muro, da caixa d’água ou das lajotas do pátio, mas comprometer-se com o perfil de pessoas que está sendo formado ali dentro, com valores que estão sendo passados em sala de aula” (2003, p.60).

Por outro lado, se os sujeitos que fazem parte do CCE, são oportunizados a vivenciar uma gestão participativa, se esses sujeitos são chamados a serem ouvidos, são convocados a participarem de diversas formas, aos poucos vão percebendo a importância de sua atuação e o CCE terá, então, uma efetividade nas ações escolares.

Segundo Marques,

*A participação da comunidade na gestão escolar não é algo que possa ser garantido por determinação legal, principalmente considerando a tradição autoritária da sociedade brasileira. A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar e que só se solidificará a partir da transformação da prática das pessoas. (MARQUES, 2007, p. 72)*

Para Werle (2003), o Conselho escolar é um espaço de aprendizagem democrática, que se estabelece nas relações entre os membros dos conselhos.

Após ouvirmos os membros das escolas sobre as funções do CCE, perguntamos aos membros do Conselho Fiscal do CCE quais suas atribuições e funções:

*Conselheiro 01: a atribuição do CCE é participação na gestão da escola, no gerenciamento dos projetos e recursos que a escola faz e recebe. É ajudar a escola junto à comunidade. Na verdade o CCE é a participação democrática da comunidade nas coisas que a escola faz, nos projetos da escola.*

*Conselheiro 02: Participamos na discussão e implantação de projetos da escola, discutimos as verbas. Temos uma participação ativa.*

*Conselheiro 03: Fiscalizar as obras da escola e o bem estar das crianças.*

*Conselheiro 04: Ajudar o Gestor na tomada de decisões.*

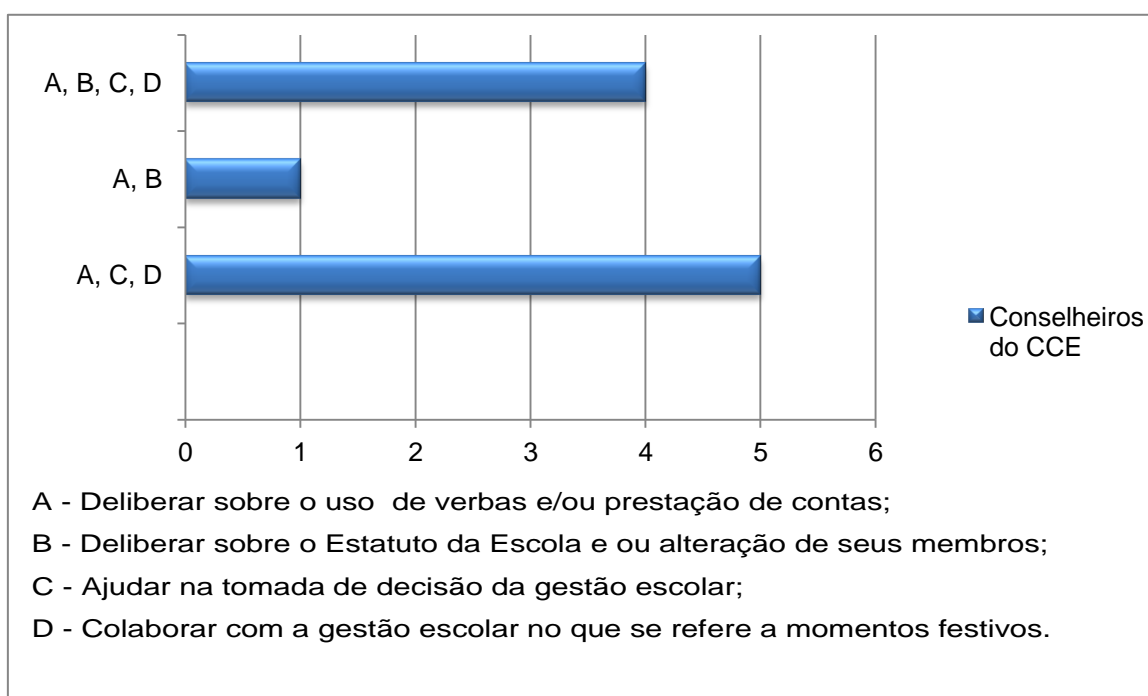
No momento das entrevistas com os membros do CCE, percebemos que eles se sentem parte do processo e inseridos nas ações das escolas e que, apesar de pontuarem outras funções e atribuições do CCE, há uma predominância na função de fiscalizar os recursos e a verbas destinadas à escola. Isso devido à função que a própria instituição de ensino vem colocando como prioridade nas discussões, fato que se confirma ao indagarmos sobre os objetivos das reuniões do CCE na unidade de ensino.

Todos os conselheiros entrevistados mencionam que o objetivo das reuniões do CCE é primeiramente deliberar sobre o uso de verbas e/ou prestação de contas, porém que outros assuntos também são abordados, conforme relata um dos conselheiros:

*Conselheiro 08: Temos reuniões mensais, tem que ter, e eles aproveitam para fazer a prestação de contas com a gente, assinamos tudo que tem pra assinar e discutimos alguma coisa que tiver pra fazer, como por exemplo as festas, algum projeto que as professoras fazem, geralmente nós ajudamos. Ela (gestora) costuma passar pra gente até as dificuldades das crianças. É claro que nem toda reunião tem assunto, aí faz só a prestação mesmo. Mais ela (gestora) sempre fala que o sucesso da escola é de todos nós e o fracasso também. Ela fala isso sempre quando fala da importância da gente participar.*



Gráfico 09 – Objetivos das reuniões do CCE na escola



Fonte: Elaboração própria / Dados da pesquisa.

Considerando que o CCE é um dos instrumentos de institucionalização de práticas de gestão democrática, este deve ser um espaço de oportunidade para que os sujeitos da comunidade escolar, possam opinar, trazer suas aspirações, devem haver diálogos entre as duas partes, comunidade e escola. Segundo Marques (2007, p. 73), “o conselho traz vozes diferentes e discordantes para dentro da escola”. Nesse sentido, considerando o caráter deliberativo do CCE, este se concebe como um espaço destinado a se pensar, analisar de forma conjunta, ouvindo as diversas vozes que ecoam nos fazeres escolares para que, a partir de então, decidam-se as ações escolares, é, sobretudo, um espaço de construção democrática, com práticas articuladas entre escola e comunidade.

A nosso ver, e corroborando com Marques (2007, p. 74), “a escola sozinha não teria poder de democratizar a sociedade”, porém “implica em um aprendizado democrático”. A democracia, na gestão das escolas, pode favorecer e contribuir no entendimento da democratização da sociedade, na medida em que, se realmente forem espaços de participação, provocam nos sujeitos o interesse por participarem e melhor exercerem sua cidadania. Além disso, a participação da comunidade na gestão da escola tende a fortalecer sua autonomia.

