



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

VALÉRIA SILVA DE MORAES NOVAIS

**IMPLICAÇÕES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA GESTÃO
ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE BELÉM**

BELÉM
2017

VALÉRIA SILVA DE MORAES NOVAIS

**IMPLICAÇÕES DOS PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA GESTÃO
ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE BELÉM**

Texto submetido à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Doutora em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito de defesa de Tese.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Vera Lúcia Jacob Chaves.

BELÉM/PA
2017

IMPLICAÇÕES DOS PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA GESTÃO ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE BELÉM

Texto submetido à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito de defesa de Tese.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Vera Lúcia Jacob Chaves.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Vera Lúcia Jacob Chaves
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Orientadora)

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU
Examinador Externo

Prof^a. Dr^a. Maria Goretti Cabral Barbalho
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
Examinadora Externa

Prof^a. Dr^o. Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Universidade Federal do Pará - UFPA
Examinadora Interna

Prof^a. Dr^a. Maria Edilene da Silva Ribeiro
Universidade Federal do Pará - UFPA
Examinadora Interna

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências da Educação (ICED / UFPA)

- N935i Novais, Valéria Silva de Moraes.
Implicações do Plano de Ações Articuladas na gestão escolar do município de Belém / Valéria Silva de Moraes Novais ; orientadora Vera Lúcia Jacob Chaves. – Belém, 2017.
250 f.
- Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.
1. Escolas municipais – Belém (PA) – Administração – 2007-2014.
2. Plano de Ações Articuladas (Brasil). 3. Escolas – Organização e administração. 4. Educação e Estado. I. Chaves, Vera Lúcia Jacob (orient.).
II. Título.

CDD 22. ed. – 379.8115

Dedico esse trabalho a minha avó materna Evarista Mendes de Moraes (in memoriam), que, enquanto estava entre os vivos, almejou, incentivou e me fez prometer que seria doutora um dia.

Ao Vinicius de Moraes, que chegou juntamente com o doutorado, a quem amei e cuidei, e me ensinou a superar desafios e descobrir que posso elevar minhas expectativas em relação a mim mesma

AGRADECIMENTOS

A escrita da tese é um momento solitário, individual e fruto de um longo percurso pessoal e acadêmico. Apesar disso, esse trabalho também é a resultante de uma construção coletiva e muitas pessoas estão envolvidas direta e indiretamente, as quais agradeço infinitamente.

À Deus, agradeço por Sua companhia constante abençoando minha vida atendendo meus pedidos e me dando também o que não pedi.

Ao Rômulo Novais, que me incentivou a fazer o doutorado e me motivou a não desistir nas várias vezes em que os obstáculos me pareciam intransponíveis.

À minha mãe Zenaide Silva, que me apoiou de diversas formas possíveis ao longo do doutorado.

Ao Ailton Siqueira, uma companhia inesperada, um amigo sempre presente e um parceiro indispensável na reta final da tese. Obrigada pelo apoio, carinho e amor que tão voluntariamente sempre me ofereceu.

À Prof^a Vera, que me acompanha desde 2007 numa relação que para mim extravasa o binômio orientadora-orientanda, com quem aprendi sobre a importância de defender uma educação pública de qualidade e inspirou minha prática docente.

Aos professores que compuseram a banca examinadora, pelas contribuições para a condução dessa tese.

À Prof^a Dalva, pelo incentivo, carinho e apoio pessoal e academicamente que dispensou a mim e sempre me tratou como uma filha.

Ao Laurimar Farias, Deuzanilce Batista, Carmem Santos e Ana Paula Carneiro pelo apoio nos contatos com os sujeitos entrevistados e no auxílio para agendamento das entrevistas, em um momento que estava em outro estado esse apoio foi essencial.

À Ana Paula, Tayanne, Leila e Elenilda que me ajudaram nas transcrições das entrevistas, e me permitiu dedicar a escrita do texto. Vocês foram maravilhosas e agradeço a Deus por cruzarem meu caminho.

À minha companheira de turma e parceira de vida Joselene Mota, que sempre tinha uma palavra de conforto, um apoio incondicional e um carinho enorme por mim, a quem admiro e também inspirou minha prática docente.

À amiga e parceira de labuta Iranir Andrade, que me apoiou e ajudou no momento em que precisei escrever, desde o texto da qualificação, e não titubeou em ficar sobrecarregada de tarefas em determinados momentos para eu poder me dedicar a escrita da tese.

Ao Izaias Loureiro, por incondicionalmente sempre oferecer um apoio amigo quando necessário e nunca medir esforços em me ajudar sempre que precisei.

Ao André Lins, que na reta final me substituiu na realização das atividades acadêmicas, para que eu pudesse me dedicar a escrita da tese.

Aos meus amigos do GEPES, com quem compartilhei angústias e momentos de descontração, em especial ao Laurimar, João Ribeiro, Tarcísio, Ana Paula, Tayanne, Leila, Eduardo, Claudio, Giselle e Dayse.

Aos amigos do GEMTE, que tive o prazer de conhecer e que me acolheram de braços abertos, em especial André Guimarães, Ilma, André Lins, Diana e Antonia, e juntos dividimos projetos, trabalhos e acima de tudo uma sincera amizade.

Aos alunos da UEAP com quem tive o prazer de conviver e que foram muito carinhosos comigo, em especial aos da turma 14.1 principalmente, pela compreensão que tiveram no momento final da escrita da tese, sempre oferecendo uma palavra de conforto e incentivo. Minha história acadêmica de 2016 até os dias presentes se misturam com a deles em muitos aspectos e ficarão sempre guardados em minha memória e coração.

“É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se se quer transformá-lo. Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade”.

Antônio Gramsci

RESUMO

NOVAIS, Valéria Silva de Moraes. **Implicações do Plano de Ações Articuladas na gestão escolar do Município de Belém.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

O objeto desta investigação é a área Gestão Democrática presente no Plano de Ações Articuladas – PAR do município de Belém, no período de 2007 a 2014. Este trabalho teve por objetivo analisar se as ações e estratégias adotadas no PAR contribuíram para a gestão democrática de quatro escolas municipais a partir da análise de três indicadores: 1) eleição para direção escolar; 2) existência e funcionamento dos Conselhos Escolares; e 3) existência e participação na elaboração do Projeto Pedagógico – PP. A realidade atual da gestão educacional e da gestão escolar demonstra o prevaletimento de um modelo gerencial que visa se articular ao princípio constitucional de gestão democrática, princípio esse propalado pelos diferentes programas e ações da política educacional brasileira dos últimos anos. No entanto, a essência da gestão democrática, que historicamente primou pela socialização do poder e pela priorização da vontade da maioria, conflita com a atual fase da sociedade capitalista. Nessa direção, a tese que norteia esta pesquisa é a de que a gestão democrática tem se configurado num instrumento formal de conciliação de classes, estimulado por indicadores, metas e ações que não incentivam a socialização do poder e que, estrategicamente, vêm implicando na perda de seu caráter subversivo. O referencial teórico-metodológico pautou-se em aproximações com o método materialista histórico e dialético, articulando as categorias contradição, totalidade e mediação às categorias do objeto de estudo: autonomia, descentralização e participação. A coleta de dados utilizou-se de documentos oficiais e realizamos entrevistas com quinze sujeitos. Os resultados da pesquisa apontaram que o processo de elaboração do PAR não contou com a participação das escolas e limitou-se a uma equipe selecionada no âmbito da SEMEC. No tocante à gestão democrática incentivada a partir do PAR, está direcionada ao prevaletimento de uma lógica gerencial de gestão e fortalecendo a instrumentalização dos elementos que a compõem. A pesquisa evidenciou que: a) a escolha de diretores tem sido prioritariamente por indicação política ou por processo misto (prova técnica e eleição); b) a maioria das escolas da rede possui Conselhos Escolares, no entanto, esses espaços têm centrado sua função na prestação de contas; c) a maioria das escolas possui o seu Projeto Pedagógico, no entanto, há imprecisão nas informações quanto à forma de elaboração. Quanto às escolas investigadas, as entrevistas apontaram a existência de: a) práticas autoritárias e patrimoniais nas relações sociais dessas unidades; b) existência de Conselhos Escolares que não funcionam adequadamente; c) PP atualizado nas quatro escolas, entretanto esse documento se limitara à participação da coordenação pedagógica. Em síntese, concluímos que os PARs de Belém pouco contribuíram para as práticas de gestão nas escolas e não estimularam a democratização da gestão, predominando principalmente dois modelos de gestão escolar: o gerencial e o patrimonial.

Palavras-chave: Gestão escolar; Plano de Ações Articuladas; Município de Belém.

ABSTRACT

NOVAIS, Valéria Silva de Moraes. **Implications of the Articulated Action Plan in the school management of the City of Belém.** 2017. Thesis (Doctorate degree in Education) – Federal University of Pará, Belém, 2017.

The object of this investigation is the area of Democratic Management present in the Plan of Articulated Actions of the city of Belém, from 2007 to 2014. The objective of this study was to analyze if the actions and strategies adopted in the PAR contributed to the democratic management of four municipal schools based on the analysis of three indicators: 1) election for school management, 2) existence and functioning of School Councils, and 3) existence and participation in the elaboration of the Pedagogical Project. The current reality of educational management and school management demonstrates the prevalence of a managerial model aimed at articulating the constitutional principle of democratic management, a principle that has been promoted by the different programs and actions of Brazilian educational policy in recent years. However, the essence of democratic management, which historically preceded by the socialization of power and the prioritization of the will of the majority, conflict with the current phase of capitalist society. In this direction, the thesis that guides this research is that the democratic management has been configured in a formal instrument of class conciliation, stimulated by indicators, goals and actions that do not encourage the socialization of power, and that, strategically, loss of its subversive character. The theoretical-methodological referential was based on approaches with the historical and dialectical materialist method, articulating the categories contradiction, totality and mediation to the categories of the object of study autonomy, decentralization and participation. The data collection was done using official documents and we conducted interviews with fifteen subjects. The results of the research, pointed out that the process of elaborating the PAR did not count on the participation of the schools and was limited to a selected team within the ambit of the SEMEC. With regard to the democratic management encouraged by the PAR, it is directed to the prevailing management logic and strengthening the instrumentalization of the elements that make it up. The research evidenced that: a) the choice of directors has been by political indication or by mixed process (technical test and election); b) most of the schools have school councils; however, these spaces have focused their role on accountability; c) most schools have their pedagogical project, however, there is imprecision in the information as to the way of elaboration. Regarding the schools investigated, the interviews pointed out the existence of: a) authoritarian and patrimonial practices in the social relations of these units; b) the existence of school councils that do not function properly; c) PP updated in the four schools, however they were limited to the participation of pedagogical coordination. In summary, we conclude that the PAR's of Belém contributed little to the management practices in schools and did not stimulate the democratization of management, predominating mainly two models of school management: managerial and patrimonial.

Keywords: School management; Plan of Articulated Actions; City of Belém.

RESUMEN

NOVAIS, Valéria Silva de Moraes. **Implicaciones del Plan de Acciones Articuladas en la gestión escolar del Municipio de Belém.** 2017. Tesis (Doctorado en Educación) - Universidad Federal de Pará, Belém, 2017.

El objeto de esta investigación es el área Gestión Democrática presente en el Plan de Acciones Articuladas del municipio de Belém, en el período de 2007 a 2014. Este trabajo tuvo por objetivo analizar si las acciones y estrategias adoptadas en el PAR contribuyeron a la gestión democrática de cuatro escuelas municipales a partir del análisis de tres indicadores: 1) la elección para la dirección escolar, 2) la existencia y el funcionamiento de los Consejos Escolares y 3) la existencia y participación en la elaboración del Proyecto Pedagógico. La realidad actual de la gestión educativa y de la gestión escolar demuestra el predominio de un modelo gerencial que pretende articularse al principio constitucional de gestión democrática, principio que propalado por los diferentes programas y acciones de la política educativa brasileña de los últimos años. Sin embargo, la esencia de la gestión democrática, que históricamente primó por la socialización del poder y la priorización de la voluntad de la mayoría, están en conflicto con la actual fase de la sociedad capitalista. En esa dirección, la tesis que orienta esta investigación es que la gestión democrática se ha configurado en un instrumento formal de conciliación de clases, estimulado por indicadores, metas y acciones que no incentivan la socialización del poder, y que, estratégicamente, viene implicando en la pérdida de su carácter subversivo. El referencial teórico-metodológico se basó en aproximaciones con el método materialista histórico y dialéctico, articulando las categorías contradicción, totalidad y mediación a las categorías del objeto de estudio autonomía, descentralización y participación. La recolección de datos se utilizó de documentos oficiales y realizamos entrevistas con quince sujetos. Los resultados de la investigación, apuntaron que el proceso de elaboración del PAR no contó con la participación de las escuelas y se limitó, a un equipo seleccionado en el marco de la SEMEC. En cuanto a la gestión democrática que se incentiva desde el PAR, está dirigida al predominio de una lógica gerencial de gestión y fortaleciendo la instrumentalización de los elementos que la componen. La investigación evidenció que: a) la elección de directores ha sido prioritariamente por indicación política o por proceso mixto (prueba técnica y elección); b) la mayoría de las escuelas de la red poseen consejos escolares, sin embargo, estos espacios han centrado su función en la rendición de cuentas; c) la mayoría de las escuelas tienen su proyecto pedagógico, sin embargo, hay imprecisión en las informaciones cuanto la forma de elaboración. En cuanto a las escuelas investigadas, las entrevistas señalaron la existencia de: a) prácticas autoritarias y patrimoniales en las relaciones sociales de esas unidades; b) la existencia de consejos escolares que no funcionan adecuadamente; c) PP actualizado en las cuatro escuelas, no obstante los mismos se limitaron a la participación de la coordinación pedagógica. En resumen, concluimos que los PAR's de Belém poco contribuyeron a las prácticas de gestión en las escuelas y no estimularon la democratización de la gestión, predominando principalmente dos modelos de gestión escolar: el gerencial y el patrimonial.

Palabras clave: Gestión escolar; Plan de Acción Articulada; Municipio de Belém.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo dos indicadores da Área Gestão Democrática que se mantiveram nos PAR's 2007-2010 e 2011-2014	24
Tabela 2 - Principais temáticas investigadas nas dissertações	26
Tabela 3 - A Escada de participação cidadã de Arnstein	105
Tabela 4 – IDEB alcançado e metas projetadas para o município de Belém – 2007/2015	152
Tabela 5 – IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF A – 2007/2015	153
Tabela 6 - IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF B – 2007/2015	154
Tabela 7 - IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF C – 2007/2015	155
Tabela 8 - IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF D – 2007/2015	156

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Tipos de descentralização, quanto sua função	100
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produções acadêmicas que discutem o PAR e a gestão educacional, por tipo e ano	25
Gráfico 2 - Principais temáticas identificadas nas teses	27

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - A Gestão Democrática nos documentos do PNE proposta da sociedade civil e o atual PNE (lei n. 13.005/2014)	66
Quadro 2 – Resoluções aprovadas no CME, no período de 2005 a 2017	114
Quadro 3 - Comparativo das atribuições do Conselho Escolar da Rede Municipal de Educação de Belém	115
Quadro 4 - Comparativo dos indicadores da área Gestão Democrática nos PAR 2007/2010 e 2011/2014	118
Quadro 5 - Síntese do diagnóstico do PAR no município de Belém para o indicador “Critério para eleição de diretor” – 2007-2010 e 2011-2014	127
Quadro 6 - Síntese do diagnóstico do PAR no município de Belém para o indicador “Existência e Funcionamento do CE” – 2007-2010 e 2011-2014	133
Quadro 7 - Síntese do diagnóstico do PAR no município de Belém para o indicador “Existência e participação no PP” – 2007-2010 e 2011-2014	142
Quadro 8 - Informações sobre os gestores entrevistados	159
Quadro 9 - Informações sobre os CE entrevistados	181

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP	Amapá
BA	Bahia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Conselho Escolar
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PA	Pará
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Projeto Pedagógico
PPP	Projeto Político Pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação do Município de Belém

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A GESTÃO GERENCIAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS.....	42
1.1 – Incursões sobre a democracia numa sociedade capitalista	42
1.2 – Os modelos de gestão adotadas nas políticas educacionais, a partir de 1990.....	51
1.3 – A gestão democrática na educação pública: entre avanços e retrocessos.....	61
1.4 - A gestão educacional e o Plano de Ações Articuladas: implicações para a gestão democrática da escola pública	72
2. AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ENQUANTO PRECEITOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	78
2.1 - Os preceitos democráticos no sistema federativo brasileiro.....	79
2.2– A autonomia para tomada de decisões: história e características	88
2.3 - A descentralização do poder: implicações na gestão democrática.....	95
2.4 - A participação social coletiva no Estado de Direito Democrático.....	101
3. O MODELO DE GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE BELÉM E SUA RELAÇÃO COM O PAR	109
3.1 - Incursões legais sobre a concepção de gestão democrática na política educacional do município de Belém.....	110
3.2 - A concepção de gestão democrática no processo de elaboração e acompanhamento do PAR de Belém/PA.....	118
3.3 - Panorama dos instrumentos democráticos no diagnóstico do PAR de Belém/PA: a eleição de diretor, o conselho escolar e o projeto pedagógico ...	122
3.4 - Os indicadores da Área Gestão Democrática do município de Belém nas falas dos sujeitos entrevistados	144
4. O MODELO DE GESTÃO NAS ESCOLAS INVESTIGADAS DA REDE MUNICIPAL DE BELÉM	

	151
4.1 – Caracterização das escolas investigadas	152
4.2 – A prática de gestão nas escolas municipais: concepções evidenciadas	157
4.3 - O PAR e sua contribuição para a gestão nas escolas	179
CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS	218
APÊNDICES	

INTRODUÇÃO

Esta tese teve sua motivação inicial a partir do desenvolvimento da pesquisa interinstitucional intitulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”, no qual estivemos inserida desde 2013, e que visou analisar a implantação do PAR enquanto uma política pública no contexto das atuais políticas educacionais e cujo objetivo central foi avaliar os resultados da implementação do PAR em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no que se refere à gestão educacional, à formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, às práticas pedagógicas e à avaliação, à infraestrutura e aos recursos pedagógicos, no período de 2007 a 2011.

Tal pesquisa envolveu cinco municípios dos estados referidos. No Pará, os municípios selecionados para compor a investigação foram: Altamira, Belém, Barcarena, Cametá e Castanhal, e a pesquisa focou suas análises no primeiro PAR desses municípios, sendo que os instrumentos de coleta de dados foram os documentos relacionados ao plano e entrevistas com sujeitos pertencentes à Secretaria Municipal de Educação – SEMEC de Belém, e não foram realizadas discussões acerca da articulação das ações do plano com o contexto das escolas da rede de ensino.

Acrescentamos, ainda, como motivação pessoal, nossa atuação como Coordenadora pedagógica em uma das escolas da rede municipal de ensino de Belém (no período de 2012 a 2016), que oportunizou conhecer e questionar as dificuldades enfrentadas pelas escolas municipais em oferecer uma educação minimamente de qualidade, frente aos limitados recursos que não garantem a estrutura e as condições necessárias para tal ação, contrapondo-se a um conjunto de estratégias que foram criadas nas últimas décadas e que constituem a atual política educacional materializada em diversificados planos e programas que vêm demonstrando a incapacidade de lidar com os problemas da educação.

À medida em que a pesquisa supracitada desvelava situações que divergiam com a realidade vivenciada na escola em que atuava, mais clara, urgente e necessária se fazia uma investigação mais minuciosa sobre o fenômeno que nos propomos, e que também orientou a escolha dos indicadores que compuseram esta pesquisa. Empiricamente, as observações que desenvolvemos sobre a gestão educacional no

município de Belém/PA, ao longo do período em que estivemos em efetivo exercício, evidenciaram um incentivo a uma perspectiva de gerenciamento participativo e um distanciamento de uma concepção radical de gestão democrática que caminhe na direção da socialização do poder e do prevaletimento da vontade popular, haja vista que predomina na rede um quadro de diretores indicados politicamente, Conselhos Escolares que existem formalmente, mas não atuam concretamente, assim como tantos outros aspectos que carecem de investigação e análise à luz de um referencial teórico que possibilite a abstração necessária para compreensão da realidade desse município.

O princípio da gestão democrática, antes de ser uma área do PAR, foi estabelecido na CF de 1988 como orientador da gestão pública brasileira, que inclusive se articula com o modelo de Estado de Direito Democrático adotado pelo Brasil e se constitui numa inspiração para práticas sociais que preservem e estimulem a socialização do poder, a coletividade e manifeste a vontade da maioria.

No caso da gestão educacional, o princípio democrático está também estabelecido na Lei n. 9.394/96 e ratificado em outros dispositivos que orientam a política educacional vigente. Nessa perspectiva, é importante enfatizar que a gestão educacional é uma construção histórica revestida de contradições e de diversos interesses políticos e, portanto, está articulada, e/ou subordinada, aos movimentos e mudanças do sistema econômico e às políticas do Estado e, por isso, inevitavelmente, reflete os posicionamentos dos gestores que a assumem (CHAVES et al., 2014).

Logo, a gestão educacional, constituída a partir da organização dos sistemas de ensino nas diferentes esferas de governo, tem sido um dos desafios há décadas no que tange ao seu processo de democratização, e muitos mecanismos regulamentares já foram criados para implementar os princípios democráticos nos sistemas de ensino e nas escolas, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano de Desenvolvimento da Educação, bem como outras legislações que regem as políticas vigentes e trazem em seu bojo o discurso da gestão democrática.

Os desafios e entraves para implementar uma gestão educacional democrática foram e continuam sendo analisados intensamente, e há uma extensa produção bibliográfica sobre o assunto, assim como foco de análise em periódicos e mesmo entidades sociais que estudam, denunciam e se mobilizam em defesa da concreta democratização da gestão. Alguns autores ganham destaque pela grande

contribuição para tal discussão, como Vitor Paro (1987, 1999, 2001, 2003), Dermeval Saviani (2007, 2010), Carlos Jamil Cury (2005), entre tantos outros que inclusive compõem o referencial teórico desta tese.

Nos últimos anos da década de 2000, a discussão acerca da gestão educacional e da priorização de uma orientação gerencialista de cunho estratégico possibilitou o aquecimento nos debates sobre o princípio da gestão democrática, principalmente para escolas públicas, exatamente porque traz em seu bojo um forte cunho regulatório, evidenciado nas ações desenvolvidas no contexto educacional e que se configura numa contradição para efetivação de uma gestão concretamente democrática.

Shiroma (2002) destaca que a atual perspectiva gerencialista é fundamentada essencialmente mediante indicadores de referência, portanto, pautada em demonstrar resultados, estabelecer metas a serem alcançadas, definir e controlar ações focalizadas e no estabelecimento de ajustes reguladores que se fizerem necessários.

Compreendemos que a lógica gerencialista adotada na gestão pública (pois não está limitada à gestão educacional) está articulada a um projeto de sociabilidade influenciado pelas mudanças político-econômicas, ocasionadas pela atual fase de desenvolvimento capitalista, imprimindo esforços em difundir a redução do papel do Estado em oferecer políticas sociais e transferi-las para o setor privado ou público não-estatal¹, conforme estabelecido pela Reforma do Aparelho do Estado de 1995,

Acrescenta-se a ingerência dos organismos multilaterais internacionais em incentivar as mudanças na gestão da educação brasileira, mediante diferentes orientações apontadas nos documentos difundidos por eles, com destaque para o Banco Mundial, que defende a desresponsabilização do Estado no oferecimento de políticas sociais e a ampliação da atuação do setor privado na oferta dos serviços sociais, inclusive com a destinação direta e/ou indireta de recursos públicos para esse fim.

As alterações na gestão pública brasileira e o alinhamento às orientações/determinações internacionais estão consonantes com o projeto neoliberal, que defende a priorização da estabilidade monetária, mediante constante disciplina orçamentária e redução de gastos com as políticas sociais. Para o alcance dessa estabilidade, prega-se um rigoroso equilíbrio fiscal a partir da constante política

¹ Com a Reforma do Estado (1995), foi criado o setor público não-estatal, caracterizado como o espaço de atendimento de um bem público, mas sem o gerenciamento direto do Estado.

de ajuste fiscal, que implica diretamente na educação pública brasileira (ANDERSON, 1995).

Na efetivação das políticas educacionais que incentivam a melhoria da educação, especialmente sob o viés do planejamento estratégico da gestão educacional, o Plano de Ações Articuladas – PAR, criado pelo Decreto n. 6.094/2007, vem se constituindo como principal mediação integradora do projeto de sociabilidade capitalista e, conseqüentemente, ultrapassa a mera perspectiva de viabilizar o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e instituir as 28 diretrizes do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação – PMCTE, conforme estabelece o decreto.

É necessário destacar que o PDE trouxe em seu cerne a predominância de duas principais características assumidas pelo Estado após as transformações decorridas da Reforma do Estado, que são as suas funções de avaliador e de regulador (KRAWCZYK, 2008). Para Barroso, o papel da regulação tem como finalidade:

reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controle direto e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. A referência a um “Estado regulador” pressupõe, nesta perspectiva, o reconhecimento e a existência de unidades autónomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui, como sublinha Demailly (2001) falando do caso francês, de um quadro normativo baseado na “obrigação de meios” para um outro, baseado na “obrigação de resultados” (2005, p.732).

Já a função avaliadora do Estado brasileiro é estabelecida no Decreto nº 6.094/2007, pela centralidade que o Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB assume ao ser considerado o parâmetro de aferição da qualidade da educação básica e verificador do cumprimento das diretrizes do PMCTE, conforme expressa o artigo 3º do decreto supracitado:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007).

As funções assumidas pelo Estado brasileiro nos últimos anos contribuem para a transferência da responsabilização da qualidade da educação aos entes federados, e ainda se constituem em estratégias que fortalecem a desresponsabilização do Estado na oferta da educação pública, o que, inevitavelmente, contribui para o equilíbrio fiscal e a possibilidade de canalizar mais recursos públicos para outros fins, como o pagamento da dívida externa. Nessa direção, é interessante citar Camini, ao destacar:

As diretrizes decretadas pelo poder central e assumida pelos entes federados que aderirem ao Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação invadem a sua esfera de gestão, operando de modo a atingi-los em sua autonomia e podem ser compreendidas também como uma forma de indução e responsabilização dos entes federados por um conjunto de medidas a serem adotadas para melhorar a qualidade do ensino, as quais foram pensadas e articuladas externamente (2009, p.149).

O princípio da gestão democrática sob a lógica gerencial assume características essencialmente regulatórias, em que se busca ampliação da participação social, mas direcionada ao controle social dos recursos públicos e da eficiência e eficácia da gestão. Em outras palavras, a gestão democrática, paulatinamente, vem convertendo-se e/ou sinonimizando a existência de instrumentos concretos de acompanhamento, controle e fiscalização com prevalectimento de competência técnica para desenvolver a gestão pública.

É crescente o distanciamento de uma concepção de gestão democrática pública preocupada em romper com práticas historicamente autoritárias e patrimonialistas de gestão e a defesa da socialização do poder que possibilite a participação da sociedade na formulação e nas tomadas de decisões. Tais características estiveram presentes nas discussões sobre a real essência da democracia desde a Grécia antiga e atualmente se constituem como um conteúdo de resistência, que, para demarcar posição, os movimentos sociais vêm chamando de radicalização da democracia.

É importante ressaltar ainda que vários autores defendem a incompatibilidade de uma democracia em sentido radical com os interesses do sistema capitalista, que

não lhes interessa a socialização do poder, pois para sua existência precisam manter a desigualdade econômica e social, a subordinação, perspectivas limitadas e tendenciosas de autonomia e participação e a defesa de uma igualdade formal de direitos. Coutinho (1979, 2002, 2008), Wood (2007, 2011), Fávero e Semeraro (2002), Hora (2002), entre outros, compartilham dessa concepção.

Fato é que gestão democrática na gestão pública, especialmente na educação pública, tem sido adotada recorrentemente nos discursos oficiais e nos programas do Ministério da Educação. Vale acrescentar que há diversas especificidades sobre a temática que se articula com as determinantes de cada estado ou município, que confere à discussão particularidades que são estudadas caso a caso.

A adesão ao Plano de Ações Articuladas, de fato, vem incentivando uma visão de gestão operacional e formal, o que comprova as fragilidades de democratização da gestão apontadas nas dissertações e tese já mencionadas, o que comumente é difundido como gestão democrática, em que explicitamente prevalecem os elementos gerenciais defendidos pela atual tendência neoliberal. Cabe destacar que o PAR propicia um modelo de planejamento e gerenciamento da educação pública que prioriza aspectos técnicos, formais e fechados que impactam diretamente com a perspectiva de coletividade, autonomia e descentralização do poder, que são a base de uma gestão democrática.

A concepção estratégica e técnica do PAR está dividida em dimensões de análises, que possibilitam uma totalidade do diagnóstico a ser realizado pelos entes federados, e contempla: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada uma dessas dimensões conta com indicadores definidos pelo MEC e, na fase diagnóstica, recebe uma pontuação que refletirá a situação de onde será gerada a ação e as estratégias a serem desenvolvidas pelos entes federados. As pontuações a serem recebidas são: “1 – quando apresenta uma situação crítica; 2 – quando aponta para uma situação insuficiente; 3 – quando apresenta uma situação satisfatória; e 4 – quando aponta para uma situação positiva” (MEC, 2011).

Ao se considerar a gravidade das implicações nesse possível processo de conformação pela via técnica e estratégica, a gestão democrática assume centralidade, pois norteia a construção político-ideológica de uma educação pública e a organização do sistema educacional (municipal ou estadual) das escolas públicas

pautada em preceitos constitutivos que precisam que sejam materializados ou não é democrática, tais como: participação, autonomia e descentralização. Tais preceitos também se configuram como elementos estruturantes de um Estado Democrático de Direito e permeiam o princípio federativo baseado no compartilhamento das tomadas de decisões, bem como são indispensáveis para o regime de colaboração, conforme modelo federativo constitucionalmente estabelecido.

No final do período de execução do primeiro PAR², o MEC lançou um documento para elaboração do plano seguinte. Nessa direção, a gestão educacional no âmbito do PAR 2007-2010 delimitava as seguintes áreas para análise situacional: Gestão democrática; Desenvolvimento da educação básica; Comunicação com a sociedade; Suficiência e estabilidade da equipe escolar e Gestão de finanças. Para o PAR 2011-2014, o documento lançado descrevia as seguintes áreas: Gestão democrática; Gestão de pessoas; Conhecimento e utilização de informações; Gestão de Finanças; e Comunicação e interação com a sociedade. Para cada área, são elencados indicadores que deverão ser pontuados e permitirão uma visualização da gestão desenvolvida por um determinado ente federado.

No Apêndice 1, estabelecemos um comparativo dos indicadores nos documentos dos PAR 2007/2010 e 2011/2014. Após uma análise deste, é possível perceber que o PAR 2011/2014 é mais abrangente no levantamento situacional, pois apresenta indicadores que não haviam sido contemplados no primeiro documento do PAR, e outros indicadores apenas foram deslocados para outras áreas. É importante mencionar que os indicadores referências baseadas em resultados foram ampliados com o PAR 2011/2014, principalmente no tocante à área “Conhecimento e utilização de informações”, haja vista que todos os seus indicadores não haviam sido contemplados no plano anterior.

No município de Belém, é possível identificar que algumas ações estabelecidas no primeiro documento ainda não foram realizadas ou não constam nos documentos. Para visualizar melhor tal dinâmica, a Tabela 1 apresenta um comparativo das evoluções ou involuções entre as pontuações dos indicadores da área Gestão Democrática (mantidos nos dois PARs).

² Atualmente, os entes federados que aceitaram o termo de compromisso estão desenvolvendo seu terceiro PAR, que contempla o período de 2015 a 2018 (o primeiro foi desenvolvido no período de 2007 a 2010, e o segundo, de 2011 a 2014). O terceiro PAR já vem sendo discutido dentro de uma comissão específica na Secretaria de Educação de Belém.

TABELA 1 – Comparativo dos indicadores da Área Gestão Democrática que se mantiveram nos PARs do município de Belém, 2007-2010 e 2011-2014

Indicadores	Pontuação	
	2007	2011
Existência de Conselhos Escolares	3	3
Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação	4	4
Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar	4	N/C
Existência de Projeto Pedagógico nas escolas	3	3
Critérios para escolha da Direção Escolar ¹	3	N/C
Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação	1	1
Estágio probatório efetivando os professores ¹	3	N/C
Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar ¹	3	N/C
Plano de Carreira para o Magistério ¹	3	N/C
Composição e atuação do Conselho do FUNDEB	N/P	N/C
Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso	N/P	1

Fonte: Plano de Ações Articuladas do município de Belém.

Notas: N/C – não consta esse indicador no documento do PAR.

N/P – não pertencia ao conjunto de indicadores desse PAR.

¹ Mudou de área no II PAR.

Em Belém, dos dados disponíveis, três indicadores mantiveram a mesma pontuação, um diminuiu a pontuação, e seis não permitiram estabelecer análise por não constar nos dois documentos do PAR. Além disso, quatro indicadores foram remanejados para a área Gestão de Pessoas no II PAR – Critérios para eleição de diretores, Estágio probatório, Plano de carreira do magistério e Plano de carreira dos profissionais de apoio escolar –, e dois indicadores foram criados a partir de 2011, que são Composição e atuação do Conselho do FUNDEB e Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

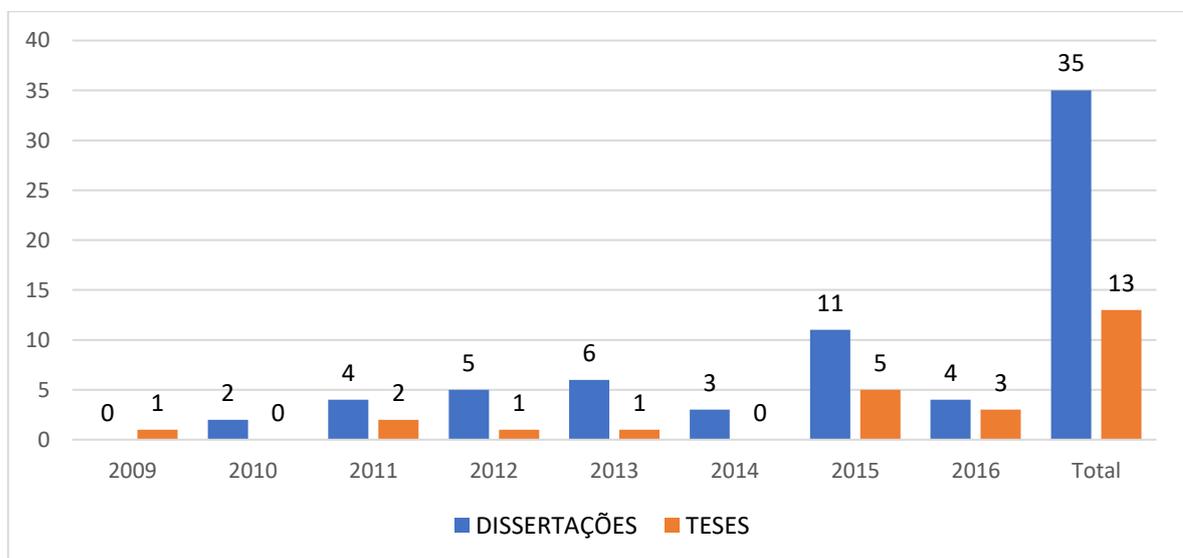
O que chama atenção nos dados expostos anteriormente é que a maioria dos indicadores deixou de ser apresentada na fase de diagnóstico da realidade, o que dificulta sobremaneira a possibilidade de se pensar em ações que visem uma política educacional integrada para uma determinada conjuntura, e essa integração é um elemento indispensável para se pensar a qualidade da educação que, de fato, propicie superação das dificuldades existentes e a histórica fragmentação das ações educacionais.

O fato evidenciado parece demonstrar uma fragilidade dos entes federados em diagnosticar e desenvolver o planejamento estratégico que o PAR exige ou, como destacou Krawczyk,

Essa forma de conceber a construção de estratégias político-educacionais, que começa com a elaboração de um diagnóstico para identificar os principais problemas e conclui com a definição de ações institucionais, já vem sendo ensaiada a pelo menos uma década. Acumulam-se “diagnósticos” que servem mais para cumprir burocraticamente a condição estipulada para o recebimento de recursos financeiros do poder público do que para orientar as ações e encontrar saída (2008, p.808).

Na busca por estabelecer um panorama da realidade concreta em diferentes contextos, bem como mapear as investigações realizadas que se debruçaram sobre a relação do PAR e a gestão educacional³, tendo como base a análise da produção acadêmica, realizamos levantamento no Banco de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e encontramos 48 produções, entre dissertações e teses, que tratavam desse assunto, conforme mostra o Gráfico 1.⁴

GRÁFICO 1 – Produções acadêmicas que discutem o PAR e a gestão educacional, por tipo de produto e ano



Fonte: Banco de Teses da CAPES, elaboração própria (acesso em 12 abr 2017).

³ Para este trabalho, focamos nossas análises nas produções que discutem a relação entre a Gestão educacional e o PAR, pois há milhares de dissertações e teses que discutem diferentes aspectos da gestão educacional, bem como várias produções que articulam o PAR com outros temas, como formação de professores, prática pedagógica, educação especial, entre outros.

⁴ O Gráfico 1 apresenta os dados a partir de 2009, pois foi o ano de início das produções existentes na plataforma.

O gráfico mostra uma crescente produção acadêmica que se propôs a analisar o PAR e suas intercorrências na gestão educacional, com destaque para o ano de 2015, que apresentou o maior quantitativo de dissertações e teses. Percebemos também que as discussões acerca dessa temática vêm principalmente das dissertações de mestrado,

De modo geral, encontramos 35 dissertações com temáticas centrais bastante variadas. Entretanto, as análises na implementação do PAR, a partir de estudos que consideraram a realidade de determinados municípios de Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Espírito Santo, Bahia e Pará estiveram presentes em 15 dissertações. Na Tabela 2, apresentamos as principais temáticas investigadas e o seu respectivo quantitativo de dissertações.

TABELA 2 – Principais temáticas investigadas nas dissertações

TEMÁTICA	QUANTIDADE
Comitê local do compromisso e a mobilização social	1
Autonomia municipal	1
Implementação e/ou elaboração do PAR	15
Conselho Municipal de Educação e o PAR	2
Conselhos Escolares e o PAR	1
Concepções de Gestão	2
Projeto Político-Pedagógico e o PAR	1
Cooperação técnica e financeira entre MEC e município	1
Concepções de qualidade da educação	2
Gestão das ações pedagógicas e o PAR	1
Público e privado e o PAR	1
Gestão democrática	4
Planejamento e o PAR	1
Direção escolar e o PAR	2
TOTAL	35

Fonte: Banco de Teses da CAPES, elaboração própria (acesso em 12 abr 2017).

No tocante às teses de doutorado, das 13 produções identificadas, também há uma variedade de temáticas analisadas, com destaque para a investigação sobre a implementação ou a implantação do PAR em determinados municípios do Pará, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul que se fizeram presentes em 4 teses. No Gráfico 2, destacamos as temáticas e os quantitativos das produções identificadas.

GRÁFICO 2 – Principais temáticas identificadas nas teses



Fonte: Banco de Teses da CAPES, elaboração própria (acesso em 12 abr 2017)

Diante desse panorama das produções científicas, é possível perceber a amplitude de discussões que o PAR vem gerando no contexto da política educacional e como tantos aspectos que o norteiam ainda precisam ser mais explorados, haja vista que são quatro as dimensões contempladas nesse plano, e poucas foram investigadas nas dissertações e teses.

Ao analisarmos as dissertações e teses encontradas no Banco de Teses que tratem especificamente sobre a gestão democrática e sua relação com o PAR, encontramos 4 dissertações e uma tese, que apresentaram as particularidades de municípios do Rio Grande do Sul, Amapá, Bahia e Pará e detiveram-se em aspectos diferentes da relação entre a gestão democrática e o PAR.

A tese de Helo (2016), ao analisar as contradições nas políticas de gestão da educação contidas no PAR, centrou sua discussão nas implicações da democratização da gestão em duas escolas públicas de Porto Alegre/RS e constatou que há manutenção de estruturas democráticas na escola convivendo de forma híbrida com a gestão gerencial. Entretanto, considera que a gestão da educação no Brasil está em construção e em disputa e apresentando elementos contraditórios que convivem no interior das instituições de ensino, num movimento que ora permite o alargamento da participação das comunidades escolares, ora deixa de fazê-lo e que acarreta na abertura do mercado adentrar com seus produtos e naturalizar a relação público-privado.

A dissertação de Souza (2015) procurou esclarecer se a implementação do PAR trouxe avanços na democratização da gestão educacional em Altamira-PA, analisando para isso as implicações para a gestão educacional no período de 2007 a 2012, a partir dos seguintes indicadores presentes no PAR: o funcionamento dos conselhos (Conselhos Escolares, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar), o provimento do cargo de diretores e a construção do Plano Municipal de Educação (PME).

De modo geral, Souza (2015) evidenciou que é bastante frágil o processo de democratização da gestão da educação em Altamira, no que tange aos aspectos analisados que revelam avanços e retrocessos na gestão democrática, pois há: a existência de todos os conselhos de controle e acompanhamento social; o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, entretanto o autor destaca que não se consegue coordenar as discussões em torno da política educacional do município; há também pouca participação nos Conselhos Escolares, além de ainda não existir o Plano Municipal de Educação.

Cezar (2015) abordou em sua dissertação a gestão da educação tendo como ponto de análise as orientações e implicações do PAR para definição e desenvolvimento da política educacional municipal de Serrinha/BA. Procurou estabelecer as discussões sobre conceitos como descentralização, participação e autonomia e centrou-se nas diferentes percepções dos atores sociais para compreender a gestão democrática no processo de implementação do PAR nesse município.

A partir dos dados coletados, Cezar (2015) destacou que houve fragilidades para a superação do centralismo e controle, os quais são característicos de uma gestão por resultados. Ressaltou ainda que a adoção desse modelo de gestão no sistema de ensino provocou restrições em muitos aspectos a possibilidade da gestão da educação municipal, principalmente no que tange a colaboração dos vários segmentos sociais, em efetivar a gestão democrática.

Já Nogueira (2016) buscou investigar as implicações do PAR para a gestão educacional de Santana/AP, focando sua discussão nos seus efeitos gerados na democratização da gestão, elegendo seis indicadores de análises: Existência de Conselhos Escolares; Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; Critérios para escolha da Direção Escolar; e Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação.

As evidências apontadas por Nogueira (2016) mostraram a fragilidade da democratização da gestão educacional em Santana/AP, haja vista que os mecanismos que viabilizam a participação, a descentralização e a autonomia têm funcionado precariamente. Além disso, os critérios adotados de escolha de diretores excluem a participação da comunidade escolar e priorizam-se as práticas centralizadoras de nomeação. No tocante à gestão dos recursos financeiros da educação, esta é centralizada na prefeitura municipal, não permitindo o controle social por parte da população. A autora enfatiza ainda que, com o PAR, a gestão educacional assume nuances de gerencialismo.

Para Pereira (2016), as implicações do PAR na gestão da educação no município de Marabá foram o foco de sua discussão, por meio das análises dos indicadores de democratização: Existência e Funcionamento de Conselho Escolar – CE; Existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME); Existência e funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); Existência e funcionamento do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no período de 2007 a 2014.

Os resultados apresentados na dissertação de Pereira (2016) demonstram que o PAR em Marabá/PA pouco alterou o processo de democratização da gestão educacional, pois o critério de pontuação estabelecido apontava para condições satisfatórias. Entretanto, a análise dos indicadores de gestão democrática selecionados para compor a pesquisa evidenciou que os Conselhos Escolares, embora sejam importantes na organização da educação, também vêm assumindo características do modelo de gestão gerencial, com priorização no incentivo de um sistema de avaliação em larga escala, orientada pela indução ao cumprimento de metas do IDEB.

Diante do exposto até aqui, percebemos que a gestão democrática debatida nas dissertações e na tese supracitadas priorizaram a discussão a partir de uma visão que considera a coexistência de um modelo de gestão híbrido, no qual se estabelece a relação adotada entre a perspectiva gerencial e o princípio da gestão democrática. Além disso, nos diferentes *lócus* de investigação, a adesão ao PAR pouco contribuiu

para a democratização da gestão, tendo como parâmetros os instrumentos já destacados anteriormente.

Consideramos importante ampliar a discussão sobre a gestão democrática, analisando as particularidades assumidas na realidade concreta para sua efetivação enquanto princípio constitucional e sua inserção numa sociedade capitalista, que a nosso ver não possibilita a coexistência de dois ou mais modelos de gestão, mas, acima de tudo, a estratégica transformação da real essência democrática, que resulta na fragilidade e na limitada noção de democracia.

Acreditamos que os desvelamentos propostos nesta pesquisa visam essencialmente a contribuir para a compreensão de orientações político-ideológicas, limitações, fragilidades, avanços e retrocessos que permeiam o debate acerca da gestão da educação básica pública numa perspectiva de democratização, que, apesar de se contrapor, em sua essência, às bases de uma sociedade capitalista, nas últimas décadas, vem assumindo centralidade nos discursos das ações governamentais, e que está longe de garantir de fato sua efetivação se considerarmos a essência pensada a partir de uma sociabilidade socialista, que ultrapassa em muito a concepção de uma regra geral formal. Sob esse aspecto, é interessante citar Coutinho:

A democracia se reduz a regras formais, que, de resto, excluem explicitamente a ideias de soberania popular: se há eleições periódicas, se há mais de uma elite na disputa, se há um parlamento funcionando (...), se são mantidas tais aparências, então dizem que estamos num regime democrático (2002, p.20).

Diante do exposto, cabe questionarmos: **As ações e as estratégias adotadas com a implementação do PAR em Belém/PA, a partir dos indicadores da eleição para diretor, Conselhos Escolares e Projeto Pedagógico contribuem para a gestão democrática nas escolas?**

Desse questionamento, emergem algumas questões norteadoras:

- ✓ Quais as relações do contexto político-econômico e social se estabelecem na implementação do PAR para o processo de democratização da gestão educacional?
- ✓ Quais as relações do PAR para a construção da gestão democrática no contexto educacional do município de Belém/PA?

- ✓ Que ações e estratégias foram adotadas pelo município de Belém para incentivar a gestão democrática nas escolas?
- ✓ Que ações do PAR fomentam a gestão democrática a partir dos indicadores: Critério para eleição para diretor, existência e funcionamento dos Conselhos Escolares e existência e elaboração do Projeto Pedagógico?
- ✓ Como os preceitos da participação, autonomia e descentralização se articulam com as ações implementadas pelo PAR para construir a gestão democrática escolar em quatro escolas da rede de ensino de Belém/PA?

OBJETIVOS:

Na busca por analisar e responder aos questionamentos supracitados, propomos os seguintes objetivos:

Geral:

- ✓ Analisar se as ações e as estratégias adotadas com a implementação dos Planos de Ações Articuladas em Belém/PA, no período de 2007 a 2014, contribuem para a gestão democrática nas escolas a partir dos indicadores eleição para direção escolar, existência e funcionamento dos Conselhos Escolares e elaboração de Projeto Pedagógico.

Específicos:

- ✓ Analisar a concepção de gestão do Plano de Ações Articuladas, e sua relação com o contexto político-econômico adotado pelo Estado brasileiro nas políticas educacionais das duas últimas décadas;
- ✓ Caracterizar e analisar a área da gestão democrática nos Planos de Ações Articuladas do município de Belém, a partir dos indicadores: Eleição para direção escolar, Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares e participação na elaboração de Projeto Pedagógico;
- ✓ Analisar como se materializam as ações que incentivam os preceitos de autonomia, participação e descentralização no modelo de gestão desenvolvidas a partir do PAR de Belém/PA;

- ✓ Investigar as implicações das ações desenvolvidas no PAR, para fomentar a construção de uma gestão democrática, em quatro escolas da rede municipal de Belém, a partir dos indicadores selecionados.

HIPÓTESE DA PESQUISA:

Apesar dos avanços na discussão acerca da existência de uma gestão democrática a partir da criação de Conselhos Escolares, conselhos municipais de educação, entre outros mecanismos, a materialização de gestão efetivada nas escolas de Belém não está direcionada para uma gestão efetivamente democrática historicamente pensada, primeiro porque os princípios que a regem não podem se efetivar numa sociedade capitalista, logo, desigual e excludente e que caminha inversamente aos princípios fundamentais da democracia, pois uma política imposta de cima para baixo já se constitui enquanto uma contradição e um desvio do caminho de democratizar; segundo, porque a gestão concebida pela ideologia hegemônica capitalista (o que não exclui a escola de ser impregnada por ela) defende e propala, prioritariamente, a lógica gerencial na gestão de recursos, eficiência e eficácia da gestão da educação pública, que se sobrepõe aos preceitos de participação coletiva, autonomia na tomada de decisões e descentralização de poder.

Nessa direção, o princípio constitucional de uma gestão democrática visou atender as pressões sociais dos últimos anos, mas em sua materialidade ainda é esvaziado de discussão ou atuação política que caminhe para a socialização do poder. Esses estão direcionados para os aspectos técnico-operacionais e formais, para atendimentos das questões relacionadas a controle no recebimento de recursos e dos gastos, bem como nas atividades corriqueiras do cotidiano escolar.

Ao considerar que o PAR visa propor ações essencialmente técnicas e operacionais e as considera como possibilidade de garantia para uma gestão democrática, nossa **hipótese** é que o mesmo não consegue romper com os entraves para efetivação democrática, por ser uma política imposta, verticalizada e centralizada, mas principalmente por não fomentar a construção coletiva e a socialização do poder, apenas aponta indicadores técnicos e vazios de elementos democratizantes, e, nesse contexto, os preceitos democráticos são mascarados e/ou adotados para conciliar as pressões da sociedade civil ou para reduzi-los a mero discurso idealista.

Além disso, o modelo de gestão democrática que vem se materializando e sendo estimulado pelas políticas educacionais tem se constituído em uma estratégia do atual estágio capitalista que vem convertendo-se, de fato, em um princípio gerencial de gestão e limitado a aspectos formais e/ou instrumentais, tornando-o assim compatível com os ideais desse modelo de sociabilidade, retirando seu caráter subversivo que historicamente foi construído há século.

Portanto, defendemos que pensar em democratização da gestão da educação é considerá-la como instrumento de superação de “práticas cancerígenas” da nossa ordem social vigente (individualismo, desigualdades socioeconômicas, autoritarismo, patrimonialismo) mediante articulação de democracia, igualdade, autonomia e participação coletiva e não reduzidas em si, mas interrelacionadas com outros espaços públicos de efetivação de direitos.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Ao se discutir a política educacional vigente em nosso país e as implicações de determinados programas e ações nas orientações, nos avanços e nos retrocessos na educação pública, é indispensável refletir e analisar os condicionantes estruturais e relacionais que interferem nessa dinâmica, considerando inclusive sua construção histórica.

Nessa perspectiva, o Plano de Ações Articuladas e suas especificidades, enquanto um instrumento estratégico da política governamental dos últimos anos, precisam ser investigados a partir de um contexto histórico-político e social, haja vista que fatos isolados não explicam a realidade, pois esta é socialmente construída, em que o sujeito social interage com o fenômeno em tempo e espaço (CIAVATTA, 2001). Assim, é essencial entendê-lo como parte integrante de um projeto de desenvolvimento social da atual sociedade capitalista, que apresenta aspectos fenomênicos que compõem a totalidade social.

De acordo com Marx (2008), o melhor método é partir do real e do concreto, do que é de imediato assimilado pelo homem, partindo de bases reais da ação do homem e como se desenvolveram, pois partir do concreto é o método mais exato já que este

é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese,

como resultado, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, é o ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 2008, p.259).

Nessa direção, em nossas reflexões, estabelecemos os nexos existentes entre as influências do contexto internacional e o brasileiro, para compreender as determinações e os efeitos produzidos no fenômeno que nos propomos investigar.

Diante disso, entendemos que, na conjuntura internacional, as pressões de organismos internacionais e as implicações tanto na reestruturação global do sistema econômico capitalista quanto a busca por seu desenvolvimento e fortalecimento hegemônico por via de exigências e condicionantes, especialmente nas políticas sociais e educacionais, estruturaram o atual direcionamento da política educacional brasileira a partir da década de 1990, principalmente, e impactaram diretamente na educação básica. Tais determinantes devem ser analisados enquanto face dessa totalidade historicamente construída.

Na configuração do contexto brasileiro, a lógica da administração gerencial que vigora desde a reforma do aparelho estatal⁵ e a supremacia em desenvolver uma gestão focada em resultados eficazes e eficientes também precisa ser compreendida como uma construção do papel de um Estado regulador e avaliador e que aparentemente está ligado diretamente com a manutenção da governabilidade capitalista.

Por essa razão, é indispensável desvelar as condições materiais que agem nas relações sociais que foram sendo construídas na política educacional para a educação básica, nas últimas décadas, e, considerando que o método de investigação a ser adotado deve ter suas leis concretas e que permitam penetrar em toda a realidade, é indispensável partir da análise das categorias da contradição e da totalidade (LEFEBVRE, 1991).

A visão da totalidade dinâmica, cujo movimento resulta das relações contraditórias, e as mudanças geradas nesse movimento permeiam nossas análises, haja vista que, na aparência dos fatos (e que precisamos superar), a dinâmica política do Estado brasileiro vem interferindo na gestão democrática, instrumentalizando-a a

⁵ De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRE, a reformulação na função estatal “se deu devido aos modelos de desenvolvimento que os governos anteriores adotaram principalmente no que tange a função do Estado, logo, uma das formas de superá-la era reordenando o desempenho das funções da máquina estatal” (1995, p.06).

partir de compreensões que limitam os preceitos que a regem a um caráter mais formal e instrumental.

Ao concebermos a contradição dos fatos como elemento de análise do movimento para se conhecer o real e que possibilita a compreensão da totalidade concreta, constitui-se necessário para se estabelecer a análise crítica acerca dos fatos que circundam a lógica hegemônica por trás das ações do PAR e suas implicações reais para o princípio de gestão praticada nas escolas municipais de Belém/PA, o que permitiu o confronto dos fatos, para se apreender a realidade na sua essência. Segundo Marx, para se estabelecer a crítica,

é importante que ambos os fatos possam o mais possível ser rigorosamente investigados e que realmente constituam um em face do outro, diversos momentos do desenvolvimento; antes de tudo, porém, é importante que, não menos rigorosamente, seja pesquisada a série das ordens, a sequência e ligação em que as etapas de desenvolvimento aparecem (2008, p.280).

Diante disso, o movimento das contradições e sua análise crítica permitiram evidenciar e entender as discrepâncias entre os fatos que envolvem tanto a macropolítica do PAR em âmbito federal, quanto em âmbito municipal. Este último ganha centralidade nessa perspectiva, dadas as conflituosas relações que se estabelecem na dinâmica desde o diagnóstico da realidade até o desenvolvimento das ações geradas no plano.

Para Lefebvre, o desvelar do conhecimento deve ir para além do imediato, ou seja, para além de se limitar e satisfazer-se com “as primeiras impressões”, uma vez que,

por detrás do imediato, há uma outra coisa que, ao mesmo tempo, se dissimula e se expressa nesse imediato; que o imediato é apenas a constatação (ainda insuficiente e abstrata, nesse sentido) da existência da coisa (1991, p.216).

Diante do exposto até aqui, buscamos aproximações com o materialismo histórico-dialético, pois a teoria social de entendimento da sociedade capitalista é a mais adequada ao estudo da sociedade e de suas múltiplas determinações históricas, sociais e econômicas, em que a realidade pode ser conhecida, na sua concreticidade (totalidade), quando se elimina a pseudoconcreticidade e se conhece a realidade

social como unidade dialética e o homem como sujeito objetivo, histórico-social (KOSIK, 2002).

Entendemos que esses elementos precisam estar materializados em nossa investigação, e, para isso, é preciso

realizar uma pesquisa dialética da educação, de base materialista histórica (...) implica mais do que escolher um método de pesquisa, pois esse método traduz uma postura ontológica, epistemológica e uma práxis (SANFELICE, 2005, p.90).

Diante da centralidade no desempenho por resultados, cujo aferimento ocorre a partir do IDEB, o Pará apresenta os menores índices de desempenho do país, e em 2013 o ensino público não atingiu a meta estipulada para as séries finais do ensino fundamental. No que tange à rede municipal de ensino do estado, a situação de desempenho não foi diferente, pois,

Dos 144 municípios, apenas 62 conseguiram alcançar a meta estabelecida pelo Ministério da Educação. As maiores notas foram registradas em: Ulianópolis (5,5), Novo Progresso (5,0) e Parauapebas (5,0). Com relação ao ciclo final do ensino fundamental, somente 21 dos 144 municípios conseguiram alcançar a meta (DIÁRIO DO PARÁ, 2014).

Logo, o fato que se evidencia demonstra uma situação que destoa do discurso hegemônico propalado pelo Ministério da Educação. Nessa direção, a necessidade de um planejamento estratégico ganha centralidade na busca pela melhoria da qualidade da educação, e, se considerarmos a gestão educacional como uma das principais dimensões na busca pela efetivação dessa melhoria, então o caso do Pará necessita ser melhor investigado.

Diante das complexas conexões que podem ser estabelecidas entre o nosso objeto de pesquisa, ou seja, a área gestão democrática configurada nos PARs, e a realidade concreta, adotamos o estudo de caso como técnica de pesquisa, pois ele “é uma tentativa de abranger as características mais importantes do tema que se está pesquisando, bem como seu processo de desenvolvimento” (PÁDUA, 2000, p.71).

Para tanto, o município de Belém foi escolhido como caso por duas razões: 1) Belém faz parte da pesquisa interinstitucional, sendo que, por ocasião, foi selecionada por ser capital do Estado e por apresentar um dos maiores IDEBs do estado; 2) acrescenta-se a localização do pesquisador em relação à disposição geográfica do

locus de investigação, critérios esses que consideramos necessários para o desenvolvimento desta pesquisa.

Na busca pela compreensão do fenômeno que nos propomos desvelar, e por considerarmos que a gestão democrática necessita ser construída coletivamente, analisamos as dinâmicas e continuidades dos dois planos de ações desenvolvidos no município de Belém, assim como o processo histórico de democratização que vem se efetivando nas escolas. Por essa razão, adotamos como periodicidade para a coleta de dados os planos implementados entre 2007-2010 e 2011-2014.

O processo investigativo iniciou com a análise bibliográfica, que fundamentou a construção do referencial teórico acerca da temática em questão e possibilitou a articulação do pensamento com os fatos reais e concretos, bem como estabeleceu as conexões necessárias para o entendimento das contradições existentes nas orientações da política educacional por parte do Estado e suas implicações nas relações com os entes federados.

Outros procedimentos metodológicos essenciais foram o levantamento e a análise documental, objetivando a compreensão dos delineamentos e as especificidades das ações estabelecidas nos documentos dos Planos de Ações Articuladas dos municípios do Pará. Destacamos que alguns documentos foram importantes para compreender a elaboração, o acompanhamento e a efetivação do PAR nos municípios do Pará, dentre os quais estão:

- a) Os relatórios diagnósticos referentes aos períodos de 2007 a 2014 e de 2011 a 2014;
- b) Os Planos de Ações Articuladas do município de Belém, de 2007 a 2011 e de 2011 a 2014; e
- c) As legislações municipais que regem a gestão democrática adotada no município, tais como: as resoluções que versam sobre eleição de direção escolar, Conselhos Escolares, elaboração dos Projetos Pedagógicos, a Lei municipal n. 7.722/94, entre outras.

Utilizamos, ainda, como instrumentos de coleta de dados, além de fontes documentais, a **entrevista semiestruturada** com sujeitos da Secretaria de Educação que participaram diretamente na elaboração e na execução do PAR, para que pudessemos compreender questões suscitadas nos documentos e que não puderam ser entendidas apenas com estes. Além desses, também foram selecionados sujeitos

que compõem a direção escolar e o Conselho Escolar de quatro escolas da rede municipal de Belém.

Acreditamos que o discurso está impregnado de caráter ideológico, e, sendo a condição indispensável para a materialização, sua manifestação se dá a partir da linguagem oral e/ou escrita. Nesse sentido, e em acordo com Bakhtin, a linguagem é

repleta de conteúdos ideológicos e, no contexto dialógico, cada palavra transforma-se na arena onde competem as entonações sociais. (...) é no transcurso da interação verbal que a palavra recebe diferentes significados (apud ALVES, 2006, p.249).

Diante disso, as entrevistas possibilitaram obter, com maiores detalhamentos, as informações sobre o objeto foco de investigação, permitindo perceber, de forma minuciosa, “o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem e argumentam” (SEVERINO, 2007, p.124). A opção pela entrevista semiestruturada é porque esta permite ao entrevistado ter liberdade para dialogar com o entrevistador, descrevendo sua opinião ou experiência a respeito do assunto/tema investigado, e no curso da qual o entrevistador apresenta perguntas específicas, mas deixa o entrevistado livre para discorrer acerca do assunto na sua resposta (ALVES-MAZZOTI, 1988). As entrevistas seguiram o roteiro que se encontra no Apêndice 5.

A seleção dos sujeitos para as entrevistas ficou assim estruturada:

- 01 coordenador da Coordenadoria de Planejamento do município de Belém que participou do diagnóstico e da elaboração das ações do PAR em algum momento do período entre 2007 e 2014, para que pudéssemos analisar como se construiu e se distribuiu o planejamento estratégico das ações da rede num contexto mais amplo, para analisar o processo de implantação, os mecanismos de acompanhamento das ações, o regime de colaboração que se constituiu e as relações que se instituíram com as escolas da rede. Para preservar a identidade do sujeito, nomeamos como Coordenador Técnico;
- 04 Membros do Departamento de Educação que participaram da elaboração e do planejamento das ações do PAR em algum momento do período entre 2007 e 2014. As subações propostas na dimensão gestão democrática foram desenvolvidas neste departamento, logo, buscamos entender o processo de elaboração, desenvolvimento e acompanhamento

das subações junto às escolas e como estas se constituem enquanto fomento para a gestão democrática na rede municipal de educação. Esses sujeitos foram identificados ao longo do texto como Técnico 1, Técnico 2, Técnico 3 e Técnico 4;

- 04 gestores escolares da rede municipal de Belém, para confronto da realidade das escolas e estabelecer as relações com as proposições apresentadas nos PARs. Para isso, buscamos as escolas da rede que possuíssem diretores eleitos e outros indicados pela secretaria de educação. Os sujeitos foram identificados como Gestor Eleito 1, Gestor eleito 2 e Gestor Indicado 1 e Gestor Indicado 2.
- 06 membros do Conselho Escolar pertencentes às escolas investigadas, sendo 02 representantes da Coordenação Pedagógica, 02 representantes dos docentes e 02 representantes dos profissionais de apoio escolar. As identificações dos sujeitos estão justificadas e expostas no Capítulo 4.

A escolha das escolas se deu a partir de dois critérios: a) diretor eleito pela comunidade e diretor por indicação política; e b) ter Conselho Escolar funcionando em pelo menos uma escola. *A priori*, havíamos definido duas escolas da rede, no entanto, ao estabelecermos contato com os gestores, um deles não permitiu a entrevista com membros do Conselho Escolar sob o argumento de que esse órgão não está em funcionamento, e, na necessidade de alguém ser entrevistado, que fosse apenas o diretor, o que nos fez escolher outra escola que permitiu entrevistar os conselheiros escolares. A quarta escola se fez necessária ao buscarmos um Conselho Escolar funcionando efetivamente, apesar de existir esse órgão deliberativo em todas as unidades investigadas.

Quanto à análise dos dados coletados (levantamento bibliográfico, da análise documental e das entrevistas), procuramos superar a mera descrição do fenômeno, buscando concretizar os objetivos propostos, apresentando uma leitura crítica dos elementos que compõem a relação entre o município de Belém e a União, bem como a relação da Secretaria de Educação com as escolas e que provoquem novas discussões sobre o tema, uma vez que este trabalho não esgota as discussões do assunto, necessitando de investigações acerca principalmente das ações geradas pelo PAR nas unidades de educação infantil, uma vez que focamos nosso olhar em escolas de ensino fundamental que possuem Conselhos Escolares.

ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

A organização e a discussão desta pesquisa estão estruturadas em quatro capítulos que se interligam e visam a discorrer sobre os diferentes aspectos e elementos que circundam a temática investigada, desde a contextualização político-econômico, até o aprofundamento dos elementos centrais, articulando com os dados coletados. Para tanto, apresentamos sucintamente uma síntese desses capítulos.

Consideramos indispensável traçar o contexto político-econômico e social em que a gestão educacional está inserida e sua relação com os determinantes internacionais que delinearam o modelo de gestão vigente, destacando o caráter democrático que vem se materializando sob esse contexto. Diante disso, o Capítulo 1, intitulado “A Gestão Gerencial e a Gestão Democrática no Plano de Ações Articuladas”, visou estabelecer essa discussão, localizando as ações da política educacional, especialmente o PAR.

A gestão democrática e seus preceitos fundamentais – autonomia, participação e descentralização – são elementos essenciais para a compreensão da democracia que vem se construindo. Por essa razão, o Capítulo 2, nomeado “Autonomia, Participação e Descentralização enquanto preceitos da Gestão Democrática”, traça uma breve contextualização histórica e caracterização desses itens que compõem em título, estabelecendo contrapontos acerca das perspectivas em que estão inseridos, bem como sua relação com a concepção radical de democracia.

Diante dos instrumentos democráticos selecionados para compor este trabalho, faz-se importante caracterizar como estão configurados os seguintes indicadores: critérios para eleição de diretor, existência de Conselho Escolar e elaboração do Projeto Pedagógico no município de Belém, a partir da política educacional municipal, bem como confrontando com o referencial teórico que os consideram como instrumentos importantes para se pensar a democracia e para evidenciarmos as características assumidas. Tal discussão circunda o Capítulo 3, chamado de “A Gestão Democrática e seus instrumentos viabilizadores no município de Belém”.

As análises empreendidas sobre as quatro escolas municipais estudadas, as perspectivas dos sujeitos sobre gestão democrática, a atuação dos Conselhos Escolares, seus limites e desafios, o processo de elaboração do Projeto Pedagógico, bem como o desenvolvimento das ações do PAR no chão dessas escolas são

apresentados no Capítulo 4, identificado como “A Gestão Democrática nas escolas investigadas da Rede Municipal de Belém”.

Nas considerações finais, estabelecemos nossas análises acerca da situação encontrada a partir dos fatos desvelados, com enfoque nos modelos de gestão identificados nas escolas, bem como nas implicações dos indicadores do PAR nas práticas de gestão escolar. Apontamos, ainda, alguns limites desta pesquisa e a necessidade de complementação da investigação a partir de outros estudos dessa temática.

CAPÍTULO 1

A GESTÃO GERENCIAL E O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

Neste capítulo, problematizamos o caráter democrático que vem se construindo nas políticas educacionais e, conseqüentemente, no Plano de Ações Articuladas, considerando os delineamentos que assume numa sociedade capitalista. Além disso, localizamos os fatores e os interesses que interferem nas características que a gestão democrática vem configurando nas ações concretas do Estado, que não estão limitadas somente à política educacional, mas que envolvem uma conjuntura nacional e mundial.

Para tanto, apresentamos um panorama teórico dos embates acerca dos projetos de democratização da educação, apontando o que está em vigor, contrapondo com o que foi pensado pelos movimentos sociais organizados e considerando tais projetos como a expressão de uma vontade popular ou de uma maioria, bem como à luz de um referencial teórico que discute a democracia pluralista de massas (enquanto base para uma democracia socialista, a qual propiciará a plena realização de uma democracia em que a maioria popular concretamente prevaleça), destacando os avanços, os retrocessos e os entraves para a efetivação de uma gestão democrática.

Nessa direção, também entrelaçamos na discussão os princípios de uma gestão democrática, especialmente analisando como a autonomia para a tomada de decisões, a descentralização do poder e a participação coletiva vêm se delineando nas ações das políticas educacionais, estabelecendo um panorama sucinto destas e suas relações com o Plano de Ações Articuladas.

1.1 – Incursões sobre a democracia numa sociedade capitalista

[Para Rousseau] não há democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos (COUTINHO, 2008, p.06).

o livre desenvolvimento de cada um é a condição necessária para o livre desenvolvimento de todos (MARX; ENGELS, 2012, p.69).

As duas epígrafes que iniciam este capítulo constituem-se em uma fundamental prerrogativa para concretizar o ideário democrático socialista, ou seja, igualdade material, liberdade e desenvolvimento de todos para a construção de uma democracia pluralista de massas, sem corrompimentos e desvirtuamentos, onde a soberania popular de fato prevaleça. Tais perspectivas estiveram presentes nas lutas sociais por democracia, em diferentes momentos históricos.

Apesar disso, a concepção de democracia que se desenvolve atualmente nas diferentes sociedades ainda é bastante embrionária se tivermos como parâmetro os anseios por uma democracia nos moldes socialistas, por exemplo, preocupação que percorreu todo o pensamento marxista e se constituiu em diversas controvérsias ao longo dos processos históricos, conforme analisou Coutinho (1979; 2002; 2008).

A discussão acerca do conceito de democracia na evolução do pensamento político é extensa, pois remonta à Grécia antiga, quando se esboçava uma perspectiva de democracia, em que, mesmo tendo vivido numa sociedade escravista, a população ateniense, formada por camponeses e produtores, esboçava uma participação no poder político. No campo das ideias, Aristóteles já pregava um conceito de democracia que se fundava pela constituição de governo em que nascidos livres e pobres (ou seja, a maioria) a controlam. Para Wood,

É obvio, nesta trama, que devemos dizer que é complexo aplicar a palavra democracia a uma sociedade com escravidão em grande escala e na qual as mulheres não tinham direitos políticos. Mas é importante compreender que a maioria dos cidadãos atenienses trabalhava para viver; e trabalhavam em ocupações que os críticos da democracia consideravam como vulgares e servis. A ideia de que a democracia consistiu no império de uma classe ociosa dominando uma população de escravos é simplesmente errônea. Esse foi o ponto central da oposição antidemocrática. Os inimigos da democracia odiavam este regime sobretudo porque outorgava poder político ao povo formado por trabalhadores e pobres (2007, p.420).

Exatamente por essa mera possibilidade de um governo da maioria, posteriormente, e por muito tempo, o ideal democrático foi considerado um conteúdo ideológico de esquerda. Apesar do caráter subversivo, que visa à transformação nas práticas e relações sociais, que envolvem a concepção de democracia, há séculos ela já se fazia presente na teoria de diversos filósofos. Coutinho (2008) considera a democracia como um conceito em disputa, uma vez que seu conteúdo é reivindicado

por quase todas as correntes ideológicas da direita e da esquerda, e, outrora, era ferreamente combatido pelas correntes de direita.

O próprio liberalismo, por muito tempo, se lançou como uma alternativa à democracia. Foi somente a partir da metade do século XIX que teóricos liberais passaram a defendê-la, uma vez que se tornava inevitável sua adoção para o mundo moderno. Para essa defesa, destacam-se alguns liberais: Alexis de Tocqueville, Gaetano Mosca, Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori, Robert Dahl, Norberto Bobbio, entre outros liberais contemporâneos (COUTINHO, 2002; 2008).

Apesar das especificidades de cada um desses pensadores quanto as suas perspectivas de ideais democráticos, eles minimizaram a democracia, “empobrecendo suas determinações, concebendo-a de modo claramente reduutivo. Assim, pelo menos nominalmente, hoje todos são democratas” (COUTINHO, 2008, p.01). Conceberam-na de algo em si negativo e que levaria a tirania da maioria (Tocquville) a uma valorização positiva desde que esteja cumprindo os procedimentos formais. Para Coutinho,

essa nova versão minimalista ou “procedimental” da democracia despoja-a completamente de qualquer dimensão econômica e social. Estaríamos diante de um regime democrático sempre que certos procedimentos fossem observados: eleições periódicas disputadas por mais de uma elite, um parlamento funcionando (ainda que com escassos poderes diante da ditadura cesarista do Executivo) (2008, p.06).

O pensamento político liberal adotou os elementos democráticos enquanto algo inevitável para a manutenção de seus ideais, dada a expansão em defesa da democracia que motivou diversos movimentos revolucionários, como o Revolução Francesa. Entretanto, houve a defesa radical de uma sociedade democrática e popular como a elaborada por Jean Jacques Rousseau, que inclusive inspirou o surgimento do movimento socialista (COUTINHO, 2008).

Logo, em pleno século XVIII, Rousseau pregava a soberania popular e a rígida participação de todos na formação do poder. De acordo com Coutinho, Rousseau acreditava que “numa sociedade legítima, ninguém pode ser tão pobre que seja obrigado a se vender” (2008, p.07), ou seja, a desigualdade material era oposta à democracia que ele pregava, ela “era incompatível com o principal instituto do modo de produção capitalista” (2008, p.07).

Acrescentamos a perspectiva socialista⁶ pensada por Marx e Engels, esboçada no Manifesto do Partido Comunista, que exigia a construção de uma sociedade em que o desenvolvimento individual fosse condição para o desenvolvimento de todos, e ao se propor um modelo societário fundado nessa condição *sine qua non*, deixa-se clara a importância da liberdade individual e coletiva, da necessidade de não haver antagonismos de classes, da invariável necessidade de não haver dependência ou subjugação de uns sobre outros.

No contexto brasileiro, o ideário democrático se fez muito latente e insurgiu com mais veemência após a ditadura civil-militar (1964-1985) e fomentou discursos, levantes e confrontos ideológicos nesse período, em que se enfatizava a importância de uma liberdade político-institucional. A resultante da disputa por esse ideário foi a adoção do termo democracia e seus derivados (democrático, democratizante, democratização etc.) em diversos documentos legais aprovados após o fim da ditadura e se incutiu uma concepção democrática que perpassa por todas as instâncias e as instituições públicas desde então.

Para Coutinho (1979), a democracia que veio sendo adotada é evolutivamente mais avançada em sua atual fase do capitalismo, principalmente se comparada com a democracia liberal clássica. No entanto, a construção/criação⁷ de mecanismos democráticos de 1988 até hoje (mecanismos de representação popular, controle social, descentralização do poder, participação coletiva, autonomia para tomada de decisões) não vem representando concretamente uma democracia que contemple os interesses populares. Acrescentamos a essa discussão a análise de Wood (2007, 2011), que considera que a estratégia ideológica do capitalismo frente à inevitabilidade de adotar o discurso democrático, foi limitar a democracia ao campo político-jurídico, despojando-a do campo e significado original, ou seja, o social, e reduzindo-a a direitos políticos liberais⁸.

⁶ É importante frisar que o socialismo é considerado pela teoria marxiana e marxista como a fase de transição para o Comunismo. Grosso modo, no socialismo ainda há a existência do Estado, mas no Comunismo este deixa de existir. Sobre o assunto, é interessante ler Vásquez (2010).

⁷ Consideramos uma construção dos mecanismos democráticos por se tratar de uma discussão secular e que contribuiu historicamente para as determinações da atualidade. Entretanto, a forma como vêm sendo postos esses mecanismos nos leva a indagar a instrumentalização destes. Aprofundamos nossas análises nos tópicos 1.3 e 1.4.

⁸ Discutimos mais sobre o assunto no capítulo 2, quando analisarmos a gestão democrática no contexto do federalismo,

Sobre isso, cabe destacar duas reflexões: primeiro, a democracia que se materializa nas políticas educacionais⁹ vem sinonimizando muito mais um conjunto de sujeitos para buscar atender os interesses coletivos (logo, uma pseudodemocracia pluralista de massas¹⁰); e, segundo, não houve a absorção da sociedade política pela sociedade civil organizada, conforme analisou Gramsci (2001), ou seja, as classes sociais subalternas não saíram da condição de dirigidos para assumir a condição de dirigentes. Para Sales (2003), a democracia diz respeito ao compartilhamento real, ou em outras palavras, ao exercício real de poder realizado pelos diferentes grupos sociais.

Ao considerar tais perspectivas, a concepção de democracia que veio se desenvolvendo nas últimas décadas ainda apresenta conotação instrumental, mecânica e/ou tática (conforme hipotetizamos), conformando-a no elemento para criar novas formas de dominação ideológica, ao mesmo tempo em que atende as pressões sociais organizadas. O discurso da democracia, a nosso ver, se tornou hegemônico, no sentido de legitimar pelo consenso, como destaca Coutinho:

Cabe lembrar ainda que hegemonia é consenso, e não coerção. Existe hegemonia quando indivíduos e grupos sociais aderem consensualmente a certos valores. Mas, como Gramsci observa, existe *consenso ativo* e *consenso passivo*. A hegemonia da pequena política baseia-se precisamente no consenso passivo. Esse tipo de consenso não se expressa pela auto-organização, pela participação ativa das massas por meio de partidos e outros organismos da sociedade civil, mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como algo “natural”. Mais precisamente, da transformação das ideias e dos valores das classes dominantes em senso comum de grandes massas, inclusive das classes subalternas. Hegemonia da pequena política existe, portanto, quando se torna senso comum a ideia de que a política não passa da disputa pelo poder entre suas diferentes elites, que convergem na aceitação do existente como algo “natural” (2010, p.29-30) (grifos do autor).

Ao nos aproximarmos do nosso objeto de estudo, principalmente nos indicadores selecionados, e dos diferentes estudos e produções acadêmicas sobre o assunto, fica evidente que o fato de haver Conselhos Escolares e Projetos Pedagógicos nas escolas públicas já caracteriza um indicativo de gestão democrática,

⁹ Nosso foco de análise, mas podendo ser ampliado para todas as instâncias de um Estado Democrático de Direito.

¹⁰ Para Coutinho, a democracia socialista é uma democracia pluralista de massas, mas esta é organizada, e a hegemonia deve caber “ao conjunto dos trabalhadores representados através da pluralidade dos seus organismos” (1979, p.03).

na contrapartida, são diversas as denúncias acerca da falta de efetividade e atuação dos Conselhos Escolares, bem como a fragilidade da participação coletiva na construção do Projeto Político-Pedagógico.

Para Coutinho (1979), o valor da democracia adquire para nós uma dimensão que expressa uma tendência dominante na história brasileira, que é o “caráter elitista e autoritário que assinalou toda a evolução política, econômica e cultural do Brasil, mesmo em seus breves períodos democráticos” (1979, p.08). De acordo com ele, todas as transformações políticas e modernizações econômico-sociais se deram sob a “via-prussiana”¹¹ aplicada “de cima para baixo”, cujo resultado foi (e ainda é) “a conservação essencial das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional” (1979, p.02). Ainda nessa direção, Coutinho (1979), ao analisar as conquistas liberais-democráticas pela “via-prussiana”, destaca:

Em outras palavras: a conquista de um regime de democracia política não é uma etapa no caminho do socialismo a ser posteriormente abandonada em favor de tipos de dominação formalmente não-democráticos. É, antes, a criação de uma base, de um patamar mínimo que deve certamente ser aprofundado (tanto em sentido econômico-social quanto em sentido político), mas também *conservado* ao longo de todo o processo. Aquilo que antes afirmamos em nível teórico vale também para o caso brasileiro: a democracia de massas que os socialistas brasileiros se propõem construir *conserva* e *eleva a nível superior* as conquistas puramente liberais. Em que consiste essa “elevação a nível superior”? Antes de mais nada, em medidas que eliminem gradualmente as bases econômico-sociais que não só tornaram possível a emergência da “via prussiana” elitista e oligárquica, mas que contribuem para reproduzi-la (de modo ampliado) permanentemente (1979, s/p, grifos do autor).

Uma análise conjuntural das últimas décadas demonstra claramente a criação dessa base mínima de democracia, pautada em um conjunto de indicadores, que apontam a existência ou a inexistência de democracia na gestão das instituições públicas. A perspectiva de construção coletiva, em que as classes subalternas assumam a função de dirigentes das escolhas e das decisões de fato, estão distantes de serem materializadas, basta observarmos as atuais ações da política educacional para a educação pública, a exemplo: a aprovação da Emenda Constitucional n.

¹¹ Coutinho (1979) adota o termo “via-prussiana” de Lenin e Lukács, para destacar que as transformações político-econômicas e sociais ocorrem mediante a conciliação entre as frações de classes dominantes.

95/2016, que definiu um teto para determinados gastos público¹², a contrarreforma do ensino médio sem discussão ou consulta pública, e mesmo a criação e aprovação do Plano de Ações Articuladas.

Democracia, hoje, possui diferentes conotações e perspectivas ideológicas e não está mais ligada apenas à ideia de forma de governo, mas compreende inclusive a perspectiva político-ideológica e o nível de manifestação da vontade do povo que ficam mais escrachados quando se incluem os adjetivos que vão qualificá-los, temos então alguns exemplos, político-ideologicamente: democracia capitalista, em que o ideário visa fortalecer a dinâmica do capital e as características desse sistema de governo (COUTINHO, 1979, 2002, 2008); democracia socialista, que visa um governo da maioria mediado pela socialização do poder e práticas sociais igualitárias, descentralizadas e autônomas (COUTINHO, 1979, 2002, 2008); democracia gerencial, cuja ênfase é diluir a partilha do poder por uma gerência eficiente e baseada em resultados (TATAGIBA, 2006; DRABACH, 2013); e democracia radical, defendida por alguns autores e por movimentos sociais como posicionamento ideológico e demarcação necessária para contrapor o ideário democrático capitalista que confundiu o real sentido de democracia que temos hoje (GADOTTI, 2010; GOHN, 2008; 2000).

Outra conotação dada à democracia é quanto à participação da sociedade em manifestar sua vontade e sua relação com o nível de concessão de poder. Nessa direção, temos: democracia direta, na qual os cidadãos discutem e participam diretamente das decisões e sem intermediários, e democracia indireta e representativa, pautada na escolha de representantes eleitos que se comprometem a defender os interesses dos eleitores (SAYAGO, 2000; LIMA, 2003).

Para Wood (2007), a democracia hoje concebida se construiu historicamente (considerando, sem dúvida, as especificidades de cada país) e se consolidou a partir da conformação de uma relativa e necessária separação entre o poder político e o poder econômico, prevalecendo a imposição desse último ao outro, enquanto garantia para a manutenção de uma premissa básica do capitalismo – liberdade para atuar no mercado –, exatamente porque, desde o desenvolvimento do capitalismo industrial,

¹² O processo de elaboração e aprovação da EC n. 95/2016, cuja finalidade é evitar que as despesas públicas cresçam mais que a inflação, foi marcado por protestos e paralisações de diferentes segmentos da sociedade, os quais eram contrários à limitação dos gastos públicos por 20 anos, afetando diretamente as políticas sociais.

provocou-se a subjugação de uma grande massa de trabalhadores aos ditames do capital.

A separação entre os poderes econômico e político, de acordo com Wood (2007), permitiu a produção de uma teoria de democracia separada do poder popular e gerou distintos conceitos. Para a autora,

todas estas mudanças no conceito de democracia foram possíveis devido as características do capitalismo, pela relação particular entre capital e trabalho e também pela específica relação capitalista entre as esferas econômica e política. (...). Pois bem, os movimentos anticapitalistas atuais instalaram a democracia no centro de seus debates de uma forma que não foi sempre verdadeiramente de esquerda. (...). De um lado, por exemplo, estão aqueles para quem a democracia é compatível com um capitalismo reformado, no qual as grandes corporações são socialmente mais conscientes e prestam contas a vontade popular, e onde certos serviços sociais são cobertos por instituições públicas e não pelo mercado, ou pelo menos são regulados por alguma agência pública que deve prestar contas. Essa concepção pode ser menos anticapitalista que antineoliberal ou antiglobalização. Do outro lado, há aqueles que acreditam que, ainda quando é sempre crucial lutar por qualquer reforma democrática possível na sociedade capitalista, o capitalismo é em essência incompatível com a democracia – pessoalmente situo-me nesta última perspectiva (WOOD, 2007, p.428).

Diante do exposto até aqui, verificamos como a questão da democracia na sociedade capitalista atual se configura como estratégia de sociabilidade para manutenção da ordem hegemônica, e é fagocitada¹³ para sua reprodução. Vale ressaltar que a essência da democracia se constituiu num valor estranho ao capitalismo. Entretanto, este a engloba, degrada-a até torná-la inofensiva e, frente às pressões sociais e à busca por mecanismos para restabelecimento da dominação, a partir de outras formas opostas a coerção, viu-se nela a possibilidade de continuar exercendo a hegemonia capitalista.