No entanto, conforme aponta Paro, o conselho da escola, “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, 1997, apud, MARQUES, 2007, p. 89). Nas realidades educacionais, perpetuam-se as dificuldades da população em participar da gestão da escola e as causas são variadas:

*PEB-D1: É o fator tempo, os pais trabalham e fica complicado participar efetivamente.*

*Em relação à escola, os professores estão sobrecarregados, desmotivados e também a questão do tempo tem sido uma grande dificuldade.*

*Conselheiro 02: são vários fatores que dificultam a participação nas coisas da escola, a falta de tempo por parte de pais que trabalham, o desinteresse por parte da grande maioria, somos muito acomodados, reclamamos muito, mais na hora de participar, todo mundo tem uma desculpa.*

*GE3: Eu acho que o que dificulta é a falta de consciência da importância deles. Eles ainda não têm essa consciência, são poucos os que têm a consciência de que podem participar que é importante que participem, que a nossa escola é uma engrenagem e todos os sujeitos têm que participar, depende da participação e envolvimento de todos.*

*Boa parte não tem esse comprometimento, principalmente em relação aos pais da creche, que tem a escola como uma babá para seus filhos, carregam ainda as concepções das creches cujas funções eram assistencialistas.*

*Em relação aos profissionais, há rotatividade de funcionários, o que dificulta também uma maior participação e envolvimento dos sujeitos.*

*PEB-D5: Eu aponto em primeiro lugar a falta de vontade, a falta de envolvimento. As pessoas reclamam, reclamam, mais preferem se manter na zona de conforto, criticar de fora, sem assumir enquanto sujeitos responsáveis e participantes. Mais ou menos assim, se eu participo, vou à escola, me faço presente, me torno responsável com a causa, então, melhor não participar. Essa é a grande dificuldade.*

*Outro aspecto em relação aos poucos sujeitos que ainda sentem vontade de participarem é não gozarem de tempo para se fazerem presentes.*

*Conselheiro 08: A gestora não dá abertura. Ela não abre espaços para diálogo entre a escola e a comunidade. Nós sempre somos chamados a escola, para assinar atrás das notas fiscais. Independente do CCE, os pais não conseguem se aproximar das ações da escola.*

Há necessidade de mecanismos que estimulem essa participação e, nesse sentido, a escola precisa organizar suas ações no sentido de promover a participação da comunidade, dos pais e demais segmentos na gestão escolar:

*PEB5: A escola procura fazer oficinas para acontecer durante o dia e avisamos com 30 dias de antecedência, temos procurado endereçar uma carta para o trabalho deles (os pais) de modo que eles possam ser liberados e estejam em algum momento do dia na escola, temos tido resultados. As oficinas trazem temas variados, pessoas diferentes para trazer uma palavra aos pais e junto das oficinas se houver necessidade aproveitamos para tratar de algumas decisões com os pais.*

*GE3: Fazemos as reuniões mensais do CCE, reuniões de pais conforme previsto e se tiver alguma reunião extraordinário também os convocamos, no mais, tem também as festas e eles sempre vêm.*

*PEB-D2: Fazemos reuniões de acordo com o cronograma. Agora temos aquele projeto escola - família, que toda escola realiza. A SEME implantou em todas as escolas.*

A escola precisa conceber sua concepção em relação à participação e o papel a ser desempenhado pelo CCE. Através dos relatos, tanto da comunidade, quanto dos sujeitos escolares, percebemos que, apesar dos mesmos se manifestarem a favor da participação dos pais, do CCE e demais membros nas ações da escola, apenas uma escola traça ações além do previsto dentro das normas e as outras apenas dão conta de cumprir as reuniões pré-estabelecidas pelo calendário e alguns momentos festivos.

As respostas nos revelam uma discrepância de opiniões entre os diferentes membros internos e externos da comunidade escolar. A escola deve considerar que, ao participarem das ações, os sujeitos estão envolvidos em uma formação política e, no cenário escolar, segundo Werle (2003), o conselho escolar é um lugar de formação. Além disso, deve considerar que a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola está diretamente vinculada, condicionada à implementação do CCE nas unidades de ensino.

Partindo da premissa de que a escola precisa estar em sintonia com o seu contexto escolar e com as relações de trabalho no seu interior, exercendo sua função como local de oportunidades e interação, visando à participação dos sujeitos nas ações educacionais e também a ampliação da autonomia na gestão escolar, o

Projeto Político-Pedagógico das instituições se justifica como um instrumento da política educacional e da gestão democrática escolar.

O projeto político-pedagógico pode ser comparado, de forma análoga, a uma árvore. Ou seja, plantamos uma semente que brota, cria e fortalece suas raízes, produz sombra, flores e frutos que dão origem a outras árvores, frutos... Mas, para mantê-la viva, não basta regá-la, adubá-la e podá-la apenas uma vez. (LIBÂNEO, 2004, p. 152)

O Projeto Político-Pedagógico tem sido alvo de muitos estudos e debates entre as diversas instâncias educacionais, por viabilizar a participação e a autonomia do poder das instituições de ensino, enfatizando a descentralização do poder para as instâncias locais, desde o âmbito geral dos sistemas de ensino à unidade escolar propriamente dita.

Considerado, hoje, um meio para se chegar à qualidade do ensino e excelência da educação. Mas, o que é o projeto político-pedagógico?

“No sentido etimológico, o termo projeto vem do latim *projectu*, participípio passado do verbo *projicere*, que significa lançar para adiante”. (FERREIRA apud PASSOS, 2002, p.12). E ainda nas palavras de Gadotti:

Todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente à determinada ruptura. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores. (GADOTTI, apud VEIGA, 2002 p.12).

Sob esses aspectos, a intenção da escola, na construção do projeto político-pedagógico, é o que define de forma clara o rumo, o tipo de ação educativa que se pretende, suscita na ação de planejar, de buscar uma direção, um caminho, de forma participativa e coletiva. VEIGA define, ainda, o Projeto Político-Pedagógico como:

É um instrumento de trabalho que mostra o que vai ser feito, quando, de que maneira, por quem para chegar a que resultados. Além disso, explicita uma filosofia e harmoniza as diretrizes da educação nacional com a realidade da escola, traduzindo sua autonomia e definindo seu compromisso com a clientela. É a

valorização da identidade da escola e um chamamento à responsabilidade dos agentes com as racionalidades interna e externa. Esta idéia implica a necessidade de uma relação contratual, isto é, o projeto deve ser aceito por todos os envolvidos, daí a importância de que seja elaborado participativa e democraticamente. (VEIGA, 2001 p.110)

O projeto político-pedagógico não é algo acabado, construído e arquivado ou encaminhado às autoridades educacionais como prova do cumprimento de tarefas burocráticas. Sua existência nas unidades de ensino vai além de uma exigência legal, ou do cumprimento de uma normativa, sua importância se justifica, entre outras, por ser construído com a participação de diferentes sujeitos e considera as especificidades de cada realidade educacional. É um documento construído, vivenciado e experimentado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo da escola. Quando questionamos sobre a importância da escola criar seu Projeto Político-Pedagógico (PPP), os entrevistados expressam:

*PEB\_D2: É tudo da escola. Através do PPP a escola se fortalece. É onde se escreve a história da escola. É um trabalho contínuo. É a opinião de todos juntos.*

*PEB6: Eu penso que é importante todas as escolas terem os seus PPPs. Através do PPP você conhece a escola, sua identidade é construída no PPP. É uma forma de apresentar aos que não conhece a sua escola, como ela é. O todo da escola está dentro do PPP e, acho que aí sim, se pode falar autonomia, quando a escola constrói junto com todos e vivencia seu PPP.*

*PEB-D5: Na minha opinião é o que vai dar um norte as ações da escola, como a escola vai caminhar, qual é a perspectiva da minha escola, o que eu faço? O que queremos? É o que vai direcionar as ações da escola.*

*PEB-D4: Visa melhorar o funcionamento, o desenvolvimento da escola.*

*PEB-D1: Nosso projeto político pedagógico foi criado em 98, naquela época nós vimos à necessidade de criar esse documento, para organizar nossa escola, nossas ações, a princípio foi apenas um documento, (pausa)...Nossa, se você ver o primeiro PPP e compará-lo com hoje. A partir de 2005 o município começa a capacitar as escolas para a criação de seus projetos, (pausa). Como nós mudamos nossa visão, mais a gente sabe a importância desse documento a nível de direcionamento de trabalho, de conquista.*

*O que está escrito ali é a cara da escola, eu posso passar, os professores passam, mais o documento hoje é a identidade da*

*escola, ele foi construído pelos professores, pelos funcionários, com a comunidade e de lá pra cá sempre estamos trabalhando na sua reelaboração, sempre reavaliando, o que permanece, o que temos que mudar o que está acontecendo. Eu falo mesmo um professor que iniciar hoje seu trabalho na escola, ele pega o PPP e consegue caminhar com a escola, pois a escola tem uma característica própria.*

*O PPP é nossa bússola, ele assegura nosso trabalho pedagógico, a prática pedagógica e administrativa construída está contemplada ali. É preciso perceber de fato nas ações da escola.*

*PEB2: Esse documento rege todo o caminho que a gente deve percorrer durante todo o ano, as avaliações que agente faz, também deve ser pautadas no PPP, as nossas ações devem ser pautadas no PPP, ele mostra o que a escola deve fazer, todas suas ações, dando mais sentido ao fazer.*

Há um consenso quanto ao reconhecimento da importância do projeto político-pedagógico nas realidades das escolas, sobretudo por se considerar que contribui para que a escola possa ser um espaço de participação dos sujeitos provocando a transformação, principalmente quando vivenciado o sentimento de pertencimento por seus atores.

Cabe ressaltar que todas as escolas do Município de Cachoeiro de Itapemirim têm seu Projeto Político-Pedagógico elaborado pela comunidade escolar e com suporte da SEME; no entanto, segundo o gerente de gestão escolar, “as escolas possuem o PPP, porém, em algumas temos consciência que cumpriram apenas como exigência legal, outras estão desatualizados, necessitam ser reelaborados, e outras, em que o PPP norteia de fato suas ações”.

Para que o PPP se efetive e evidencie maior autonomia e vivência de ações mais participativas nas unidades de ensino, é necessário que estas saiam da inércia, ultrapassem a tradição de autoritarismo, de centralismo de poder e se remodelem como espaços que promovam e permitam a participação de sujeitos da comunidade.

Sobre participação, Marques em suas palavras acrescenta:

*A participação ampla assegura a transparência das decisões, fortalece as pressões para que sejam elas legítimas, garante o controle sobre os acordos estabelecidos e, sobretudo, contribui para que sejam contempladas questões que de outra forma não contrariam em cogitação. (MARQUES, apud VEIGA. 2002 p.18).*

E essa participação só se concretiza mediante uma gestão democrática que inclui, necessariamente, a ampla participação dos representantes dos diferentes

segmentos da escola nas decisões/ações administrativo-pedagógicas ali desenvolvidas dentro e fora dos muros da escola. O esforço conjunto e a vontade política da comunidade escolar consciente da necessidade e da importância desse processo para a qualificação da escola, é que estabelece o diferencial dessa participação. Por outro lado, a ausência de participação dos sujeitos inviabiliza a efetividade do mesmo.

A mobilização em torno da construção do Projeto Político-Pedagógico nas unidades de ensino ocorre paralelamente às ações delineadas pela SEME, entre os anos 2005-2008 em torno da democratização da gestão escolar, e neste cenário o Projeto Político - Pedagógico (PPP) foi reconhecido e adotado pelo Sistema de Educação do Município como um dos instrumentos para a garantia da eficiência e eficácia da gestão democrática escolar.

Tomando por base o suporte legal que justifica a construção do projeto político-pedagógico e as dificuldades inerentes à participação da comunidade, pretende-se, através da construção do PPP, que a escola tenha uma administração participativa, comprometida, que se preocupe com o coletivo, visando em suas propostas de ações o alcance de objetivos sociais e educacionais, que envolva os ideais de um todo e não apenas à elaboração de um documento escrito para cumprir exigências e formalidades. Dessa forma, de acordo com Freitas, entende-se que:

O projeto pedagógico não é uma peça burocrática e sim um instrumento de gestão e de compromisso político e pedagógico coletivo. Não é feito para ser mandado para alguém ou algum setor, mas sim para ser usado como referência para as lutas da escola. É um resumo das condições e funcionamento da escola e ao mesmo tempo um diagnóstico seguido de compromissos aceitos e firmados pela escola consigo mesma – sob o olhar atento do poder público. (FREITAS et al., 2004, p. 69).

Cabe à unidade de ensino junto à comunidade pontuar a relevância do PPP para a gestão democrática escolar, permitindo uma visão e um diagnóstico do que a instituição escolar pretende ou idealiza fazer, seus objetivos, metas e estratégias, tanto no que se refere às suas atividades pedagógicas, como às funções administrativas, devendo o mesmo ser avaliado constantemente. Portanto, político e pedagógico se constitui em uma relação indissociável.