Nessa direção, a gestão democrática, enquanto princípio constitucional (ou mesmo elemento de um tipo de democracia meramente formal), constituiu-se como elemento fundamental dessa pequena política e que, num jogo dialético, conforma e

¹³ Adotamos o termo comparando, metaforicamente, com o processo de fagocitose, utilizado pela Biologia para explicitar o processo de ingestão celular de um material estranho ao seu organismo, transformando ou destruindo o material capturado. Esse movimento é muito comum para o processo de defesa contra vírus, bactérias etc.

consensua a opinião pública e fortalece o papel do Estado no sentido restrito¹⁴, este entendido a partir da denominação de Gramsci (2001), enquanto a face repressiva, que impõe sua dominação e direção política, mediante novas formas de articulação política com mecanismos de consenso e coerção.

Tal perspectiva se torna mais evidente quando consideramos que o Estado modifica sua função sempre que as necessidades do capital também mudam (POULANTZAS, 1985) e sua constituição se assenta na ideia de poder. Para esse autor, a dominação política é parte inerente da materialidade institucional do Estado, pois, segundo ele, “Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas” (1985, p.17).

Logo, essa percepção da democracia nas políticas educacionais construídas ao longo de um momento histórico de redemocratização (entendida aqui de forma restrita e relacionada ao processo de restauração da democracia após o período ditatorial) necessita ser investigada sob a ótica de apropriação do capitalismo, sob a perspectiva do conteúdo de uma democracia burguesa, haja vista que não existe “democracia pura”, como destacou Lenin, e sim uma democracia adjetivada pelo conteúdo da classe dominante.

Se a concreta essência valorativa da democracia não se efetiva simplesmente porque diverge da estrutura capitalista, e, ainda, se o que temos é uma democracia burguesa enquanto forma de dominação ideológica sobre o conjunto da sociedade, e, mais ainda, se a sociedade civil (partindo de uma concepção gramsciana) é a esfera de mediação entre a estrutura econômica e o Estado, sendo, portanto, o espaço do consenso e da hegemonia (e que paulatinamente se transformou ideologicamente como um terceiro setor), como a escola pública, enquanto uma estrutura hierárquica menor, pode ser democrática?

Após as provocações apontadas até aqui, vale destacar que a visão de mundo que partilhamos está pautada na ideia de que é indispensável, na sociedade capitalista em que vivemos, refletir acerca dos condicionantes históricos e materiais que interferem nas formas de viver e se relacionar em sociedade. Destaca-se ainda

¹⁴ Na concepção de Gramsci (2001), o Estado em sentido restrito ou Estado-coerção compõe a sociedade política, e esta é constituída como o local da violência e da repressão e tem a função de exercer a hegemonia através do consenso “espontâneo” ou do uso do aparelho de coerção estatal. Está inserida na teoria do Estado ampliado, o qual possui duas esferas, a sociedade política e a sociedade civil (composta pelos “aparelhos privados de hegemonia” e na qual ocorre a organização das vontades coletivas).

que a compreensão de democratização que acreditamos e defendemos está assentada na premissa de que sua efetivação é processual e contínua, que é efetivada quando se possibilita a ampliação da participação e o compartilhamento na tomada das decisões. Em acordo com Coutinho,

Então, já sabemos isto: que, sem democracia, não há socialismo. O que temos que lembrar também – e que, infelizmente, muitos de nós, que combatemos a ditadura, já não lembramos mais – é que, sem socialismo, tampouco há democracia. Se entendermos por socialismo a criação das condições para que a igualdade seja efetiva não só no plano econômico-social, mas também no plano político – para que, ao lado da socialização dos meios de produção, haja também socialização do poder -, então devemos ter claro que não há democracia plenamente realizada sem socialismo (2002, p.32).

Portanto, deve ficar claro que, na conjuntura construída nas últimas décadas de difusão do princípio da gestão democrática nas instituições públicas, tal princípio não se efetiva plenamente, pois o que temos em nossa sociedade não é o rompimento com práticas patrimoniais, a subordinação, a exclusão e a dependência, para assim possibilitar a concreta vontade do povo. Pelo contrário, vemos a criação de estratégias para mascarar a autocracia de determinados grupos para realização de seus interesses, estratégias essas que conformam e consensuam suas vontades como sendo a vontade da maioria.

Ressaltamos, ainda, que quem educa o homem é a sociedade, tanto pelas pessoas que o circundam quanto pelas condições materiais em que vive (ORSO, 2013). Portanto, o pleno desenvolvimento individual e coletivo perpassa pelo tipo de sociedade que está vigente. Ao partir disso, é essencial analisar a gestão democrática sob o contexto político-econômico e social, identificando as relações que se estabelecem com a lógica gerencialista adotada a partir de 1990 e as implicações na concepção e na configuração da gestão democrática na educação pública brasileira adotada nas políticas educacionais para a educação básica, principalmente.

1.2– Os modelos de gestão adotados nas políticas educacionais, a partir de 1990

A gestão pública, aqui especialmente da educação, é considerada por diversos autores como um campo em disputas, que historicamente esteve ligado às orientações político-econômicas e culturais (SANDER, 2007 e 2009; DOURADO,

2001; PARO, 1999). Ao analisarmos tal conjuntura, observamos que os formatos adotados nas últimas décadas são resultantes de um conjunto de determinações imersas num contexto mundial, que, após a crise de 1973 (conhecida como a crise do petróleo), reestruturou as dinâmicas de sociabilidade capitalista e está repercutindo nas políticas educacionais desde então.

Desse contexto, o ideário neoliberal, a mundialização do capital¹⁵ e a reestruturação produtiva¹⁶ foram estratégias adotadas que reverberaram no *modus operandi* capitalista das últimas décadas e, para a estrutura atual do capitalismo, foram essenciais e se constituíram como a mediação necessária para sair da crise econômica. Tais movimentos mundiais tornaram evidentes e acentuaram a dependência internacional de que o Brasil, há séculos, é refém.

No caso brasileiro, desde os anos 1990 aos dias atuais, essa conjuntura se tornou evidente e se materializou em diversas e profundas mudanças que vão desde a função adotada pela administração pública aos conceitos de público e privado e, de forma mais perversa, ao conjunto de atividades sociais que, para a educação pública, possibilitou a coexistência de diferentes orientações contraditórias quanto a seu papel e sua função social.

No tocante à gestão pública, o contexto político-econômico mundial interferiu principalmente na organização e na finalidade, pois estas, historicamente, sofreram influências das teorias organizacionais da administração e seu prevaecimento exacerbado na redução de custos, caráter técnico para elevação da produtividade, maximização dos rendimentos com menor espaço de tempo e eficiência.

¹⁵ Para Chesnais (2005), a mundialização foi (e tem sido) um movimento de adaptação aos modos de produção e intercâmbio que estão surgindo, tendo como uma de suas fases a expansão internacional de comércios. Esse movimento está em sintonia com os ideais neoliberais principalmente com a política de liberalização. Chesnais (2005) destaca ainda que esse movimento possui dois movimentos de polarização: "inicialmente ocorre internamente em um determinado país, cujos efeitos são o desemprego e a destruição das relações salariais estabelecidas e, em seguida internacionalmente, que acarretam no distanciamento entre países centrais e periféricos" (MORAES, 2013, p.7-38; grifos do autor).

¹⁶ Antunes (1995) destaca que a ascensão de uma produção flexível, desconcentrada e ágil (advindas do toyotismo) necessitava de trabalhadores polivalentes, qualificados e envolvidos com a empresa. Nessa direção, a reestruturação produtiva alterou o perfil do trabalhador, sua formação e qualificação. Aliado a isso, Netto e Braz (2010) destacam que essa reestruturação visou deslocar a produção para países periféricos, uma vez que nestes países a legislação trabalhista e a luta sindical são frágeis, e a exploração da força de trabalho é mais intensa, e a mais valia é elevada. Outra característica desse processo é a potencial incorporação de tecnologia na produção, acarretando na redução da demanda de trabalho vivo e a crescente substituição do homem pela máquina e o estímulo do crescimento do exército de reserva.

A sociabilidade capitalista construída nos últimos anos auxiliou na sistematização de um novo modelo de gestão pública, a partir de um conjunto de ideias, que, aliadas às técnicas e ferramentas disponíveis e mediadas pela tecnologia, encontram-se potencializadas na gestão gerencial e na alteração no papel do Estado.

Nessa direção, Castro, Terto e Barbosa (2016) consideram que esse contexto mundial, iniciado na década de 1970, de modernização do setor público, flexibilização e abertura para novas formas de gestão influenciou na reforma da administração pública e visou, essencialmente, aproximar as formas de produção do setor público com as formas de produção do setor privado, estabelecendo-se uma alternativa de superação do modelo de administração burocrático e uma forma evoluída do gerencialismo clássico, instaurando-se assim a Nova Gestão Pública – NGP, como alguns autores costumam chamar.

As características dessa Nova Gestão Pública estão pautadas em: foco nos resultados, qualidade dos serviços prestados, transparência das ações, prestação de contas e flexibilização organizacional do aparelho estatal mediante novas formas inovadoras de gestão (CASTRO, TERTO E BARBOSA, 2016). Para Abrúcio, essa NGP “tem uma série de peculiaridades que dizem respeito à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo” (2007, p.74). Dasso Júnior (2014) destaca cinco conceitos fundamentais presentes nos discursos de seus defensores e que buscam conformar a Nova Gestão Pública, que são:

- a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política (2014, p.16).

A busca por incrementar o desempenho estatal implicou na formatação das definições e dos objetivos das ações públicas, enfatizando a importância de parcerias (públicas e privadas) e a descentralização para oferecimento dos serviços, inclusive o que justificou a necessidade das principais medidas das reformas educacionais, mediante: transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado (criação do setor público não estatal), bem como a reorganização das atividades públicas estatais, que transferiu educação, saúde, desenvolvimento da ciência e tecnologia,

para o setor de atividades não exclusivas do Estado, podendo ser delegadas a organizações e entidades não ligadas ao Estado (GANDINI e RISCAL, 2002).

Nessa lógica, a redefinição do papel do Estado se constituiu como estratégia precípua, cuja necessidade foi ideologicamente propalada sob o discurso de reformar o contexto institucional para superar o modelo burocrático ineficiente e improdutivo (CABRAL NETO; CASTRO, 2011). A Reforma do Estado, portanto, foi reestruturada adotando-se o modelo de gestão gerencial, que, segundo Cabral Neto e Castro (2011), foi importado da iniciativa privada, como ocorreu na Grã-Bretanha, na Austrália e na Nova Zelândia.

As bases do modelo gerencial, que estão pautadas em eficiência, eficácia, produtividade, controle e redução dos gastos públicos, qualidade dos serviços públicos, descentralização administrativa, são expressões encontradas em diversos trechos do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995)¹⁷. O gerencialismo permeou as reformas educacionais desde as últimas décadas do século XX aos dias atuais, cujos sustentáculos orientadores das políticas educacionais são: focalização de programas, descentralizações, privatizações e desregulamentações. Para Cabral Neto e Castro,

O modelo gerencial vem sendo adotado como orientação na gestão pública em todos os níveis, incluindo as unidades escolares. Argumenta-se que a gestão nestas unidades, baseada em um modelo de administração caracterizado pela hierarquização, verticalização dos sistemas, burocratização dos processos e realizada, predominantemente, mediante o controle, não atende mais aos novos requerimentos do contexto social, delineado a partir das últimas décadas do século. A defesa assumida, nesse momento, direciona-se no sentido de se desenhar modelos de gestão escolar flexíveis, em acordo, portanto, com o movimento de reforma em gestação para o setor público no seu conjunto (2011, p.751-752).

Na contramão da gestão gerencial, e aproximando as reflexões sobre o projeto de gestão pautado numa gestão democrática, o qual foi construído na década de 1980 e culminou com a aprovação da Constituição Federal de 1988, este projeto foi inspirado na busca por superar um modelo inoperante, a administração burocrática,

¹⁷ De acordo com o PDRE (1995), a importância da gestão gerencial é assim justificado: “É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p.07).

a qual era baseada numa perspectiva de administração entendida como uma forma de organização “movida pelo modo de produção capitalista”, a qual era criticada por ter sua origem no sistema fabril (CHAVES et al., 2014).

Apesar de ser constitucionalmente considerada um princípio de gestão pública brasileira, a gestão democrática vem sendo implementada de forma dual e antagônica, ressignificada por uma democracia com viés gerencial que se fundamenta na aferição técnica e no gerenciamento adequado dos recursos humanos, materiais e financeiros. Ideologicamente, o princípio de gestão adotado não está orientado para transformação de qualquer ação ou ato de centralidade de poder. Portanto, se distancia de uma perspectiva de democracia socialista, que possui caráter superador e transformador de qualquer condição de dominação e caminha, intransigentemente, para uma concreta partilha do poder, a qual não ocorrerá sem que antes seja superada a divisão de classes sociais (COUTINHO, 2002; 2008).

De acordo com Tatagiba, uma gestão democrática gerencial impacta exatamente nos elementos constitutivos da democracia, principalmente na participação, pois,

Nos marcos da democracia gerencial, a participação despede-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizontes de expectativas, não é a “partilha do poder de governar”, mas a dissolução deste poder na gerência eficiente (2006, p.145).

Diante disso, é perceptível como a perspectiva de gestão democrática se reduziu ou, como denunciou Coutinho (1979), assumiu uma versão minimalista e procedimental frente às demandas da sociedade capitalista, característica que fica mais evidentes quando discutimos os elementos analíticos que propusemos (atuação do Conselho Escolar, a eleição para diretor e a elaboração do Projeto Político-Pedagógico), e constantes nos Capítulos 2, 3 e 4.

Para ampliarmos a discussão, é importante refletirmos sobre o conteúdo ideológico dos termos administração e gestão, que ainda provoca. Chaves et al. (2014) destacam que os termos gestão e administração da educação são utilizados como sinônimos em algumas literaturas educacionais. No entanto, estes assumem

significados diferenciados, que variam dependendo do projeto político que determinado grupo utiliza.

De acordo com Paro (2005), a administração é a mediação entre a utilização racional de recursos e a realização de fins determinados, pensada inicialmente na estrutura de uma empresa e ao ser introduzida no campo educacional instrumentaliza a execução dos objetivos de uma instituição escolar, em busca de otimização dos meios, modernização, eficiência e eficácia para o alcance dos fins almejados.

Essa busca por otimização de tempo, meios, produtividade, eficiência e eficácia esteve muito presente nas teorias da administração e em toda a evolução do pensamento acerca desta, presentes nas obras de Frederick Taylor e Henry Fayol – precursores que influenciam até hoje as teorias organizacionais administrativas –, e, apesar de não haver rompimento com a premissa de racionalização de recursos e aumento crescente de produtividade, eficiência e eficácia, esses objetivos se complexificaram para atender as demandas capitalistas frente às crises cíclicas desse sistema. Vale acrescentar a forma rígida, o destaque para a técnica e a ênfase nos aspectos formais de como os recursos são concebidos para o êxito de uma boa administração, especialmente os recursos humanos. Além disso, concebiam-se os interesses de classes como elementos que se equilibrariam numa harmonia natural dentro do processo de produção (DOURADO, 2001).

A adoção da concepção de gestão, entretanto, significava superar as deficiências do antigo modelo de administração pública (considerado autoritário, paternalista e burocrático), que, numa concepção capitalista, percebia o homem como um recurso que deve ser utilizado de forma racional para aumentar a eficiência e a produtividade (CHAVES et al., 2014). Para Cury (2005), gestão está relacionada a algo que implica sujeitos, um ou mais interlocutores que dialogam, e o diálogo entre as pessoas é a forma superior para solucionar conflitos. Por essa razão,

A gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo (CURY, 2005, p.15).

É nessa perspectiva que Camini (2009) destaca que há consenso na adoção do termo “gestão escolar”, em contraposição a “administração escolar”, dadas as concepções de participação e presença política necessárias para a escola, bem como

a compreensão de que educação extrapola os limites da escola, e a perspectiva da escola democrática já vinha sendo debatida na década de 1980. Para a autora, o contexto político-econômico e ideológico da década de 1990 apresentava a gestão empresarial enquanto parâmetro a ser seguido, entrelaçado à concepção de sucesso escolar, entre outros padrões que aproximam do mercado e direcionavam a gestão pautada em resultados para aplicação de recursos, o que possibilitou a efetivação na troca dos termos.

Apesar de ser consensual utilizar “gestão” e problematizando a discussão de Cury (2005), é importante esclarecer que envolvimento coletivo e diálogo não são elementos que por existirem caracterizam o processo de democratização, haja vista que tais características não garantem socialização do poder, autonomia, descentralização e participação efetiva, ativa e voluntária que coadunem com a integração popular na tomada de decisões.

Acrescentamos ainda que a adoção do termo gestão não está presente apenas no contexto educacional. Na construção de novas relações produtivas decorrentes da crise econômica que se enfrentava nos primeiros anos da década de 1990, o projeto de sociabilidade que se construiu também incorporou o termo gestão em seu discurso, adjetivando-a com o termo “gerencial” e daí se reorganizou o conjunto de medidas que afetaram o Estado e os serviços públicos, iniciadas com a Reforma do Estado de 1995, que acarretou no reordenamento de todos os setores públicos.

Entretanto, autores como Lima (2007) e Coutinho (1979; 2010) destacam que, nas últimas décadas, houve de fato uma contrarreforma, definida por Gramsci como uma “combinação substancial, se não formal, entre o velho e o novo” (COUTINHO, 2010, p.143), ou seja, uma reação de cunho conservador frente a uma possibilidade de transformação advinda das pressões das classes subalternas, em que predominam as características do momento velho (COUTINHO, 2010).

Concordamos com Coutinho (2010) quando destaca que a palavra reforma esteve ligada às lutas das classes subalternas para transformar a sociedade. Entretanto os ideólogos do neoliberalismo adotam o termo para destacar um certo progressismo, que nada mais é do que uma mistificação ideológica bem sucedida. Para ele, antes, reforma significava “ampliação de direitos, proteção social, controle e limitação do mercado, etc.”, com o neoliberalismo reformar significa “cortes, restrições, supressão desses direitos e desses controles” (2010, p.35).

A substituição do termo gestão, contrapondo-se a administração, não rompeu de fato com a ideia de superar um modelo patrimonialista e burocrático. A própria perspectiva de ressignificar a democracia e a gestão democrática já demonstra o conservadorismo de – parafraseando Lima (2007) – “mudar para que tudo continue como está”.

Dourado (2001) ressalta que as tendências atuais da gestão da educação têm seus direcionamentos difundidos por duas correntes. Uma é inspirada nas teorias das escolas de administração e percebe os problemas da educação como meramente de ordem administrativa e requer adequação dos meios disponíveis aos fins determinados, e as ações da direção devem estar orientadas para o alcance dos ganhos imediatos. Antagonicamente, há os defensores de uma corrente inspirada nos valores da escola, na formação humana e sociocultural, preocupada com a forma de conduzir a escola que reflita as concepções, as especificidades e as singularidades desta e incentive a participação, tais como Gadotti (2010), Paro (2005), Freire e Shon (1986).

Tais tendências também influenciam a dinâmica de funcionamento da escola pública, uma vez que sua gestão acaba se aproximando de uma gestão gerencial. A função social da escola, conseqüentemente, traz duas perspectivas contraditórias, pois é possível identificarmos uma perspectiva de educação para oferecer a habilitação e a qualificação necessárias para que o indivíduo tenha condições mínimas para vender sua força de trabalho e se adapte às mudanças capitalistas sem superar e transformar as contradições inerentes. Em contrapartida, a escola também assume (pelo menos nos discursos) a função de promover a formação política, social, cultural e profissional, possibilitando aos sujeitos a participação no processo educativo, enquanto momento indispensável para exercer sua prática social. Diante disso, concordamos com Silva quando destaca a gestão da escola pública:

Trata-se de uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, ideias e sonhos num processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar (2004, p.20).

As perspectivas de função social da escola podem facilmente ser identificadas nas diferentes legislações que regem o funcionamento da escola pública, bem como nos documentos norteadores das ações da política educacional. No entanto, não podemos esquecer que a escola é uma organização social que está inserida numa sociedade capitalista e que, por isso, é uma instância dessa sociedade que acaba contribuindo para sua manutenção, mas também cabe a ela provocar a superação das contradições, permitindo a possibilidade de construir práticas de gestão direcionadas à transformação social, à participação coletiva e à radical contraposição a qualquer forma de centralização de poder (DOURADO, 2001).

Paro (1999), ao discorrer sobre a função da escola em formar educandos, destaca que o grande erro dessa instituição está em assumir a preocupação de como levar o aluno a um trabalho futuro, o que demonstra que a escola pública está a serviço do capital, principalmente porque se deixa em segundo plano a formação do sujeito enquanto ser humano e histórico. A adoção da lógica do mercado (como Vitor Paro prefere chamar a perspectiva empresarial que invade as escolas públicas) já evidencia essa subserviência, cuja implicação está na escola exercer a função prioritária de preparação para o trabalho. Para Paro,

O exame dos fins da escola só pode ser feito a partir de alguma visão de mundo e de sociedade que informa uma particular visão da própria educação. A partir da concepção de homem e de educação que vimos explicitando, à escola fundamental deve ser reservada a tarefa de contribuir, em sua especificidade, para a atualização histórico-cultural dos cidadãos. Isso implica uma preparação para o viver bem, para além do simples viver pelo trabalho e para o trabalho. Parece, portanto, passível de crítica a centralidade que, pelas mais diferentes razões e por pessoas e instituições dos mais variados matizes políticos, se pretende dar à preparação para o trabalho em nossa escola, hoje (1999, p.09).

Nessa direção, a função da escola refletida por Paro (1999) busca contribuir com a emancipação humana dos sujeitos que são formados nessa instituição e se articula com o ideário democrático socialista, preocupado em possibilitar o livre desenvolvimento individual como condição para o desenvolvimento de todos e a transformação social e assim reduza os diferentes tipos de desigualdades que interferem na efetivação de um princípio de gestão democrática que coadune com práticas sociais que visem a partilha do poder e a tomada de decisões.

De outro lado, encontramos na produção acadêmica a discussão acerca da gestão compartilhada enquanto sinônimo ou integrada ao princípio do ideário democrático, incentivando a necessidade de processos participativos. Porém, apesar de até envolver maior número de pessoas, se configura sob uma dinâmica que visa atender a uma concepção minimalista de democracia, centrando-se no aspecto formal.

Para Lima, Prado e Shimamoto (2011), a partir da reforma do Estado em 1995, vemos formas sutis de transformação do ideário democrático pregado no período da redemocratização, que, ao invés de compartilhar poder, compartilha manutenção do atual modelo societal, acrescenta à democracia um valor de mercado e adiciona uma perspectiva de participação mediada por instrumentos formais que não garantem partilha de poder, os quais denominaram de participacionismo. Para os autores,

Discursos democratizantes envoltos em contextos autocráticos são realidade que implanta mecanismos de participacionismo e desconcentração domesticando e entorpecendo ações conscientes e coerentes que interfiram na raiz propriamente dita. A **gestão compartilhada** também é uma prática política, porém contraditória em relação à prática democratizadora. Sua marca principal é a de responsabilizar a comunidade pelo fracasso escolar, pelo abandono da escola. Busca, assim, não compartilhar o poder de decisão, mas compartilhar o poder de manutenção (LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011, p.06).

Em síntese, a gestão escolar acaba seguindo o modelo de gestão que está alinhado com a lógica gerencial e, nessa perspectiva, pode assumir duas possibilidades de princípios inspiradores: a gestão compartilhada ou participacionista e a gestão democrática (conforme consta no Art. 206 da CF/1988 e no Art. 3º da LDB). Para Camini (2009), apesar de a gestão democrática pensada desde a CF/1988 não corresponder aos anseios da sociedade em participar do processo de tomada de decisão e combater práticas autoritárias e centralizadoras, permitiu-se, entretanto, que outras leis fossem aprovadas, destacando os seus princípios constitutivos, a exemplo da Lei nº 13.005/2014 – o atual PNE.

Reiteradamente, vemos que a lógica de eficiência, eficácia, produtividade, redução de custos e controle de gastos perdura nos discursos oficiais há séculos, sem concretamente superar o modelo de administração considerado inoperante, conforme justificado para conformação da gestão gerencial. A perspectiva de uma gestão democrática submetida à lógica gerencial reforça a ideia de que esta se constitui como

um material fagocitado pelas políticas educacionais, que não rompeu com o ideário capitalista, mas converteu-a às suas necessidades.

De acordo com Lima, Prado e Shimamoto (2011), presenciamos, desde a década de 1990, um conjunto de distorções que servem para facilitar e direcionar a manutenção de um modelo autocrático, fortalecer a desresponsabilização do Estado e solidificar a cultura mercadológica competitiva e unilateral, mascarados estrategicamente “sob as vestes da democratização”. Para os autores,

O modelo de gestão escolar que tem sido implantado e implementado a partir de 1995 referenda ser um modelo diferente daquele em construção na década de 1980 do século XX. Naquele período a gestão intitulada “democrática” tinha, nas categorias descentralização, participação e autonomia, condições básicas para uma gestão que de fato contribuísse com a transformação da sociedade, superando um regime autoritário com vias à construção de um processo democrático. As políticas deste período primavam também pela manutenção de um espaço público. Entretanto, a partir de 1995 o modelo de gestão implementado nas escolas contribui para a construção de espaço privado na educação pública brasileira. Em tal modelo a comunidade compartilha a gestão para que o Estado se desobrigue da manutenção da escola pública. A participação nesta perspectiva configura-se em um engenhoso instrumento de colaboração e “fortalecimento” do Estado em relação a seu afastamento no que se refere à manutenção da educação formal. O princípio fundamental desta modalidade participativa está, não em controlar o Estado, mas em legitimar o controle que o mesmo passa a ter sobre a escola (LIMA, PRADO E SIMAMOTO, 2011, p.11).

A realidade evidencia uma propalação e aceitação do termo “gestão escolar democrática” pautada na descentralização do poder, na participação coletiva e na autonomia para tomada de decisões, e tais princípios requerem uma análise e problematização mais detalhada, o que é feito no próximo capítulo. Antes, no entanto, é importante analisarmos como a gestão democrática debatida na década de 1980 – período de redemocratização social – vem se materializando nas políticas educacionais e se moldando à lógica gerencial.

1.3– A gestão democrática na educação pública: entre avanços e retrocessos

A discussão acerca da gestão democrática na educação pública, inegavelmente, vem se constituindo como discurso recorrente nas legislações educacionais, apesar de se falar nela desde o Movimento dos Pioneiros da Educação,

mas foi a partir da década de 1990 que o termo se arraigou nos discursos oficiais, a exemplo o art. 206 da Constituição Federal de 1988, o art. 14 da Lei nº 9.394/96, o art. XX do Plano Nacional de Educação/2001, o art. 2º do PNE/2014.

Está claro que a ampliação do discurso sobre a temática não poderia ser diferente, já que a CF/88 hierarquicamente é soberana, mas cabe ressaltar que a LDB/96 seguiu a determinação constitucional e reforçou o caráter de princípio de uma gestão democrática. Os dois planos nacionais que se seguiram, entretanto, trouxeram metas e estratégias específicas para o estímulo à gestão democrática. Vale acrescentar também que outros elementos foram incorporados à discussão da democratização da gestão da educação.

O anseio pela gestão democrática, entendida estritamente como a resultante do processo de democratização da sociedade e do aparelho governamental, se tornou bandeira de luta em oposição ao regime ditatorial iniciado em 1964 (SANTOS, 2012), e a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões fazia-se indispensável para retomar e consolidar a democracia no país. Foi diante dessa conjuntura que a Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco histórico, por determinar a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, o princípio orientador nas instituições públicas (Art. 206, inciso VI). Como destacou Cury,

A gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha, postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia (2005, p.18).

Para além de estabelecer princípios orientadores formais e técnicos sobre a gestão democrática, o que se ansiava era de fato construir e ampliar a participação do cidadão nos processos de elaboração e decisões. Na atualidade, frente às ações das políticas educacionais, uma bandeira de luta defendida pelos movimentos sociais organizados tem sido a busca por superar uma perspectiva democrática formal e instrumentalizada, conscientizar que democracia não se limita a presença ou a ausência de determinados elementos considerados democráticos.

O que evidenciamos nas políticas educacionais foi a ampliação na discussão em se definir e conceituar gestão democrática e a propagação de que esta é

indispensável para o gerenciamento da educação pública. Hoje, o termo se constituiu num componente indispensável para exercer a hegemonia política e social, em que compreendemos, em acordo com Sales, que:

Hegemonia é um modo bem específico de poder. É o poder de expressar, aprofundar, organizar e interpretar um querer coletivo. É um poder que se legitima pelo consentimento e não pela força. A Hegemonia se contrapõe, então, ao poder de mandar, decretar, punir, premiar. Quem exerce a Hegemonia é dirigente. Quem exerce a dominação é ditador ou algo da mesma ordem. Não se trata também de qualquer pequeno exercício de convencer ou obrigar. A Hegemonia é o processo de construção e afirmação de um modo de sentir, pensar, querer, agir em todas as dimensões da vida. É a construção de uma concepção de mundo pensada e exercitada. Tem, portanto, uma dimensão simbólica e uma dimensão prática (2003, p.73).

A dimensão simbólica da gestão democrática se manifesta exatamente na recorrência e na reafirmação da sua importância para a gestão das instituições públicas. Entretanto, a sua perspectiva ideal não se efetiva numa sociedade capitalista, como já discutimos na seção 1.1. Nessa direção, a dimensão prática da gestão democrática enquanto um componente hegemônico se materializa na sua instrumentalização, limitando-a a condicionar-se como existente ou não na medida em que houver instrumentos indicadores de democracia.

Gestão democrática tem sido debatida e construída historicamente desde os anos 1920 (Manifesto dos Pioneiros da Educação), e este termo ainda apresenta livres interpretações e é carente de uma conceituação que atenda aos anseios da sociedade civil organizada composta de grupos e classes sociais subalternas (parafraseando Gramsci). Entrelaçam-se, ainda, nesse debate, as pressões sociais para democratização da gestão educacional. Nessa perspectiva, construíram-se projetos diferenciados de educação pública ao longo das últimas décadas, que marcadamente demonstram interesses e concepções afinados com as tendências e as perspectivas que viemos aqui discutindo ao longo deste capítulo.

Para materializar o debate, é interessante comentar o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, que congregava diversas entidades, sindicais e movimentos sociais e, desde a década de 1980, vinha divulgando propostas e contribuições para a educação pública brasileira, as quais são frutos de ampla discussão coletiva. De acordo com Bollmann (2010), o Fórum, em diferentes momentos da história brasileira, foi um espaço de síntese das discussões sobre a

educação pública, que congregava mais de 30 entidades sociais¹⁸, e cuja missão foi motivada por uma conjuntura nacional e internacional, e sua importância se intensificou durante a década de 1990. Para a autora,

A mobilização da sociedade civil pela educação continuou na década de 1990, tendo no FNDEP o seu espaço de síntese em uma conjuntura nacional e internacional, sob o impacto dos acontecimentos no Leste europeu e das mudanças estruturais no mundo do trabalho proporcionado pelo processo de globalização neoliberal. Isso convencia as entidades do Fórum sobre a necessidade da continuidade e ampliação do debate nacional acerca das consequências da “nova” ordem dos organismos internacionais e materializadas, no caso da educação, no arcabouço legal: leis, emendas constitucionais, decretos e medidas provisórias, que, no Brasil, foram fragmentando e criando mecanismos de facilitação à privatização da educação, em particular do ensino superior. Foi nessa conjuntura que o FNDEP decidiu pela necessidade de elaboração, pela sociedade organizada, de uma proposta de educação nacional alternativa ao modelo vigente tanto no processo de elaboração, como nos conteúdos que os sucessivos governos vinham implantando (BOLLMANN, 2010, p.661).

O FNDEP apresentou um Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1988-1996) e cuja proposta foi ignorada, e aprovou-se a LDB que está em vigor atualmente. Além disso, em 1997, o FNDEP elaborou o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, que foi encaminhado como Projeto de Lei ao Congresso Nacional, pelo Deputado Ivan Valente, de São Paulo. Esse projeto

¹⁸ As entidades que participaram do processo de construção do PNE da FNDEP foram: AELAC (Associação de Educadores da América Latina e do Caribe); ANDE (Associação Nacional de Educação); ANDES-SN (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior); ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação); CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação); CONTEE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino); DNTE – CUT (Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação/CUT); FASUBRA Sindical (Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras); SINASEFE (Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1º, 2º e 3º grau da Educação Tecnológica); UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas); UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação); UNE (União Nacional dos Estudantes); ADCEFET-MG-SSindical (Associação dos Docentes do CEFET-MG – Seção Sindical do Andes-SN); ADUFSCar-S.Sindical (Associação dos Docentes da Universidade Federal de São Carlos – Seção Sindical do ANDES-SN); ADUSP-SSindical (Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo – Seção Sindical do ANDES-SN); APUBH-SSindical (Associação dos Professores da UFMG - Seção Sindical do Andes-SN); CUT-Estadual - MG (Central Única dos Trabalhadores/MG); FITEE (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos do Ensino); Fórum Mineiro em Defesa da Escola Pública; Fórum Norte Mineiro em Defesa da Escola Pública; Regional Leste do ANDES-SN; SBPC-MG (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência/MG); SIND-UTE-MG (Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais); SINDIFES (Sindicato das Instituições Federais de Ensino Superior de Belo Horizonte); SINPRO-MG (Sindicato dos Professores de Minas Gerais); SEED-BETIM (Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Betim); UEE-MG (União Estudantil de Educação de Minas Gerais).

não apenas foi desconsiderado, como ficamos anos sem a vigência de um PNE, tendo sido aprovada a versão do MEC apenas em 2001.

As diferentes concepções de educação pública estão evidenciadas nas antagônicas propostas para a política educacional brasileira. Ao analisarmos comparativamente as metas e as estratégias propostas nos PNEs, são perceptíveis as concepções de educação defendidas. As metas e as estratégias propostas pelo PNE do FNDEP apresentam, de modo geral, uma preocupação com a garantia de participação dos cidadãos em diferentes organismos representativos com finalidades variadas e com a defesa paritária dos representantes.

O PNE aprovado em 2001, entretanto, foi um plano extenso, apontando grandes desafios a serem alcançados, que, para Dourado, “configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” (2010, p.684). Para a gestão da educação, esse documento apresentou 25 metas, que discorreram sobre regime de colaboração, criação de conselhos municipais, definição de normas para gestão democrática, oferta de formação continuada para gestores, entre outras.

Valente e Romano (2002), ao analisarem o PNE 2001-2011 e confrontarem com a proposta de PNE elaborada pelo FNDEP, destacam que os vetos do então presidente FHC, especialmente os que afetaram o financiamento, permitiram que esse plano se constituísse em uma carta de intenção, que efetivamente serviu para salvaguardar a política governamental que já vinha sendo implementada.

Já o atual PNE (2014-2024) – Lei n. 13.005/2014 – apresenta estratégias direcionadas a estimular, incentivar, favorecer determinadas ações, e o uso desses verbos demonstra uma perspectiva indireta e vaga de propiciar uma ação mais concreta. Para exemplificar, refletimos sobre os princípios democráticos, descentralização e autonomia principalmente, nos discursos dos documentos, no que diz respeito à gestão democrática: “PNE (FNDEP) – Descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais (ADUSP, 2017); e “PNE (2014-2024) Estratégia 19.7. favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2014).

No PNE do FNDEP, é possível perceber que a preocupação está em articular uma desconcentração na estrutura do Estado que interfere na autonomia das instituições públicas e que se configura como entrave para tomada de decisões sem

interferências exógenas. Já no atual PNE, a estratégia 19.7 não aponta uma concreticidade para efetivação, ao destacar que “favorecerá” o processo de autonomia, mas não fica claro como se dará isso. Esse mesmo movimento é percebido em outras estratégias dos PNEs¹⁹.

Consideramos importante refletir sobre as concepções subjacentes nos discursos constantes nos PNEs por se constituírem movimentos de elaboração diferenciados e percepções de mundo, de homem e de educação divergentes. Por essa razão, a seguir, apresentamos um quadro comparativo das estratégias que estão relacionadas à escolha de diretor, Conselho Escolar e Projeto Pedagógico nas unidades escolares.

**QUADRO 1 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS DOCUMENTOS DO PNE
PROPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL E O ATUAL PNE (LEI N. 13.005/2014)**

CATEGORIA	PNE SOCIEDADE CIVIL	ATUAL PNE
Escolha de diretor	<ul style="list-style-type: none"> Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, com a participação de todos, de acordo com seu Projeto Político-Pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados. 	<p>19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;</p> <p>19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.</p>
Conselho Escolar	<p>1) Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos, como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares.</p>	<p>19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>

¹⁹ No Apêndice 2, incluímos um quadro que mostra todas as estratégias e metas dos dois PNEs que vimos trabalhando.

	2) Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior.	19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de Conselhos Escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
Projeto Pedagógico	-	19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

Fonte: PNE – Proposta da Sociedade Civil (1997); Lei n. 13.005/2014 (PNE 2014) (elaboração própria).

No tocante à escolha de diretor, percebemos que o PNE do FNDEP propõe que esta seja realizada com a participação de todos e considerando a consonância com o Projeto Político-Pedagógico das unidades escolares, entretanto, a escolha considera uma eleição paritária e não universal. A nosso ver, a igualdade de voto é indispensável para uma perspectiva de democracia radical e evidenciaria a vontade da maioria, independente da categoria pertencida ou mais interessada e/ou afetada com a escolha.

Já o PNE atual, na estratégia 19.1, condicionou repasse de recursos à nomeação de diretores que atendam a critérios técnicos de mérito e desempenho e secundariamente à participação da comunidade escolar. Além disso, a estratégia 19.8 propôs desenvolvimento de formação para diretores e aplicação de prova que possibilitem subsidiar critérios para provimento do cargo. O atual PNE demonstra claramente uma perspectiva gerencial para escolha do diretor, caracterizando assim a democracia gerencial que defende práticas que não incentivam a essência de um processo de democratização.

No que diz respeito aos Conselhos Escolares, o atual PNE deixa evidente o prevailecimento da atuação desse órgão enquanto uma instância de controle e fiscalização, função que se estende a outros conselhos sociais, como o Conselho de Educação e de alimentação escolar, e cuja importância está ligada ao bom desempenho do uso dos recursos. A análise das estratégias propostas demonstra que os conselhos sociais são percebidos como instrumentos de ampliação do controle do Estado capitalista, que visa a equilibrar a dominação e a reprodução do capital, como destacaram Silva e Braga:

O controle social, nesse prisma, é sinônimo de luta pela garantia de direitos sociais, de ação dos menos favorecidos para ocupar espaços de viabilização desses direitos, ainda que possa, contraditoriamente, tornar-se um instrumento político de dominação e de coerção do Estado (2010, p.92).

Na contraposição de uma perspectiva de dominação e coerção, os Conselhos Escolares foram concebidos no PNE do FNDEP como instrumentos de construção coletiva, com a função deliberativa, que em sua própria composição incentiva o processo de democratização. O Fórum percebe a composição paritária dos membros do Conselho Escolar como garantia de participação de todos os segmentos que compõem a escola.

No que tange ao Projeto Pedagógico, o PNE do FNDEP não estabelece estratégia específica sobre o assunto. Já o atual PNE destacou o estímulo à participação da comunidade escolar na formulação do Projeto Pedagógico da escola, estendendo à participação dos pais na avaliação de professores e gestores, entretanto, não deixando claro como se materializará esse estímulo.

Ainda contrapondo as ideias e concepções presentes nos discursos de diferentes projetos de sociedade, analisamos as proposições suscitadas no Congresso Nacional de Educação – CONED de 2004, promovido pelo FNDEP, que visou ratificar o projeto proposto no PNE – proposta da sociedade e momento em que se acrescentaram outras propostas que estavam alinhadas com a conjuntura mais atual; e confrontamos com as deliberações da Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada em 2014 e promovida pelo MEC, que culminou com o lançamento do “Documento – Referência da CONAE – O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”²⁰, apresentando algumas ações suscitadas na CONAE 2010 e

²⁰ Está estruturado em sete eixos: I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação Organização e Regulação; II – Educação e Diversidade: Justiça Social, Inclusão e Direitos Humanos; III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: Cultura, Ciência, Tecnologia, Saúde, Meio Ambiente; IV – Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem; V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; VI – Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Remuneração, Carreira e Condições de Trabalho; VII – Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos.

apontando proposições, estratégias e suas respectivas responsabilizações por ente federativo e cuja essência materializou as estratégias aprovadas no atual PNE²¹.

No documento do CONED/2004, foram demarcadas algumas concepções acerca de uma discussão conceitual em defesa da radicalização da democracia e apontados os princípios e as bases para efetivação de uma política para a educação básica e superior de qualidade, bem como as dimensões do direito do cidadão e das obrigações do Estado em se responsabilizar pela qualidade do atendimento escolar nas instituições públicas. De acordo com o documento,

Deve-se ter como preceito básico a radicalização da democracia, que se traduz no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização do poder, no direito à representação e organização diante do poder, na eleição direta de dirigentes, na socialização dos conhecimentos e das decisões colegiadas e, muito especialmente, na construção de uma atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada. Assim, o processo de construção da gestão democrática da educação pressupõe: autonomia, representatividade social e formação para a cidadania (CONED, 2004, p.05).

A concepção de gestão defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) está fundamentada na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade social, garantir estrutura material que viabilize um atendimento educacional de boa qualidade, criar um ambiente de trabalho coletivo com vistas à superação de um sistema educacional fragmentado, seletivo e excludente (CONED, 2004, p.05).

Nas análises que realizamos comparando os diferentes documentos dos CONEDs, foi a primeira vez que se explicitou a defesa da radicalização da democracia, o que demonstra a intransigência em fortalecer o caráter público e gratuito da educação, na concepção orientadora de uma real construção coletiva e prevalecimento de uma formação para cidadania. A defesa dessa radicalização da democracia se assenta numa conjuntura nacional marcada pela crescente desresponsabilização do Estado com as políticas sociais e garantia e fortalecimento dos interesses privados, que para a educação vem significando o aprofundamento da sua privatização e mercantilização. Para Bollmann,

²¹ No Apêndice 3, apresentamos um quadro comparativo de as metas e as estratégias entre a CONAE e o atual PNE, e fica evidente uma grande aproximação entre as ações.

O tema do V CONED, “Educação não é Mercadoria”, manifestava a preocupação vigente do FNDEP – concepção presente nos congressos anteriores – com os interesses que subjazem à direção política em que a produção do conhecimento científico, cultural e artístico e sua socialização pela educação e ensino estavam ameaçadas pelo mercado lucrativo, de âmbito mundial, em que a liberalização por meio de políticas legais, de regulamentação e fiscal é cada vez mais rara. Desse modo, não é por acaso que o Brasil convive, por exemplo, com um índice de privatização da educação superior que, naquele período, se expressava como algo em torno de 75% das matrículas nesse nível de ensino. Sobretudo por esse diagnóstico, com vistas à livre comercialização da educação, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Geral sobre o Comércio e Serviços (GATS) foram ganhando espaço nos Estados nacionais (2010, p.669).