É Político porque exprime visão de sociedade, de educação que se deseja, por estar em um ambiente de sucessivas discussões e decisões. É Pedagógico por discutir e traçar intenções da ação educativa e torná-las concretas.

Mendes se refere a esta questão nos seguintes termos:

Política, aqui pode ser entendida como uma maneira de pensar e agir. Traduz uma visão de mundo, [...]. Agimos, lidamos com o conhecimento e com o aluno de forma política. A Pedagogia como ciência da educação, compreende um conjunto de doutrinas e princípios teóricos que visam subsidiar e orientar a ação educativa. [...] a teoria pedagógica é uma ciência da e para a prática educacional. Temos nela um movimento da teoria à prática e da prática à teoria. MENDES (2012, p.01).

Nesse sentido, o projeto político-pedagógico é um processo permanente de reflexão e discussão dos problemas da escola. É o resultado da interação entre objetivos e metas estabelecidas pela ação conjunta, reflexiva de todos os sujeitos escolares.

Exige o comprometimento de todos. Nesse sentido, indagamos sobre quem foram os sujeitos que fizeram parte da construção do PPP e pelas respostas percebemos que sua elaboração contou com um esforço coletivo entre todos os atores escolares, além de cumprirem as normas legais para sua criação, durante sua elaboração, são provocados a se assumirem enquanto responsáveis das ações demandadas nas unidades de ensino.

Analisando o PPP de uma das escolas, em seu texto de abertura são explicitados os sujeitos que corroboraram com sua elaboração.

Perguntamos nas entrevistas quem foram os envolvidos na elaboração do Projeto Político-Pedagógico:

*PEB5: Não sei te dizer quem participou, pois na época de sua elaboração eu não estava nesta escola.*

*PEB-D3: a equipe escolar.*

*PEB-D1: No primeiro PPP, participaram professores, auxiliares e a parte administrativa, servente e cozinheiras, secretários e CCE. E de lá pra cá, nos reunimos por segmento e nossa dificuldade é em relação aos pais, devido ao tempo, assim, aproveitamos os momentos de reuniões e junto com assuntos gerais e trazemos as demandas para ser discutida em relação ao PPP.*



*PEB4: Toda equipe escolar e o CCE.*

*PEB7: Foram vários momentos para se elaborar o PPP e tivemos a participação de todos os funcionários, dos pais e do CCE.*

A construção do projeto político-pedagógico parte dos princípios de gestão democrática, primando pela participação e se dá através de quatro etapas básicas, o diagnóstico da situação que indicam avaliar as reais condições materiais, financeiras e humanas, as diretrizes que subsidiam as políticas educacionais, as formas de gestão e o desenvolvimento curricular, o plano de ação que indicam como realizar e, por último, a implementação das ações planejadas.

Observamos que o documento do PPP das escolas analisadas segue uma padronização, uma estrutura organizacional e, em busca de resposta acerca desta padronização, nos foram apresentados por parte de uma das gestoras escolares dois documentos encaminhados pela SEME, um manual de “Orientações para a construção coletiva do projeto político-pedagógico da rede Municipal de Educação de Cachoeiro de Itapemirim – 2006<sup>8</sup>”, no intuito de direcionar as ações em torno da construção do PPP e o “Manual de normalização para o projeto político-pedagógico das EMEBs do Município de cachoeiro de Itapemirim-2009”, cuja finalidade é disciplinar a apresentação do trabalho. Ressalta-se que o primeiro manual sinaliza para a organização do PPP de forma coletiva e traça apenas orientações, não é uma proposta pronta, uma vez que cada unidade de ensino lança as bases de seu projeto e elabora seu plano de ação para concretizá-lo. Já o segundo manual tem um caráter normativo quanto à estruturação do trabalho, escrito e redigido, sem influenciar em seu conteúdo e intenções.

Quais são, afinal, as possibilidades do projeto pedagógico para o contexto da escola? Como o projeto pedagógico pode ser uma estratégia e, ao mesmo tempo, uma aposta para enfrentar a incerteza da ação, o confronto com o risco, o diálogo com o novo, a possibilidade de encontrar soluções para situações novas?”(MORIN, 1999, p.79)

---

<sup>8</sup> Este manual foi elaborado pela SEME e entregue às escolas após um período de capacitação/formação para gestores escolares e pedagogos ocorridos no ano de 2005, cujo propósito seria capacitar os sujeitos para a elaboração do PPP junto às unidades de ensino.

Depois de elaborado o PPP, sua existência não se encerra, ao contrário, torna-se um documento que legitima as ações da escola. É necessário entender e considerá-lo como processo sempre em construção.

Como já mencionamos, todas as unidades de ensino estiveram, paralelamente, às formações 2005/2006, elaborando seu PPP e no ano de 2009, a SEME propõe às unidades de ensino a apresentação deste documento, conforme elaborado, como forma de visualizar as ações educativas delineadas nas diversas instituições de ensino do Município.

Uma vez que está intimamente articulado ao compromisso sócio-político com os interesses reais e coletivos, da unidade de ensino, no PPP são definidas suas ações educativas e as características necessárias às escolas a cumprir seus propósitos e suas intenções. Assim, todas as ações da escola são pautadas no PPP e é necessário sua constante reelaboração e reestruturação. Deve ser considerado pela comunidade escolar muito mais do que uma exigência, mas como um importante instrumento de participação da comunidade na gestão da escola a ser elaborado e seguido por todos.

A elaboração do PPP, no Município, contou com a participação de diferentes sujeitos, entretanto, quanto a sua efetividade e concretude, nos relatos e observações nos são revelados, que por mais que na época de sua elaboração tenha contado com o envolvimento de todos, isso não se repete em relação a sua utilização nos diferentes fazeres e cotidianos da unidade de ensino e os respondentes se contradizem. Nesse sentido, indagamos sobre a utilização do PPP no cotidiano da Unidade de ensino. E nos relatam:

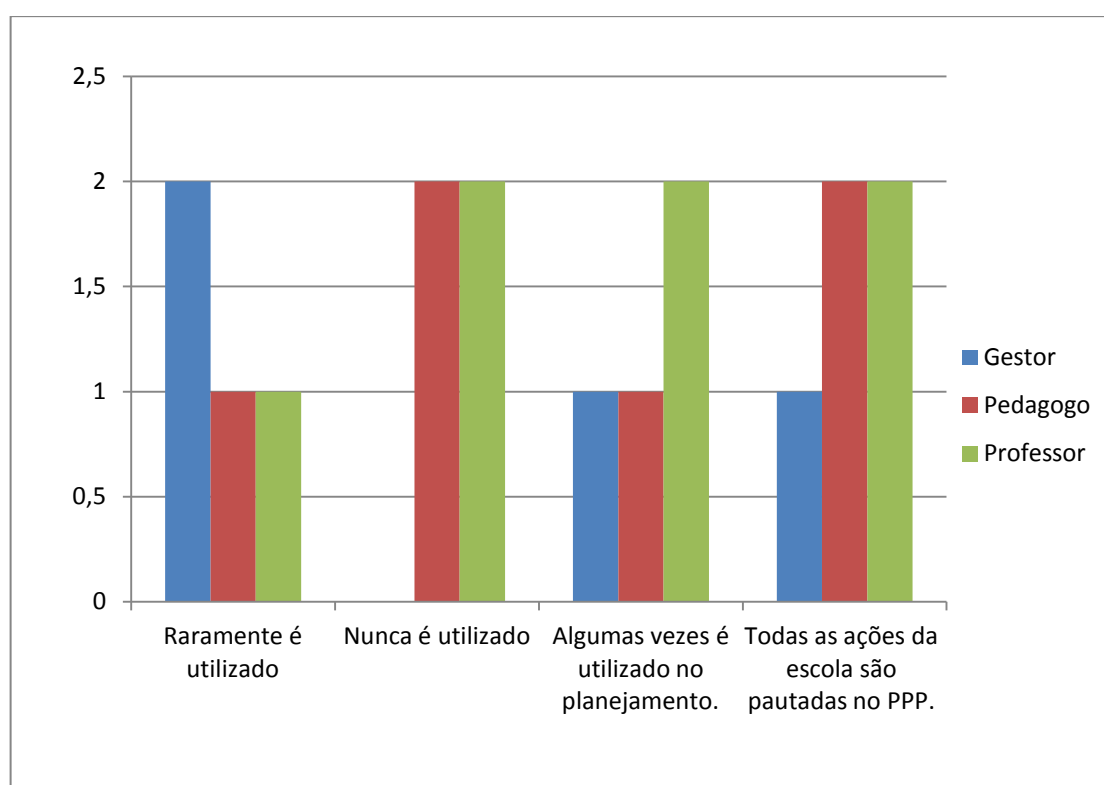
*PEB-D4: Não é utilizado não. Na verdade, na verdade, eu entrei aqui tem pouco tempo e eu nunca vi esse projeto, a escola tem muitos projetos, igual o da escola - família, mais esse eu não conheço, nunca vi, sei que tem mais nunca vi, não tive acesso ainda, não me passaram ainda não. Tem coisas que é a gestora que guarda.*

*PEB-D5: O PPP é muito importante. Você é de escola, sabe o quanto batalhamos para essa conquista, só que acabou... (pausa). É tanta coisa que temos que dar conta que o PPP, ele existe e temos que começar a repensá-lo, reformular. Mais todo mundo da escola sabe que tem o PPP e que o planejamento deve ser de acordo com ele, até os DTs.*

*PEB-D2: Ele foi bem explorado no início. Agora é só mais complementação e se tiver necessidade de alguma alteração.*

*PEB2: Todas as ações são pautadas no PPP. Estamos em constantes estudos para reelaborarmos ele e sempre mantê-lo com as características da escola. Aqui, esse é nosso espaço de planejamento e nem imaginava sobre o que você ia perguntar. Olha o PPP aqui (documento sobre a mesa de Planejamento na sala dos professores). Se eu tenho dificuldade em planejar algo, busco no PPP, um professor novo chegou, já é logo inserido no processo. Não tem como ficar perdido na escola.*

Gráfico 10 – Utilização do PPP cotidianamente nos fazeres escolares.



Fonte: Elaboração própria / Dados da pesquisa.

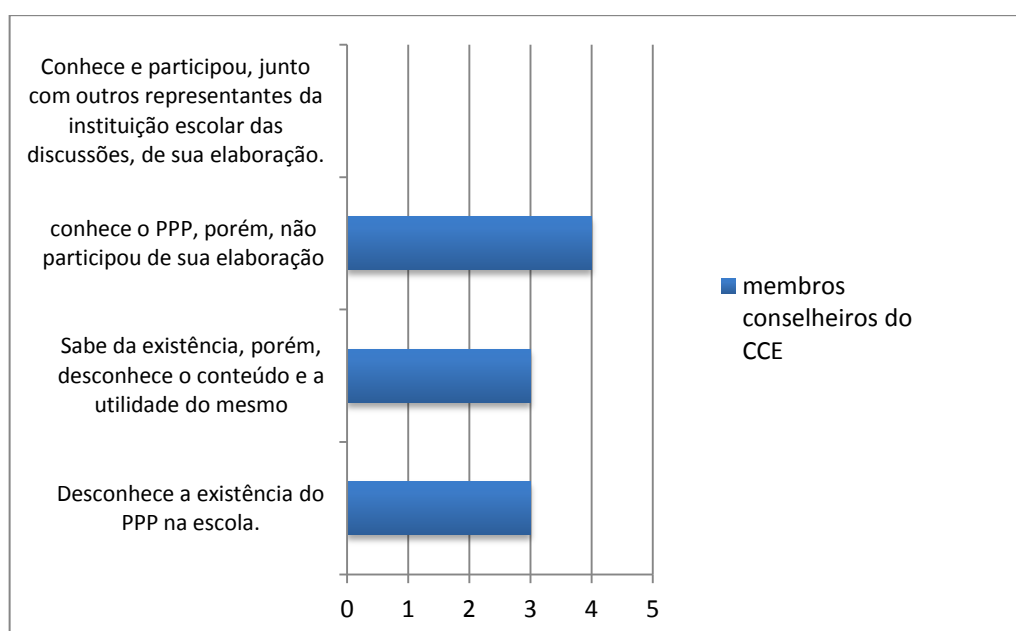
Conforme pode ser visto, os dados evidenciam que o PPP não é utilizado pela grande maioria nos cotidianos das ações escolares.

Embora toda a equipe escolar se refira à importância do PPP nas ações educacionais, os depoimentos revelam que o mesmo não tem sido efetivo em todas as unidades de ensino e nem sempre são orientadores das práticas educativas e do trabalho pedagógico realizado na escola e as dificuldades apontadas em relação à sua efetivação estão ligadas, em muitas vezes, à falta de comprometimento dos sujeitos nos espaços escolares.

Através dos relatos e da observância no documento do PPP das escolas pesquisadas, evidenciamos o não acompanhamento e avaliação do PPP, estando o mesmo desatualizado, o que ocasiona, muitas vezes, o engavetamento e a não utilização deste enquanto um instrumento orientador do trabalho escolar e das ações voltadas à democratização da gestão escolar.

Indagamos aos membros do CCE sobre a existência do PPP e a participação em sua elaboração.