Já na CONAE/2014, das 21 proposições e estratégias apresentadas no eixo II, 14 estão direcionadas especificamente em fomentar a gestão democrática mediante: ampliação de programas de formação de conselheiros escolares, conselheiros do Conselho de Educação; criação de mecanismos de participação que promovam a democratização da gestão escolar e dos sistemas de ensino; apoio técnico e financeiro à gestão escolar; garantia de autonomia pedagógica, entre outros aspectos já discutidos anteriormente. Destacamos destas uma que é central para se discutir e efetivar a gestão democrática, e apontada no documento como responsabilidade de todos os entes federativos, que é:

17. Estabelecer diretrizes nacionais para a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação, no prazo de um ano contado da aprovação do PNE e assegurar condições, no prazo de dois anos, após a aprovação do PL nº. 8.035/2010 (PNE), para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das instituições educacionais públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União (BRASIL, 2014, p.72).

Nessa mesma direção, a Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024 e que, em seu Art. 2º, fixou a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” como uma das dez diretrizes do PNE, cuja efetividade a lei se aproximou do que foi apontado na CONAE, e determina no Art. 9º que os entes federativos deverão aprovar leis específicas para seu sistema de ensino “disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação” (BRASIL, 2014, p.46).

É fato que a gestão democrática urge por definição e conceituação, como já destacamos anteriormente. No entanto, a perspectiva de uma construção de gestão se distancia do discurso oficial. Ao considerar o disciplinamento²², temos a ideia de imposição, ordem, subjugação, palavras estas antônimas ao sentido essencial do caráter democrático. Entretanto, nas entrelinhas, esse uso demonstra uma forte tendência de acomodação ou, dito com outras palavras, acomodação no sentido linguístico de adaptar-se para exercer o consenso e a coesão social, ou seja, o poder hegemônico. Coutinho já alertava:

o fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. Mas atenção para a hipocrisia: com extrema frequência essa palavra, ainda que dita com ênfase, não significa, absolutamente, aquilo que nós socialistas, nós de esquerda, entendemos por democracia e nem sequer significa aquilo que a história da humanidade e o pensamento político entendem por democracia (2002, p.12).

A hipocrisia a que Coutinho (2002) chamou a atenção precisa ser analisada com cuidado, pois os discursos oficiais escancaram, na aparência dos fatos, a importância e a necessidade de gestão democrática. Entretanto, em essência, não rompem com a perspectiva de imposição e não a concebem como um processo de construção histórica, que em seu fundamento deve considerar o processo dialético das relações estabelecidas, e tampouco é encerrada em si, imutável e estanque.

A prerrogativa básica de uma gestão democrática é a construção coletiva de valores e conceitos que não estão dissociados da própria dinâmica social, e é exatamente por isso que conflita com os interesses da sociedade capitalista. Elementos como autonomia para tomada de decisões, descentralização do poder e participação coletiva não podem ser concebidos sob um enfoque minimalista ou reducionista, que varia de acordo com os interesses em jogo. Antes de tudo, são premissas a serem concebidas enquanto valores universais, e cuja percepção atualmente convencionou demarcar um posicionamento de radicalização da democracia, quando lhes são preceitos inerentes e constitutivos, e que estrategicamente vêm se materializando numa perspectiva técnica e formalista, coerente com a orientação da gestão gerencial.

²² No dicionário, disciplinar significa submeter ao regulamento; impor ordem, domar, refrear, acomodar. Fazer obedecer ou ceder; sujeitar.

Em síntese, a perspectiva de gestão democrática legitimada nas legislações educacionais e nos documentos da CONAE evidencia a fragilidade de se construir uma gestão democrática radical e, principalmente, enfatizar um projeto de sociedade articulado com o contexto político-econômico e social que visa atender às necessidades vigentes de um modo de produção desigual e excludente que não concebe a possibilidade de socialização do poder, a supremacia das classes subalternas e tampouco a igualdade material e a soberania popular.

1.4 – A gestão educacional e o Plano de Ações Articuladas: implicações para a gestão democrática da escola pública

Frente à adoção da lógica gerencial na administração pública, a gestão educacional e seus desdobramentos nas ações das políticas educacionais se mostraram rapidamente alinhadas a esse projeto, afinal, não podemos desconsiderar que a gestão educacional é, em essência, uma construção histórica, resultante de um processo de transformação social, econômico e político, e, conforme Chaves et al. (2014), uma política de gestão não é neutra e está envolta por contradições e interesses políticos. Além disso, está articulada ao desenvolvimento do sistema econômico e reflete o posicionamento dos gestores que a conduzem.

A gestão educacional foi um dos temas que ganharam destaques nos programas e projetos da política educacional dos últimos anos. Afinal, o discurso propalado para a falta de qualidade dos serviços públicos é devido a problemas de gerenciamento adequado. Essa ideia esteve presente na aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE que reforçou o perfil gerencial do Estado, dando ênfase às avaliações por resultados, e incorporou a gestão à lógica empresarial, sobressaltando uma visão técnica e competente de como desenvolver as suas ações.

Oliveira, Dourado e Moraes (2012) destacam que, sem entender a função política e social da escola na transformação da sociedade e a construção de novas maneiras de partilhar o poder e as tomadas de decisão, não há como superar a centralização e o autoritarismos presentes nas instituições públicas educacionais em todas as instâncias governamentais. Coutinho enfatiza que:

a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a

superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder de Estado, com a consequente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder (2002, p.17).

Em acordo com Coutinho (2002), consideramos que o grande desafio da gestão democrática está exatamente em articular socialização da participação política e a socialização do poder, para além dos formalismos legais estabelecidos num Estado Democrático de Direito, onde as leis se configuram como as concretas expressões da vontade geral institucionalizada.

Gandini e Riscal (2002), ao analisarem o legado do Estado brasileiro, destacam que este possui historicamente um carácter autoritário, com efetiva experiência de dominação a partir de um longo processo de disciplinamento da esfera social, e a transição democrática foi carregada por uma cultura baseada na racionalidade patrimonialista, a qual permanece e demonstra a resistência histórica dessa lógica.

A persistência dessa lógica se constitui num entrave para a efetivação de uma gestão na direção da socialização da participação e do poder e em consequência ocasiona uma instrumentalização da gestão democrática, que, na perspectiva da gestão gerencial, acaba concebendo-a principalmente enquanto instrumento para uso racional dos recursos para a educação (os Conselhos Escolares são um exemplo de controle no uso dos recursos vindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB).

Para tanto, se fazia necessário otimizar eficientemente o uso dos recursos públicos, privilegiando setores estratégicos e mensurando os resultados mediante indicativos que demonstrem produtividade, eficiência e eficácia. Para a educação, era necessário um duplo propósito, como explica Sousa:

O primeiro visa articular a educação e as ações necessárias ao seu desenvolvimento com as necessidades do desenvolvimento geral de uma comunidade ou país e com as decisões adotadas para impulsioná-lo. O segundo propósito consiste em estabelecer as condições que assegurem um processo permanente de inovação e melhoria em todo o conjunto de fatores que determinam a eficácia dos sistemas educacionais como estrutura, administração, pessoal, conteúdo, procedimentos e instrumentos (2015, p.04).

Diante dessa racionalidade, dois papéis fundamentais foram assumidos pelo Estado, o de regulador e o de avaliador das políticas sociais, que objetivaram efetivar uma gestão focada em indicadores de desempenho, mediante definição precisa das metas a serem alcançadas, na cobrança de resultados e no estímulo à competição entre as instituições públicas como meio de melhoria da qualidade no serviço prestado e na flexibilidade de se ajustar uma determinada ação política para o alcance da sua eficiência e eficácia.

Nessa perspectiva de uma nova imagem de Estado, emergem várias orientações a fim de reforçar seu perfil gerencial com ênfase nos resultados e na adoção da lógica mercantil de gestão. Para a educação, essa nova configuração resultou no processo de descentralização das ações governamentais na política educacional e nas relações entre Estado, entes federados, escola e comunidade, mediante um pacto federativo fundamentado em acordos colaborativos e assistência técnico-financeira, adoção de critérios avaliativos para todos os níveis da educação, publicização dos resultados educacionais, entre outros elementos.

Para Krawczyk (2008), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), divulgado pelo Ministério da Educação – MEC, em 2007, foi a ação apresentada à sociedade que exprimiu a mudança no papel do Estado na direção de reverter antigas situações que tornaram a administração da educação difícil e reuniu uma variedade de ações, que, segundo esse documento, têm os seguintes elementos de sustentação:

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro (BRASIL, 2007, p.11).

Todos esses pilares estão orientados essencialmente para enfrentar o problema da falta de qualidade na educação básica brasileira e constituíram a visão estratégica a ser enfocada na resolução das principais questões que envolvem a educação básica pública do país. O Decreto nº 6.094/2007 foi aprovado exatamente para viabilizar o PDE e instituiu o Plano de Metas Compromissos Todos pela

Educação – PMCTE²³, o qual apresentava as 28 diretrizes que orientariam as políticas educacionais a partir de então. Do total dessas diretrizes estipuladas, podemos destacar as seguintes, que estão mais diretamente relacionadas à gestão da educação e da escola pública (apesar de considerarmos que todas elas trazem implicações para a gestão educacional):

- XVI – envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVIII – fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- XIX – divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, referido no art. 3º;
- XX – acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXI – zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII – promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII – elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
- XXV – fomentar e apoiar os Conselhos Escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
- XXVIII – organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007).

É possível perceber nessas diretrizes apontadas a centralidade que a participação coletiva e a descentralização para tomar decisões, principalmente, assumem para viabilizar a efetivação das metas. Além disso, as premissas gerenciais de foco em resultado, avaliação, controle, mérito e desempenho estão impregnadas nas metas estipuladas cujo indicador de verificação estabelecido para o cumprimento dessas foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

²³ Este plano teve como principal articulador e parceiro na formulação das metas a serem atingidas até 2011, o grupo empresarial Compromisso Todos pela Educação, tendo sido criado em 2006 (Krawczyk, 2008; Saviani, 2007).

Foi estabelecida ainda a cooperação entre entes federados mediante Termo de Adesão Voluntária em troca de assistência técnica e/ou financeira da União e o Plano de Ações Articuladas (PAR), caracterizado no Decreto como o “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

O PAR apresenta-se como um instrumento marcado pela racionalidade tecnocrática, constituído em etapas de diagnóstico, elaboração e efetivação de ações e estratégias diretamente relacionadas à realidade de um determinado município ou estado. Aliado a isso, o Plano de Ações Articuladas, além de uma visão empresarial, apresenta ainda uma concepção de gestão democrática comprometida em atender um receituário de indicadores, cuja existência ou não apontará o nível de democratização da gestão da educação escolar pública, e a pontuação atribuída indicará as ações que serão desenvolvidas para alcançá-la.

A lógica gerencialista de gestão é bem evidente nas ações e nos programas da política educacional, bem como nos documentos oficiais e nas legislações educacionais. A concepção de gestão educacional que vem sendo construída ratifica a ideia de que o conteúdo democrático tem sido retirado do campo social, como analisou Wood (2011; 2007), e se limitado ao campo formal. O PAR, nesse sentido, contribuiu para esse formalismo, dado seu perfil técnico, discussão que aprofundamos nos Capítulos 3 e 4.

É importante acrescentarmos, ainda, a adoção de termos como autonomia para tomar decisões, descentralização do poder e participação coletiva enquanto elementos de democratização. É comum identificarmos essas palavras entrelaçadas em toda a estruturação do Estado Democrático de Direito brasileiro. Entretanto, é importante contextualizar historicamente estes termos e sua constituição enquanto princípios constitucionais e preceitos da democracia.

CAPÍTULO 2

AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ENQUANTO PRECEITOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os preceitos da gestão democrática não estão encerrados em si mesmos, mas estão articulados, inclusive, com as prerrogativas de um Estado de Direito Democrático, que, para além de uma ruptura radical com qualquer forma de poder absolutista ou patrimonialista, traz em sua essência a possibilidade de organizar a sociedade visando o atendimento do interesse comum. Em outras palavras, o Estado é o representante da manifestação da vontade popular.

A persistência de práticas autoritárias e arbitrárias em instituições públicas brasileiras foi uma das razões para adoção da gestão democrática enquanto princípio constitucional para reger a administração dos órgãos públicos. Entretanto, é importante refletirmos sobre a efetividade dos preceitos considerados a essência desse caráter democrático, que vem assumindo preferencialmente um aspecto legal, em detrimento de uma possibilidade de construção coletiva, e permita um processo contínuo de democratização.

É nessa direção que este capítulo, inicialmente, reflete sobre os preceitos democráticos da autonomia para tomada de decisões, descentralização do poder e participação social no sistema federativo brasileiro e sua relação com a lógica instrumental que assumem num Estado de Direito Democrático. Posteriormente, analisamos cada um dos preceitos na gestão da educação, destacando a sua construção histórica, bem como delineando as características que esses vêm assumindo e suas implicações para a gestão escolar.

2.1 – Os preceitos democráticos no sistema federativo brasileiro

Há uma vasta literatura que considera a autonomia para tomar decisões, a participação social e a descentralização do poder como elementos estruturantes de uma gestão democrática. Destacamos alguns, como Barroso (1996), Abrúcio (2010),

Paro (1987; 2001; 1999), Oliveira, Dourado e Moraes (2012), Cury (2005), CONAE (2010), Santos (2001), Lima (2003b), entre outros.

Não por menos, estes elementos estão imbricados nos discursos oficiais materializados na legislação educacional vigente e, na realidade concreta, contradizem a essência que os constitui. Logo, os preceitos democráticos deveriam estar ligados, prioritariamente, em possibilitar maior interferência da sociedade nas escolhas e decisões de interesse público, independentemente do nível de governo, permitir, assim, a soberania do poder social.

Um ponto em comum nas discussões destes teóricos supracitados acerca do tema é o modelo de gestão adotado a partir da década de 1990, a gestão gerencial ou gestão baseada em resultados, que nomeadamente são diferentes, mas em sua essência apresentam as mesmas características, já apontadas no capítulo anterior, e que deu tons específicos para a compreensão de autonomia, participação e descentralização presentes na política educacional.

Esses elementos, que consideramos como preceitos, a essência, a condição primeira da democracia, não estão presentes apenas na política educacional, mas em toda a epistemologia de um Estado de Direito Democrático e, portanto, no seu modelo de federalismo e nas próprias relações sociais. Tais preceitos são indispensáveis para manutenção do equilíbrio entre as esferas do poder.

Ao analisar a democracia e sua incompatibilidade com o capitalismo, Wood (2007) destaca como um dos argumentos que materializam essa incompatibilidade é a noção convencional de democracia que tende a identificá-la como constitucionalismo, como a mediação para a garantia de proteção das liberdades civis e limitação do poder do governo, e cuja noção está diretamente descrita como direitos democráticos. Para a autora,

O ponto central desta definição de democracia é limitar o poder arbitrário do Estado a fim de proteger o indivíduo e a “sociedade civil” das intervenções indevidas deste. Mas nada se diz sobre a distribuição do poder social, quer dizer, a distribuição de poder entre as classes. Em realidade, a ênfase desta concepção de democracia não se encontra no poder do povo, mas sim em seus direitos passivos, não assinala o poder próprio do povo como soberano, mas sim no melhor dos casos aponta para a proteção de direitos individuais contra a ingerência do poder de outros. De tal modo, esta concepção de democracia focaliza meramente o poder político, abstraindo-o das relações sociais ao mesmo tempo em que apela a um tipo de cidadania passiva na qual o cidadão é efetivamente despolitizado (WOOD, 2007, p.419).

A perspectiva de um constitucionalismo – enquanto regime político que visa a defender a importância de uma constituição que regerá a vida de um país – delinea uma democracia como um contrato social, preocupado prioritariamente em limitar o poder do Estado, e o poder popular mantém-se ausente dessa concepção. Autonomia, descentralização e participação assumem então a prerrogativa de ideia-força ou, em outras palavras, a base ideológica dessa democracia constitucional.

Para materializar essa discussão, vamos refletir sobre a Constituição Federal Brasileira de 1988. Nela, é proposto um modelo de federalismo cooperativo, portanto, propõe um sistema de organização política que formará o Estado a partir da reunião entre estados e municípios, e que pressupõe uma organização conjunta entre os entes federados, cujo objetivo é “equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade que habitam” (ARAÚJO, 2010, p.755). Para Soares,

O contrato federal significa: 1) que as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional, 2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política - o que significa delimitar o campo de ação de cada esfera de governo e, 3) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, o que significa autonomia para constituir seus governos (1997, p.42).

Diante disso, o equilíbrio federal, mediado pelo federalismo cooperativo, se assenta nos princípios: da separação, em que os entes definem e repartem as atribuições e competências; da autonomia, em que cada nível de governo não pode exercer o controle sobre o outro; e a participação, em que todos os entes terão efetiva participação nas decisões tomadas pelo poder central. Nessa perspectiva, combater veementemente a centralização do poder político e assegurar a validade e a aplicação de todo Direito, a partir da legitimação do poder dado pela sociedade, é a função prioritária deste modelo de Estado. Para Xavier e Xavier, os pressupostos do federalismo são:

existência de uma Constituição Federal; igualdade entre os entes federados; repartição, pelo texto Constitucional, de competências (federais, estaduais e municipais); existência de um poder fiscalizador do cumprimento da Constituição; garantia da integridade dos entes, – que tem sua autonomia assegurada através da descentralização política e repartição de competências –; impossibilidade de usurpação de competências locais, isto é, o legislador federal não está autorizado

a legislar sobre matérias cuja competência seja estadual e vice-versa; e, por fim, tem-se o princípio da cooperação, que deriva do pacto firmado entre os entes (2014, p.03).

Logo, um Estado de Direito Democrático, pautado no federalismo cooperativo, pressupõe um regime de colaboração que se assenta no compartilhamento das responsabilidades e na interdependência na atuação de seus entes federativos, direcionados em cumprir as obrigações constitucionais. Portanto, um modelo de federalismo equilibrado requer a divisão de competências descentralizadas e a devida partilha das incumbências.

Para Araújo (2010), o federalismo cooperativo teve sua importância relacionada à busca por equilibrar os conflitos federativos e as tensões entre simetria e assimetria, as diversidades existentes entre os entes federativos. Entretanto, a autora destaca duas complicações para a efetivação desse modelo de federalismo: 1) a federação brasileira é bastante heterogênea em vários aspectos e marcada pela dependência de repasse para os entes federados, o que aprofunda as assimetrias e intensifica o caráter predatório e competitivo entre os entes; 2) há uma falta de clareza e regulamentação do regime de colaboração, apesar de a CF, em seu Art. 23, apontar a necessidade de lei complementar para fixar as normas de efetivação.

Frente às complicações para efetivar o federalismo cooperativo, Araújo (2010) destaca como consequência a formação de “minipactos” entre os entes federados, e estes se firmaram na tentativa de amenizar a assimetria entre eles e equalizar as desigualdades, principalmente na distribuição dos recursos. Na política educacional, também vem sendo mantida a lógica dos minipactos, como exemplo, podemos citar o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, o PDE e o PAR.

Para Camargo (2001), esse atual modelo de federalismo brasileiro se assenta antagonicamente na construção de um sólido pacto entre os entes federativos e tem sua base em uma política de clientelas, na troca de favores e em acordos que visam fortalecer a desresponsabilização do Estado em implementar políticas sociais.

No caso do PAR, este tem se constituído sob a perspectiva de divisão de corresponsabilidades e competências entre os entes federativos para promover a educação pública brasileira, ao mesmo tempo em que estabelece uma relação gerencial com estados e municípios, responsabilizando-os pelo serviço oferecido à sociedade.

Formalmente, ou legalmente, temos um conjunto de ideias-base para fortalecimento da democracia no país, pois Estado de Direito Democrático, federalismo cooperativo e regime de colaboração e suas prerrogativas estão alinhados com a defesa de democratização, articulados com o prevalecimento do campo social. Entretanto, estão limitados ao formal ou legal, e a democracia extravasa esses limites e caminha em direção à ascensão do poder popular.

Do exposto até aqui, percebemos que a democracia materializada no contrato constitucional está direcionada à proteção das liberdades civis mediante a garantia da qualidade de vida aos cidadãos e com mais ênfase à construção de formas de controle e fiscalização para limitar poderes arbitrários e patrimoniais. Para Wood, os prejuízos de uma democracia constitucional estão em:

substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos; evitar qualquer confrontação com concentrações de poder social, particularmente se for com as classes dominantes, e despolitizar a política (2007, p.420).

Na primeira seção do capítulo anterior, fizemos alguns apontamentos acerca das diferentes perspectivas de democracia e seus adjetivos convenientes a cada contexto e sua adoção enquanto estratégia ideológica de exercer hegemonia. É importante resgatarmos e relacionarmos essa discussão à perspectiva da democracia contratual e formal que se assume no Estado de Direito Democrático e, acima de tudo, inserido numa sociedade capitalista.

Numa possibilidade de análise marxista acerca da necessidade de compatibilizar democracia e capitalismo, é preciso atentar-se para as mudanças estruturais e sociais que implicaram na concepção dessa democracia constitucional. Nessa direção, Wood (2007; 2011) afirma que o início da democratização moderna, mediada pelo sufrágio universal e que deu ao povo o direito de escolha, foi o motivo que orientou a busca por essa compatibilização.

Aliado a isso, o desenvolvimento do capitalismo necessitava do sustento do Estado sem perder a liberdade econômica e o livre mercado. Eis o ponto central e estratégico que permitiu a fagocitose da democracia pelo capitalismo, para a manutenção capitalista mudou-se a relação entre o poder econômico e o poder político, que desde a defesa de um modelo liberal, separou-os e convencionou confinar a democracia na esfera política e judicial. Para Wood,

Destarte, é obvio que a democracia nas sociedades capitalistas significa algo muito diferente do que foi originalmente – não simplesmente porque o significado da palavra mudou, mas sim porque também o fez o mapa social em sua totalidade. As relações sociais, a natureza do poder político e sua relação com o poder econômico, e a forma da propriedade mudaram. Agora é possível ter um novo tipo de democracia que esta confinada a uma esfera puramente política e judicial – aquilo que alguns denominam democracia formal – sem destruir os alicerces do poder de classe. O poder social passou as mãos do capital, não só em razão de sua influência direta na política, mas também por sua incidência na fábrica, na distribuição do trabalho e dos recursos, assim como também via os ditames do mercado. Isto significa que a maioria das atividades da vida humana fica fora da esfera do poder democrático e da prestação de contas (2007, p.423).

Assim, na esfera política, o cidadão tem seus direitos sociais (que estão em constantes disputas nos diferentes projetos políticos), e exercem e vivenciam as diferentes formas de democracia, enquanto que na esfera econômica não há subsunção ao controle democrático. O poder econômico é quem dita as regras do jogo e faz tudo orbitar ao seu redor.

É interessante destacar Poulantzas (1985) quando diz que ao Estado cabe ser o apêndice do econômico, e os espaços e campos estatais e a economia não devem ser compreendidos como instâncias essencialmente autônomas, mas devem ser consideradas as características que o capitalismo transforma nos seus elementos. Considerando isso, então cabe caracterizá-lo como de fato um Estado capitalista contratualmente (e apenas limitado a essa condição) definido como democrático. Para esse autor, a materialidade do Estado capitalista é constituída devendo-se

aplicar e atuar sobre um corpo fracionado e homogêneo em sua divisão, uniforme no isolamento de seus elementos, em sua atomização (escola, justiça, administração, etc.). (...) O Estado não é mero anotador dessa realidade econômico-social, ele é fator constitutivo da organização da divisão social do trabalho, produzindo permanentemente fracionamento-individualização social (POULANTZAS, 1985, p.73).

Nessa direção, a concepção de interesse público, a função da administração pública, a educação e a escola públicas, ao serem pensadas sob a lógica mercantilista e materializadas, significam estar a serviço do capital e seu poder econômico. Os pressupostos e preceitos democráticos formais perpassam, por conseguinte, a gestão

da educação e a gestão da escola pública, adequados e correspondentes, é claro, às suas limitações.

Fato é que autonomia, participação e descentralização não são princípios desconectados do modelo organizacional de Estado e seu sistema político-econômico e social. São, *a priori*, categorias indispensáveis que servem tanto a uma perspectiva de democracia tão proclamada no Estado de Direito Democrático quanto a uma perspectiva de democracia socialista. Entretanto, a forma como se materializam refletem e servem às finalidades que a cada perspectiva está orientada ideologicamente.

Ao analisarmos a adoção desses princípios democráticos formais e/ou instrumentais e seu correspondente conteúdo político-ideológico, vale mencionar Silva (2010), quando apresenta as concepções de democracia e como se articulam aos modelos que influenciam na gestão da educação, as quais ele classifica como: contratualista ou liberal; comunitarista ou participativa²⁴; e não-consensual ou democrática associada à “política da amizade”²⁵.

Silva (2010) considera que essas concepções apresentam pressupostos ético-políticos incompatíveis e antagônicos entre si, apesar de na prática se enquadrarem numa mesma corrente. Entretanto, exigem diferentes práticas democráticas que se entrecruzam, e “onde se mostram discordâncias não essenciais pode-se encontrar, na verdade, semelhanças profundas, sobretudo no que concerne à relação entre Estado e sociedade” (2010, p.32). Considera ainda que:

A diferença entre as concepções de democracia caminha lado a lado com a impossibilidade de coexistência da soberania popular com o totalitarismo capitalista, que impõe uma lógica semelhante a todos, e cuja crítica não ganha a mesma visibilidade que obtém os ataques ao autoritarismo estatal. A homogeneidade e a ubiquidade das “leis” do mercado não são mais questionáveis. Contudo, o predomínio de uma mesma democracia para todos torna-se cada vez mais utópico e, para alguns, até mesmo quimérico, devido à crença na inevitabilidade do capitalismo. Embora totalitário, este sistema coexiste com diferentes concepções de cultura, gênero, identidade e preferências de

²⁴ De acordo com Silva (2010), essa concepção nasce como uma crítica ao modelo liberal de sociedade. Nessa perspectiva, nega-se o contrato social, pois o considera como um esquema que na prática seria operacional e não efetiva a legitimação. Nessa concepção, o Estado é concebido como uma arena adequada para as formulações do bem comum. Compreende o homem como um ser livre que só se realiza plenamente quando participa das decisões coletivas.

²⁵ Essa concepção se preocupa com o tipo de democracia que se efetiva, considerando que o modelo democrático aceitável deve estar comprometido com um programa vazio, ou seja, que conceba a multiplicidade e negue a proposição de projetos coletivos abrangentes que abarquem tudo e não considerem as diferenças, centrando-se portanto no idêntico a todos (SILVA, 2010).

indivíduos e grupos. O capitalismo permite também diferentes concepções de democracia, desde que nenhuma delas interfira no processo de acumulação e rompam com a desigualdade de classe, assumindo-se como “valor universal” (SILVA, 2010, p.23).

Ao nos aproximarmos da realidade que viemos desvelando, é possível identificar que a concepção de democracia contratualista ou liberal tem se estabelecido no contexto brasileiro. Para Silva (2010), essa concepção foi a alternativa mais válida, por apresentar uma construção teórica não fundamentada na autoridade ou na heteronomia, e visou reformular uma política cujas instâncias legitimadoras tradicionais estavam em crise. Nessa concepção, o contrato social é concebido como a forma mais adequada de praticar a democracia, e a participação é um meio para que se desenvolva autonomia, assumindo um caráter instrumental, com a finalidade de defender os direitos civis e as liberdades individuais.

Se considerarmos as premissas de uma sociedade capitalista (acumulação sempre crescente de riqueza, centralidade do mercado na economia, predomínio da propriedade privada, entre outros), os fins dessa democracia liberal eram necessários para sua manutenção. E, para essa dinâmica, o papel do Estado é essencial para convalidar essa manutenção. Afinal, como destacaram Marx e Engels (2009), o Estado é um órgão de dominação de classe, que nasceu exatamente da necessidade de conter os antagonismos de classes e assume, inevitavelmente, os interesses da classe economicamente dominante. Nessa direção, então cabe concordar que

O cerne da concepção de Estado liberal está na afirmação de sua origem contratual e no modo como se pressupõe a antecedência dos indivíduos, tanto histórica como lógica e eticamente (como valor: a equivalência e intercambialidade formal dos indivíduos frente ao Estado). No ideário democrático liberal, o Estado é compreendido como um artifício, uma articulação de agências capazes de proteger os interesses dos indivíduos e grupos sociais contra práticas de conluio e *dumpings* (quebra do princípio da concorrência pelos próprios agentes do mercado), bem como de garantir a concorrência no acesso aos benefícios oficiais ou políticas públicas. A neutralidade do Estado é exigida como garantia da equidade na distribuição dos recursos públicos. O Estado também não pode ser paternalista, devendo assegurar a livre escolha e a igualdade de oportunidades. Paternalismo significa que o Estado, da mesma forma que o mercado, não pode manter ninguém na zona de conforto, ou seja, fora da competição (SILVA, 2010, p.38).

Consideramos que a adoção do princípio democrático foi utilizada estrategicamente para superar práticas paternalistas que persistem há séculos no país. Entretanto, não se podia adotar o ideário democrático em sua totalidade. A democracia limitada à esfera política e judicial (como destacou Wood, 2007; 2011) ou liberal (conforme Silva, 2010), ou mesmo numa versão minimalista de uma pseudodemocracia [apresentada por Coutinho (1979; 2008)] vem se efetivando nas diferentes práticas institucionais de gestão pública.

Observamos, ainda, que tal concepção de democracia está inserida numa realidade concreta que se complexifica na medida em que se articula com o âmbito social e os interesses coletivos universais (as políticas sociais, por exemplo), principalmente porque, para os adeptos do neoliberalismo, são esses interesses que sobrecarregam os cofres públicos e foram responsáveis por diferentes crises econômicas.

Montaño, ao analisar a questão social e sua reconfiguração a partir da década de 1990, caracterizou que a partir desse período vivenciamos “a passagem do fundamento da legitimação sistêmica das lógicas democráticas – particularmente no âmbito estatal – para as lógicas da sociedade civil e do mercado” (2002, p.02). Em outras palavras, segundo ele, a lógica democrática passou a ser legitimada pela ideia de co-gestão e participação da sociedade. Sobre isso, Montaño destaca:

O sistema capitalista de produção, na sua fase monopolista (madura e consolidada), transforma todas as relações sociais, instituições, indivíduos, valores, atos, em meios para a acumulação capitalista e a reprodução das relações sociais. Instrumentaliza todas as esferas da vida social para o seu primordial fim: a acumulação ampliada de capital. Desta forma, um objeto, sujeito, instituição etc., não necessariamente representa um meio ou instrumento “natural” para atingir a finalidade. Deve ser adaptado, convertido em meio adequado, ser instrumentalizado. Assim, o ferro deve ser convertido em foice, o trabalhador em assalariado, os serviços sociais em instrumentos de controle e intervenção na vida cotidiana da população, o ensino em meio de treinamento de força de trabalho sem ônus para o capital etc. (2002, p.05).

Eis aí a evidente fagocitose dos princípios democráticos pela ordem social capitalista, cuja consequência é a sua compreensão limitada e instrumentalizada. Os preceitos democráticos contratualizados na CF não estão desconectados dessa realidade reducionista. Autonomia, descentralização e participação numa perspectiva de democracia socialista devem caminhar em direção a um processo de

democratização no qual prevaleça o poder popular com uma real socialização do poder.

No que tange à gestão educacional, é evidente essa reorganização operacional na busca pelo sucesso e pela modernização do sistema educacional. Saviani (2007) já destacava que o Plano de Desenvolvimento da educação – PDE ilustra bem esse modelo de gestão, conforme já destacamos no capítulo anterior. A ênfase em elevar a eficiência e a eficácia da educação pública sob o viés gerencialista significa ignorar a perspectiva de pensar a gestão da educação sob o prisma do homem enquanto sujeito histórico e suas necessidades.

Quando analisamos os preceitos democráticos e sua articulação com o PAR, o caráter imposto dessa política contradiz inclusive a perspectiva de um federalismo cooperativo pautado na cooperação entre os entes e um regime de colaboração frágil e/ou não efetivado, em que as responsabilidades das ações a serem executadas recaem principalmente para os estados e municípios.

A perspectiva de democracia contratual, ou mesmo operacional, é evidenciada no PAR, desde a assinatura do Termo de Adesão, cuja aceitação significa concordar com um preenchimento de indicadores considerados democráticos, que por si só não garantem uma efetividade de gestão democrática, a responsabilização unilateral em assumir o cumprimento das 28 diretrizes do Compromisso²⁶, bem como desenvolver as ações propostas na fase do diagnóstico, selando, portanto, a parceria entre União e entes federados e fortalecendo o regime de colaboração tão propalado nos últimos anos.

Para problematizarmos a relação que se estabelece entre os entes federativos, é interessante destacar Camargo, Farias e Novais (2016), que, ao analisarem o desenvolvimento das ações referentes à gestão educacional apresentadas a partir do documento do PAR de cinco municípios paraenses – Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal –, evidenciaram que, das 34 ações geradas, 28 dessas são de competência dos municípios, e apenas seis são competências do MEC, e essas direcionam-se para programas já existentes na política educacional (como Mais Educação, Programa Rádio Escola, Programa Escola Aberta, entre outros).

²⁶ As 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação são facilmente identificadas nos indicadores que compõem o PAR e estão distribuídas nas quatro dimensões contempladas no plano.

A materialidade do regime de colaboração entre os entes federativos suscita algumas análises sobre o tipo de autonomia, de descentralização e de participação que vem sendo fomentado. Antes disso, é importante reiterarmos que, idealmente, os princípios da autonomia, da descentralização e da participação estão intrinsecamente relacionados e, ousamos dizer, difícil de definir onde uma categoria começa e outra termina.

Consideramos importante discutir cada um desses princípios em itens separados a seguir, mas ressaltamos que não nos limitamos a abstrair isolando-as a cada item, primordialmente os localizamos na conjuntura histórica vigente, destacando seus delineamentos e suas especificidades enquanto estratégias capitalistas frente às transformações na gestão educacional dos últimos anos.

2.2 – A autonomia para tomada de decisões: história e características

A igualdade de oportunidades é, portanto, uma ficção necessária. Uma ficção porque é pouco provável que ela se realize totalmente; necessária porque não é possível educar sem se acreditar nela (DUBET, 2004, apud BARROSO, 2004, p.49).

A epígrafe nos traz a reflexão sobre a efetividade de uma condição necessária para que os preceitos democráticos se concretizem, uma vez que socializar poder, minimizar práticas autoritárias, estimular a crescente participação social requer igualdade de oportunidades e, em uma sociedade capitalista, isso dificilmente ocorrerá, tornando-se, portanto, uma ficção, ao mesmo tempo em que não podemos deixar de acreditar na possibilidade de concretude.

No caso da autonomia, esta é um conceito construído historicamente devido às diferenças e às características culturais, econômicas e políticas de cada momento histórico, cuja condição de existência é estar ligada ao campo das relações sociais. Tal conceito vem se complexificando ao longo da evolução do pensamento histórico, político e filosófico e assume diferentes significados e materializa inclusive posturas ideológicas diversas que divergem entre o seu conceito e sua apropriação na prática (MARTINS, 2001; 2002).

Martins (2002) afirma que o termo autonomia aparece na literatura acadêmica, em alguns casos relacionado à participação social e em outros casos ligado à ampliação da participação política na busca pela descentralização e pela

desconcentração do poder. No entanto, a autora destaca que o exercício da autonomia está diretamente ligado à construção da democracia, desde Rousseau, o qual considerava a liberdade como expressão da autonomia, logo, um princípio inspirador do pensamento democrático.

Contudo, é importante destacar que participação social e participação política e sua relação com a distribuição de poder têm sua discussão alargada e assimilada pelas teorias de administração tanto para as empresas quanto às escolas, e vem lhes conferindo um caráter pragmático de proximidade²⁷ (MARTINS, 2001; 2002). No entanto, seus conteúdos representam objetivos e finalidades distintos e, apesar de não podemos desconsiderar sua relação com autonomia, também não podem ser considerados a mesma coisa.

A autonomia é a síntese das relações estabelecidas pelas dimensões individual e social, ela é a articulação centrada duplamente nessas duas dimensões. Por essa razão, sua complexidade em se efetivar está exatamente em imbricar a construção individual e o plano coletivo (MARTINS, 2001). Numa sociedade capitalista, essa articulação é um grande desafio, pois sabemos que prevalece nesse tipo societal o individualismo, a concentração de renda, a dominação de poucos sobre muitos. Diante disso, então por que adotar no discurso hegemônico a autonomia?

Historicamente, o desenvolvimento e o exercício da autonomia tiveram seu cerne com a adoção do sufrágio universal e a ampliação e o predomínio da democracia representativa. Nessa direção, a participação do povo no processo decisório veio influenciando as diferentes características assumidas pela democracia nos seus mais de duzentos anos de consolidação (MARTINS, 2001).

Wood (2007), ao analisar a história da democracia moderna, destaca que esta ocorreu inseparável do capitalismo. Entretanto, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, criaram-se relações diferenciadas. Enquanto a Europa se preocupou em conformar a separação entre a esfera econômica e a esfera política (conforme destacamos no capítulo anterior), os Estados Unidos construíram uma concepção de democracia representativa, em que, segundo a autora, o povo ganhou a conotação puramente política e se estabeleceu uma distância entre o povo e o poder, estabelecendo assim uma democracia passiva, e inventaram uma cidadania passiva e despolitizada.

²⁷ Nos capítulos 3 e 4, materializamos essa compreensão de proximidade ao analisarmos as falas dos sujeitos entrevistados.

Tal fato possibilitou inclusive o aparecimento de diferentes perspectivas de autonomia e participação, principalmente, e comumente relacionadas a formas de combater a centralidade do poder. Para a administração e seu aporte teórico, autonomia e participação constituíram-se elementos importantes para potencializar o sistema de exploração, adicionando a vontade humana à organização do trabalho²⁸, sem necessariamente romper com a estrutura de poder. Martins, ao analisar a participação social e política e sua relação com práticas democráticas, destaca:

Nessa perspectiva, a influência da participação de atores nas decisões de empresas e/ou nas decisões sociais e políticas não implica, necessariamente, uma ruptura nas estruturas de poder, mas, sim, a possibilidade de construção de mecanismos que distribuem o poder. De qualquer forma, os limites entre a participação efetiva de atores nesses mecanismos – capazes de influenciar e alterar concretamente as decisões em favor da coletividade – e a manipulação por parte daqueles que detêm o poder, utilizando-se dos mesmos mecanismos, são frágeis (2001, p.211).

Acreditamos que os preceitos democráticos que vimos discutindo estão relacionados a essa lógica de distribuição não igualitária de poder, por isso que autonomia está sempre associada a tomadas de decisão ou descentralização ou desconcentração, e a fragilidade nos limites da participação é a estratégia adotada para tornar a autonomia inofensiva. Aliada a isso, a participação é limitada à dimensão individual, em que se espera que cada sujeito participe e não necessariamente em direção de um processo democratizante que caminhe junto com a dimensão social.

Até aqui vimos que autonomia era associada a outros termos. Entretanto, Martins (2002) destaca que o tema autonomia apareceu no final do século XIX, como bandeira de luta de diferentes movimentos operários que objetivavam

a ampliação das bases que sustentam a democracia no que tange à representação política e, conseqüentemente, à distribuição de poder, bem como uma organização coletiva baseada na livre associação de trabalhadores ou de produtores (2002, p.212).

²⁸ Não podemos desconsiderar que a Escola das Relações Humanas, a Escola Behaviorista e a Escola Estruturalista tiveram importância determinante em incluir concepções do homem na produção, defendendo a autonomia do empregado, a importância da confiança, a delegação de autoridade, a ênfase nas relações humanas, entre outros. A lógica do sistema de produção toyotista, ou acumulação flexível adotou grande parte dessas ideias. Nesse sistema, o trabalho flexível e polivalente tem autonomia (relativa, é claro) para produzir, reparar e realizar o controle de qualidade do produto que está desenvolvendo.

Essa postura contrapõe-se à perspectiva de uma democracia liberal e ao Estado democrático burguês.

É importante mencionar que há uma diversidade de conceituação sobre a questão da autonomia (BARROSO, 1996, 2004; NEVES, 1995; MARTINS, 2002, entre outros) e está comumente relacionada à capacidade de tomada de decisões e vem se constituindo uma retórica mundial a partir do final da década de 1980, que, segundo Barroso (1996), é a partir da autonomia que há a possibilidade e a capacidade de a escola elaborar e implementar um Projeto Político-Pedagógico que seja relevante à comunidade e à sociedade a que serve em decorrência das alterações no papel dos Estados e seu direcionamento ao ideário neoliberal que se espalhava pelo mundo, e tanto no contexto político quanto na administração da educação, e foram traduzidos em modos e graus muito distintos entre os países, de acordo com sua realidade política e tradição administrativa. Para ele,

De um modo geral, pode dizer-se que essa alteração vai no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão. Esta alteração afecta países com sistemas políticos e administrativos bastante distintos e tem no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas (BARROSO, 1996, p.02).

A autonomia na tomada de decisões assume importância exatamente porque o momento histórico exigia uma responsabilização, envolvimento de todos, e colaboração individual e coletiva, ideologias estas mundialmente difundidas pelos organismos multilaterais e que configuram, de acordo com Montaño (2002), a nova forma de tratar a questão social, objetivando primordialmente reduzir a atuação do Estado nas políticas sociais.

Barroso (2004), ao analisar a autonomia das escolas em Portugal (sem desconsiderar que em outros países o panorama é parecido), apontava que esta estava mais direcionada para uma ficção/mistificação legal, servindo mais para “legitimar os objetivos de controlo” por parte dos governos do que para a libertação das escolas e a promoção da capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão, destacando ainda que autonomia vai muito além de uma mera alteração administrativa e normativa das competências e dos modos de gerir as escolas.

Ao aproximarmos esse fato para o caso brasileiro, identificamos um variado arcabouço legal (já apontado, reiteradamente, até aqui) que sobrepõe a autonomia como elemento essencial para o estabelecimento da democracia. No entanto, como já alertava Barroso (1996), a autonomia não pode ser decretada e sim construída. Eis o desafio!