*Gráfico 11 - Existência e participação na elaboração do Projeto político pedagógico da escola*



Fonte: Elaboração própria / Dados da pesquisa.

E, ao serem indagados, os pais, representantes do CCE, mencionam que, quando a escola fez o PPP, eles ainda não eram do CCE e alguns mencionam que ainda que não tenham participado de sua elaboração, sabem o que é, pois, “*em reuniões de pais a gestora sempre fala que tudo que é feito na escola está no PPP*”, porém, relata ainda: “eu quase não tenho tempo, só vou a escola nas reuniões e por isso nunca nem vi o PPP”.

No texto do PPP das unidades de ensino, ao serem abordadas as concepções de projeto político-pedagógico, vemos referenciado que em suas práticas cotidianas seria possibilitado aos sujeitos da comunidade escolar, modos de participação em seu processo de reelaboração e que este documento estaria em constante

avaliação, apontando-se, ainda, que através do CCE seriam criados mecanismos de participação efetiva na definição e redefinição do PPP das unidades, porém os registros dos conselheiros não apontam para essa prática nas ações educacionais.

A participação da comunidade é preconizada em vários momentos no documento do PPP, principalmente através de ações envolvendo o CCE, porém, conforme já vimos através dos relatos de vários sujeitos nas entrevistas, há um distanciamento entre os discursos, as intenções e o que de fato ocorre no cenário das instituições.

A democratização da gestão escolar e as relações presentes no PPP expressam o reconhecimento deste como importante instrumento nas práticas exercidas nas ações educacionais que orientam o trabalho pedagógico da escola, assegurando a participação dos sujeitos e a autonomia dos espaços escolares, porém, há um predomínio dos gestores, e, às vezes, de seus pedagogos, nas deliberações, sem primar pela participação, justificado, segundo os discursos, pela ausência de coro nos espaços de participações, pelo pouco comprometimento de alguns e falta de tempo de outros, pelo autoritarismo de alguns gestores. Como observamos nos relatos:

*PEB-D2 – Quando o PPP foi construído, naquela época, devem ter mais ou menos uns 6/7 anos, todos participaram, todo mundo mesmo. Agora, mesmo com o PPP, (pausa), que fica no armário de arquivo, onde colocamos todas as pastas do pedagógico da escola, entendeu, (pausa), ele fica guardado ali e na correria nem vamos a ele, (risos). Mais é preciso retomar, temos que retomar. A escola é uma correria tão grande, que não dá pra ficar procurando no PPP ou chamando conselho para resolver as coisas, muitas vezes resolvemos, a gestora resolve, ela é ótima e depois informa ao conselho em reunião, claro quando não é um grande pepino né (risos), se a coisa for grave aí reuni um grupo e o CCE, aí é importante né.*

*PEB1 – A participação dos sujeitos... É menina... Nem a escola sabe trabalhar isso e nem os pais sabem ser participantes. A gestora não dá abertura também né, pode ser isso, ela resolve a maioria das coisas, é muito autoritária, não sabe ouvir. Por outro lado, a maioria dos funcionários nem ligam, acham melhor não participarem mesmo. Ah...(pausa) agora os pais, esses tinham que se envolver mais com as coisas da escola, mas são muito distantes, não querem, inventam muita desculpas, ou simplesmente nunca aparecem. Claro que isso que falei não diz respeito a todos, tem funcionário que se envolve, poucos, mais tem e pais também.*

A elaboração e efetivação do PPP nas unidades de ensino, exige, de todos os que atuam na escola, comprometimento, pertencimento. É um processo de vivência democrática constante, não se esgota. À medida que o PPP é implementado, exige-se uma avaliação, uma reconstrução frequente de acordo com novas demandas inerentes ao ambiente escolar.

A análise dos instrumentos adotados pelo Município de Cachoeiro de Itapemirim como mecanismos de garantia da efetividade da gestão democrática se justifica por primarem pela autonomia das unidades de ensino e maior participação da comunidade nos cotidianos e nas ações escolares, porém, as análises realizadas, no decorrer deste trabalho, nos levam a refletir, através dos relatos dos sujeitos participantes das entrevistas, que a criação desses mecanismos, sem que a comunidade escolar tome consciência do sentido da participação, sem que se criem espaços efetivos de participação, em que todos se tornem partícipes, é esvaziada de sentido. Para que haja a gestão democrática escolar por meio destes instrumentos, faz-se necessário a participação e o exercício da cidadania por parte dos sujeitos; por outro lado, a cidadania e a participação só se efetivam em um espaço democrático.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou investigar as políticas de descentralização e democratização da gestão escolar, concebidas pós Constituição Federal de 1988 e as perspectivas da efetividade da gestão democrática da escola no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, cuja efervescência, no âmbito deste município, se destaca dentro das políticas educacionais, mais precisamente a partir do ano de 2005.

As reflexões apresentadas, durante todo o percurso do trabalho, sinalizaram que as políticas de descentralização e democratização solidificadas no Município têm suas bases fundamentadas nas reformas educacionais ocorridas, especialmente nas últimas décadas do século XX, principalmente entre os anos de 1980 a 1990 e que foram marcadas por mudanças significativas no cenário político, social e econômico do País e, além disso, carregam em si influências das mudanças que, historicamente, modificaram as concepções de Estado, bem como as interrelações na composição do modelo de ordenação jurídica política.

Tal conjuntura de reformas e mudanças foi gradativamente dando espaços a políticas e ações mais democráticas. E, nesse sentido, as políticas educacionais passam a ser modeladas sob a égide dos processos de democratização, estabelecendo perspectivas para a tessitura dessas políticas com base nos princípios de participação e autonomia.

O reconhecimento do município como instância administrativa, por parte da Constituição Federal de 1988, oportunizou a possibilidade deste organizar seus sistemas de ensino em colaboração com os demais entes; assim sendo, a municipalização do ensino no Brasil, acentua também para a democratização das políticas educacionais e mais precisamente para a democratização da gestão escolar.

Nesse contexto, houve uma consolidação de debates em relação à democratização do sistema de ensino, da escola pública brasileira e suas unidades escolares e, com isso, houve também uma tendência a potencializar maior participação dos atores escolares em sua gestão e planejamento das ações educacionais, além de maior autonomia do poder local e da escola.

De acordo com Paro (1996), para desenvolver a autonomia da escola é necessário lidar com a comunidade escolar tendo os alunos e os pais como sujeitos do processo.

Cada vez mais os municípios, reconhecendo que o caminho para se estabelecer uma escola pública de qualidade passa pelo envolvimento da comunidade, da gestão e dos pais, tendem a mobilizar, organizar e discutir suas propostas de ações, suas intenções com a participação da sociedade, atentando-se às vozes da sociedade civil organizada, muitas vezes representada pelos colegiados e conselhos. Assim, tornou-se mandatário o desenvolvimento de uma proposta de gestão democrática nas mais diferentes esferas que compõem a educação brasileira.