Ao refletir sobre a efetividade de uma autonomia construída, numa perspectiva realmente democrática comprometida com o âmbito social, Barroso (2004, p.69-73) aponta alguns princípios que são imprescindíveis para sua construção e precisam aqui ser pontuados, mesmo que sucintamente:

1º – A autonomia não pode ser definida de modo isolado, sem considerar o processo global das políticas educativas, em que as transferências de competências para as escolas devem estar articuladas com as medidas de reorganização e redefinição do aparelho do Estado. Afinal, não se pode querer uma escola com inspiração socialista inserida sob a égide da sociedade capitalista;

2º – Em um sistema público de ensino, a autonomia é sempre relativa, pois estará condicionada tanto pelos poderes do governo federal quanto pelo poder local. Entretanto, precisa ser reconhecido que, em determinadas circunstâncias, os órgãos representativos da escola poderão gerir melhor do que a administração central ou local;

3º – A autonomia não pode estar limitada a um quadro legal que defina normas e regras formais para a atribuição dos poderes e a distribuição das competências entre os níveis de governo, mas deve estar assentada na criação de condições e na construção de dispositivos que permitam, concomitantemente, “libertar as autonomias individuais e dar-lhes um sentido coletivo” (2004, p.71) para assim descobrir os objetivos organizadores da educação nacional pública. Logo, não basta ser regulamentada, mas, principalmente, precisa ser construída em cada escola, respeitando suas especificidades;

4º – A autonomia não pode ser uma obrigação, mas, inexoravelmente, precisa possibilitar uma construção das condições para sua concretização;

5º – A autonomia não encerra em si mesma, está subordinada: a) aos interesses na formação de crianças, jovens e adultos; b) ao controle social a partir de uma adequada participação da comunidade escolar; c) ao respeito pelo campo

profissional dos professores; d) aos sentidos de gestão da escola; e) à adequação dos recursos disponibilizados à escola;

6º – A autonomia é um investimento nas escolas, baseado em compromissos claros e definição de objetivos, e tem que se traduzir em benefícios, para isso requer-se confiança e não sistemas de controle;

7º – A autonomia gera aprendizagem, exatamente porque implica mudanças culturais profundas que se desenvolvem desde a administração central até as escolas e vice-versa.

De modo geral, podemos depreender que a autonomia está imbricada num processo global que, ao interferir nas bases de uma sociedade capitalista, também reverbera nas funções que essa assumirá e implicará nas condicionalidades vindas dos poderes central e local, na limitação desta a um quadro legal considerada mais como obrigação, e estará subjugada a diferentes interesses do que um elemento a ser construído diariamente. Em outras palavras, a dinâmica capitalista e suas estratégias cíclicas de sobrevivência definirão o nível de independência para tomada de decisões, independente da finalidade da instituição pública, e resultará numa mera autonomia decretada, conforme destacou Barroso (2004).

É importante acrescentarmos, ainda, que a autonomia escolar está assentada em quatro dimensões consideradas básicas e podem ser: administrativa, financeira, pedagógica e jurídica. Entretanto, é preciso refletir sobre a natureza de cada dimensão. Cada uma delas se caracteriza enquanto um instrumento em busca da eficiência nas atividades da escola e possui sua relatividade (OLIVEIRA, MORAES E DOURADO, 2012).

A autonomia administrativa permite tomar decisões para a elaboração e o gerenciamento de planos, programas e projetos. A dimensão financeira possibilita a adequação dos recursos para efetivação dos planos e dos projetos. Já a pedagógica consiste em definir as atividades curriculares, pedagógicas e avaliativas, ou seja, em dar consecução ao Projeto Pedagógico. A dimensão jurídica refere-se à possibilidade de a escola propor suas normas e orientações, como o calendário escolar, a transferência de alunos, a matrícula dos alunos, respeitando a legislação educacional (OLIVEIRA, MORAES e DOURADO, 2012).

Consideramos que, sob a lógica de um modelo gerencial, a autonomia assume as características de um gerenciamento empresarial, em que as decisões a serem

tomadas estão ligadas à operacionalização do cumprimento das metas e ao alcance dos resultados impostos como necessários. Essa visão alinha-se à tendência da gestão da educação evidenciada por Dourado (2001), que discutimos na seção 1.2, ou seja, ao se perceber o problema da educação como de caráter administrativo, a autonomia é reduzida ao atendimento dessas necessidades.

Para além das discussões até aqui realizadas, é possível percebermos como a autonomia assume papel de centralidade para uma gestão democrática. De acordo com Barroso,

Ao mesmo tempo, o reforço da autonomia das escolas constitui uma necessidade essencial para a revitalização da sua democracia interna. Na verdade, embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia. Só a autonomia garante o poder, os recursos e capacidade de decisão colectiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização. Sem autonomia, a democracia não passa de uma ideologia (2004, p.74).

Compreendemos que, para haver autonomia, é indispensável haver participação e, conseqüentemente, a participação também materializa a democracia que, em sua essência, é descentralizadora. No entanto, é preciso ter em mente a importância e a articulação com uma prática social. Nessa direção, Martins destaca:

em uma sociedade de alienação a autonomia como prática social sempre será permeada pelas condições materiais de existência e por outros indivíduos, pois "... a ideia da autonomia e da responsabilidade de cada um por sua [própria] vida pode facilmente tornar-se mistificação se a separarmos do contexto social e se a estabelecermos como resposta que se basta a si mesma" (Castoriadis, 1991, p.131). Como relação e prática social, portanto, a autonomia será sempre o produto de uma conjuntura histórica e nunca a resposta definitiva para contradições e conflitos sociais, insondáveis e imprevisíveis (2002, p.220).

O nível de democratização de uma instituição é medido pela divisão do poder, quanto mais este for exercido por diferentes sujeitos da sociedade organizada, mais democrática a instituição será. Logo, descentralização e autonomia são preceitos que se efetivam na participação. É nesta lógica que também deve estar inserida a autonomia escolar. Dada a complexidade das categorias, a seguir, discutimos mais sobre a descentralização.

2.3 – A descentralização do poder: implicações na gestão democrática

Como já foi evidenciado em outros momentos deste trabalho, descentralizar se configura na contraposição a qualquer prática centralizadora, que, no caso do Brasil, tem uma longa história e tradição no que se refere à centralização de poder, como destacaram Limana (1999) e Coutinho (1979), pois em nosso país os movimentos pela independência ou a constituição da República, ou seja, as transformações políticas, não foram pensadas e culminadas com o predomínio da população, antes de tudo foram movimentos elitistas, de “cima para baixo”, sob a via-prussiana.

Para Arretche (1996) e Novaes e Fialho (2010), a definição de descentralização possui certa ambiguidade ou imprecisão, pois o termo se apresenta como um conceito vago e polissêmico, o que acarreta distintas utilizações e interpretações. Para Novaes e Fialho (2010), os termos descentralização e democratização aparecem tão imbricados na literatura acadêmica que parece não haver particularidades conceituais em cada um. Aliado a isso, quando se relaciona autonomia e descentralização, comumente apresentam-se como uma relação de causa e efeito.

Apesar dessa imprecisão e indefinição, a perspectiva de descentralização está afinada à lógica gerencial e, ousamos dizer, vem se configurando enquanto estratégia importante de materialização desse modelo de gestão, na medida em que sobre ela pesa a operacionalização do regime de colaboração e o indicativo de existência e caracterização²⁹ das relações intergovernamentais.

É importante acrescentar que a construção histórica da descentralização aponta para o reforço dessa imprecisão e ambiguidade. No caso do princípio da descentralização na gestão da educação pública, veio sendo debatido com mais fervor também nesse contexto de defesa de uma gestão democrática, suscitada com a redemocratização do país. Entretanto, Novaes e Fialho (2010) destacam que, no período imperial, com o Ato Adicional de 1837, permitia-se que as províncias brasileiras criassem suas escolas primárias, ou seja, no âmbito político-administrativo, já vinham-se praticando medidas descentralizadoras, isoladas, é claro, e não como um componente de um projeto de sociabilidade.

²⁹ Segundo Abrúcio (2010) as relações intergovernamentais assumem duas formas: a cooperação – que se caracteriza pela relação igualitária na distribuição das competências para o alcance dos objetivos comuns; e a competição – caracterizada pela divergência, conflitos, embates e desigual distribuição das competências entre os entes federativos. A forma como a descentralização se materializa implicará na adoção de uma dessas formas.

No início do período republicano, com a aprovação da Constituição Federal de 1891, já se ensaiavam novas formas de relação entre o poder central e as unidades da federação, pois nesse momento se estabeleceu a prerrogativa para que os estados pudessem criar e suprir suas instituições de ensino, mas para a gestão da educação, a descentralização só foi explicitada com a Constituição Federal de 1934, a qual demarcou: as competências da União, as transferências de responsabilidades para estados e municípios e a criação do Plano Nacional de Educação e Conselho Nacional de Educação como instrumentos para construir a descentralização educacional (NOVAES e FIALHO, 2010).

De acordo com Arretche (1996), predominou na década de 1980 o debate acerca de uma visão de descentralização do tipo radical, que, segundo a autora, “reduzisse drasticamente as atribuições do governo central na gestão das políticas públicas, transferindo grande parte da esfera decisória para estados e municípios” (1996, p.09). Essa necessidade de radicalidade se constituiu enquanto contraposição ao regime ditatorial das décadas anteriores.

Ao visar essa direção, a Constituição Federal de 1988 propôs um modelo de federalismo cooperativo pautado no regime de colaboração, pressupondo uma organização conjunta das unidades subnacionais para a gestão das políticas, bem como equilibrar os conflitos e as tensões de uma profunda assimetria regional, marcadamente dependente de repasse de recursos do governo central (ARAÚJO, 2010). Essas aspirações, no entanto, não saíram do documento constitucional, e o próprio PAR, ao propor o fortalecimento do regime de colaboração, não conseguiu romper com a dependência dos repasses, o que ficou explícito nas falas dos entrevistados que destacaram que a adesão ao PAR foi motivada pela perspectiva de receber mais recursos e garantia de não perder o pouco que se recebia³⁰.

Até aqui, vimos como a autonomia e a descentralização foram consideradas conceitos próximos, quase sinônimos. No entanto, o debate sobre a descentralização de poder, apesar de não ser novo, pois sua discussão remonta aos anos de 1940 (CASTRO e DUARTE, 2008), somente ganhou força a partir dos anos 1980 e esteve na ordem do dia num momento de Reforma do Estado, principalmente porque em essência se contrapõe a um regime administrativo centralizador. Para Limana,

³⁰ Aprofundamos essa discussão no capítulo 2, apresentando as falas e as análises a respeito do assunto.

O atual debate político no Brasil sobre o federalismo e a descentralização política-administrativa começa a tomar corpo e acirrar os ânimos de todos os que com a discussão se envolvem, indo muito além do círculo político e acadêmico diretamente envolvidos com a temática. Um dos motivos a alimentar este debate diz respeito ao fato de possuímos um regime presidencialista extremamente centralizado. E, com a alternância de poder, próprio dos regimes democráticos, mudam-se os planos de governo e as prioridades das políticas públicas, fazendo da descontinuidade uma das principais características em tais políticas. Esta característica faz com que o desperdício dos escassos recursos públicos chegue a níveis alarmantes (1999, p.04).

Já é evidente que, mesmo na atualidade, considerada por muitos a fase mais democrática que o Brasil vivenciou, encontramos práticas centralizadoras, arbitrárias e patrimoniais e que dão às políticas públicas e sociais a característica mais conhecida e denunciada pelas mais diferentes instâncias e entidades sociais preocupadas com o tema, a descontinuidade, seja nos planos de governo, seja nos projetos de sociedade, nos objetivos e fins dos serviços públicos, da política educacional, entre outros. A relação com o desperdício dos recursos públicos há anos é o argumento mais utilizado para reformar (ou melhor, contrarreformar).

Castro e Duarte (2008) consideram que a gestão e o controle dos recursos eram o principal instrumento de barganha pelo controle político, permitindo, assim, que se perpetuassem práticas arbitrárias e autoritárias. Os autores destacam que, contraditoriamente, os representantes da administração do governo militar, num momento de enfraquecimento do regime ditatorial, já discursavam sobre a importância da descentralização das políticas. Segundo eles,

Essa reorientação de discurso, contudo, serviu apenas para dissimular a continuação e o aprofundamento da gestão política via “balcão de negócios”, que visava fortalecer políticos da base governista e, ao mesmo tempo, enfraquecer políticos opositores, privando-os de recursos (CASTRO e DUARTE, 2008, p.07).

Novaes e Fialho (2010) destacam que o interesse pelo tema se tornou crescente com a Constituição Federal de 1988, e o reconhecimento do município enquanto ente federativo e os impactos produzidos na gestão das políticas sociais, e conseqüentemente para a educação e seus sistemas de ensino. Esse reconhecimento possibilitava a municipalização das políticas públicas e sociais, inclusive com garantia de recebimento de mais recursos para o atendimento das incumbências, e que nos

anos seguintes possibilitaram a transferência de diferentes políticas para os entes federados, principalmente no campo das políticas educacionais (CASTRO e DUARTE, 2008).

Apesar de ser instituída na Constituição de 1988, a descentralização, na prática, só teve suas primeiras iniciativas como princípio norteador dos programas e mecanismos de gestão no governo de Itamar Franco. Mesmo com o discurso a favor da descentralização, os governos anteriores se caracterizaram pela continuidade de uma gestão centralizadora (CASTRO e DUARTE, 2008).

Para Arretche (1996), o debate acerca da descentralização do poder na década de 1990 é um dos pontos centrais da Reforma do Estado. O tema já vinha sendo debatido em outros países ao longo da década de 1980, o que resultou em reformas atendendo as estratégias distintas de cada país. Para a autora,

Em outras palavras, a partir de perspectivas políticas distintas, produziu-se um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, *por definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. (...). Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo (1996, p.01).

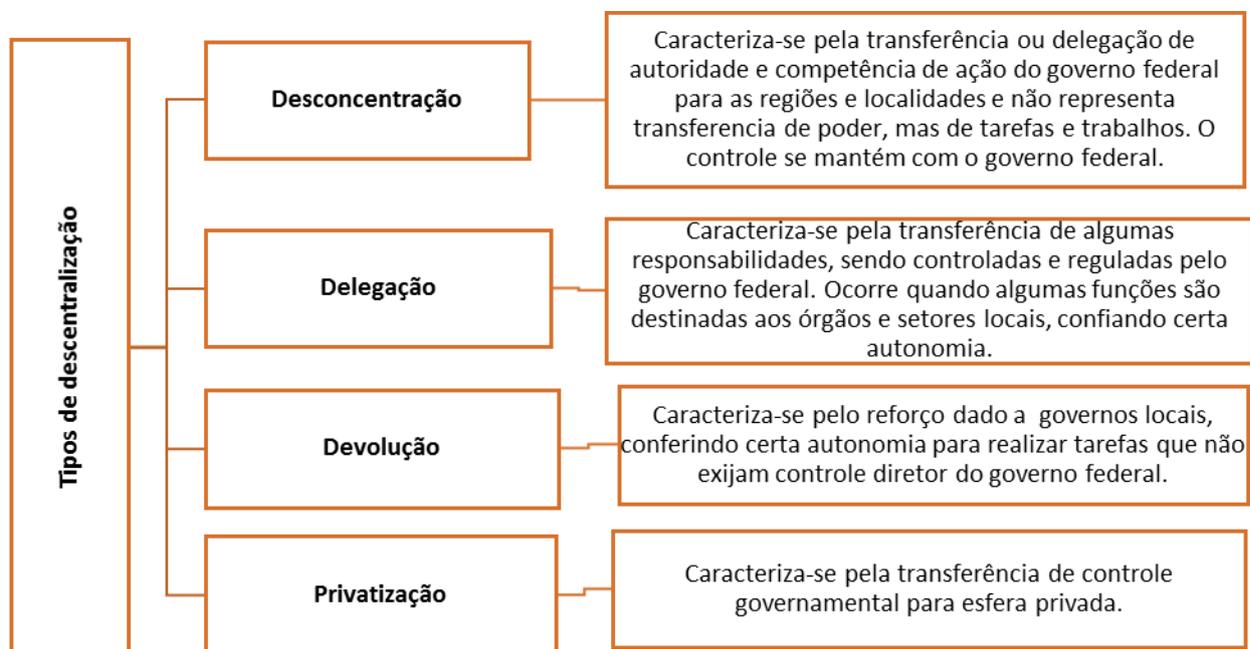
Logo, é consensual a ideia de que descentralização, na atualidade, é sinônimo de divisão de responsabilidades e adoção de práticas democráticas. Eis aí o mito da descentralização! Ou seja, com a reforma do Estado, é evidente um processo de descentralização político-administrativa, conforme destacou Arretche (1996), e não necessariamente de democratizar as tomadas de decisões, essência da democracia, mas, fundamentalmente, descentralizar significa eficiência nos serviços públicos. Portanto, a descentralização é identificada e encontrada no âmbito formal e jurídico e não na ampliação para o âmbito social.

Retomando a discussão sobre a conceituação de descentralização, observamos que está direcionada principalmente à transferência de atribuições/competências ou poderes para tomadas de decisões. Para Mintzberg

(1995, apud NOVAES e FIALHO, 2010), a imprecisão em definir descentralização persiste por não haver um termo que defina exata e precisamente a relação de distribuição e transferência de poder no âmbito das instituições.

Perez (1994), ao buscar caracterizar as diferentes tipologias de descentralização, destaca que, atualmente, esta pode assumir várias formas, se considerarmos a conjuntura da América Latina, e aponta quatro tipos que estão relacionados à função exercida, os quais apresentamos didaticamente, a seguir:

Fig. 1 – Tipos de descentralização, quanto sua função



Fonte: PEREZ, 1994, elaboração própria.

Se adotarmos essa tipologia ao contexto brasileiro, podemos dizer que o tipo de descentralização estabelecida entre governo federal e entes federados se caracteriza como desconcentração, haja vista que o controle das decisões se mantém com o governo federal. Para Cabral Neto e Castro (2011), esse tipo de descentralização é uma estratégia da gestão gerencial, pois:

O fulcro desse processo está centrado em uma dinâmica, na qual se materializa uma desconcentração de responsabilidades em direção à ponta do sistema e não do poder de decisão dos níveis hierarquicamente inferiores da organização administrativa. **Com essas características, a participação se metamorfoseia em uma técnica de gestão propiciadora de coesão e consenso, despolitizando, assim, o processo de participação dos sujeitos**

sociais na formulação, implementação e avaliação da política
(CABRAL NETO E CASTRO, 2011, p.750-751, grifo nosso).

O que chamou atenção nesse trecho é a mais grave das implicações da lógica gerencial para a efetivação de uma perspectiva essencialmente democrática, a nosso ver, e implica na metamorfose da participação, e não apenas desta, mas de todos os princípios constitutivos de uma democracia. O objetivo precípua desse processo são a coesão e o consenso, elementos estes indispensáveis para a manutenção da atual sociabilidade capitalista.

Concomitante a isso, é importante caracterizar a relação do governo federal via atuação do MEC e sistemas de ensino estaduais e municipais, a qual podemos classificar, de acordo com a tipologia de Perez (1994), como do tipo delegação, pois sabemos que os sistemas de ensino não gozam de concreto compartilhamento de poder, mas essencialmente transferência de responsabilidades. Nessa perspectiva, a relação entre Secretaria de Educação e escolas também pode ser inserida nessa classificação.

Um exemplo disso, o próprio Plano de Ações Articuladas foi uma estratégia criada pelo governo federal, sem discussão com a sociedade e tampouco construída em diálogo com as secretarias de educação e, além de canalizar as fragilidades presentes no contexto educacional dos entes federados às políticas educacionais já existentes, condensou as metas do Plano Nacional de Educação e alinou-as para estados e municípios também defenderem essa bandeira.

No tocante à relação entre as diferentes instâncias públicas deliberativas, consultivas e normativas e às escolas, podemos classificá-la como descentralização do tipo devolução, haja vista que às escolas coube a responsabilização por gerenciar recursos específicos que possibilitariam maior eficiência e eficácia. Novaes e Fialho (2010) destacam como exemplos dessa lógica os seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Livros Didáticos – PNLD e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, cuja tarefa de acompanhamento e fiscalização fica sob a responsabilidade de Conselhos Escolares, secretarias de educação e tribunal de contas do município.

Acrescentamos ainda que às escolas ficou a incumbência de realizar tarefas que não requerem das instâncias públicas exercer controle fiscalizatório sobre elas. Se analisarmos as tarefas em que as escolas do município de Belém têm autonomia

para tomar as decisões, estas são: 1) organizar o calendário letivo (mas respeitando o calendário anual proposto pela secretaria de educação); 2) organizar o Projeto Pedagógico da escola (desde que se cumpram as orientações da secretaria em desenvolver projetos de intervenções anuais direcionados aos temas escolhidos por esta e se alinhe a proposta curricular estabelecida); 3) organizar as datas das atividades avaliativas (entretanto, que estejam condizentes com o período temporal delimitado no calendário da secretaria de educação), entre tantos outros exemplos que podem ser aqui expostos.

O que importa dizer é que as unidades escolares não são chamadas a participarem do processo de decisão das ações, atividades e tarefas que têm sua razão de existir condicionada às necessidades do aluno e de sua comunidade. Concretamente, a perspectiva de descentralização na tomada de decisões na gestão da educação e a gestão escolar estão, de fato, relacionadas à concepção de uma gestão democrática pautada na construção de práticas coletiva. As tipologias de descentralização apontadas até aqui demonstram uma inclinação ao fortalecimento da gestão gerencial.

Do exposto até aqui e das discussões que viemos realizando sobre a autonomia e a descentralização, é possível percebermos que, para a efetividade dessas, a participação dos sujeitos é indispensável. Numa perspectiva de democracia radical, pensada no e para o social, a participação ganha centralidade, pois – ousamos dizer – é a mais fundamental dentre os preceitos democráticos. É sobre ela que recai e implica destrutivamente a passividade destacada por Wood (2007; 2011), assim como ela determina o modelo de democracia que se assume, sob os mais diferenciados contextos. A seguir, nos detemos em problematizá-la e localizá-la mais profundamente.

2.4 – O princípio da participação social coletiva no Estado de Direito Democrático

Uma análise histórica da participação social e sua inerência com a democracia está presente, da retórica a sua legitimação constitucional, desde a Antiguidade, com Sócrates e Platão, enquanto importantes idealizadores, e assumiu sentidos, orientou projetos sociais e políticos e atualmente está presente em toda parte, principalmente

para demonstrar indícios e níveis de democracia. De acordo com Bobbio et al. (2004, apud Goulart, 2016), participação é um termo polissêmico, que pode ser acomodado sob diversas interpretações. Já para Goulart,

Democracia e participação são conceitos históricos, com longa história, seja na forma de ser imaginada ou na prática concreta dos homens. As muitas críticas ou, em contrapartida, as inúmeras tentativas de aperfeiçoamento que receberam ao longo da história, pode-se dizer, são tão antigas quanto à própria formação do conceito de democracia, que remonta há alguns séculos AC (2016, p.01).

Para Simões e Simões (2015), na evolução do pensamento político e social, a participação social se complexificou e engloba uma multiplicidade de definições, principalmente porque está permeada por diferentes áreas (sociologia, direito, psicologia, ciência política e administração). Nas políticas públicas, há distintas nomenclaturas, e os autores destacam algumas, como:

inclusão social, participação de cidadãos, participação popular, participação democrática e participação comunitária, podendo uma mesma prática ter vários nomes ou um mesmo nome representar práticas distintas. Todavia, independentemente do nome ou do modo como a prática é estabelecida, as iniciativas de inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas buscam atender um anseio da própria população por integrar processos de tomadas de decisão levando diretamente ao governo suas demandas (SIMÕES e SIMÕES, 2015, p.02).

Após a discussão dos preceitos da gestão democrática discutidos até aqui, percebemos que os três elementos (autonomia, descentralização e participação) sofreram o mesmo movimento de complexificação e assumiram diversas e diferentes perspectivas, e sempre há uma definição que se encaixa em qualquer projeto de sociedade ou de atendimento a interesses variados. Esse movimento, a nosso ver, corrobora para a dominação ideológica, ou seja, imprimir a hegemonia de uma classe dominante à conformação da sociedade, o que não poderia ser diferente, haja vista que o próprio capitalismo fagocitou a democracia.

Fato é que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer, no seu artigo 1º, que “Todo o poder emana do povo”, desta máxima vieram se constituindo as políticas sociais das últimas décadas. A participação social enquanto princípio constitucional, também se fez presente em diversas legislações.

Na LDB, em seu art. 14, por exemplo, se pressupõe a participação do cidadão na gestão democrática do ensino público de acordo com as 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”.

É importante destacar que, assim como a autonomia e a descentralização, a participação social se configurou como uma prática que visou combater a lógica patrimonialista e autoritária que sempre esteve presente na gestão pública brasileira. A Constituição Federal atual permitiu a introdução de vários mecanismos para a garantia da participação de diversos segmentos da sociedade, objetivando que esta possa exercer influência tanto na implementação quanto no controle das políticas públicas.

A participação social na atualidade, inclusive, está atrelada à ideia de otimização, qualidade e bom funcionamento de determinado serviço público e nas políticas públicas ganham destaque diversos instrumentos de controle social: tribunais de contas, ministérios públicos, associações, sindicatos, legislações como a Lei de Acesso a Informação, entre outros.

É possível identificarmos uma variada produção acadêmica que se debruçou em classificar os tipos de participação social, sob diferentes enfoques. Apresentamos algumas classificações identificadas no levantamento bibliográfico que realizamos e que vêm ratificar a sua adoção enquanto um elemento de hegemonia capitalista.

Dallari (1996) categorizou a participação adotando como critério as formas de exercício de democracia, na sua forma institucionalizada, e as classificou como: “participação ideológica” (é a forma mediada por um representante eleito), “participação psicológica” (é a forma mediada, mas ocorre normalmente em âmbito local, com maior possibilidade de o cidadão influenciar nas decisões, dada a distância em relação aos representantes ser menor) e, de forma não institucionalizada, a “participação direta”, em que o indivíduo ou grupo interferirá diretamente na gestão.

Maria Gloria Gohn (2000) destaca que, historicamente, há cinco formas de compreender a participação, as quais estão relacionadas a paradigmas analíticos de acordo como a sociedade é incluída na construção das políticas públicas, são elas: “participação liberal” (visa ampliar a democracia representativa mediante a criação de mais canais de informação para o cidadão opinar antes de as decisões serem tomadas); “participação autoritária” (a integração e o controle da sociedade são

realizados de cima para baixo); “participação revolucionária” (é representada por um grupo organizado que busca autonomia na divisão do poder político); “participação democrática” (se funda na soberania popular, na delegação de poder via sistema representativo por meio de processo eleitoral); e “participação democrática radical” (busca a união entre os modelos de participação democrática e revolucionária, propondo um modelo de democracia participativa que fortaleça a sociedade civil para a construção de uma nova realidade social).

Sayago (2000) classifica a participação em seis modalidades, considerando o caráter ideológico que a permeia, a saber: 1) “participação individual” (a decisão é tomada individualmente, por livre escolha); 2) “coletiva” (a decisão é tomada de forma coletiva); 3) “ativa” (o sujeito assume o compromisso de luta, e de forma coletiva); 4) “passiva” (o indivíduo se comporta de modo a não interferir no processo de decisão); 5) “voluntária” (ocorre de forma espontânea); e 6) “instrumental” (a população é incluída no processo de decisão, mas não tem efetivamente poder de decisão).

Ao se debruçar sobre a escola como seu objeto de estudo, Licínio Lima (2003) propôs tipos de participação, considerando: a existência de regras e regulamentações (participação formal, participação informal e participação não formal) e a ação dos sujeitos na participação praticada (participação: ativa, reservada e passiva). Lima (2003) tipificou a não participação classificando-a como: imposta ou forçada; induzida ou voluntária.

Das tipologias apresentadas até aqui, é possível identificar a complexidade desse preceito, que continua, ainda hoje, sendo um desafio, pois as ações e as orientações governamentais direcionam para uma participação passiva, haja vista que os diferentes sujeitos da sociedade não fizeram parte da construção coletiva, de fato foram induzidos nela. Um exemplo é a obrigatoriedade da existência do Conselho Escolar (com uma composição baseada na participação de diferentes classes) para o recebimento dos recursos do PDDE.

Esse tipo de indução está evidentemente presente nas políticas educacionais que pregam a descentralização. Em nosso objeto de estudo, não é diferente. Há vários indicadores que focam, implicitamente, na participação coletiva, como é o caso da existência dos diferentes Conselhos de acompanhamento, as parcerias externas para desenvolvimento de atividades complementares, o Projeto Pedagógico e a relação com a comunidade.

Se considerarmos a caracterização de participação sob seu caráter ideológico, apontada por Sayago (2000), podemos definir que a participação social coletiva é instrumental, uma vez que a população até é incluída no processo de decisão das ações mais focais no que tange à organização do trabalho pedagógico, mas não é incluída nas decisões mais estruturais, como, por exemplo, as ações e os programas que delineiam a política educacional. Eis aí um clássico e recorrente caso de persistência de um modelo de administração patrimonialista ou, como classificaria Gohn (2003), uma participação autoritária, em que a integração ocorre verticalmente.

Para Arnstein (1969, apud SIMÕES e SIMÕES, 2015), a participação é uma estratégia de redistribuição de poder que permite a inclusão do cidadão nos processos decisório, e destaca que há oito níveis de envolvimento que compõe a “Escada de participação cidadã”, que vai desde a manipulação (nível 1, que é considerado como uma não participação) até uma participação completa (nível 8). A seguir, apresentamos os oito níveis propostos por Arnstein (SIMÕES E SIMÕES, 2015).

TABELA 3 – A Escada de participação cidadã de Arnstein

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Simões e Simões (2015, p.13).

Diante dessa proposição, percebemos que a participação do cidadão só atinge o nível mais elevado, ou seja, detém concretamente o poder de decisão, quando a este é dado o controle do poder (nível 8), quando lhe é delegado o poder (nível 7) ou quando há parceria nas decisões (nível 6). Os níveis de participação assumem a característica de concessão mínima de poder nos níveis 3 a 5, logo o cidadão não participa da tomada de decisão, podendo até lhe ser garantido opinar, mas não possui a garantia de atendimento ou a partilha de decisões. A autora desconsidera que haja participação nos níveis 1 e 2, destacando que apenas a presença física não materializa uma participação em seu caráter efetivo. Para Simões e Simões,

há situações em que as pessoas estão de algum modo incluídas, porém sem terem direito de se manifestar ou influenciar de algum modo os processos de tomada de decisão. Participar efetivamente, segundo a linha de pensamento expressa nesse modelo, é ter poder para exercer papel ativo nos processos (2015, p.04).

Consideramos, inexoravelmente, que participação é ação concreta e ativa, é a possibilidade de construir coletivamente, ter voz e influência nas tomadas de decisões, e essa possibilidade só se efetivará numa perspectiva socialista. Ademais, o que temos na materialidade dos fatos são níveis de concessão mínima de poder, que atinge determinados níveis conforme os interesses em jogo.

Para Cabral Neto e Castro (2011), o que vislumbramos hoje é a metamorfose da participação, que ocorre exatamente para consensuar as aspirações democráticas e assume a função de uma técnica de gestão que visa prioritariamente aumentar a eficiência e a eficácia da educação para fins de controle de resultados, e, nessa perspectiva, o exercício da democracia acaba se tornando institucionalizado. Aproximando com o que destacou Dallari (1996), a “participação psicológica” em âmbito local tem maior possibilidade de o cidadão influenciar nas decisões.

É importante reiterar, destacando o que Silva (2003) afirma, que há uma facilidade de moldar o discurso democrático ao contexto das relações sociais, em que distintas correntes políticas tomam posse dele e geram assim ambiguidades que dificultam diferenciar suas variações. A resultante disso é que o discurso democrático (seja qual for sua essência inspiradora) é utilizado para contrapor a adoção de uma perspectiva autoritária, portanto, uma concepção realmente minimalista de democracia, como denunciou Coutinho (2008).

Na contraposição, e considerando uma perspectiva de democracia realmente socialista e participativa, ou seja, partida das classes subalternas com envolvimento real e efetivo, esses preceitos seriam frutos espontâneos de uma sociedade democrática descentralizada a partir de movimentos populares, liderados pela soberania popular.

Para Vásquez, inspirado pelas ideias marxianas, na democracia socialista, “os trabalhadores exercem o controle sobre suas condições de trabalho e existência” (2010, p.91), conquistam o poder de decidir e abolem a propriedade privada. Se não há essa reapropriação de controle, então não há democracia. Silva, ao discutir a democracia participativa, destacou que,

para que esta fosse realmente efetivada, era imperativo resolver dois problemas: as desigualdades econômicas, posto que a existência de tal situação, concretamente, impede os indivíduos de participarem, em iguais condições da vida social e política do país; e a noção dos indivíduos como consumidores, substituindo-a pela percepção de executores e de agentes do desenvolvimento de suas capacidades (2003, p.17).

Portanto, o que a realidade concreta nos evidencia é o controle das decisões por parte do Estado. Os princípios democráticos presentes nas ações das políticas educacionais (mesmo que instrumentalizados), apesar de serem considerados avanços, a nosso ver se constituem estratégias hegemônicas para mascarar práticas autoritárias e patrimonialistas.

A autonomia não pode ser medida em graus ou mediada por indicadores imprecisos. A descentralização do poder não pode ser parcializada, reduzida à delimitação de tarefas a serem executadas em âmbitos locais e definidas responsabilizações no discurso vazio. E a participação coletiva não pode ser imposta e limitada como elemento de controle social. Adotar essa lógica é consensuar as regras estabelecidas e fortalecer a manutenção da atual sociabilidade. Em outras palavras, é pactuar com uma democracia capitalista.

Logo, os princípios constitutivos da gestão democrática são fagocitados pela lógica gerencial. A autonomia, a descentralização e a participação têm se constituído enquanto estratégias de uma pseudodemocracia ou, como concebia Coutinho, uma concepção minimalista de democracia, entendida como “uma mera ideologia, cujo objetivo principal é esvaziar a democracia do caráter subversivo e anticapitalista que, tanto na teoria como praticamente, caracterizou-a desde sua origem” (2008, p.11).

Nessa direção, o caráter coercitivo do Estado e sua busca por formas de articulação política para exercer sua hegemonia assumem uma das formas de supremacia que Gramsci (1978) chamou de “direção intelectual e moral”, a qual ele descreveu como aquela que ocorre consensualmente entre a população e se caracteriza pela formação das bases consensuais para obtenção da confiança do povo e o fortalecimento das classes dirigentes. Dito isso, os preceitos democráticos discutidos aqui se configuraram nas bases consensuais para fortalecer um modelo de democracia formal e gerencial, no qual se privilegiam os aspectos técnicos e de preferência limitados ao âmbito político-administrativo, e distantes de sua relação com o âmbito social.

A gestão democrática, por sua vez, também vem se constituindo nessa base consensual, especificamente para o caso da gestão escolar, e tem sido bastante exitosa, pois difundiram-se os instrumentos necessários para articular os preceitos democráticos ao mesmo tempo em que se instrumentalizou a lógica gerencial. Destacamos aqui, especialmente, a eleição para diretores escolares, o Conselho Escolar e o Projeto Pedagógico, que, historicamente, foram defendidos como importantes elementos para uma prática concretamente coletiva e democrática.

O PAR, ao incluir esses elementos na estrutura de diagnóstico e planejamento, concebeu-os como indicadores formais e não como mecanismos que precisam ser construídos, que possuem, portanto, processualidade e prática cotidiana, em que os preceitos democráticos são os mediadores para fortalecê-los. Na contrapartida, as ações do PAR visam pressionar a existência desses, não necessariamente o bom funcionamento, que influenciarão nas características que autonomia, participação e descentralização vão assumir.

Tal dinâmica está alinhada à própria lógica gerencial de atingir resultados numericamente mensuráveis, secundarizando a característica que lhe deu origem, aumentar a participação da população nos processos decisórios e socializar poder, evidenciando uma aproximação com o princípio da gestão compartilhada que discutimos no Capítulo 1, logo, uma perspectiva limitada de democracia.

As especificidades desses instrumentos e sua articulação com os preceitos democráticos, bem como sua materialidade na gestão democrática do município de Belém, discutimos no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3

O MODELO DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE BELÉM E SUA RELAÇÃO COM O PAR

É consensual na produção acadêmica que, para uma gestão democrática, é necessário associar ações e práticas que estimulem/efetivem a participação coletiva, a autonomia na tomada de decisões e o diálogo permanente entre todos os sujeitos envolvidos no processo educativo. Nesse sentido, alguns instrumentos ganham destaque por possibilitarem a associação desses elementos.

A eleição para diretor, por exemplo, se faz importante, pois se configura no contraponto à lógica patrimonialista de escolha da função, além de fortalecer a autonomia da escola e legitimar as tomadas de decisões coletivas. Já a constituição de um Conselho Escolar pressupõe o envolvimento de representantes dos diferentes segmentos dos sujeitos que compõem a comunidade escolar e possibilita que a tomada de decisões seja um imperativo coletivo e não um ato exclusivo do gestor da escola. Na perspectiva de construção coletiva de uma identidade, organização e planejamento pedagógico-político e administrativo, o Projeto Político-Pedagógico – PPP assume função importante enquanto mecanismo democrático, autônomo e transparente. Frente à importância desses instrumentos para a gestão democrática, o PAR não poderia deixar de tê-los como indicadores analíticos e necessários para o gerenciamento estratégico.

Nessa direção, esse capítulo tem como objetivo analisar como se materializam as ações que incentivam os preceitos de autonomia, participação e descentralização na gestão municipal. Para tanto, iniciamos com a análise da legislação que discorre sobre funcionamento, normas e orientações para viabilizar a existência e o funcionamento dos Conselhos Escolares e a eleição para diretores, bem como constituir a política educacional de Belém. Em seguida, discorreremos sobre a concepção de gestão democrática e sua relação com o processo de elaboração e implementação do PAR em Belém, bem como sobre o diagnóstico apontado, a partir dos indicadores investigados nessa pesquisa, e como estão identificados nas falas dos sujeitos entrevistados.

3.1 – Incursões legais sobre a concepção de gestão democrática na política educacional do município de Belém

O Sistema Municipal de Educação de Belém foi instituído pela Lei n. 7.722, de 07 de julho de 1994, a qual apresenta, entre outras coisas, as atribuições do Conselho Escolar, o regime de autonomia das escolas e a constituição dos diretores. Apesar de esse sistema ter sido estabelecido em 1994, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC foi criada pela Lei Ordinária n. 6.558, de 04 de outubro de 1968, com a finalidade de:

Art. 1º – (...) orientar a política educacional do Município, fomentar, organizar e manter os diversos níveis de ensino do Município de Belém, bem como promover o aprimoramento cultural da população desta cidade, através dos meios adequados ao seu alcance (CMB, 1968).

Alguns aspectos são, no mínimo, curiosos no que diz respeito ao Sistema de Educação de Belém. Ao tratar do regime de autonomia das escolas (Capítulo V, Artigo 12), a Lei n. 7.722/1994 estabelece que esse se baseará nos seguintes dispositivos:

- I – toda escola desenvolverá, através de seu corpo docente e técnicos, sob liderança do Diretor, projeto pedagógico próprio, histórica e culturalmente circunstanciado, a ser revisto e atualizado anualmente e submetido ao Conselho Escolar;
- II – o projeto pedagógico próprio deverá incluir, entre outros componentes, atualização constante e pluralista da oferta curricular e dos procedimentos didáticos, adequação comunitária e cultural, avaliação permanente do desempenho docente e escolar;
- III – toda escola terá, conforme programa específico da Secretaria Municipal de Educação, acesso a recursos financeiros destinados a atender demandas pequenas e rápidas, com o objetivo de evitar atrasos e emperramentos burocráticos.

Observa-se que a legislação traz dois elementos que, por inferência, são balizadores desse regime, o Projeto Pedagógico e o Conselho Escolar. Fica evidente uma concepção de autonomia limitada e relativa para as escolas municipais. Consideramos limitada porque restringe autonomia à existência de Projeto Pedagógico, cuja centralidade não permite ampliar as possibilidades da escola em participar das decisões e ações acerca do sistema municipal de educação, não ficando evidente na Lei n. 7.722 a perspectiva de descentralização, mas, ao contrário, há um direcionamento para a centralização do poder na SEMEC, e por essa razão

relativiza a concepção de autonomia a critérios de existência em detrimento de um processo de construção de instrumentos democratizantes que se articule com o princípio de gestão democrática.

A autonomia decretada na lei supracitada ainda restringe a possibilidade de ampliar a participação de diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, haja vista que, no inciso I, estabelece que o PP seja desenvolvido pelo corpo docente e técnico juntamente com o diretor, excluindo o envolvimento de pais, alunos e demais funcionários da escola.

Sobre o Conselho Escolar, a Lei 7.722/1994 versa acerca da organização e das atribuições, destacando a “função normativa e fiscalizadora, deliberativa e consultiva” (Art. 13). No entanto, o Conselho Municipal de Belém aprova resoluções regularmente sobre a composição e a eleição dos Conselhos Escolares, como veremos mais adiante. No que tange às atribuições do Conselho Escolar, a lei determina:

Art. 14 – Serão atribuições do Conselho Escolar:

I – aprovar as movimentações e prestação de contas dos recursos financeiros repassados à escola;

II – avaliar o desempenho escolar de todos os seus componentes e propor alterações necessárias à Direção da Escola em primeira instância, à Secretaria Municipal de Educação, em segunda instância, e ao Conselho Municipal de Educação, em fase recursal;

III – apreciar e avaliar o projeto pedagógico;

IV – acolher, examinar e encaminhar, se for o caso, reclamações de qualquer procedência.

No conjunto das atribuições do conselho, vemos que a função fiscalizadora predomina nas ações explicitadas. Além disso, a função deliberativa está restrita a apreciar e avaliar o PP, acolher e encaminhar reclamações e propor alterações necessárias nas três instâncias destacadas no inciso II. Entretanto, não é proposta como atribuição do CE qualquer ação que direcione para a socialização do poder ou participação mais efetiva nas tomadas de decisões, que esteja articulada com a sua função consultiva. O que percebemos é uma desconcentração do poder, principalmente para as tarefas fiscalizatórias.

No que tange à constituição de diretores, a lei instituiu, em seu artigo 16, o processo seletivo e eletivo para escolha dos diretores, ficando sob a responsabilidade da SEMEC organizar o pleito. Não havendo a candidatura de, no mínimo, dois candidatos, o Secretário de Educação deverá nomear um diretor. Tais orientações

continuam válidos até hoje, o que foi evidenciado nas falas dos técnicos da SEMEC entrevistados.