Bobbio (2000, p. 43) assinala que "a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática" e, neste sentido, ressalta a gestão democrática da escola pública como uma construção coletiva, propulsora da participação dos atores escolares nas políticas educacionais, tendo os processos democráticos como pano de fundo na construção de uma democracia participativa.

Há, nesse sentido, uma intencionalidade na implementação de mecanismos que possibilitem a participação da sociedade e dos atores escolares na construção de políticas educacionais, atendendo aos processos de democratização do sistema educacional e das unidades escolares, como forma de garantir a efetividade da gestão democrática escolar, tais como, descentralização administrativa e pedagógica, a municipalização, a constituição dos conselhos escolares, a participação da comunidade na gestão escolar, construção e efetivação do projeto político-pedagógico e o processo de escolha de gestores escolares através de eleição direta.

O estudo nos permitiu perceber que em relação à gestão escolar, o Município de Cachoeiro de Itapemirim, além do Conselho Comunitário Escolar (CCE), cuja implementação antecede o ano de 2005, com a intenção de promover um espaço democrático e na perspectiva de efetividade da gestão democrática escolar, adota mecanismos facilitadores desse processo e, com isso, propõe a criação do Projeto Político-Pedagógico a todas as Unidades de ensino e normatiza o processo de escolha de gestores.



Todavia, diante do que foi exposto durante todo percurso da pesquisa, notamos que tais mecanismos só se efetivam com a participação de fato dos diferentes sujeitos, caso contrário, o que teremos é uma pseudodemocracia, uma democracia mascarada.

Verificamos que, no contexto escolar, muitas mudanças ocorreram e que durante o período de implementação do PPP, no auge de sua criação por parte das unidades de ensino, houve participação, muitas vozes foram ouvidas, muitos diálogos estabelecidos e sua criação, contou naquele momento com muitos partícipes.

Após a criação do PPP, o que vemos é que o mesmo não se solidificou nos fazeres das unidades de ensino, não se efetivou como uma prática cotidiana de avaliação e reelaboração como se caracteriza. Foi um documento construído a muitas mãos e arquivado nas gavetas e armários. Os partícipes da criação do PPP, nos anos de 2005/2006, hoje já não fazem parte da comunidade escolar, são pais que já não têm seus filhos nas referidas escolas, são professores que foram lotados em outras unidades de ensino ou que, no caso de contratados, tiveram seus contratos rescindidos e não notamos por parte da gestão escolar incentivo em relação à sua concretude.

Verificamos, também, que muitas dificuldades encontradas no processo de gestão democrática estão ligadas às relações de poder estabelecidas em que a autonomia da escola é, muitas vezes, condicionada ao poder central, causando o embaraço no entendimento da adoção do Município por descentralização e/ou desconcentração de poder.

Em relação ao processo de escolha de gestores escolares, este foi adotado pelo Município como um instrumento que possibilita a participação dos envolvidos no cenário escolar e, com isso, é utilizado também com a intenção de tornar a gestão democrática na escola mais real. Porém, o município, no mesmo processo, faz adoção por duas formas diferentes para a escolha de seus gestores escolares com algumas escolas, de acordo com a normativa vigente, tendo eleição com a participação da comunidade escolar e através de indicação a cargo do poder executivo. Sobre esse preceito, a SEME considera que a adoção de eleição de gestores escolares não é o único instrumento para se chegar à gestão democrática.

A eleição é apenas um dos mecanismos de participação, no entanto, se ela não estiver atrelada a uma consciência cidadã dos sujeitos de nada terá valia.

Não diferente de outros municípios, há em Cachoeiro de Itapemirim um grande desafio para a concretude da democratização da gestão escolar, ainda que tenha traçado já caminhos como a efetividade dos conselhos escolares, a construção do projeto político pedagógico e a escolha de gestores escolares, esses mecanismos requerem uma participação ativa por parte da sociedade e uma visão democrática por parte das instâncias superiores.

Do exposto, consideramos a relação positiva do processo de escolha de gestores escolares no município de Cachoeiro de Itapemirim em relação ao processo de democratização da gestão e melhoria na qualidade do ensino, como defendem os autores contemplados neste trabalho, entretanto, chamamos atenção para as reflexões sinalizadas acerca da urgência na atenção especial que deve ser dada quanto à compreensão que os sujeitos partícipes da comunidade escolar em sua totalidade têm sobre democracia, autonomia e qualidade educacional, para que de fato esse processo possa contribuir para a democratização nos/dos espaços escolares.

A pesquisa realizada nos mostrou, ainda, que é possível realizar a gestão escolar democrática na escola, e o que é necessário é que sejam abertos espaços de participação que possibilitem nos sujeitos o exercício da cidadania. O papel do gestor foi apontado em diversos momentos como fundamental nesse processo, muitas vezes, o espaço de participação no interior das unidades de ensino é promovido através de sua liderança por situações que ele delinea junto de sua equipe.

Por fim, este estudo não se propôs esgotar os assuntos aqui abordados e corroboramos com os autores citados que consideram que a participação da comunidade escolar nas ações da escola, em seus cotidianos, na implementação das políticas educacionais devem condicionar-se aos processos democráticos que levam aos princípios de autonomia e participação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDRT, Hannah. **O Que é Política?** Trad. Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, 240p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4ª rev., amp. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Martin Fontes, 1977.

BASTOS, João Baptista. **Gestão Democrática da educação: As Práticas Administrativas Compartilhadas**. In: BASTOS, João Baptista (org) **Gestão democrática**. 2º ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol.1. 11ªed. Brasília. Editora UNB. 1998.

\_\_\_\_\_, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da Política**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

\_\_\_\_\_, Norberto. **O Futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 12ª ed. São Paulo: Paz e terra. 2000. (Pensamento crítico, 63)

\_\_\_\_\_, Norberto. (org. Michelangelo Bovero) **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Título original: *Teoria Generale della Política*.

BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (1988). Constituição Federal nº 57, de 05 de janeiro de 1988. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.shtm)>. Acesso em: 08 jan. 2013 / 28 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Leis Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em 10/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Leis Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em 10/11/2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação **O Plano de Desenvolvimento da Educação** (PDE): Razões, Princípios e Programas. Brasília, DF, MEC, 2007.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação. LEI Nº 10.172/2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)> Acesso em 21/01/2013.

\_\_\_\_\_. **Educação para todos: avaliação da década.** Brasília: MEC/INEP, 2000. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BDEBC5505-6B0E-4AF1-BCAE-0D384B6AB419%7D\\_avalicao\\_127.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BDEBC5505-6B0E-4AF1-BCAE-0D384B6AB419%7D_avalicao_127.pdf)>. Acesso em 12/12/2013.

\_\_\_\_\_. MEC/INEP. **Plano decenal de Educação.** 2000. Disponível em <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-167-o-que-e-o-plano-decenal-de-educacao-para-todos.pdf>> Acesso em 04/01/2014.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (Município). Prefeitura Municipal de. **Lei Orgânica do Município:** Lei 0/1990 de 05 de abril de 1990. Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/L01990.html>>. Acesso em: 12/02/2013 e 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor Municipal:** Lei 5890/2006. Disponível em: <[http://www.cachoeiro.es.gov.br/pdm/anexos/LEI%205890-2006\\_PDM.pdf](http://www.cachoeiro.es.gov.br/pdm/anexos/LEI%205890-2006_PDM.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. Portaria nº 021, de 21 de janeiro de 2005. **Eleição de Direção Educação Infantil e Ensino Fundamental - fixa Instruções.** Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/P212005.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. Plano Municipal de Educação nº 6123, de 30 de janeiro de 2008. **Plano Municipal de Educação - PME.** Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/L61232008.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. Sistema Municipal de Ensino Lei nº 4962 de março de 2000. **Sistema Municipal de Ensino.** Disponível em:

<<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/L49622000.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_, Juan (1995). **A centralização e a descentralização da educação**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 95, p. 37-42, novembro. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/468.pdf>>. Acesso em 25/01/2014.

CASTORIADIS, Cornelius. **A polis grega e a criação da democracia**. In: As encruzilhadas do labirinto II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.277-323.

CENPEC. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2000. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BDEBC5505-6B0E-4AF1-BCAE-0D384B6AB419%7D\\_avaliacao\\_127.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BDEBC5505-6B0E-4AF1-BCAE-0D384B6AB419%7D_avaliacao_127.pdf)> Acesso em 07/01/2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, N. S. C. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 113-130.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo, Moderna, 2010.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. et. al. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_, Moacir. **Qualidade na educação: Uma nova abordagem**. São Paulo. Editora e livraria Instituto Paulo freire, 2010 (instituto Paulo freire; 5/ Série cadernos de Formação). Disponível em: <[http://acervo.paulofreire.org/xmlui/bitstream/handle/7891/3086/FPF\\_PTPF\\_12\\_084.pdf](http://acervo.paulofreire.org/xmlui/bitstream/handle/7891/3086/FPF_PTPF_12_084.pdf)> acesso em: 05/01/2014

- \_\_\_\_\_, Moacir. Perspectivas atuais da educação. São Paulo em Perspectiva, 14(2) 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/global/Downloads/FPF\_PTPF\_12\_025.pdf> Acesso em 05/01/2014.
- GANDINI, Raquel. **Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional.** In RBPAE - vol. 24, nº 2, pp. 197-213, maio/ago, 2008.
- HOBBS, Thomas. Tradução de João Paulo Ponteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. **Leviatã ou Matéria: forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** 2ª São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).
- LOCKE, Jonh. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. **Segundo tratado sobre o governo.** 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- LÜCK, Heloísa. (Org.). Gestão escola e formação de gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, 2000.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de Pesquisa, Amostras e Técnicas de Pesquisa, Elaboração, análise e Interpretação de dados.** 7ª São Paulo: Atlas, 2011.
- MARSHALL. T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar editores. 1967.
- MARTINS, Ângela Maria. **A Descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura.** Educ.Soc. [online]. vol. 22, nº 77, pp.28-48. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n77/7044.pdf>> Acesso em 05/11/2013.
- \_\_\_\_\_, Ângela Maria. et. al. (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: Problemas e Perspectivas.** Rio de Janeiro: Dp&a, 2004.
- MARQUES, Luciana Rosa. **A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007. Coleção teses dissertações 3.
- \_\_\_\_\_, Luciana Rosa. **Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar** in, Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação fundação cesgranrio, v.14 nº53, p. 507-526. Rio de Janeiro. (out/dez, 2006).

MENDES, Maria de Fátima. **Plano municipal de educação: implementação e participação social**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

MENDONÇA, Rosane. BARROS, Ricardo Paes de. **Três inovações institucionais na educação brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, texto para discussão. nº. 566, 1998.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. **O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 509-526, jul./set. 2011.

OLIVEIRA, Cleiton de. **A municipalização do ensino brasileiro**. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Regulação e avaliação de políticas públicas educacionais**. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo, Cortez : Autores Associados. 1986.

\_\_\_\_\_, Vitor Henrique. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas, Papirus.1996.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. Planejamento e políticas públicas, nº 12, jun/dez, 1995.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. **Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2ª rev. amp. - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 159 p.

RIOS, Demerval Ribeiro. **Minidicionário escolar da língua portuguesa**. São Paulo: DCL 2010.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 23. ed. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Lourdes Santos Machado. 4ªed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os Pensadores)

SAVIANI, Demerval. **Escola e Democracia: Polêmicas do nosso tempo**. Campinas: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_, Demerval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

\_\_\_\_\_, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 2. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. Revista Educação & Sociedade, nº 69. Campinas, SP, dezembro, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>> Acesso em: 20/12/2013.

SOUZA, Ângelo Ricardo. de. **Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar**. In: Educar em Revista. Curitiba: UFPR, nº 22, p. 17-49, 2003. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/educar/article/view/2173/1825>> Acesso em 03/11/2013.

TOURAINÉ, Alain. **O que é Democracia in A Crítica da Modernidade**. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 431p.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (Org.) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 23ª ed. Campinas: Papirus, 2002.

\_\_\_\_\_, Ilma Passos Alencastro. **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 4ª ed. Campinas: Papirus, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo - SP: Editora Cultrix, 2004. 128 p.

WEFFORT, Francisco Correia (Org.). **Os Clássicos da Política**. 13ª ed. São Paulo: Atica, 1991. 1º v. (Col. Fundamentos).

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. **Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 377-393, mai./ago. 2010.

\_\_\_\_\_, Flávia Obino Corrêa. **Regime de Colaboração entre os entes Federados: Sua expressão a partir dos Municípios do Rio Grande do Sul**. 2010. Anais de congresso. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf>> Acesso em 07/01/2014.



\_\_\_\_\_, Flávia Obino Corrêa. **A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma análise do PDE.** Revista Educação em Questão, Natal, v. 35, n 21, p.98-119, maio/ago.2009. Disponível em: <

<http://www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br/pdfs/v35n21.pdf>> Acesso em 04/01/2014.

\_\_\_\_\_, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.