Já vimos anteriormente que, em acordo com o atual Plano Nacional de Educação – PNE, os estados e municípios devem estabelecer suas diretrizes para a gestão democrática. No caso do município de Belém, identificamos que ainda não há uma legislação específica para tratar do assunto.

Para iniciar a discussão, é interessante comentarmos sobre o Plano Municipal de Educação, o qual foi aprovado em 24 de junho de 2015, a partir da Lei nº 9.129, e estabeleceu as diretrizes para a educação e, como esperado, no seu conjunto apresenta em suas metas uma aproximação com o estabelecido pelo PNE 2014-2024. Destacamos também que das onze diretrizes instituídas enfatiza “a difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação” (inciso X).

Especificamente sobre a gestão democrática, estabelece a seguinte meta, a qual também é encontrada *ipsis litteris* no atual PNE, com exceção da retirada da palavra “méritos”, conforme evidenciado abaixo:

META 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (PME, 2015, p.84-85).

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

O documento apresenta ainda uma análise situacional sobre a gestão democrática, localizando-a na discussão nacional desde a década de 1980, identificando a necessidade de redefinição nas estruturas de poder, inclusive ratificando a proposição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, bem como a preocupação em definir as responsabilidades entre os entes federados e a importância de setores da sociedade na participação da avaliação educacional, concebendo essa última como importante mediação para garantir a forma democrática da gestão da educação (PME, 2015). De acordo com o documento,

entende-se que Gestão Democrática e Avaliação são eixos importantes para ações e reflexões sobre a educação no município de Belém, com a clareza de que estão presentes nos diferentes níveis de ensino. Na Educação Básica a questão da gestão democrática pode ser considerada a partir da instituição de instâncias representativas ou legais, como os Conselhos Escolares e os Conselhos de Educação do Município e do Estado. Outro ganho no que se refere à participação da sociedade são os processos de eleição direta para diretores de escolas nas Redes Públicas de Ensino. Tais práticas não garantem um processo democrático de gestão, mas são passos importantes nessa direção (PME, 2015, p.86).

A leitura da análise situacional nos leva a pensar que as estratégias estarão orientadas às necessidades já apontadas anteriormente. Entretanto, no PME de Belém são indicadas onze estratégias para efetivação da meta sobre a gestão democrática³¹, em que se destacam: a criação de uma lei específica para discipliná-la no período de dois anos após a aprovação do PME; garantia de formação continuada aos conselheiros escolares; fortalecimento dos Conselhos Escolares como instrumento de fiscalização e participação; garantia da participação dos pais e dos demais profissionais da educação na elaboração do PP; fortalecimento da autonomia pedagógica administrativa e gestão financeira das instituições públicas; garantia da participação em programas nacionais de formação de diretores e oferecimento da formação continuada de diretores em nível de pós-graduação em parceria com as IES; fortalecimento do Conselho Municipal de Educação como instrumento de participação e fiscalização.

Mais uma vez, o que chama atenção nas estratégias estabelecidas no PME é a perspectiva limitada sobre a gestão democrática, principalmente por evidenciar a preocupação em garantir a formação e o funcionamento de instrumentos considerados democráticos, mas não necessariamente em garantir a socialização do poder nas tomadas de decisões, conforme se demonstrou na análise situacional sobre o tema. Além disso, as estratégias não apontam concretamente as ações que serão desenvolvidas, pois optou-se por utilizar verbos como fortalecer, assegurar e garantir (ou seja, verbos que carecem de complementação para lhes dar sentido completo), mas não se explicita como farão isso.

³¹ No Apêndice 4, apresentamos um quadro comparativo entre as estratégias estabelecidas no PME/Belém e no PNE 2014-2024.

Outro aspecto evidenciado é a preocupação em garantir a participação de diferentes sujeitos, e não se pode considerar que adotar uma gestão participativa é a mesma coisa que gestão democrática. Podemos ter uma gestão participativa que não é em essência democrática. No entanto, uma gestão efetivamente democrática é inexoravelmente participativa. É possível, por exemplo, encontrar uma gestão participativa no interior de uma empresa privada (por exemplo), mas isso não faz dela um modelo de gestão democrática.

Embora sejam usadas como sinônimos, às vezes adjetivos complementares, os termos trazem diferenças significativas, principalmente na perspectiva de socialização de poder, e da concreta participação na tomada de decisões. Consideramos que a gestão democrática possibilita o exercício de uma participação política e social que caminha para a transformação de uma sociedade desigual e excludente e, ainda, a emancipação de uma outra estrutura de poder com a adoção de um participacionismo [termo que Lima, Prado e Shimamoto (2011) utilizam para caracterizar uma conciliação entre classes e estratégia adotada pela lógica neoliberal], que vem fortalecer a propagação de um modelo minimalista de democracia. Nessa direção,

A ilusão da participação concretizada no participacionismo tem, cada vez mais, crescido e se fortalecido. A busca de conciliação dos projetos descentralizadores e democráticos com os moldes mercadológicos é uma constante no capitalismo neoliberal. Entretanto, tal conciliação não se efetiva de fato posto pertencerem tais processos a matrizes diferentes. (...). O participacionismo constrói amarras à comunicação e reduz a participação, utilizando, sobretudo, a política de relações humanas como instrumento de integração conformista, assegurando assim a não expressão política dos conflitos. Este processo trata-se, portanto, do produto dos moldes sociais capitalistas impostos. Este produto, longe de auxiliar na constituição da gestão democrática, visa transformar as ações gestoras em instrumentos de manutenção da produtividade, eficiência e eficácia frente aos objetivos impostos pelo capital (LIMA, PRADO, SHIMAMOTO, 2011, p.5-6).

Diante do exposto, a participação que temos observado nas proposições das ações da política educacional, tanto em âmbito nacional quanto local, caminha em direção ao que Licínio Lima (2003) conceituou de “funcional” e “instrumental”, haja vista que aos sujeitos é dada a possibilidade de opinar, mas não rompe com as ações

de controles que constantemente estão submetidos e ratificam a lógica da conformação.

Ao realizarmos levantamento sobre a legislação educacional aprovada pelo Conselho Municipal de Educação – CME de Belém, no período de 2005 a 2017, encontramos apenas cinco resoluções que tratam sobre algum instrumento da gestão democrática. No quadro a seguir, apresentamos o panorama da legislação:

QUADRO 2 – Resoluções aprovadas no CME, no período de 2005 a 2017

ANO	Total de Resoluções aprovadas	Versam sobre instrumento democrático	EMENTA
2005	16	1	Prorroga o mandato dos atuais diretores das Unidades Escolares da Rede municipal de Belém (Res. CME nº 002/2005)
2006	16	-	-
2007	26	-	-
2008	38	1	Estabelece as normas para a composição e eleição dos Conselhos Escolares da Rede Municipal de Belém (Res. CME nº 036/2008)
2009	24	1	Revoga a Resolução n. 010/2001 – CMEB, que estabelece normas para eleição de diretores das escolas da Rede Municipal de Belém e dá outras providências (Res. CME nº 002/2009)
2010	31	-	-
2011	40	-	-
2012	28	-	-
2013	22	-	-
2014	38	1	Estabelece as normas para a estruturação, composição e eleição dos Conselhos Escolares da Rede Municipal de Belém (Res. CME nº 034/2014)
2015	34	-	-
2016	17	1	Altera dispositivos da Resolução n. 34, de 3 de dezembro de 2014, que estabelece normas para estruturação, composição e eleição dos Conselhos Escolares da Rede Municipal de Belém/PA (Res. CME n. 002/2016)
2017*	31	-	-

Fonte: Conselho Municipal de Educação (<http://cmebelem.com.br/category/resolucoes>).

Nota: * Por ser o ano em curso, a data da última consulta foi 21 de setembro de 2017.

Verificamos, portanto, que as resoluções aprovadas tratam principalmente sobre a composição e a eleição dos Conselhos Escolares. No tocante às diretrizes para a gestão democrática ou sobre os critérios para eleição de diretor, essas ainda carecem de uma legislação específica.

Nas resoluções que versam sobre o CE, são destacadas suas funções, conforme estabelecido no Art. 13 da Lei 7.722/94. Entretanto, no Art. 1 da Resolução CME n. 36/2008, é acrescentado que o CE é a instância máxima da gestão democrática da escola, nas demais resoluções não é mencionada essa característica.

De modo geral, a Resolução CME n. 34/2014 é mais detalhada quanto à estruturação e à composição dos Conselhos Escolares, apontando direitos, deveres, proibições, composição do conselho fiscal, prestação de contas, entre outros. Quanto às atribuições do Conselho Escolar, as resoluções do CME trazem algumas diferenças e acréscimos de competências entre 2008 e 2014, como evidencia o quadro a seguir:

**QUADRO 3 – Comparativo das atribuições do Conselho Escolar da Rede
Municipal de Educação de Belém**

RES. N. 36/2008	RES. N. 34/2014
<ul style="list-style-type: none"> – Zelar pela qualidade do trabalho pedagógico; – Participar da elaboração do PP, bem como acompanhar e avaliar sua implementação; – Deliberar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros e aprovar a prestação de contas; – Acompanhar e avaliar o Plano de ações Anual da escola; – Apreciar casos de denúncias e dar encaminhamentos conforme o caso; – Fiscalizar a merenda escolar; – Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar; – Organizar e coordenar o processo de eleição de diretor e Conselho Escolar; – Aprovar e avaliar o Regimento escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> – Convocar assembleias gerais ou reuniões por segmentos; – Promover a participação da comunidade escolar na definição do PPP da escola; – Promover discussões com vista a resolver problemas e melhorar condições de ensino; – Estimular relações pedagógicas que favoreçam o respeito e valorize a cultura da comunidade local; – Zelar pelo cumprimento do calendário escolar; – Acompanhar os indicadores educacionais, propondo intervenções que se fizerem necessárias; – Deliberar e acompanhar a aplicação de recursos e prestação de contas; – Acompanhar e avaliar o Plano de ações Anual da escola; – Apreciar casos de denúncias e dar encaminhamentos conforme o caso; – Monitorar a merenda escolar; – Promover intercâmbio com outros Conselhos Escolares.

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Res. n. 36/2008; Res. n. 34/2014.

Percebemos que as atribuições estabelecidas pelo Conselho Municipal de Educação são mais detalhadas do que as apresentadas pela lei municipal supracitada. No entanto, não rompe com a centralidade na função fiscalizadora do

Conselho Escolar da rede de ensino de Belém. Com a Res. 34/2014, é observada ainda uma ampliação das atribuições em relação à resolução de 2008.

Os preceitos democráticos da autonomia, descentralização e participação também são percebidos no conjunto das competências do CE. Inferimos que a autonomia se relaciona com as decisões a serem tomadas com vistas ao cumprimento das normas e regras estabelecidas, já a participação é estimulada sob a égide do envolvimento coletivo das principais ações que norteiam a dinâmica da escola como o PP. A descentralização está articulada à colaboração estabelecida entre SEMEC e o CE no acompanhamento e na fiscalização do trabalho pedagógico que vai desde a merenda escolar, às discussões sobre os problemas da escola, denúncias e cumprimento dos planos e calendário escolar.

Há nessas atribuições apontadas um caráter técnico próprio da gestão gerencial por resultados, que dão uma conotação formalista e instrumental sobre o papel desenvolvido pelos Conselhos Escolares. Essa situação nos remete ao que foi analisado por Barroso (1996), que, apesar de ter como objeto de análise a autonomia das escolas, ao contextualizar as políticas educativas em diferentes países, destacou um contexto que envolve também os demais preceitos democráticos, pois, segundo ele, as políticas educativas em âmbito internacional (preservando as especificidades históricas de cada um) adotam medidas

que visam generalizar, por via administrativa, as características identificadas nas chamadas “escolas eficazes”. Entre essas medidas destacam-se as que procuram desenvolver a autonomia da escola na alocação e distribuição de recursos, reforçar o “sentido de gestão” no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola e desenvolver dispositivos de avaliação externa (1996, p.01).

Nessa direção, o contexto da gestão democrática, por via dos instrumentos aqui discutidos e regulamentados pela política educacional desse município, vem dando centralidade em aprimorar os sentidos da gestão escolar, adotando o CE como uma instância de acompanhamento e fiscalização em busca da melhoria do desempenho do trabalho pedagógico, além de, inevitavelmente, transferir a responsabilidade sobre o sucesso ou o fracasso da escola.

E, como já discutimos no Capítulo 1, a lógica da desresponsabilização é uma estratégia neoliberal que se faz presente em toda a política educacional brasileira. Os

preceitos democráticos vêm sendo orientados também para atender essa lógica, secundarizando a essência que os constituem que é atrelá-los a um processo contínuo de democratização.

O Plano de Ações Articuladas, no caso de Belém, potencializou esse aprimoramento da gestão escolar indissociada da gestão por resultados, pois permitiu adicionar a esse contexto a perspectiva estrategista do planejamento estratégico, pautado em ações e subações mensuradas por pontuações, cujas parametrizações foram estabelecidas por via do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE, no qual as diretrizes estão todas materializadas nos indicadores que compõem o PAR.

Para aprofundarmos as análises sobre a gestão democrática no caso de Belém, incentivada e estimulada pelo PAR, a seguir discutimos como se configurou o processo de elaboração desse plano.

3.2 – A concepção de gestão democrática no processo de elaboração e acompanhamento do PAR em Belém/PA

A área da gestão democrática no PAR (Área 1) é uma das que apresentam maior número de indicadores. Em 2007, 45% dos indicadores versavam sobre essa área, já em 2011, 25% eram da área 1, devido à reorganização de alguns indicadores e ao acréscimo de outros, conforme mostrado no Apêndice 1. A distribuição dos indicadores para a gestão democrática está concentrada no Quadro 4:

Quadro 4 – Comparativo dos indicadores da área Gestão Democrática nos PARs 2007/2010 e 2011/2014

PAR 2007/2010	PAR 2011/2014
INDICADORES	INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"> – Existência de Conselhos Escolares; – Existência, composição e atuação do CME; – Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; – Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE; – Critérios para escolha da Direção Escolar; – Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE; – Plano de Carreira para o Magistério; – Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; – Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> – Existência, acompanhamento e avaliação do PME; – Existência, composição e atuação do CME; – Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares; – Existência do PPP nas escolas e grau de participação dos professores e do Conselho Escolar em sua elaboração; – Composição e atuação do Conselho do FUNDEB; – Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; – Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

Fonte: Ministério da Educação, 2009; 2011 (elaboração própria).

Observamos que quatro indicadores foram retirados da área gestão democrática e foram incluídos na área gestão de pessoal no PAR 2011/2014, os quais são: critérios para escolha da direção escolar, plano de carreira para o magistério, estágio probatório e plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar. Além disso, foram substituídos por Composição e atuação do Conselho do FUNDEB e Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

Antes de apresentarmos os dados que compuseram o diagnóstico do município de Belém para os indicadores que compõem esta pesquisa, é interessante discutirmos, mesmo que sucintamente, o seu processo de elaboração, planejamento e acompanhamento e sua articulação com os preceitos democráticos, exatamente porque a gestão democrática não se inicia e se encerra na escola pública, mas, antes de tudo, está inserida no interior das relações que se estabelecem com a secretaria de educação e desta com o MEC. Além disso, são essas relações que caracterizam a autonomia, a participação e a descentralização que vêm sendo efetivadas.

O processo de elaboração do PAR em Belém ocorreu mediante assinatura do Termo de Adesão voluntária, o qual estabelecia os 28 compromissos e que já estavam previstos no Decreto n. 6.094/2007. No entanto, a elaboração do PAR apresentou dificuldades, pois este foi estabelecido sem a devida formação para os técnicos utilizarem o sistema, conforme destacaram os entrevistados a seguir:

A grande dificuldade do não conhecimento do sistema, o ministério colocou um sistema que no início era complexo né, e ninguém tinha informações sobre isso, formação, saber como é que vai, como é que eu vou abrir o sistema, mexer, senha, acesso, janelas, abre aqui, abre ali. O PAR inicialmente era confuso e complicado pra gente entender essa, essa organização, esse sistema como é que o ministério pensou. Depois não, depois na medida em que a gente foi mexendo, foi aprendendo, foi executando ai foi melhorando, ai a coisa foi melhorando, a gente, as pessoas foram dominando como usar isso daí né, então eu acho que a maior dificuldade foi não saber mexer no sistema, não saber como fazer. (TÉCNICO 3)

Eu acho que, do primeiro PAR pra esse terceiro, a gente conseguiu dar um salto. No primeiro PAR foi feito algumas coisas, questões pontuais, não tanto voltadas para a rede. Tanto que, algumas pessoas eram responsáveis por alguns grupos e quando nós começamos a fazer o monitoramento, elas desconheciam que faziam parte, elas eram parte porque eram chefias, eram convocadas. Mas não que tivessem lhe consultado ou coisa nesse sentido. Algumas pessoas

ainda não estavam, é... vamos dizer assim, ambientadas com o processo. Mas, com o terceiro PAR, acredito que o nosso PAR seja bem maior no sentido de organização. (COORDENADOR TÉCNICO)

Essa dificuldade também foi evidenciada nos demais entrevistados, demonstrando o caráter arbitrário como foi pensado e determinado aos que “aderiram voluntariamente”, o que demonstra que o primeiro PAR foi construído apressada e desordenadamente e não refletiu a realidade concreta. De acordo com o Técnico 3,

As secretarias, de um modo geral, elas vinham trabalhando muito, como é que eu posso dizer, muito sem um planejamento global e o PAR veio dar um pouco dessa diretriz, dessa organização do planejamento global. Só que, naquela altura do campeonato, do primeiro PAR, e pela falta de experiência dos técnicos daqui, pela falta de experiência da gente, o PAR foi feito, não foi um, não foi um retrato muito concreto da realidade, né e no PAR 2011 e 2014 muitas coisas da gestão anterior, ela digamos assim, ela não queria que mostrasse alguns defeitos, algumas dificuldades da gestão, então esse PAR não foi bem um retrato porque havia uma resistência em nível de gestão, de não mostrar muito, as falhas, as deficiências do sistema. (TÉCNICO 3)

A fala do Técnico 3 nos faz refletir sobre a importância do envolvimento de diferentes sujeitos na elaboração de ações que envolvem a educação pública. A participação coletiva é, sem dúvida, uma forma de controle, para que não se mascare a realidade (ou pelo menos dificulta o mascaramento), além de possibilitar que diferentes olhares percebam e interfiram num determinado fenômeno. Além disso, a dinâmica de elaboração do PAR fortaleceu práticas verticalizadas na tomada de decisões, prevalecendo interesses de quem está na gestão da secretaria de educação.

Nessa direção, o PAR de Belém apresentou uma visão da educação pública de Belém reduzida ao olhar dos técnicos que estão dentro da secretaria de educação e que não foram às escolas dar voz àqueles que concretamente se beneficiariam das ações a serem executadas. A participação nesse processo de elaboração ficou restrita a um pequeno grupo e desconsiderou as necessidades das escolas, conforme destacou o sujeito a seguir:

Nós nunca fomos chamados para dizer... na frente da secretária, para a secretária dizer, olha minha filha nós vamos fazer um plano de ações compartilhadas, articuladas e aí a gente queria um pouco do teu olhar sobre a educação, nunca fomos chamados, eu costumo dizer assim,

que a secretaria planeja uma coisa e aqui na escola a briga é outra. Em nenhuma vez estive a frente de planejar ações que iam ser colocadas no PAR. (TÉCNICO 4)

A nosso ver, a pouca participação na elaboração do PAR, além de corroborar para o distanciamento de práticas verdadeiramente democráticas de gerir a educação pública, tornou evidente a desconcentração de poder, conforme destacou Perez (1994) e discutido no Capítulo 1, que nessa dinâmica se configurou na responsabilização do município em executar as ações geradas, sem a transferência do controle decisório, tampouco com autonomia para adequar as ações às especificidades locais. Nessa direção, o Técnico 4 destacou:

O PAR ele pode ser se visto com olhos bem críticos um instrumento interessante pra rever muita coisa por outro lado ele mesmo precisa ser revisto na sua limitação quanto ferramenta (...) embora seja um instrumento meio que fechado que algumas respostas não se enquadram na nossa realidade de forma nenhuma e não vão traduzir a realidade, um exemplo claro quando pede e coloca no mesmo item laboratório de informática e laboratório de ciências e coloca aquela pontuação é um elemento muito difícil por quê? Porque pelo menos no norte do Brasil nas escolas que conheço não é muito usual você ter laboratório de ciências principalmente na rede pública de ensino, o laboratório de informática por conta de todo esse projeto do governo federal de informatização é mais comum ai você fica com a dificuldade de pontuar então, sempre você vai ficar com item dois porque 50% ou na verdade nesse caso nós ficamos com item 1 porque só tinham um laboratório de informática, então é um instrumento limitado para traduzir a realidade efetiva. (TÉCNICO 4)

Outro aspecto que chama atenção na dinâmica do PAR é quanto à inexistência de um comitê de acompanhamento, pois até o segundo PAR não havia uma equipe que realizasse o monitoramento das ações. Todos os entrevistados mencionaram que havia apenas a existência de uma equipe local para preenchimento das informações no sistema, mas não há qualquer acompanhamento, tampouco relatório das ações já desenvolvidas. Essas informações podem ser observadas nas falas dos sujeitos:

Nós não temos o comitê, o comitê instituído, nós temos a equipe local que faz que está construindo o PAR, mas não um comitê. (...) É porque dentro, da dinâmica do PAR teve a equipe local e o comitê, de compromisso. Esse comitê de compromisso é um dos que nós não temos ainda né. (...) existe só a portaria. (COORDENADOR TÉCNICO)

Até onde nós sabemos, ele não foi consolidado. Inicialmente foi solicitada a presidente do conselho municipal que pudesse tá fazendo isso em comboio com o próprio conselho fazer porque realmente é um indicativo havendo disponibilidade se faça só que ela no momento estava muito assoberbada porque havia necessidade de se conhecer muitas das escolas da rede e ela não aceitou e a partir daí não ouço informação a formação de um outro comitê. (TÉCNICO 2)

Anteriormente, foi citado pelo Técnico 3 que o primeiro PAR não foi um retrato fiel da realidade, e sem a existência de um comitê de acompanhamento a possibilidade de continuar o mascaramento dessa situação persiste, ficando à mercê da gestão da secretaria de educação preencher o que convém no sistema.

No tocante às premissas da gestão democrática presentes na relação do município de Belém com o governo federal, é evidente que não houve descentralização de poder, mas transferência de responsabilidades. A participação não ocorreu, pois apenas uma equipe da secretaria de educação conduziu o processo de planejamento das ações, e, considerando a integração de todos os preceitos, a autonomia, conseqüentemente, não se efetivou e se constituiu como um requisito obrigatório de preenchimento do diagnóstico e do planejamento das tarefas geradas.

Do exposto até aqui, e reiterando que o princípio da gestão democrática não se encerra na escola, mas antes de tudo é a integração da gestão em diferentes níveis, é perceptível que houve um distanciamento desse princípio quando analisadas as relações estabelecidas no processo de elaboração do PAR, contribuindo para o fosso que há entre escolas e secretaria de educação e dessa última com o governo central, à qual cabe atender as obrigações determinadas pelas legislações vigentes, sem que haja socialização do poder e rompimento com uma cultura verticalizada de dominação.

A seguir, discutiremos os instrumentos democráticos, delineando suas características assumidas na última década, e como vêm se aproximando de uma lógica gerencial. Para tanto, apresentamos o panorama de como estavam presentes nos diagnósticos do PAR no município de Belém.

3.3 – Panorama dos instrumentos democráticos no diagnóstico do PAR em Belém/PA

Os instrumentos democráticos que compõem esta pesquisa são considerados, numa perspectiva mais minimalista de democracia, aspectos que apontam para uma gestão democrática. A existência desses na dinâmica escolar traz em seu bojo uma contraposição da lógica autoritária e patrimonialista. No entanto, ousamos dizer que são instrumentos estanques que não acompanham a processualidade da democratização, ou seja, apenas a existência não significa que se caminha numa lógica de continuidade, em direção a tornar as escolas públicas cada vez mais democráticas.

De forma geral, os instrumentos democráticos estão envoltos em contradições que, inclusive, contrapõem (independente da perspectiva democrática) a razão de sua existência – logo, há uma ruptura com os autoritarismos. Ambos os instrumentos, para se constituir, exigem a participação coletiva dos diferentes sujeitos que se encontram na comunidade escolar. No entanto, também estão submetidos aos ditames gerenciais. É importante, portanto, analisarmos um a um, para evidenciar suas especificidades e o atual contexto em que estão submersos.

a) A eleição para direção escolar e sua articulação com a concepção de gestão democrática

A importância de um diretor de escola ser eleito pela comunidade se assenta no argumento de que esta é a forma mais democrática que as outras possibilidades de provimento para o cargo que tendem para o prevailecimento de critérios político-clientelistas (PARO, 2003). Além disso, a escolha de diretores por via da eleição permite reduzir a dependência patrimonialista presente nos conchavos políticos e sua relação com as instâncias superiores e aproximar a gestão da escola aos anseios da comunidade.

Nas escolas públicas brasileiras, é possível identificarmos diferentes formas de provimento para o cargo de diretor escolar: indicado por poderes políticos, diretor de carreira, por concurso público, indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas e eleito, as quais até a década de 1980 eram as formas mais usuais (DOURADO, 2001). Para

Vitor Paro (2003), a partir da década de 1990, podemos encontrar três formas de provimento: a indicação, a seleção através de concurso público ou de aferição da competência técnica e a eleição, e cada uma dessas formas traz em seu bojo diferentes concepções de gestor e de direcionamentos para a gestão escolar.

A forma de provimento indicativa tem sido o principal instrumento de escolha de diretores, e a persistência desse tipo de provimento é uma evidência de que práticas patrimoniais ainda hoje se fazem presentes e são entraves históricos para a implantação de mecanismos democráticos e, inclusive, marcou profundamente o período oligárquico brasileiro (PARO, 2003). Nessa direção,

indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um perfil da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral (SOUZA, 2007, p.166).

O interessante nesse contexto é que há uma crescente discussão sobre os benefícios e a importância da escolha eletiva do diretor para a efetivação da gestão democrática. Em contrapartida, as principais legislações educacionais ainda permitem a indicação política. No caso do município de Belém, essa forma está condicionada ao cumprimento de determinadas exigências, que analisamos no tópico 3.2.

Em acordo com Paro (2003), faz-se necessário frisar que a escolha do diretor por meio da eleição não é, e nem cabe apenas a ela, a solução para os problemas da escola e nem garante de fato que haja uma gestão democrática. Entretanto, é um dos fatores para a democratização. Nessa direção, Paro (1996), ao analisar os processos de eleição para diretor em alguns estados (como Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e o Distrito Federal), identificou que a prática eletiva foi incipiente e incapaz de eliminar clientelismos.

Além disso, identificou alguns limites para a prática eletiva, tais como: a) ela não elimina os autoritarismos existentes na escola e nem a falta de participação de pais, professores e demais funcionários nas decisões; b) não garante o rompimento com a postura monocrática que o diretor pode assumir e sua percepção em se considerar a autoridade máxima na escola; c) não rompe com corporativismos existentes entre grupos que interagem na escola; e d) a eleição do diretor não garante a participação e o envolvimento dos sujeitos nas ações da escola, o que se identificou

foi o repasse e a sobrecarga das responsabilidades para a figura do diretor (PARO, 1996).

De acordo com Paro (1996), o conjunto dessas limitações evidencia uma redução do processo democrático o qual foi marcado apenas pela delegação de poderes e não para fortalecer uma tradição democrática, que inclusive influencia no perfil do diretor, que ainda se encontra em dúvida sobre que posição assume. Nesse sentido, Paro destaca que o diretor

Sente que tem obrigação para com o Estado, mas, ao mesmo tempo, recebe pleitos de seus liderados que entram em contradição com as determinações do sistema superior de autoridade, e se vê em conflito pois não pode deixar de ouvir aqueles que o elegeram. Sente, por isso, que era mais fácil a situação anterior em que recebia determinações superiores e as impunha aos seus comandados, sem maiores dificuldades (1996, p.05).

A hesitação apontada por Paro (1996) demonstra como a perspectiva autoritária e patrimonial se configura como uma tradição persistente e histórica, que, na inevitabilidade de adotar o discurso democrático, estabelece uma relação simbiótica com a tradição democrática. É importante, entretanto, que tenhamos clareza de que “O processo de escolha é apenas um dos múltiplos determinantes a influir na maneira de gerir a escola e, em especial, no modo de agir do próprio diretor” (PARO, 1996, p.04).

Na busca por compreender a configuração nacional das formas de provimento do cargo de diretor escolar, encontramos a dissertação de mestrado de Drabach (2013), que analisou os questionários preenchidos por diretores escolares através do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (1997, 2003) e Prova Brasil (referente ao ano de 2007), disponíveis no banco de dados do INEP (*software* estatístico SPSS 18.0), a partir das questões respondidas e relacionadas com a atuação do diretor, a fim de identificar as formas de provimento para o cargo de diretor.

Com base nas respostas indicadas nos questionários, Drabach (2013) classificou as formas que encontrou em quatro categorias: patrimonial (ou seja, o diretor foi indicado por políticos ou técnicos da secretaria de educação); gerencial (quando o diretor assumiu por concurso público ou por análise e seleção do currículo); democrática (o diretor foi eleito por um colegiado ou pela comunidade escolar) e processo misto (prova de seleção e eleição).

O contexto apresentado na dissertação de mestrado de Drabach (2013) evidenciou diversificados contextos entre as regiões no que diz respeito às formas de provimento ao cargo de diretor, mas as formas consideradas democráticas decresceram na maioria das regiões (Norte, Nordeste e Sudeste), apenas no Sul e Sudeste aumentaram os percentuais em relação ao período anterior. No tocante às formas mistas de escolha, a autora identificou que, em todas as regiões, os percentuais aumentaram entre 1997 e 2003, apenas o Sudeste continuou com o movimento crescente, no ano de 2007 em comparação com 2003. Quanto às formas gerenciais de provimento, Drabach (2013) identificou que no Nordeste, Sul e Centro Oeste houve decréscimo nos percentuais.

Apesar das especificidades de cada região, no entanto, quando Drabach (2013) analisou os dados no país, identificou que as formas democráticas vêm paulatinamente decrescendo, ao contrário dos processos mistos e gerenciais. Aliado a isso, a autora observou também que, apesar de ter diminuído em percentuais, a forma patrimonial ainda é o principal provimento para o cargo de diretor, que em 2007 correspondeu a 42% do total de provimentos dos cargos no país. A forma democrática, em contrapartida, foi a que mais diminuiu no período analisado, pois, enquanto em 1997 correspondeu 35,5% dos provimentos, em 2007 caiu para 24,7%. O processo misto foi o que mais cresceu em percentuais, pois duplicou nos anos analisados, de 6,3% para 14,9%. Para Drabach,

A forma de provimento ao cargo que denominamos gerencial supõe única e exclusivamente o conhecimento técnico inerente à função de diretor como critério para a sua escolha. O modelo misto admite também a eleição, desde que seja atestada primeiramente a competência do candidato. Esse critério está relacionado à compreensão gerencial de gestão, que exige um gestor capacitado, com conhecimento específico na área administrativa na qual irá atuar. Lembramos que um dos objetivos da reforma na educação no Brasil na década de 1990 foi a construção do processo de descentralização que acabou levando para as escolas uma demanda administrativa muito grande, exigindo de seus gestores conhecimentos específicos para lidar com estas questões (2013, p.158-159).

Nessa direção, é possível considerar que a forma mista tem muita proximidade com a gerencial, pois combina elementos técnicos de seleção com eleição. Diante disso, é importante acrescentarmos que, sob essa lógica que vem sendo construída, a relação simbiótica estabelecida entre o democrático e o gerencial não pode ser

desconectada da lógica capitalista e suas apropriações ao concreto sentido de democracia. Drabach (2013) ao refletir sobre a articulação desses dois conceitos destaca que a aferição de competência técnica do diretor tem sido considerada a condição para garantir a eficiência e eficácia dos recursos disponíveis, e a participação da comunidade fica secundarizada, e servindo mais à legitimação do que à participação democrática. Para a autora,

O que significa dizer que mais importante do que a participação da comunidade na escolha é saber se o diretor é competente tecnicamente para a função, pois isso é o que vai garantir o “sucesso” da gestão. Assim, a forma de escolha de diretores através do processo misto parece sintonizar-se com a lógica da democracia gerencial. E, diante disso, é razoável concluirmos que a diminuição da forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares que é a eleição, deu lugar à outra forma de democracia: a democracia gerencial. O processo democrático-gerencial que ocorre na forma de escolha tende a ser o fundamento da gestão escolar desenvolvida por estes diretores. E, o crescimento no percentual desta forma de provimento dos dirigentes escolares nos dez anos analisados parece apontar para uma aceitação dos processos mistos de escolha do que dos processos puramente gerencial que utilizam como instrumento o concurso público ou a análise de currículo, etc. Parece não ser questionável o caráter democrático dos processos mistos de escolha de diretores e dessa forma, compreende-se a lógica perversa que tende a reduzir o avanço do projeto democrático e participativo de sociedade gestado nos anos 1980 e legitimado pela CF de 1988, quando o substitui em certa medida pela democracia gerencial (2013, p.160).

Não podemos perder de vista, ainda, que o caráter democrático, na forma de provimento que Drabach (2013) nomeou de “democrática”, não necessariamente reflete a essência da democracia que viemos defendendo nesta tese, pois, primeiro que se abre precedente para escolha do diretor em colegiado impedindo, portanto, a participação de todos; e segundo porque o processo de escolha está subordinado a uma organização societal que não defende a real socialização do poder e a ampla participação dos sujeitos que compõem a comunidade escolar.

Aliado a isso, é importante refletir sobre o papel exercido pelo diretor, pois, para Paro (1987), temos um sistema hierárquico que concentra o poder nas mãos do diretor, que, contraditoriamente: a) é considerado a autoridade máxima de um lado e noutro é um mero preposto do Estado, responsável por cumprir a lei; e b) por um lado, deve ter competência técnica para administrar e gerir os recursos e, por outro, não tem autonomia em relação aos escalões superiores, além de que não há melhores

métodos e técnicas para administrar a falta de recursos. Para esse autor, a falta de autonomia do diretor reflete também a falta de autonomia da escola.

Ao aproximarmos a discussão acerca da eleição para diretores e sua relação com o Plano de Ações Articuladas, é perceptível sua inclinação em defesa da lógica gerencial, haja vista que o indicador estabelecido está preocupado em criar critérios para a escolha e não necessariamente para a democratização desse. No caso do município de Belém, a legislação estabeleceu a forma mista, a qual está estabelecida na Lei Municipal n. 7.722/1994, conforme já explicitamos.

No diagnóstico realizado nos dois períodos do PAR aqui analisados, o município de Belém recebeu a pontuação 3 para o indicador “Critério para eleição de diretor”. Entretanto, não houve ações geradas no PAR (2007-2010), pois nessa vigência não era obrigatória para as pontuações 3 e 4. Já no período subsequente, esse indicador não esteve presente. O Quadro 5, a seguir, explicita a justificativa para recebimento da pontuação e a demanda a ser cumprida nesse período.

QUADRO 5 – Síntese do diagnóstico do PAR no município de Belém para o indicador “Critérios para eleição de diretor” – 2007-2010/2011-2014

PAR	Justificativa	Demanda potencial	Ações geradas
2007-2010	A escolha de diretores é baseada na Lei n. 7.722/1994, que dispõe em seu capítulo VI sobre o processo de constituição de diretores. Por outro lado existe a Resolução n. 010/2001-CME, sem efeito legal, que também busca dispor sobre o processo de Constituição de Diretores.	– Garantir a reavaliação e reformulação legal do processo de constituição dos diretores a partir de experiências exitosas e dos fracassos vivenciados no processo de modo a atender ao Termo de Adesão da PMBelém ao PDE/MEC, em especial à Cláusula Segunda, diretriz XXIII “fixar regras claras, considerando mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”. – Criar cargo de direção para UEs.	Quando aponta situação satisfatória, não gerava ações
2011-2014	Não constou no diagnóstico	Não constou no diagnóstico	Não constou no diagnóstico

Fonte: PAR do município de Belém (2007/2010 e 2011/2014) – elaboração própria.

A justificativa para o recebimento da pontuação 3 esteve relacionada à existência da Lei n. 7.722/1994, que indica as formas de eleição para diretores que vigoram ainda hoje. No entanto, não há regulamentação específica para dispor sobre

o processo de eleição, já que a Resolução CME n. 010/2001 foi revogada. Por essa razão, foram geradas, como demanda potencial, a reavaliação e a reformulação legal do processo de eleição. Além disso, aponta-se para a criação do cargo de diretores nas unidades de educação infantil – UEI da rede municipal. Vale ressaltar que, até o momento, ainda não foram criados tais cargos, havendo apenas a atuação do coordenador da unidade, indicado pela SEMEC.

b) O Conselho Escolar numa perspectiva de controle social democrático

A relação do Conselho Escolar – CE com uma gestão democrática da escola pública se fundamenta na ampliação da participação social nas decisões coletivas, principalmente por possibilitar o envolvimento da comunidade escolar. Acrescenta-se a isso sua articulação no exercício da autonomia escolar. Para Gadotti, “a participação e a democratização num sistema público de ensino é a forma mais prática de formação para a cidadania” (2010, p.49), e esta se dá na participação que se concretiza no processo de tomada de decisão, e, para ele, o Conselho Escolar se constitui uma parte desse processo. É importante deixar claro, conforme destacou Gadotti:

O que é educar para a cidadania? A resposta a essa pergunta depende da resposta à outra pergunta: o que é cidadania? Pode-se dizer que cidadania é essencialmente consciência de direitos e deveres e exercício da democracia: direitos civis, como segurança e locomoção; direitos sociais, como trabalho, salário justo, saúde, educação, habitação, etc. direitos políticos, como liberdade de expressão, de voto, de participação em partidos políticos e sindicatos, etc. Não há cidadania sem democracia (2010, p.01).

Diante disso, o Conselho Escolar, numa perspectiva radical de democracia, se configura como espaço para além do controle social, de fiscalização e da participação na tomada de decisões, mas também como momento de formação para a cidadania e acima de tudo é um instrumento contra-hegemônico visando um projeto distinto de educação pública e de sociedade.

O caráter contra-hegemônico dos conselhos sociais, enquanto organização de uma determinada parcela da sociedade, não é novo, pois, de acordo com Gohn, “é uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas

origens nos clãs visigodos³² (2000, p.175) e também foram adotados por Portugal entre os séculos XII e XV, mas alguns ficaram famosos na história, como a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, conselhos na antiga Iugoslávia, entre outros, e todos esses estiveram ligados a épocas de crises políticas e conflituaram com a ordem vigente, pois “buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação” (GOHN, 2000, p.176).

Já no Brasil, durante o final da década de 1970, houve algumas experiências de conselhos populares propostos por setores da esquerda ou opositores ao regime militar e tiveram papéis diversos, com destaque para o Conselho Popular de Saúde da Zona Leste de São Paulo, de 1976, e o Conselho Popular de Campinas, no início dos anos 80 (GOHN, 2000). Tais experiências possibilitaram a discussão acerca dos conselhos enquanto instrumentos para o exercício da democracia e, posteriormente, conflituaram com perspectivas diferenciadas quanto à sua função na gestão pública. Nesse sentido, conforme destacou Gohn,

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos também por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em *Crises da república* (1973), afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado (2000, p.176).

Logo, os conselhos sociais vinham se constituindo em espaço de contraposição ao *status quo*, e alinhados com uma perspectiva de democracia articulada a uma socialização de poder e formação para a cidadania. No entanto, a partir da década de 1990, eles são adotados como conselhos de controle social e concebidos como mediadores da democracia participativa, que, em tese, manifestariam as demandas da população.

³² Os Visigodos foram um povo germânico oriundo do leste europeu, que viveu no período dos anos 200 até 711 (GASPARETTO JÚNIOR, 2017).

É importante destacar Silva e Braga (2010), que concebem os conselhos sociais, conforme vem se materializando, como uma reinvenção da atual dinâmica capitalista e assumindo um perfil técnico-fiscalizador, que se afastaram da busca por reivindicações dos trabalhadores e movimentos sociais e limitaram-se ao acompanhamento, à fiscalização e ao controle do cumprimento de regras, leis e princípios. Para os autores, “a participação social em educação é vinculada à repartição de tarefas entre o Estado e a comunidade, na execução de tarefas programadas no sistema educacional vigente” (2010, p.97).

Gohn, ao analisar os conselhos sociais, destaca que o que se evidencia nos últimos anos é:

a existência de colegiados manipulados por diretoras(es) despóticas(os), conselhos formados para legitimar os interesses da administração da escola (...). Há ainda, os casos de conselhos com grande número de funcionários, que estão lá porque são cabos de transmissão de estruturas superiores. Ou seja, conselhos democráticos, cidadãos, participativos, com força política, são raros e exceções, a despeito de todo apoio legal que a legislação lhes concede na atualidade (2008, p.106).

O afastamento de uma essência concretamente democrática em que os conselhos historicamente vinham se constituindo deu lugar ao fortalecimento de uma democracia gerencial, instrumental e formal que vimos discutindo desde o capítulo 1. Na atuação dos Conselhos Escolares enquanto espaços para debater e pressionar as reivindicações da escola ficou secundarizada a existência de um órgão que em sua razão essencial propiciará a garantia de recebimento de recursos.

Tal perspectiva, para o caso do município de Belém, foi apontada na fala dos sujeitos entrevistados. Nas quatro escolas investigadas, o Conselho Escolar não está atuando efetivamente, e em cada uma há uma especificidade. Numa escola onde o diretor foi indicado, o Conselho Escolar foi eleito no final de 2015, mas nunca houve nenhuma reunião. Nas escolas em que seus diretores foram eleitos, o conselho está irregular na prestação de contas, e, em uma dessas, acrescenta-se que o mandato do conselho expirou em 2015, mas ainda não conseguiram reunir membros para constituir chapa e realizar a eleição. Na outra escola em que o diretor é indicado, o conselho tentou realizar várias reuniões, entretanto os membros não compareceram, além de haver dificuldades na relação com a gestão da escola.

Antes de aprofundarmos a discussão sobre o caso de Belém, é interessante evidenciarmos a realidade dos Conselhos Escolares no país, e, para tanto, recorreremos aos dados analisados por Drabach (2013), sobre a evolução da existência de Conselhos Escolares, autora que, entre os anos de 1997 e 2003, observou que aumentou o número de Conselhos Escolares existentes nas escolas públicas em todas as regiões brasileiras. Para ela, essa evolução nos Conselhos Escolares está relacionada com as orientações políticas dos últimos dez anos, pois, para Drabach,

Além da exigência presente na legislação, o aumento de escolas que possuem conselhos escolares pode ser uma consequência do processo de descentralização especialmente em relação aos recursos destinados às escolas que, para a sua viabilização, de acordo com o PNE “foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares” (BRASIL, 2001, p.168) (2013, p.195).

Drabach (2013), quando analisou as composições dos Conselhos Escolares, conforme preenchido nos questionários do SAEB 2003 e na Prova Brasil 2007, identificou que esses são compostos principalmente por professores, pais e funcionários, sendo que os professores possuem os maiores percentuais de participação (98,3%, em 2007).

Não podemos considerar que a existência de instrumentos democráticos é suficiente para efetivar a democracia que se espera na gestão da escola pública, pois, conforme evidenciou Drabach (2013), nos Conselhos Escolares existentes, as reuniões ocorriam três vezes ou mais por ano (82,2%, em 1997). No entanto, o percentual caiu nos anos seguintes (em 2007, passou para 78,2%).

Tal fato nos leva a questionar a atuação desses conselhos numa escola pautada na gestão democrática, principalmente quanto ao principal papel que vem desenvolvendo – a fiscalização da prestação de contas. Para Drabach (2013), a situação evidenciada demonstra que se aumentou o número de escolas com conselhos, mas na contrapartida aumentou-se o número de conselhos pouco ativos. Nessa direção, a autora destaca:

De 1997 até 2003 o que se observou foi um aumento acentuado no número de escolas que passaram a ter um conselho escolar, mas foi também o período em que mais aumentou o número de conselhos inativos. Isso parece indicar que a exigência legal de constituição dos conselhos escolares ou do próprio PNE, resultou na maior presença dos conselhos escolares nas escolas. Entretanto, em vários casos

estes conselhos passaram a existir apenas no papel. (...). Analisando esse período de dez anos, observa-se que em 1997 embora o número de escolas que possuíam conselho escolar fosse menor, os conselhos que existiam eram mais atuantes (no sentido de que se reuniam mais) do que em 2007. De modo geral, nesse período, aumentou o número de escolas que possuem conselhos escolares, mas aumentou também o número de conselhos pouco ativos (DRABACH, 2013, p.198-199).

O contexto que viemos apresentando até aqui indica que a gestão democrática de fato vem assumindo um caráter formal e instrumental e diverge de uma perspectiva democrática que de fato materialize a vontade popular e fomente a participação coletiva nas tomadas de decisões. Para Gadotti, a falta de participação nos Conselhos Escolares se dá devido às condições oferecidas, pois

Costuma-se convocar a população para participar em horários inadequados, locais desconfortáveis, dificuldades de acesso, etc., sem nenhum cuidado prévio. A população precisa sentir prazer em exercer os seus direitos (2010, p.48).

Acrescentamos a isso outros fatores que não podem ser ignorados, tais como condições objetivas concretas que possibilitem aos diferentes sujeitos que estão na escola pública (principalmente pais e alunos) participarem das decisões e tenham compreensão da realidade escolar, afinal nem todos conhecem a dinâmica de repasse de recursos e tampouco as especificidades da prestação de contas. Além disso, aos professores e funcionários, é preciso que seja garantido o direito de participar do Conselho Escolar, que muitas das vezes é encarado como acúmulo de tarefas e não como momento de construção e reivindicações necessárias ao espaço escolar.

Por ignorar tais elementos e devido à preocupação apenas em garantir a existência e o funcionamento dos Conselhos Escolares (conforme apontam diferentes legislações educacionais como o PNE), o Plano de Ações Articuladas, a nosso ver, contribui para essa inatividade, pois a pontuação gerada circunda o fato de existir conselhos e não em gerar ações que ampliem a participação social e o concreto fortalecimento deles.

No município de Belém, a pontuação recebida para o indicador “Existência e funcionamento do CE” também foi 3 nos dois períodos aqui analisados, não recebendo pontuação máxima por não terem sido implantados Conselhos Escolares nas unidades de educação infantil, conforme demonstrado no Quadro 6.

QUADRO 6 – Síntese do diagnóstico do PAR no município de Belém para o indicador “Existência e funcionamento do CE” – 2007/2010 e 2011/2014

PAR	Justificativa	Demanda potencial	Ações geradas
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> – Há Conselhos Escolares – CE em 59 escolas; – Não há CE nas 35 unidades de educação infantil e nas 67 unidades pedagógicas – UPs, também identificados como Anexos; – Dentre as UPs, várias tem natureza jurídica privada (organizações comunitárias), sem ingerência administrativa da SEMEC. 	35 UEIs a mobilizar para que haja algum tipo de organização similar ao Conselho Escolar, e apropriada à educação infantil	Quando aponta situação satisfatória, não gerava ações
2011-2014	<ul style="list-style-type: none"> – As escolas da RME possuem CE nas 62 unidades educacionais, eleitos democraticamente pela comunidade. – Ainda não foram implantados Conselhos nas 35 unidades de educação infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Implantar Conselhos Escolares nas unidades de educação infantil; 2) Intensificar o processo de orientação e acompanhamento aos CE 	<ul style="list-style-type: none"> – Uma ação gerada; – 4 subações e 4 estratégias envolvidas

Fonte: PAR do município de Belém/PA (2007/2010 e 2011/2014) – elaboração própria.

A justificativa para pontuação se deu pelo fato de no PAR 2007-2010 haver CE na maioria das escolas da rede. Entretanto, nas unidades pedagógicas e nas UEIs, não há a atuação do conselho, por essa razão a demanda potencial indicou a criação de um tipo de organização similar ao Conselho Escolar que atenda as especificidades de uma UEI.

Para o PAR 2010-2014, a pontuação foi mantida por ainda não terem sido implantados conselhos nas UEI de Belém/PA, e a demanda potencial estabeleceu a mesma indicação do período anterior, acrescentando a necessidade de intensificação da orientação e do acompanhamento junto aos conselhos. É importante destacar também que houve aumento de escolas que possuem CE, pois, no período anterior, havia 59 e nesse último passou para 62.

Como no primeiro PAR não havia obrigatoriedade para gerar ações quando a pontuação atingisse 3, somente no segundo PAR esse indicador gerou ações, subações e estratégias. No tocante à ação, foi indicada a criação de CE nas escolas que não o possuem e garantia das condições de funcionamento dele. As subações geradas destacaram:

- ✓ A instituição de um grupo articulador de criação/fortalecimento dos Conselhos Escolares, na rede, cuja responsabilidade será o estudo do material didático do

Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e de outros documentos relacionados à gestão democrática na escola;

- ✓ Qualificação de técnicos da secretaria municipal de educação que serão responsáveis pela implantação e pelo fortalecimento dos Conselhos Escolares;
- ✓ Qualificação periódica para a atuação dos conselheiros escolares, por meio de formação continuada;
- ✓ Sensibilização da comunidade escolar e local sobre a importância da gestão democrática na escola e mobilização para a implantação de Conselho Escolar onde ele não existir.

Para o alcance das subações, as estratégias apontadas discorriam sobre designação legal para nomear o grupo facilitador, devendo ser composto por representantes da secretaria municipal de educação, da comunidade escolar e local; participação de técnicos da secretaria em curso a distância do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; realização de encontros de formação de conselheiros escolares para estudos do material didático proposto pelo programa nacional e realização de encontros com a comunidade escolar e local para sensibilização acerca da importância do CE e da gestão democrática.

Diante da persistência da mesma demanda potencial requerida para o fortalecimento dos Conselhos Escolares da rede municipal de Belém, inevitavelmente cabe refletirmos sobre o incentivo do PAR em contribuir para a gestão democrática, haja vista que, em dez anos de vigência, algumas dificuldades essenciais como a própria existência de CE, mesmo já sendo conhecidas, ainda persistem, evidenciando que ainda precisa-se ir muito além do planejamento estratégico e no diagnóstico da realidade.

O mesmo movimento foi identificado quanto ao Projeto Pedagógico, assunto em torno do qual aprofundamos a discussão a seguir.

c) O Projeto Pedagógico e as bases para a democratização da escola

O Projeto Político-Pedagógico é mais um instrumento que visa essencialmente propiciar a participação de diferentes sujeitos na elaboração das ações e dos objetivos que uma determinada escola pública seguirá. No entanto, cabe destacar que se trata de uma autonomia relativa, haja vista que não pode romper com as orientações mais

estruturais estabelecidas pela política educacional nacional e nem pelas diretrizes da secretaria de educação à qual está vinculado.

Nessa direção, a LDB/1996, em seu artigo 12 e inciso I, deixa claro que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996). Portanto, poderão elaborar, executar e avaliar sua proposta pedagógica desde que, conforme destacou o *caput* desse artigo, sejam respeitadas as normas comuns.

Veiga (2009) suscita a discussão acerca das concepções inerentes à função do projeto e destaca que, na própria LDB, ele é apresentado ora como proposta pedagógica e ora como Projeto Pedagógico, mas usualmente se utiliza PPP. A adoção dos termos, todavia, não designa o mesmo sentido. Segundo a autora,

Chamo atenção para a diversificada terminologia empregada pelo legislador: proposta pedagógica (artigos 12 e 13), plano de trabalho (artigo 13), projeto pedagógico (artigo 14), o que poderá trazer confusões conceituais e, conseqüentemente, operacionais. A proposta pedagógica ou o projeto pedagógico relaciona-se à organização do trabalho pedagógico da escola; o plano de trabalho está ligado à organização didática da aula e a outras atividades pedagógicas e administrativas. Isso significa que o plano de trabalho é o detalhamento da proposta ou projeto (artigo 13) (VEIGA, 2009, p.164).

Logo, cada termo a ser adotado traz intencionalidades e posicionamentos ideológicos diferenciados que implicam diretamente na percepção de educação, homem e sociedade, bem como na função social da escola e no modo como se organizará. Diante disso, o planejamento da escola pode assumir conotações tanto técnicas e operacionais, quanto interligadas a um projeto de formação humana vinculada à emancipação dos sujeitos e à transformação social. Entretanto, a legislação educacional não permite construir um outro projeto de escola diferente do estabelecido de cima para baixo.

Em contraposição, Gadotti (2003) menciona que o Projeto Político-Pedagógico faz parte do planejamento da escola e, como qualquer ato de planejar, é em si político-pedagógico, e se constitui num processo permanente, e para ser eficaz precisa ser coletivo. Por essa razão, ele destaca que é indispensável viabilizar a participação de todos, pois essa é a condição básica para a construção do projeto. Ressalta ainda que:

Mais do que uma atividade técnica é um processo político que deve incluir o maior número possível de membros da comunidade escolar. A decisão sobre o futuro da escola deve ser tomada pela maioria. O planejamento se constitui num processo de formação social, política e pedagógica. Os problemas da escola são problemas comuns e as soluções devem surgir do coletivo, através do diagnóstico preciso, de objetivos a serem alcançados, da discussão, da tomada de decisão, da execução e da avaliação coletivas (GADOTTI, 2003, p.01).

Gadotti (2003) destaca ainda que o Projeto Pedagógico é um referencial teórico-filosófico e político, pois, quando se educa, se faz a partir de certa concepção de homem e de sociedade. Por essa direção assumida que a escola planeja suas ações e aspirações ou para reprodução e manutenção do modelo de sociedade já existente ou direcionada a uma proposta que caminhe enquanto uma reação contrária ao estabelecido. Nessa perspectiva, Gadotti afirma:

O desafio da mudança da escola pública é, ao mesmo tempo, político, cultural e estrutural. Sem mexer nas estruturas não se muda a escola. Mas também é preciso mexer nas relações sociais e humanas e numa cultura escolar que valoriza um certo saber e despreza outro. A escola é um espaço de relações sócio-culturais. A reestruturação física da escola deve associar-se a uma reestruturação espiritual e cultural (2003, p.11).

Do exposto até aqui, percebemos que a relação do Projeto Político-Pedagógico com a gestão democrática ultrapassa o caráter essencialmente técnico e limitado de existência desse instrumento. A possibilidade de se constituir como um projeto de escola comprometida com a emancipação dos sujeitos e a sua consciência crítica já confere a essa instituição a construção de um referencial teórico-filosófico e político não submisso aos ditames dominantes, e esses aspectos são a essência de uma democracia socialista, a qual foi pensada em contraposição ao capitalismo há séculos atrás.

No contexto do PAR, esse adota o termo “projeto pedagógico”, que a nosso ver cumpre a função técnica e operacional, ligada principalmente à organização do trabalho pedagógico, secundarizando a perspectiva de PPP apontada por Gadotti (2003) e, portanto, reduzindo a construção coletiva à elaboração de um documento muito mais informativo do que um posicionamento político e ideológico da proposta pedagógica a ser assumida pela escola.

Diante do exposto, cabe demarcarmos posicionamentos acerca dos termos adotados e sua equivalência aos princípios inspiradores. Consideramos que Projeto Pedagógico, cuja ênfase no caráter técnico-operacional, apesar de ter sua elaboração realizada coletivamente, não tem a finalidade de democratização e por isso se aproxima do princípio de gestão compartilhada, que discutimos Capítulo 1, e visa principalmente consensuar decisões ao invés de partilhar poder e manter a dinâmica societal existente. Na oposição, Projeto Político-Pedagógico, por ter o viés político e visar à participação coletiva e objetivar a partilha nas tomadas de decisões, se coaduna com o princípio de gestão democrática radical.

A realidade concreta que vivenciamos demonstra que há uma exigência e uma cobrança para que as escolas públicas tenham seu Projeto Pedagógico – PP. No entanto, a perspectiva desse instrumento está articulada mais a um exercício de dominação e consenso em que sejam explicitadas as atribuições e as responsabilidades e exaltadas as possibilidades de parcerias e regimes de colaboração do que a um referencial teórico e filosófico que visa à transformação social, à emancipação e ao estímulo à conscientização.

Na busca em identificar como se configura a realidade concreta acerca do Projeto Pedagógico e seu desenvolvimento na história recente do país, é interessante apontarmos a pesquisa de Drabach (2013), que, ao analisar a existência desse tipo de projeto no país, mediante os questionários respondidos por diretores durante o processo de avaliação da educação, identificou um contexto bastante diverso no que tange às regiões brasileiras.

Os questionários respondidos no SAEB 1997 mostraram que, na maioria das escolas, os Projetos Pedagógicos existem e foram elaborados nas escolas mesmo, em seguida os segundos maiores percentuais de PP existentes foram adotados a partir do modelo da secretaria, com destaque para o Nordeste (38,3%) e Sul (35,3%) (DRABACH, 2013). No tocante às escolas que não possuíam PP, apenas o Sul apresentava 1,7% de suas escolas sem esse documento. As regiões com maior percentual de escolas sem o PP são o Norte (15,9%), o Centro-Oeste (14,7%), o Nordeste (12,8%) e o Sudeste com 11% (DRABACH, 2013).

No que tange às formas de elaboração do PP, Drabach (2013) evidenciou também que, em 1997, a principal forma se deu por meio de uma equipe de professores e o diretor, em todas as regiões.

Já em 2007, Norte e Nordeste, por mais que tenham diminuído seus números negativos, possuíam ainda o maior número de escolas que não tinham o PP, correspondendo, em 2007, aos respectivos percentuais 13,8% e 8,1%. Em contrapartida, o Sudeste e o Centro-Oeste tiveram redução significativa nos números de escolas que não possuem PP, em 2007, com 1,9% e 1,2% das respostas nos questionários.

Outro destaque refere-se aos percentuais dos Projetos Pedagógicos adotados a partir do modelo da Secretaria de Educação, que, em todas as regiões, é a terceira forma mais utilizada. “Outras maneiras” de elaboração em 2007 se configuraram na segunda forma de elaboração mais adotada pelas escolas. Para Drabach (2013), essa opção pode considerar o envolvimento de outros sujeitos e adotar formas mais democráticas de elaboração ou mesmo modelos gerenciais mediante contratação de especialistas para elaborarem o Projeto Pedagógico.

Outro movimento interessante é o aumento da participação dos professores na elaboração do PP, cabendo ao diretor escrever a versão final. Essa forma se ampliou em todas as regiões, com exceção do Sudeste (de 14% para 11,5% em 2007) e do Sul (23% para 14,2% em 2007), que tiveram diminuição nesses percentuais.

De fato, é bastante evidente que houve ampliação do número de escolas que passaram a ter Projeto Pedagógico nos últimos dez anos, cuja ampliação está articulada à política educacional dos últimos anos que vem incentivando direta e indiretamente na exigência de haver o PP nas escolas públicas brasileiras. Segundo Drabach,

O aumento no percentual de escolas que possuem um projeto pedagógico em 2007 é possivelmente reflexo da ênfase dada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001) ao projeto pedagógico que, na visão de Fonseca (2009) era visto “como instrumento privilegiado para agregar a participação dos profissionais da escola em torno de um projeto que respeita a cultura e a identidade institucional” (p. 186). Além disso, a ênfase no PP ia ao encontro da política de descentralização e autonomia da escola que era incentivada inclusive pela LDB 9394/96 (2013, p.189).

Drabach (2013), ao longo das análises que desenvolveu a partir dos dados que apresentou, considera que houve ampliação da democracia no ambiente escolar e, para afirmar isso, categorizou os dados de modo a refletir sobre a concepção subjacente ao processo de elaboração dos Projetos Pedagógicos entre 2003 e 2007,

excluindo 1997, uma vez que as respostas não permitem inferir sobre as formas adotadas nesse processo.

Nessa direção, a autora supracitada classificou as seguintes formas de elaboração: a) democrática, para aquelas realizadas por uma equipe de professores e o diretor; b) gerencial, para aquelas elaboradas pelo diretor ou pelos professores, mas sendo o primeiro quem escreveu a versão final; c) patrimonial, para aquelas que adotaram o modelo da secretaria de educação ou não sabem como foi elaborado ou não têm PP.

Diante dessa categorização, verifica-se que as formas consideradas pela autora como democráticas são a principal maneira de elaboração dos Projetos Pedagógicos das escolas públicas em todas as regiões. Já as formas gerenciais tiveram aumento no Nordeste, no Sudeste e no Centro-Oeste, entre 2003 e 2007. As formas patrimoniais diminuíram em todas as regiões, mas, apesar disso, em 2007 o Norte (27,3%) e o Nordeste (26,4%) apresentaram percentuais elevados em comparação às demais, que obtiveram os maiores percentuais na categoria “Outra maneira” (DRABACH, 2013).

Ao contrário do que Drabach (2013) considerou como ampliação da democracia na escola, entendemos que os dados apresentados como a forma democrática não representam de fato ampliação da participação. Para que haja ampliação da democracia, é necessário que se tenha a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar.

Quando se exclui a participação de todos e prevalece uma equipe representante de professores, não se está, de fato, possibilitando que todos tenham voz e participem das decisões tomadas. Concretamente, a elaboração do PP centra-se em dois segmentos, ao mesmo tempo em que desconsidera a participação de outros sujeitos tão importantes quanto os demais. Pais, alunos e funcionários também precisam se sentir parte do processo, que inclusive delineará a identidade da escola da qual fazem parte. Por essa razão, não se pode chamar de forma democrática, ou pactuaremos com uma percepção minimalista de democracia.

Diante do exposto, procuramos, essencialmente, aprofundar a discussão acerca dos principais instrumentos considerados indispensáveis para a efetivação de uma gestão democrática, a partir da leitura de diversos autores que atribuem tal importância, bem como caracterizar a realidade concreta em que estão inseridos, a partir da produção acadêmica já construída sobre o assunto. No entanto, antes de

partirmos para nossas análises e reflexões acerca das especificidades da gestão democrática no município de Belém, faz-se necessário delinear uma breve síntese dialética dessas discussões que circundam nosso objeto.

Para tanto, reiteramos o óbvio, a gestão democrática da escola pública, materializada pelos instrumentos democráticos (diretor eleito, Conselho Escolar e PP), tem nesses as mediações necessárias que contribuem para uma educação escolar que reproduz e mantém, inevitavelmente, o *status quo* da sociedade vigente e, conseqüentemente, seu modelo de democracia. No entanto, é importante acrescentar que também cabe à escola a função de formar um tipo de homem que está inserido no processo de construção de uma nova hegemonia, como apontou Antônio Gramsci:

a escola é principal agência, na sociedade civil, de formação de intelectuais. De modo especial, preocupa-se com a preparação de intelectuais de novo tipo, organicamente ligados às classes subalternas, para que possam influir no processo de hegemonia civil, educando e formando o povo, ou seja, elaborando e tornando coerentes os problemas que as massas populares apresentam em sua atividade prática para, assim, constituir um novo bloco cultural e social. Por intelectuais deve-se entender não somente essas camadas sociais tradicionalmente chamadas de intelectuais, mas em geral toda a massa social que exerce funções de organização em sentido amplo: seja no plano de produção, da cultura ou da administração pública (GRAMSCI, 1978, p.119).

Para além de um aparelho ideológico do Estado, como Althusser já havia destacado, a escola pode oferecer ou ser o ponto inicial, ou mesmo o elemento articulador para a construção de uma nova concepção de homem e de sociedade, que, acima de tudo, considere os sujeitos como intelectuais. A perspectiva que viemos delineando sobre os instrumentos (ou indicadores, como destacado no Plano de Ações Articuladas) estão alinhados a um projeto de sociabilidade capitalista que vem descaracterizando ou mesmo desvirtuando a possibilidade de sua construção contra-hegemônica, crítica e articulada à emancipação social.

Não há dúvidas de que os instrumentos democráticos, bem como os preceitos que lhes são inerentes (autonomia, descentralização e participação), tão propalados nos últimos anos, por si sós não garantem a gestão democrática da escola pública, como já apontado anteriormente. Mas não podemos ignorar que podem ser elementos desencadeadores de uma significativa modificação na organização, na concepção e nas práticas sociais.

A concepção de homem e sociedade que está impregnada nos preceitos e instrumentos democráticos, que deveriam ser concebidos em sua continuidade, em sua constante processualidade (e nesse momento cabe distinguir, e chamá-los adequadamente, como preceitos e instrumentos democratizantes), vem sendo percebida como algo pragmático, burocrático e obrigatório, e configurado em elementos desintegrados do significado real de democracia.

O que vimos até aqui demonstra que a gestão da educação pública ainda está distante de perceber a escola como um espaço de disputa pela hegemonia, como identificou Gramsci ao refletir sobre a educação escolar, mas, ao contrário, a percepção histórica dessa instituição social e suas correlações de forças, subjugadas à vontade de uma classe dominante em âmbito internacional, vêm construindo um espaço que incentiva uma ilusória participação da sociedade nos processos de decisão, com a finalidade de atender a requisitos considerados necessários.

Em contrapartida, temos presenciado desde a década de 1990 uma ampliação de um conformismo materializado nas parcas participações (concordariam os que se consideram radicais e adeptos de uma democracia socialista) e/ou no ínfimo envolvimento dos diferentes sujeitos que compõem a escola (concordariam aqui os adeptos da democracia gerencial que preferem considerar esse problema a questões individuais e subjetivas).

A democracia articulada à gestão das instituições públicas perdeu seu caráter subversivo e de cunho ideológico de esquerda, e cada vez mais se distancia de romper com qualquer forma de desigualdade, torna-se paulatinamente procedimental, e a legislação brasileira que orientou o princípio da gestão democrática e mesmo as ações da política educacional que visam fomentá-la não esconde esse direcionamento.

O município de Belém não está desconectado dessa realidade e, apesar de suas particularidades, está inserido numa região que apresentou os piores percentuais relacionados à existência dos instrumentos democráticos, conforme já evidenciado. No quadro a seguir, podemos identificar a síntese do diagnóstico para o indicador existência de PP na escola. Para esse, a pontuação recebida também foi 3.

QUADRO 7 – Síntese do diagnóstico do PAR no município de Belém para o indicador “Existência e participação no PP” – 2007/2010 e 2011/2014

PAR	Justificativa	Demanda potencial	Ações geradas
2007-2010	Na maioria das escolas que possuem PP, a elaboração fica a cargo da direção, da equipe técnica e do corpo docente com a participação da comunidade escolar.	– Possibilitar a participação de toda a comunidade escolar no PP da escola; – Assessorar e implementar formação às escolas; 100% das unidades escolares com seu PP elaborado e implementado.	Quando aponta situação satisfatória, não gerava ações
2011-2014	– Das 62 escolas que compõem a RME de Belém, 32 possuem Projeto Pedagógico próprio, constituído coletivamente. A secretaria municipal de educação dispõe de uma equipe técnica que presta assessoria e acompanhamento dos Projetos Pedagógicos escolares.	Elaborar plano de ação no sentido de garantir assessoramento as escolas da RME que ainda não possuem Projeto Pedagógico, contribuindo efetivamente para sua construção	– Uma ação gerada; – 2 subações e 2 estratégias envolvidas

Fonte: PAR do município de Belém (2007/2010 e 2011/2014) – elaboração própria.

O que chama atenção, no que tange à justificativa apresentada, refere-se à participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Pedagógico, pois, no PAR 2011-2014, foi mencionado que em 32 escolas o documento foi construído coletivamente, deixando implícitas algumas questões, dentre as quais cabe pontuarmos duas principais: 1) não fica explícito o quantitativo de escolas que possuem o PPP, apenas informa-se que é a maioria; b) nas 30 escolas em que o PPP não foi construído coletivamente, a participação se deu de formas diversas, mas sabemos que foram formas afastadas de uma perspectiva democrática.

Quanto à demanda potencial, no PAR 2007-2010, é destacado o assessoramento em formações para que 100% das escolas estejam com seu PPP elaborado e implementado, bem como a participação da comunidade escolar nesse processo. No PAR 2011-2014, é apontada a elaboração de plano de ação de assessoramento às escolas que ainda não possuem o PP. Entretanto, considerando o exposto na justificativa desse período, pouco se avançou na demanda do período anterior, seja na elaboração e na implementação do PPP, seja na participação da comunidade escolar.

No tocante à ação gerada, apontou-se a promoção da revisão do Projeto Pedagógico nas escolas que o possuem e a elaboração e a implementação naquelas

que ainda não o fizeram. Para tanto, as subações apresentadas foram: a) acompanhamento da revisão do PP e participação da comunidade escolar; e b) reforço institucional às escolas nos seus processos gerenciais por meio da implantação de metodologia de planejamento estratégico (o PDE Escola³³). Quanto às estratégias, foram apontadas:

- ✓ Visita às escolas para orientação e acompanhamento no trabalho de elaboração ou revisão do Projeto Pedagógico, e para incentivo à participação da comunidade escolar;
- ✓ Elaboração e implementação do planejamento estratégico da escola (PDE Escola) sob a orientação da SEMEC, para garantia da unidade entre o PAR do município e o PDE das escolas da rede.

Do exposto no diagnóstico do PAR e das orientações para o planejamento no que diz respeito ao Projeto Político-Pedagógico, é inegável que aspectos gerenciais prevalecem, pois as ações, as subações e as estratégias trazem em seu bojo características direcionadas exclusivamente à eficiência no gerenciamento e à visão estratégica, não sendo perceptíveis estímulos à socialização de poder junto à comunidade escolar, mas uma ênfase em atender à exigência de ter um Projeto Pedagógico e esse ser constantemente revisto.

É preciso, contudo, refletirmos sobre a autonomia, a participação e a descentralização imbricada nesses três instrumentos aqui selecionado, pois, se houve aproximação ao gerencialismo, logo esses preceitos também estiveram orientados para atender a essa lógica. Nesse sentido, a nosso ver, a autonomia estimulada por esses instrumentos nos dois períodos do PAR em Belém é bastante restrita e condicionada à existência destes, especialmente no que se refere ao CE e ao PP, e vem funcionando prioritariamente como um reforço da gestão financeira nas escolas.

Já a descentralização mediada pelos indicadores analisados demonstra a incumbência tanto da secretaria de educação quanto das escolas da rede em executar as estratégias definidas no diagnóstico, e a atuação do MEC foi direcionada para o

³³ O PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar que visa auxiliar as escolas públicas que obtiveram baixo IDEB na melhoria de sua gestão, com possibilidade de recebimento de recursos financeiros para apoiar parte da execução do planejamento (MEC, 2017). A partir de 2015, o preenchimento da plataforma do PDE Escola (pddeinterativo.mec.gov.br) pode ser utilizado com o diagnóstico realizado para o PAR.

programa nacional de formação a distância. Nesse caso, é mais pertinente dizer que houve a devolução das tarefas e a transferência de responsabilidades.

A participação social, apesar de estar presente nas ações e subações dos indicadores, ficou secundarizada ao atendimento de exigências técnicas e gerenciais, ou simplesmente não ocorrendo, principalmente quando se trata da nomeação de diretores (pois, atualmente, a maioria dos gestores é de indicações da secretaria, conforme evidenciamos no momento de identificação dos sujeitos gestores que compuseram este trabalho e na fala dos técnicos entrevistados) e da atuação efetiva dos Conselhos Escolares.

A seguir, aprofundamos as análises acerca dos indicadores que compõem esta pesquisa, focando nas falas dos técnicos da SEMEC entrevistados, para assim ampliarmos a compreensão do fenômeno investigado.

3.4 – Os indicadores da Área Gestão Democrática no município de Belém nas falas dos sujeitos entrevistados: a eleição para diretor, Conselho Escolar e o Projeto Pedagógico

As falas dos sujeitos que estão na SEMEC e participaram do momento de elaboração do PAR e do desenvolvimento das ações geradas permitiram que fosse traçada a realidade das escolas da rede municipal de Belém a partir da visão da secretaria de educação, além de subsidiar o confronto com o contexto evidenciado nas escolas investigadas.

De modo geral, quando questionamos os sujeitos acerca do critério para escolha de diretor, foi explicitada nas falas a tentativa de normatizar os critérios. Ao serem perguntados sobre o perfil do diretor, os entrevistados destacaram que o cargo deve ser preenchido por Pedagogo ou Licenciado com pós-graduação em Gestão Escolar ou na área da gestão educacional.

Assim como determinado na legislação municipal, nas falas dos entrevistados, foi ratificado que, antes de haver eleição direta, o candidato deve submeter-se à prova escrita e elaboração de projeto de gestão. Após aprovação nessa fase é que será considerado apto para a eleição. De acordo com o Coordenador Técnico, “É, continua o mesmo processo. Ele é, prova técnica, né, e eleição. Aí faz uma prova. Aprovados na prova eles são candidatos e aí vai pra eleição. Não havendo candidato, aí há indicação”. Já o Técnico 01 destacou:

É o seguinte, nós temos um problema hoje. A maioria dos diretores não foi escolhida, foram indicados. Nós temos esse problema na rede. A Secretária afastou uns diretores, mas indicou outros. Essa escolha foi bem interna, observando a qualificação, por exemplo, eu tenho uma coordenadora pedagógica da escola A, ela é muito boa; e a diretora da escola C não está correspondendo às ações de diretora na escola, deixava a desejar, era relapsa, uma série de dificuldades. A Secretária entrou em contato com a coordenadora da escola A, perguntou se ela aceitava assumir o cargo de Diretor; topou então assumiu a escola C. Então na maioria das escolas hoje foi assim, foi feita a escolha através da indicação. Havia dificuldades em juntar a eleição do Conselho Escolar com a eleição pra diretor, porque os mandatos coincidem, de gestor e do Conselho; mas nem sempre isso foi possível. A professora Terezinha, no final da sua gestão iniciou uma renovação dos diretores, mas com esse problema dos conselhos não deu certo. Essa nova gestão tentou fazer uma arrumação. Mas olha só, a maioria dos diretores afastados são por problemas de gestão, e eu posso dizer pra vocês que o maior problema que nós temos na secretaria hoje é Gestão. A gestão das escolas. As escolas que têm dado certo são as escolas em que o Diretor é sério, competente, trabalhador, comprometido; dá certo. A escola que dá problema, que enrola, difícil, é escola em que o gestor não é uma pessoa comprometida. Quando ele é sério, comprometido, a coisa anda, mas quando não é a coisa desanda.

Apesar da orientação seguir uma lógica gerencial, na realidade concreta, os diretores da rede municipal de Belém, em sua maioria, são indicados. Percebemos que há uma legislação criada há mais de 20 anos que se mantém inalterada e, conforme evidenciou o Técnico 01, “Naquela época [da aprovação da Lei 7722/1994], não existia movimentação quanto à gestão democrática e a legislação estabelece duas formas de escolha: uma indicativa e a outra através de eleição”, e já estabelecia processo misto para escolha de diretor, entretanto, a herança patrimonialista da indicação ainda é a principal forma de provimento do cargo.

É interessante destacar que, mesmo com o crescente prevalecimento de uma perspectiva de democracia gerencial, que prima por aspectos técnicos e meritocráticos, ainda é persistente a indicação política, a qual é justificada pela falta de comprometimento do diretor, que reflete a limitação em pensar que o problema é essencialmente de gestão, por falta de habilidade para gerenciar a escola. Ou seja, prega-se a importância de critérios técnicos e, contraditoriamente, mantém-se a indicação, que, em alguns casos (como destacado na fala anterior), apenas realiza permutas entre diretores, num contexto em que os considerados inábeis continuarão na gestão.

Sobre a existência e o funcionamento de Conselhos Escolares, é apresentada como justificativa para pontuação a não existência de CE em 35 unidades de educação infantil e nas 67 unidades pedagógicas (as quais são espaços chamados de anexos e estão vinculadas a alguma escola). Diante da ausência desses conselhos, foi gerado como demanda potencial a orientação para criar algum tipo de organização similar ao CE e apropriado para as estruturas desses espaços.

Para o PAR 2011/2014, a justificativa da pontuação ainda era por não terem sido implantados os conselhos nas unidades de educação infantil. Nessa versão, foram indicadas duas demandas potenciais: a criação de CE nas unidades de educação infantil e a intensificação no processo de criação e acompanhamento dos conselhos. No que diz respeito às subações, é orientado para que seja criado grupo articulador de criação e fortalecimento de CE na rede, se faça a qualificação dos técnicos da SEMEC responsáveis por essa articulação, assim como uma qualificação periódica dos conselheiros atuantes e a sensibilização da comunidade escolar sobre a importância da implantação do CE.

As estratégias originadas caminham para a operacionalização das subações geradas definidas. Nessa direção, o plano estabelece: designação do grupo articulador por meio de ato legal da secretaria de educação; participação dos técnicos no curso a distância oferecido pelo Programa Nacional de Formação de Conselhos Escolares³⁴; realização de encontros de formação para os conselheiros escolares, adotando o material didático do programa federal supracitado; e encontros com a comunidade escolar para sensibilização e mobilização.

De modo geral, a fala dos sujeitos ratifica que a maioria das escolas da rede já possui conselhos, como evidenciou o Técnico 2, que destacou a existência dos conselhos devido à obrigatoriedade do MEC para recebimento de recursos federais. Atentemos para a fala desse sujeito:

Das 72 escolas em 69 existem conselhos, por que existem conselhos? Porque é uma exigência do ministério da educação, só financiar ações pra escola se existir uma unidade executora, que é o Conselho Escolar, então nós temos conselhos escolar, nas 69 das 72, não tem nas 72 porque as outras são mais recentes e elas precisam primeiro se organizar, ter um conselho pra poder então ter esse financiamento. (TÉCNICO 02)

³⁴ É importante acrescentar que, de todos os indicadores discutidos aqui, as ações geradas são de competência do município. Apenas o oferecimento do curso a distância aos técnicos por via do programa federal é de competência do MEC.

Diante da orientação do MEC, explicitada pelo entrevistado, os Conselhos Escolares da rede municipal de Belém também assumem a função prioritária de unidade executora, ou seja, o acompanhamento da prestação de contas dos recursos vindos para a escola, conforme ressaltou o Técnico 3:

então esses Conselhos Escolares eles seguem essa legislação e a acompanham os programas, o que aconteceu, outra coisa lamentável em termos de gestão democrática no município e no estado, transformar um órgão democrático por excelência, de objeto de luta de toda uma comunidade educativa em uma empresa dentro da escola, porque eles se transformaram em unidades executoras então o foco dos Conselhos Escolares hoje não tem sido a discussão da condição das escolas, da aprendizagem dos alunos, de como que pode se pensar melhor a relação escola comunidade, como trabalhar com a violência, qual a dupla ação dos conselhos hoje: Como nós vamos prestar contas? Como nós vamos gastar o dinheiro? Como nós vamos fazer as compras? Como nós vamos fazer as tomadas de preço, que nós precisamos fazer para poder fazer as aquisições? (TÉCNICO 3)

É perceptível o discernimento que o Técnico 3 demonstra ao ressaltar que o Conselho Escolar não atua mais como um órgão democrático, mas *a priori* como um espaço de gerenciamento financeiro. Tal fato implica em conceber uma atuação bem reduzida e limitando a possibilidade de participar mais ativamente nas diferentes dimensões que envolvem a gestão escolar. Essa transformação relatada pelo entrevistado ratifica o prevalecimento da perspectiva gerencial introjetada pelos Conselhos Escolares.

Quando indagados sobre o acompanhamento realizado junto aos CE, os entrevistados destacaram que há acompanhamento de uma equipe, e de tempos em tempos há formação para os conselheiros. Apesar disso, o Técnico 3 apontou algumas problemáticas que interferem no funcionamento dos CE:

A equipe de recursos federais da secretaria municipal e as diretorias de educação sempre acompanham, mas a equipe de recursos federais ela dá toda orientação técnica para as pessoas como preencher, como fazer aquisição, eles fazem formação de tempos em tempos com esses conselheiros, o que compromete esse processo: primeiro a grande, como podemos dizer, mobilidade, as mudanças, essa que é a palavra, mudam muitos conselheiros as pessoas assumem quatro meses desistem e consigo substituir, há descontinuidade, isso tem comprometido muito esse é um aspecto, outros é aquilo que eu já falei a falta de tempo das pessoas e principalmente essa relação com a comunidade, por exemplo, hoje tinha uma coordenadora pedagógica que dizia que nenhum pai quer ser do conselho e pela legislação são oito pais, quatro titulares e

quatro suplentes não se consegue nem os quatro titulares, imagine os quatro suplentes. Falta de tempo. Falta de tempo para as reuniões. E eu acredito que seja uma falta de incentivo também era preciso pensar uma forma para incentivar essas pessoas a quererem participar, sei que você não pode pagar por lei não é possível, mas é preciso incentivar, criar mecanismos, estímulos pra esses sujeitos, então, o Conselho Escolar hoje ele se tornou uma ferramenta de controle financeiro e orçamentário da escola não mais uma questão de gestão democrática e infelizmente, inversamente são tantas demandas os conselheiros nem tem tempo de estar socializando isso com a comunidade atualizando isso, eles dizem que fazem reuniões assembleias, dizem que chegou tanto, nem sempre consegue fazer isso. (TÉCNICO 03)

Diante das falas expostas, fica muito evidente o caráter instrumental que o CE assume, cuja principal motivação é a garantia de receber repasses de recursos e, como há pouca adesão da comunidade escolar em participar desse espaço, a atuação dos Conselhos Escolares fica fragilizada, ratificando a principal característica explicitadas nas legislações municipais, ou seja, a fiscalização dos recursos recebidos.

Sobre a existência de PP, a justificativa da pontuação recebida destaca que a maioria das escolas municipais o possui, e esse documento foi elaborado pela direção, pela equipe técnica e com participação da comunidade escolar. A demanda potencial gerada destacou: possibilitar a participação de toda comunidade na elaboração do PP e assegurar e implementar formação às escolas, para que 100% delas possuam esse documento.

No entanto, no segundo PAR, é destacado que, de 62 escolas, em 32 existem o PP, que foi construído coletivamente. Sobre a demanda apontada, é estabelecida a elaboração de plano de ação para garantir assessoramento às escolas que não possuem PP. Já a ação gerada direciona para a promoção da revisão do PP nas escolas que o possuem e a implementação naquelas que ainda não o fizeram.

Quanto às subações, fica estabelecido: o acompanhamento na elaboração ou na revisão do PP e reforçar institucionalmente as escolas para que, após a implantação do Projeto Pedagógico, seja implantada a metodologia do planejamento estratégico, conforme o PDE Escola. As estratégias apontadas para operacionalizar as subações foram: visitar e acompanhar a elaboração ou a revisão dos PP; elaborar e implementar o planejamento estratégico da escola sob a orientação da secretaria de educação; e garantir a unidade entre o PAR do município e o PDE das escolas da rede.

No tocante às falas dos sujeitos entrevistados, ambos destacaram que todas as escolas da rede possuem PPP e apontaram que há acompanhamento da SEMEC na elaboração deles. Entretanto, o Técnico 4 afirmou que os Projetos Pedagógicos foram elaborados principalmente para legalização das escolas:

Eu posso dizer que as escolas elas, elas possuem o PPP né, é... Mas esse PPP é, vejam só, pra, pra escola ser legalizada junto com o conselho municipal, uma das exigências que se faz é o PPP, se não tiver o PPP elas não conseguem se regularizar, né, regularizar seu, não, não conseguem, então por isso, que a maioria das escolas, na atualidade tem o PPP, se tá atualizado é outra questão, porque existe, acho que é a opção 7, não sei se é a 4 ou a 7 do conselho municipal de educação que estabelece como tem que ser o PPP das escola e isso nós estamos num processo de discussão com as escolas pra revisar os seus PPPs, porque pra ajustar a legislação né, eu não sei se a resolução 7 ou a 4 do conselho nacional, das diretrizes curriculares da educação básica que estabelece quais são os elementos chaves que um PPP de escola tem, que tem que conter. Então quando eu olho um PPP das escolas e olho a legislação do conselho nacional não tá batendo né, então precisa uma coisa com a outra, isso há uma demanda na diretoria de educação hoje, de tá provocando essa discussão nas escolas. (TÉCNICO 4)

Apesar das divergências entre as informações (pois o documento do PAR destaca que 32 escolas possuem PP, enquanto os entrevistados apontam que todas as escolas possuem o documento), o que preocupa no contexto evidenciado são os interesses por trás da existência do PP, que busca principalmente legitimar aspectos burocráticos e administrativos, ao invés de consolidar posições, concepções de mundo e de educação, bem como definir a identidade da escola, demarcando proposições e adequações de um projeto que integre a função social dessas às necessidades da comunidade local, o que só pode efetivado mediante construção coletiva.

Ao aproximarmos as informações apontadas nos documentos do PAR, a partir das falas dos entrevistados, e sua relação com os preceitos democráticos que vimos analisando, percebemos que a participação coletiva não vem permitindo uma efetiva presença, na composição e no funcionamento de Conselhos Escolares, e na elaboração do PP está secundarizada a aspectos técnicos e administrativos, principalmente para que se façam cumprir as regras e as legislações.

Em síntese, a participação coletiva envolvida nos três indicadores aqui apontados não vem possibilitando uma democratização da gestão, mas está articulada principalmente em garantir a existência desses, ressalvados os critérios

para eleição de diretores, já que ficou evidenciado na fala dos técnicos da SEMEC que a maioria dos que estão na função é de indicado. Nessa direção, é interessante mencionar Vitor Paro, quando afirma:

A esse respeito, o que se observa é que o discurso da participação quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcada por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução (1987, p.50).

A execução das ações para garantia de existência de instrumentos democráticos tem orientado a dinâmica de acompanhamento da Secretaria de Educação de Belém, que se organiza em equipes para efetivar tal perspectiva, e preocupada principalmente em regularizar ou garantir repasses de recursos por meio dos programas federais. Ao confrontarmos com a materialização desses instrumentos nas escolas selecionadas, evidenciamos que os Conselhos Escolares existem, mas não estão funcionando efetivamente, já os PPP existem, mas não foram elaborados coletivamente, o que ratifica a fragilidade da participação coletiva, conforme se pode constatar no aprofundamento da discussão, no Capítulo 4.

Sobre a autonomia para tomada de decisões, esse preceito se mostrou muito limitado, condicionando as decisões exógenas à escola. Para provimento do cargo de diretor, ainda prevalece a indicação política ou a autonomia para escolher o gestor fica secundarizada a aspectos gerenciais. Já o PPP não reflete as aspirações da comunidade escolar, e os Conselhos Escolares se limitam à prestação de contas, como já apontado anteriormente.

Do exposto até aqui, há um distanciamento dos instrumentos democráticos e sua articulação com uma perspectiva de gestão democrática que caminhe na direção de uma socialização do poder, em que hierarquia e subordinação não prevaleçam e reflitam concretamente a vontade popular e se construa um projeto de educação adequado às especificidades locais, não meramente participativa, mas efetivamente com possibilidade de construir conjuntamente.

A seguir, aprofundamos nossas análises com a realidade de quatro escolas da rede municipal de educação de Belém, e com a análise de como se articulam os instrumentos e os preceitos democráticos e sua relação com a concreta concepção de gestão praticada nessas unidades escolares.

CAPÍTULO 4

O MODELO DE GESTÃO NAS ESCOLAS INVESTIGADAS DA REDE MUNICIPAL DE BELÉM

No capítulo anterior, vimos que no, diagnóstico do PAR, as ações geradas para ser desenvolvidas junto às escolas não haviam sido cumpridas, e algumas demandas apontadas desde 2007 continuam sendo necessárias para o terceiro PAR, que está em fase de elaboração e desenvolvimento. Por essa razão, é importante confrontarmos o exposto nos documentos do PAR com a realidade das escolas municipais de Belém, procurando identificar como vêm ocorrendo as influências das ações da SEMEC para promover a gestão democrática na rede.

Nesse capítulo, apresentamos análises a partir dos dados coletados nas entrevistas realizadas nas quatro escolas que compuseram a pesquisa, bem como outras informações necessárias para delinear a gestão democrática mediadas pelos indicadores selecionados: critérios para escolha de diretores, existência e funcionamento de Conselhos Escolares e existência e participação na elaboração do Projeto Pedagógico. Além disso, analisamos como vêm se constituindo os preceitos de autonomia, participação e descentralização, enfocando principalmente na relação estabelecida entre as escolas e a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC.

O capítulo apresenta a estrutura a seguir: inicia-se com uma breve caracterização das escolas investigadas, sua dinâmica de funcionamento, principalmente sobre os Conselhos Escolares, a elaboração do Projeto Pedagógico e o contexto em que o diretor assumiu o cargo. Posteriormente, são analisadas as perspectivas de gestão identificadas nas relações estabelecidas por intermédio dos indicadores adotados nessa pesquisa, e, por fim, discutimos a realidade identificada na escolha de diretores, nos Conselhos Escolares e na elaboração do Projeto Pedagógico e sua relação com o modelo de gestão praticada nas escolas investigadas.

4.1 – Caracterização das escolas investigadas

O município de Belém possui 1.059,458 km² de extensão territorial, a qual é povoada por 1.452.275 habitantes. O município apresentou um Produto Interno Bruto – PIB, no ano de 2013, de R\$ 25.772.207,00 e um PIB *per capita* de R\$ 18.074,07. Além disso, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nesse município é de 0,746 (IBGE, 2017).

Tais informações evidenciam a potencialidade econômica desse ente federativo, que apresenta o melhor desempenho entre os 144 municípios que compõem o Estado do Pará. No entanto, a síntese estatística do IBGE Cidades (2017) destaca que: 58,8% das receitas de Belém são oriundas de fontes externas; o índice de Gini³⁵ no município é de 0,43; a incidência de pobreza atinge cerca de 40,6% da população belenense; 39% da população recebe até ½ salário mínimo.

Sabemos que a educação vem sendo considerada o elemento diferenciador para proporcionar crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, conforme o IBGE, a taxa de escolarização da população entre 6 e 14 anos de idade é de 96,1%. Quando levantamos as informações do IDEB do município, identificamos que houve um aumento nas notas entre 2007 e 2015, conforme mostra a Tabela 4. Entretanto, em alguns anos, as metas não foram atingidas.

Tabela 4 – IDEB alcançado e metas projetadas para o município de Belém – 2007/2015

ANO	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
	META	IDEB alcançado	META	IDEB alcançado
2007	3,1	3,4	3,1	3,2
2009	3,4	3,9	3,3	3,5
2011	3,8	4,4	3,6	3,7
2013	4,1	4,1	4,0	3,8
2015	4,4	4,6	4,3	4,0

Fonte: IDEB/INEP, acesso em 12 jun 2017.

A partir dos dados, fica evidente que os anos finais do ensino fundamental são os que carecem de muita atenção, pois desde 2013 não atingiram a meta estabelecida. Apesar disso, percebemos evolução nas notas entre 2007 e 2015. Já

³⁵ O índice de Gini mede a concentração de renda de determinada população e consiste na variação entre 0 e 1, sendo que zero corresponde à igualdade de renda (IPEA, 2017).

nos anos iniciais, mesmo tendo superado as metas na maioria dos anos, é observada uma oscilação nas notas nesse mesmo período.

No tocante às quatro escolas que compuseram essa investigação, elas são identificadas ao longo desse capítulo com as letras do alfabeto. Para tanto, as escolas que tiveram seus gestores eleitos receberam as letras A e B, ao passo que as escolas que tiveram seus gestores indicados pela Secretaria de Educação – SEMEC foram nomeadas de C e D. A seguir, apresentamos uma breve caracterização das escolas analisadas.

A Escola A está localizada no Distrito de Icoaraci (região metropolitana de Belém) e foi inaugurada em 1974. Entre 1968 e 1974, a escola funcionava em convênio com a igreja católica da proximidade e era denominada por outro nome. Entre 1968 e 2017, passaram pela direção da escola nove gestores, mas apenas em 1997 foi realizada a primeira eleição para direção escolar, e desde então os mandatos que se seguiram tiveram como forma de provimento a eleição.

A escola, atualmente, oferece turmas de 1º ao 5º ano, nos três turnos, sendo o noturno para funcionamento da Educação de Jovens e Adultos – EJA. Em sua infraestrutura, a escola possui Sala de Atendimento Educacional Especializado – AEE, quadra esportiva, biblioteca e laboratório de informática.

No tocante ao desempenho da escola, a mesma superou as metas estabelecidas entre 2007 e 2011, apenas em 2013 e 2015 não atingiu a meta indicada, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 5 – IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF A – 2007/2015

ANO	ANOS INICIAIS	
	META	IDEB alcançado
2007	3,4	3,5
2009	3,7	3,8
2011	4,1	4,3
2013	4,4	4,3
2015	4,7	4,6

Fonte: IDEB/INEP, acesso em 12 jun 2017.

Os dados evidenciam ainda que, apesar de não se ter atingido as metas projetadas nas duas últimas avaliações, houve evolução nas notas alcançadas em todo o período exposto. É interessante mencionar que as séries iniciais do ensino

fundamental se constituem no centro das atenções da SEMEC/Belém, que possui vários programas de alfabetização, bem como formações continuadas e acompanhamento constante junto aos professores desses anos.

A Escola B também está localizada no Distrito de Icoaraci e foi inaugurada no ano de 1970, a partir da iniciativa da comunidade local, que construiu uma estrutura inicial, e três pessoas da localidade dirigiram as atividades escolares. Apenas em 1983 foi firmado convênio com a SEMEC, e a escola assumiu o atual nome. Devido às mudanças ocorridas no prédio durante os períodos de ampliação, muita documentação foi perdida, e a escola não soube informar quantos diretores já haviam passado, e no Projeto Pedagógico constam apenas dois diretores, que estavam envolvidos na busca por ampliar salas para atender a demanda da comunidade.

A escola oferece turmas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, funcionando em dois turnos. A escola não possui EJA. Assim como as demais, também possui sala do AEE, quadra esportiva, biblioteca e uma sala de informática.

No que tange ao desempenho, a escola atingiu as metas projetadas entre 2007 e 2011, apesar de ter havido decréscimo nas notas. Já nos anos de 2013 e 2015, as metas estipuladas não foram alcançadas, como pode ser evidenciado na tabela a seguir.

Tabela 6 – IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF B – 2007/2015

ANO	ANOS INICIAIS	
	META	IDEB alcançado
2007	3,1	4,0
2009	3,5	3,7
2011	3,9	4,1
2013	4,2	3,9
2015	4,5	4,4

Fonte: IDEB/INEP, acesso em 12 jun 2017.

Vale acrescentar que a Escola B apresentou um movimento oscilante nas notas alcançadas no período analisado, contexto bem diferente da Escola A, que também oferece apenas os anos iniciais do ensino fundamental.

A Escola C está localizada em um dos bairros mais populosos de Belém/PA, o Guamá, tendo sido inaugurada em 1960. Entretanto, com a ampliação do prédio, a escola teve seu nome modificado por ato da Câmara Municipal em 1970. Desde sua

criação, a escola teve nove gestores, sendo que de 2013 até 2017 passaram pela direção quatro indicações de gestores³⁶. No período de 1960 a 2013, as direções escolares estiveram por períodos bem longos, com destaque para a primeira gestora, que atuou de 1960 a 1982, e a quinta gestora que atuou de 1996 a 2013, ininterruptamente.

Atualmente, a escola funciona em três turnos, oferecendo turmas do 1º ao 9º ano, sendo uma das escolas da rede municipal que possui mais turmas e matrículas na EJA. A mesma ainda possui sala do AEE, quadra esportiva, biblioteca e uma sala de laboratório (que no momento está desativada devido a problemas elétricos).

A escola é marcada por dificuldades no alcance das metas estipuladas pelo IDEB, principalmente nos anos finais do ensino fundamental, como evidencia a tabela a seguir:

Tabela 7 – IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF C – 2007/2015

ANO	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
	META	IDEB alcançado	META	IDEB alcançado
2007	3,2	3,2	3,4	3,1
2009	3,5	3,5	3,5	3,1
2011	4,0	4,5	3,8	3,8
2013	4,2	4,0	4,2	3,7
2015	4,5	4,1	4,6	3,9

Fonte: IDEB/INEP, acesso em 12 jun 2017.

Os dados mostram que as metas estipuladas para os anos iniciais só não foram alcançadas em 2013 e 2015. Já nos anos finais, o único ano em que a meta foi atingida ocorreu em 2011 e desde então as notas alcançadas ficaram bem abaixo das metas. É notório o movimento oscilante nas notas alcançadas nos anos iniciais e finais.

A Escola D, por sua vez, está localizada no bairro Parque Verde e foi inaugurada em 1999. Até hoje, a escola já teve sete gestores, sendo o último indicado pela SEMEC em setembro de 2016. Desses, apenas dois foram eleitos, cujos mandatos ocorreram entre 2001 e 2008, os demais que se seguiram foram todos indicações da SEMEC.

³⁶ É importante mencionar que dois desses diretores saíram da escola a pedido (mandato – 2017), e outro (mandato – 2016 a 2017) foi remanejado pela SEMEC para assumir outra escola da rede.

A escola funciona em três turnos, oferecendo turmas do 1º ao 9º ano, com turmas de EJA no noturno. A mesma ainda possui sala do AEE, quadra esportiva, biblioteca e uma sala de laboratório, além de uma unidade pedagógica anexa localizada na mesma rua, a qual possui duas salas de aula e uma sala de leitura. Quanto ao desempenho no IDEB, a escola vem atingido as notas estipuladas, exceto nos anos de 2007 e 2013 para os anos iniciais e em 2015 para os anos finais, como esclarece a tabela a seguir:

Tabela 8 – IDEB alcançado e metas projetadas para a EMEF D – 2007/2015

ANO	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
	META	IDEB alcançado	META	IDEB alcançado
2007	3.3	3.2	-	2.7
2009	3.6	3.6	2.8	2.8
2011	4.0	4.1	3.0	3.2
2013	4.3	4.0	3.3	3.6
2015	4.6	4.6	3.7	3.6

Fonte: IDEB/INEP, acesso em 12 jun 2017.

Para os anos iniciais e os finais, percebemos que houve crescimento nas notas alcançadas, mesmo considerando que em alguns anos a meta não foi alcançada, situação diferente se comparada com a Escola C, que também oferta turmas do 1º ao 9º ano.

De modo geral, verificamos que as escolas investigadas possuem semelhanças quanto à infraestrutura escolar e à oferta da educação nos anos do ensino fundamental, mas, apesar disso, possuem particularidades tanto na cultura da eleição, em que apenas a Escola A manteve essa forma de provimento ao cargo de gestor escolar, quanto no desempenho nas avaliações dos últimos anos, o que evidencia que cada uma dessas unidades escolares dispõe de dificuldades e desafios peculiares a serem superados, e reforça a ideia de que ações padronizadas não devem ser aplicadas a realidades específicas e singulares, que sofrem interferências (para além do contexto político-econômico e social em âmbito macro e micro), inclusive da comunidade em que estão inseridas.

Adiante, é exposta a análise a respeito da prática de gestão desenvolvida em cada escola, com base nas percepções das gestoras que foram entrevistadas.

4.2 – A prática de gestão nas escolas municipais: concepções evidenciadas

É preciso compreendermos que a gestão escolar, no Brasil, historicamente, se constituiu a partir de modelos que Sander (2009) considerou dedutivos e normativos de forte tradição positivista, haja vista que a principal preocupação desses é a manutenção da reprodução estrutural e cultural da organização escolar, sob a orientação político-institucional dos sistemas de ensino. Entre as décadas de 1930 a 1970, se configurava predominantemente centralizadora e homogeneizadora, caracterizada como uma gestão técnico-racional do Estado planejador e que “assumiu características de um modelo-máquina, prioritariamente preocupado com a economia, a produtividade e a eficiência” (SANDER, 2009, p.71).

Apesar de termos um contexto político-econômico e social com especificidades diferentes do período supracitado, alguns elementos ainda se mantêm inalterados, haja vista que a perspectiva da lógica gerencial da atualidade não rompe com as características evidenciadas por Sander (2009). No entanto, alguns elementos foram adicionados na história da gestão entre as décadas de 1970 a 1990, tais como a orientação burocrática de gestão, o prevaecimento irrestrito da racionalidade técnica e o fortalecimento do debate em defesa da democratização da gestão pública.

Ao considerarmos essa conjuntura histórica da gestão e a evolução nos modelos da administração pública brasileira, que na produção acadêmica sobre o tema convencionou-se didaticamente chamar de modelos patrimonialista (de 1500 a 1930), burocrático (de 1930 a 1990) e gerencial (de 1995 em diante), ainda hoje estes encontram-se entrelaçados e constituindo um arremedo de gestão, marcando a dificuldade de superar práticas que há muitos anos vêm sendo consideradas ineficientes. É importante frisar, inclusive, que essa ineficiência esteve presente nos argumentos em defesa das reformas do Estado e da gestão educacional das últimas décadas.

A ausência de superação de práticas e os modelos ineficientes permitem-nos acreditar que de fato ainda estamos submetidos a um modelo de gestão que reforça a reprodução de estruturas organizacionais e culturais determinadas pelos sistemas de ensino, conforme apontado por Sander (2009). Portanto, estamos direcionados a compreender que a orientação predominante do modelo adotado implica na função do gestor e, ainda, que a forma de provimento ao cargo, do mesmo modo, influencia diretamente nas práticas dessa reprodução na gestão da escola.

Com a defesa do princípio da gestão democrática e a necessidade de existência de instrumentos democráticos que mediem esse princípio, esperava-se (após as pressões sociais da década de 1980, principalmente) o empoderamento das classes subalternas, a intransigente distância de práticas autoritárias, a desconcentração do poder e, conseqüentemente, a socialização do poder. É interessante citar Freire e Shon (1986), ao discorrerem sobre o empoderamento da classe social. Para eles,

A questão do *empowerment* da classe social envolve a questão de como a classe trabalhadora, através de suas próprias experiências, sua própria construção de cultura, se empenha na obtenção do poder político. Isto faz do *empowerment* muito mais do que um invento individual ou psicológico. Indica um processo político das classes dominadas que buscam a própria liberdade da dominação, um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta (1986, p.72).

Tal processo de empoderamento tem na educação o meio necessário para estimular e materializar práticas sociais que caminhem na socialização do poder, que inclusive possam se constituir em cultura local. Nessa direção, a participação coletiva na escolha do diretor, a atuação do Conselho Escolar e as diretrizes estabelecidas coletivamente expostas no Projeto Político-Pedagógico podem ser consideradas como elementos que permitiriam que as comunidades locais do entorno das escolas assumissem a direção das escolhas e decisões.

Cabe acrescentar que, historicamente, a função do gestor também sofreu modificações conforme a proposição do modelo de gestão que estava articulado, a qual perpassou desde a ideia de condução de grupos humanos na realização de tarefas divididas para o alcance de um objetivo comum (RIBEIRO, 1968) até a perspectiva de envolvimento de diferentes sujeitos na transformação da gestão escolar (PARO, 2005)³⁷ e na articulação democrática, dialógica e participativa (FREIRE, 2006).

Ao confrontarmos essa discussão com as situações identificadas nas escolas pesquisadas, é possível perceber como são evidentes os entrelaçamentos de diferentes modelos de gestão. No entanto, em cada escola há o prevalecimento de

³⁷ Não cabe nesta tese esgotarmos ou prolongarmos a discussão acerca das funções do gestor escolar. Entretanto, alguns autores se debruçaram nessa temática, tais como Paro (2005, 2003), Freire (2006), Mello (1997), entre tantos outros.

um sobre os outros. Além disso, são indubitáveis as implicações nas práticas sociais e no distanciamento da efetivação dos preceitos democráticos de autonomia, descentralização e participação. Antes de aprofundarmos essa análise, apresentamos no Quadro 8 algumas informações sobre os gestores das escolas, para assim identificarmos as particularidades da gestão de cada uma delas.

QUADRO 8 – Informações sobre os gestores entrevistados

Escola pertencente	Forma de provimento	Formação	Tempo de serviço	Código de identificação
Escola A	Eleição Decreto n. 78.330/2013 - PMB, de 27/12/2013	Pedagogia Especialização/ Gestão Escolar	20 anos na rede 8 anos como diretora na escola atual	GE 01
Escola B	Eleição Decreto n. 78.330/2013 - PMB, de 27/12/2013	Pedagogia	23 anos na rede 3 anos e 5 meses como diretora na escola atual	GE 02
Escola C	Indicação Decreto n. 87.825/2017 - PMB, de 02/03/2017	Pedagogia Especialização/ Psicopedagogia	21 anos 2 meses como diretora	GI 01
Escola D	Indicação (não encontramos decreto no DOM)	Pedagogia	5 anos na rede 1 ano como diretora na escola atual	GI 02

Fonte: Entrevista com os sujeitos.

Nota: Os diretores eleitos tiveram seu mandato encerrado em dezembro de 2016. Conforme Portaria n. 3420/2016 – GABS, foi prorrogado o mandato dos diretores das unidades escolares no período de 02 a 31/01/2017 (Diário Oficial do Município – DOM, n. 13.198, de 04 de janeiro de 2017). No período de abril a maio de 2017, quando realizamos as entrevistas, os diretores ainda continuavam no cargo. Vale mencionar que alguns desses foram alocados em outras unidades escolares, conforme determinado em DOM posteriores.

A Lei n. 7.722/1994 destacou, em seu Art. 27, que a direção escolar será exercida por “especialista em educação, habilitado no nível de graduação ou pós-graduação”. Os técnicos da SEMEC entrevistados também mencionaram que o cargo de diretor deveria ser preenchido por Pedagogo ou Licenciado com pós-graduação em Gestão Escolar ou na área da gestão educacional (conforme evidenciado no Capítulo 3). Identificou-se que as duas indicações de perfis de diretores vêm ocorrendo, uma vez que, apesar de todas as entrevistadas serem pedagogas, apenas uma possui especialização na área da gestão educacional.

As gestoras entrevistadas, em sua maioria, estão na rede de ensino há mais de 20 anos e todas são servidoras efetivas que atuavam na coordenação pedagógica e já tiveram outras experiências em gestão anteriormente, tendo sido indicadas ao cargo. Apesar de termos duas gestoras eleitas, as suas eleições foram motivadas por indicação do gestor anterior, como mencionado na fala das mesmas:

No primeiro momento eu fui convidada pela diretora, aí só que na época no primeiro mandato não tinha ninguém pra competir comigo aí teve uma coordenadora que foi só por ir tá entendendo? Pra eu poder competir. Já na segunda eu tava sozinha, não tinha ninguém, ninguém quis se eleger, tava só eu. Mas eu tive quórum que eu tinha que ter, não sei quantos porcentos. Acho que eu tive mais de 300 votos, eu tinha que ter mais de 300 votos, e eu tive. 800 alunos quase metade, a outra metade fizeram a cabeça, sabe como é, tem isso né! (GE 01)

*Pois é, na época que era outra diretora (...) ela já tinha dois mandatos, então não caberia o terceiro, aí ela me convidou pra mim concorrer. Eu ia concorrer, mas eu saía pra ela permanecer, era uma jogada né, aí está tudo bem eu fiz o projeto, fui pra análise. (...) ela já tava há 8 anos, ela já tava com uma rejeição muito grande, ninguém queria mais ela, ninguém. Aí eu tinha decidido que eu não ia fazer a prova por que eu saía de jogo; ai me inscrevi, obedeci o prazo de inscrição, e ficou só eu inscrita, eu saía da jogada ela entrava né? Ai tá, quando foi no sábado a presidente do conselho foi lá em casa e disse: olha, a gente tá sabendo que tu não vais fazer a prova que é pra ti sair pra ela continuar, mas a gente veio te pedir, inclusive essa presidente ela nem gostava de mim, por que ela achava que eu era amiga da diretora e tal. Ai eu pensei sabe, eu fiquei pensando(...), além de coordenador ganhar bem pouco né, que coordenador ganha pouco, e **na direção eu ia ganhar uma gratificação que ia me ajustar, aí eu aliei os dois também**, na verdade. (...), aí eu passei por todo o processo burocrático lá e concorri. Pra minha surpresa né, só foi eu, na verdade era plebiscito né, dos 300 votos, quase 300 votos, só teve 3 não, pra tu ter uma ideia o quanto a comunidade queria a mudança eu fui a única escola da rede que foi quase 100%; (GE 02 – grifos nossos)*

Um aspecto que despertou atenção foi o fator econômico presente na motivação em assumir a gestão. Vale destacar que, na rede municipal de Belém, os diretores ganham a Gratificação de Tempo Integral, que corresponde ao acréscimo de 50% sobre seus vencimentos, a mesma gratificação também é disponibilizada aos diretores indicados. Acrescenta-se ainda que nesse município o vencimento base de professores e coordenadores efetivos é diferente, esses últimos recebem valor menor. No ano de 2017, o vencimento base de um professor licenciado está em R\$ 1.923,31, já um coordenador pedagógico é de R\$ 1.672,44 (conforme contracheques de servidores). Logo, a possibilidade de aumentar o salário se torna uma atratividade em assumir a gestão escolar.

Mesmo tendo sido eleitas pela comunidade escolar, chamou atenção também o clientelismo existente nas motivações iniciais para assumir a direção escolar (no caso da GE 02), evidenciando que esse instrumento da lógica patrimonial ainda persiste. Tal postura é contraditória com a prática democrática, principalmente se

entendermos que esta requer exercício, construção e processo de formação política e cultural diária que caminhe para a democratização. Paro já havia destacado os limites da eleição de diretores, mas vale apresentar o que argumentou e se faz presente no contexto das escolas supracitadas:

A esse respeito, parece que as eleições tiveram um importante papel na diminuição ou eliminação, nos sistemas em que foram adotadas, da sistemática influência dos agentes políticos (vereadores, deputados, prefeitos, cabos eleitorais), etc. na nomeação do diretor. Mas, isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola. Por um lado, em alguns sistemas, continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente político na nomeação do diretor; por outro, as práticas clientelistas passaram a fazer parte também do interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato (PARO, 1996, p.378).

Quanto às gestoras indicadas pela SEMEC, identificou-se que a GI 01 foi indicado pelo diretor anterior³⁸. Já a GI 02 participou da Comissão de Intervenção³⁹ na escola em 2016 e em seguida foi designada a assumir a direção:

a minha indicação foi dessa forma: o diretor anterior, ele precisou sair para uma escola e eu fui indicada a ficar nesta escola por que já pertencia a este quadro funcional desta escola. (GI 01)

Quando eu vim pra cá, pra [Escola D], quando eu sai de lá do Manoela [outra escola da rede], foi pra assumir uma outra instituição que nem seria essa. Então, em conjunto, a rede do município me convidou pra participar de uma equipe de intervenção, né... por todos os aspectos que eu acho que a gente ainda vai discutir... tocar nesse assunto, mas posterior ao período da intervenção eu acabei ficando, porque a diretora que ia assumir aqui renunciou e, a gente tem exercido até um papel árduo, até mesmo porque quando a gente fala de um processo de intervenção, nem todo mundo vê como um aspecto bom né... e quem fica, acaba tendo que desmistificar, acolher e pras pessoas começarem a se sentir mais a vontade. (GI 02)

De acordo com a GI 02, o fato de ter participado da intervenção na escola ocasionou um clima de tensão nas relações sociais daquela escola no início de seu

³⁸ Vale mencionar que há uma relação de parentesco de segundo grau entre esses, trata-se de sobrinho e tia.

³⁹ A Secretaria de Educação de Belém considera intervenção o processo de acompanhamento técnico, administrativo e pedagógico realizado por uma determinada equipe com a finalidade de organização que uma unidade escolar necessite. Geralmente esse processo é uma solicitação do Conselho Municipal de Educação, com vistas a regularização e credenciamento desta unidade.

mandato, a mesma destaca que apesar desse contexto, atualmente as relações melhoraram bastante. Entretanto, no período em que estivemos na escola realizando as entrevistas, percebemos que ainda há inquietudes quanto a direção, que ficaram evidentes na fala dos dois conselheiros entrevistados.

Aliado a isso, identificamos que há muita confusão sobre o entendimento acerca da gestão democrática, sendo que, para cada gestora, há uma perspectiva diferenciada daquela que viemos discutindo. A ideia de democracia presente nas falas das gestoras, apesar de direcionarem para a coletividade, mostram uma ótica limitada de participação, que está ligada mais ao participacionismo discutido por Lima, Prado e Shimamoto (2011) e distanciado da participação enquanto preceito democrático que visa à socialização de poder.

Por essa razão, é indispensável termos clareza de que o princípio da gestão democrática não se inicia e encerra na visão de gestão participativa. Acreditamos que a gestão democrática, inevitavelmente, é um modelo de gestão participativa, mas o contrário não é associativo. Uma gestão participativa não necessariamente será democrática. Esse equívoco decorre das diferentes interpretações e orientações que são assumidas numa sociedade capitalista, em que cada vez mais dissimula-se a subversividade da democratização na gestão.

Paro (2007), ao discorrer sobre a democratização da escola pública, destaca o significado dessa, que está articulado à democratização das relações envolvidas na organização e no funcionamento da escola e em certa medida na própria democratização da sociedade. Para ele, o processo de democratização

Trata-se, portanto, das medidas que vêm sendo tomadas com a finalidade de promover a partilha do poder entre dirigentes, professores, pais, funcionários, e de facilitar a participação de todos os envolvidos nas tomadas de decisões (PARO, 2007, p.01).

Ao buscarmos identificar as concepções sobre gestão democrática, as entrevistadas defenderam que o termo significa existência de: articulação com todas as atividades da escola (GE 01); assistencialismo (principalmente relacionado ao não envio das faltas de funcionários), parceria e compreensão das necessidades dos sujeitos que estão na escola (GE 02); parceria entre a equipe de docentes e funcionários da escola (GI 01); e, oposição ao autoritarismo, mas não essencialmente

decisão coletiva (GI 02). É interessante destacar os trechos com as percepções do sujeito entrevistado:

Aqui eu não sou só diretora de gabinete pra fazer trabalhos democráticos, não! Aqui eu atuo como coordenadora, tem horas que eu sento com a mãe do aluno, quero saber da aprendizagem do aluno. Eu tô no HP [hora pedagógica] com os professores, estás entendendo? Eu vou em cima dos operacionais, faço reunião, então aqui o meu envolvimento é tudo... é tudo! Não é centralizado só assim “ah, assinar papel... não!”. Eu me envolvo com tudo.(...). Olha hoje em dia pra gente ser gestor, entendeu? Pra gente ser gestor a gente precisa assim ter um conhecimento muito grande, sabe? Um conhecimento de tudo, pra você ser um bom gestor. Mas assim eu acho que o principal de tudo isso daí é o respeito e o diálogo, sabe! Tá acima de tudo. Tá acima de tudo mesmo, mas assim, você tem que ter o conhecimento, eu fiz especialização em cima de gestão. Eu disse: “Nossa! Eu tenho que saber tudo isso?” Então a gente tem que saber tudo, das verbas federais, do suprimento de fundo, tas entendendo? Da matrícula dos alunos, da lotação dos funcionários. Então é tudo, você tem que estudar um pouco de cada, pra você ser um bom gestor, você tem que saber, você tem que saber mesmo. (GE 01)

Para a GE 01, a concepção de gestão democrática está relacionada à formação de cursos de especialização e à necessidade de estudar sobre verbas, matrículas, lotação de professores, apesar de considerar importante o respeito, o diálogo e o envolvimento, mas o conhecimento técnico assume centralidade na sua prática de gestão, que, para a entrevista, acaba se constituindo em condição necessária e suficiente para o bom desempenho da função do gestor. Para a GE 02, a gestão democrática está integrada ao equilíbrio entre razão e emoção, conforme defende a seguir:

*pois é, eu acho assim, que **a gente não pode trabalhar fora da razão, mas a gente tem que trabalhar razão e emoção juntos e eu sempre digo lá que eu não sou diretora, que eu sou equipe.** Por que eu não consigo fechar só pra mim e até não poderia, por que mesmo assim é muito trabalho e olha que as meninas aqui me ajudam muito, as professoras readaptadas. Outro dia eu tava na lotação, ai eu dizendo, olha eu preciso de um coordenador e o menino diz olha eu tenho uma pessoa, e olha eu tenho um monte de readaptado, eu vou te mandar, então eu digo: manda. **Manda que eu tenho prazer de ajudar as pessoas que precisam,** porque eu não sei como é visto por muitas escolas, que quando as pessoas adoecem, elas têm que ser punidas, muitas pessoas já trabalharam muitos anos, gente tem prazo de validade, a gente adoecer, eu procuro ser o mais democrática possível, tudo é aberto, tudo eu coloco as claras, são os professores que são readaptados, (...). Eu não sei, **a democracia ali pra mim é trabalho de parceria, né? Um completar o trabalho do outro, eu acho***

bacana quando um começa, o outro ao invés de criticar vem, vou continuar da onde ele parou. E a gente lá é uma equipe boa na escola, a gente consegue até trabalhar bem, mas tem sim umas oposiçãoezinhas que acaba atrapalhando né, a gente vai no joguinho de cintura. (GE 02 – grifos nossos).

É possível identificar nesse trecho um entendimento equivocado de democracia, a qual é associada à compreensão das limitações do outro, da parceria para realização de tarefas. A ideia de parceria apontada pela GE 02 demonstra ser um acordo de cooperação para desenvolver e otimizar tarefas, ao invés de garantir participação nas decisões. A mesma defesa da parceria entre docentes e equipe diretiva é apontada na fala da GI 01, que destacou:

Pra mim a gestão democrática, ela tem que ser trabalhada em conjunto e com a... com a parceria, com os docentes, uma parceria com a equipe diretiva da escola, isso pra mim é uma gestão democrática.

Para Lima, Prado e Shimamoto (2011), esse entendimento de parceria está alinhada à lógica gerencial e abre a possibilidade para o gerenciamento das contendas e das diferenças sociais. Para esses autores, “A gestão, assumindo o discurso de funcionários parceiros, comunidade parceira, dilui e fragiliza as possibilidades de emancipação e superação da estrutura posta” (LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011, p.07), e tal fato implica numa participação funcional na qual os sujeitos envolvidos colaboram e têm suas opiniões parcialmente acatadas. É importante frisar que parceria não é sinônimo de partilha de poder e não pode ser analisada sem se relacionar com a perspectiva de responsabilização, transferida nesse caso para a comunidade escolar.

A gestora indicada 02 defendeu uma outra perspectiva de gestão democrática, pois para ela é uma oposição ao autoritarismo, em que, mesmo havendo diálogo e que os diferentes sujeitos possam opinar, ainda é necessária a autoridade de um líder para tomar a decisão final, pois há limites para a tomada de decisão coletiva e a responsabilidade pelas decisões acabam recaindo ao diretor. Nas palavras da GI 02,

Olha, no nosso período de faculdade, a gente tem assim muitas concepções de gestão democrática, mas quando nós passamos a assumir nossas funções dentro de uma instituição escolar, seja ela realmente a escola ou uma universidade, (...), eu percebo que a democracia, ela não é o autoritarismo, a gente precisa ter o diálogo,

*precisa ter as concepções, saber fazer as escolhas em um consenso, pensando na melhoria da escola, (...). Então, **muitas vezes as pessoas, elas confundem autoridade com autoritarismo, então dentro da concepção democrática, eu vejo assim muitas visões distorcidas e que pensar que democrático é todo mundo tem que dizer como deve funcionar. E eu já penso o seguinte: quando a gente joga qualquer situação que precisa ser resolvida no coletivo, cada um vai opinar, mas ainda assim a decisão final é de quem tá como liderança dentro de uma instituição.** E muitas vezes a gente acaba sendo julgado por não compreenderem isso e, eu não sei como é a sua visão né... enquanto estudante que também já foi funcionária pública, servidora pública, como professora. Então... durante todo esse período a gente percebe aquela..., até uma situação meio excludente, “eu tenho tantos anos de serviço”, “eu tenho 17 anos”, “eu tenho o tempo de inauguração da escola”, então às vezes a própria pessoa, por ter todo esse tempo, dentro da mesma instituição, ela se acha é... na propriedade de dizer como vai funcionar e a gente esquece que nós temos, acima de qualquer concepção, um amparo legal né... seja da LDB, seja da Constituição, então é... toda e qualquer situação que ocorre dentro de uma escola, ela precisa ser discutida, ser dialogada, mas a gente não pode esquecer e frisar isso muito bem que, dentro da legalidade, a gente não pode sair infringindo entendeu?! Então, eu penso dessa forma, **o democrático, pra mim, é isso, é dialogar, mas é andar em conjunto, alinhado o diálogo e até que limite a gente pode exercer o nosso papel, seja como professor, seja como apoio, seja como diretor, até mesmo pra gente não passar desses limites e ter é... problemas, conflitos dentro da escola né... conflitos legais... por que muitas vezes qualquer situação que você acaba decidindo no coletivo se a gente não pensar realmente em que isso pode dar futuramente, quem vai responder legalmente... é o diretor... então, o coletivo, às vezes, tem que pensar, mas a gente não pensa nesse ponto, nesse aspecto.** Então na verdade a minha visão real é a experiência já vivida nesses 5 anos dentro da rede e durante todos os outros de ensino particular. (G1 02 – grifos nossos)*

O que nos chamou atenção foi que nenhuma das gestoras, nos diferentes momentos da entrevista, mencionou ou relacionou gestão democrática a socialização de poder, compartilhamento de decisões, coletividade na tomada de decisões. Esse fato evidencia que a perspectiva de radicalização da gestão democrática precisa se iniciar na desmistificação do sentido de democracia, como historicamente veio se construindo.

Para Lima, Prado e Shimamoto (2011), desde a década de 1990, vemos ganhar espaço uma gestão compartilhada, a qual os autores consideram como uma prática política contraditória à prática democratizadora, que visa principalmente o poder de manutenção das relações existentes que apenas minimiza os conflitos e não o poder de decisão. Para eles, a partilha (radical existente na palavra compartilhada)

“é aquela que envolve a responsabilização sem deliberação, manutenção sem poder de decisão, ou seja, da radicalidade da participação transformadora, a gestão compartilhada não herda nada” (2011, p.09).

Outro aspecto que merece destaque é que a parceria exposta pelas entrevistadas não significa descentralização de poder. Explicitamente, na fala das gestoras indicadas, é possível identificar um direcionamento para a centralização das decisões na equipe diretiva (segundo a GI 01) e na diretora (de acordo com a GI 02). Tal fato implica, conseqüentemente, na autonomia praticada nessas escolas, que se caracteriza, na verdade, em uma heteronomia, ou seja, na submissão à vontade de outros.

Ao analisarmos sob outro prisma, Luck (2002), ao discutir a participação na gestão escolar, defende que, por meio desta, os sujeitos presentes na escola desenvolvem consciência social e crítica, e destaca algumas ações que precisam ser buscadas para a mudança das relações vigentes na escola para se criar um ambiente estimulador de participações da comunidade, tanto interna quanto externa:

1. Criar uma visão de conjunto associada a uma ação de cooperativismo;
2. Promover um clima de confiança;
3. Valorizar as capacidades e aptidões dos participantes;
4. Associar esforços, quebrar arestas, eliminar divisões e integrar esforços;
5. Estabelecer demanda de trabalho centrada nas ideias e não em pessoas;
6. Desenvolver a prática de assumir responsabilidades em conjunto (LUCK, 2002, p.18-19).

Concordamos que a participação social é indispensável para efetivação da gestão democrática e se configura num elemento chave para estimular a formação crítica e cultural de socializar poder na tomada de decisões nos diferentes sujeitos da comunidade escolar. Entretanto, as ações apontadas por Luck (2002) demonstram uma orientação para uma gestão apenas participativa e que se encaixa a perspectiva limitada de gestão apontada pelas entrevistadas, focada essencialmente em promover integração no ambiente escolar. Enquanto não houver ações que fomentem a socialização de poder e incentivem a participação efetiva, permitindo que todos se sintam parte da construção coletiva, haverá distanciamento de uma democratização de gestão.

A ideia de gestão democrática, a partir dos casos específicos que nos propomos a investigar (e que obviamente não são generalizações), despertou a preocupação em ampliar a discussão sobre o caráter político e transformador que esse princípio constitucional pode exercer nas práticas sociais existentes nas escolas públicas brasileiras e superar a perspectiva restrita e formal de democracia. Nessa direção, vale citar Amaral:

Com o uso sem fronteiras da dita “participação” e como um chamariz à velha gestão burocrática quanto, também, aos novos apelos da gestão gerencial, propugnados pelo poder neoliberal, muito rapidamente, num piscar de olhos, a gestão dita “participativa” passou equivocadamente e extensivamente a ser mais admitida e conhecida como gestão “democrática”. A gestão anunciada como “democrática” pressupõe a horizontalidade do poder, embora ainda não se tenha desvencilhado da hierarquia, da verticalidade, das regras rotineiras próprias da burocracia. Os entraves de uma ação democrática no âmbito da gestão têm-se configurado como desmotivação, descrédito e até ceticismo a quem tem como missão construir uma sociedade mais justa e igualitária (2007, p.13).

Essa limitada e equivocada compreensão de gestão democrática, conseqüentemente, tem implicações em atuar democraticamente. Luck (2011), ao discutir sobre a qualidade na gestão escolar, afirma que, para ser eficaz, precisa considerar alguns indicadores, que permitirão aos dirigentes liderarem as ações da escola, orientados por uma visão global e abrangente do seu trabalho. Para tanto, a autora menciona nove indicadores, a saber: 1) liderança educacional; 2) flexibilidade e autonomia; 3) apoio à comunidade; 4) clima escolar; 5) processo ensino/aprendizagem; 6) avaliação do desempenho acadêmico; 7) supervisão dos professores; 8) materiais e textos de apoio pedagógico; e 9) espaço físico adequado. Segundo a autora,

os dirigentes de escolas eficazes são líderes, estimulam os professores e funcionários da escola, pais, alunos e comunidade a utilizarem o seu potencial na promoção de um ambiente escolar educacional positivo e no desenvolvimento de seu próprio potencial, orientado para a aprendizagem e construção do conhecimento, a serem criativos e proativos na resolução de problemas e enfrentamento de dificuldades (LUCK, 2000, p.02).

Alguns indícios desses indicadores puderam ser observados nas falas das entrevistadas. Destacamos, principalmente, a preocupação com o clima escolar e o

estímulo à participação. Na fala das entrevistadas, foram enfatizadas algumas vezes a busca por esses elementos, principalmente nas falas das gestoras indicadas que enfrentaram um clima bastante conflituoso, devido à resistência dos professores que estão há anos na mesma escola, e pelo próprio processo de indicação, que, no caso da GI 02, se deu após processo de intervenção.

Ao indagamos sobre as ações democráticas que desenvolvem nas escolas, foi perceptível primeiramente que há confusão em demarcar e especificar suas ações. Além disso, essas estavam direcionadas a fortalecer parcerias a partir de projetos desenvolvidos pela SEMEC (que em essência não se configura como ação democratizante) ou realizados junto à comunidade local, como se pode observar nas falas dos sujeitos:

eu tenho várias ações aqui com eles, tá entendendo? Olha aqui nós temos. Eu posso até falar dos projetos da SEMEC. Nós temos o ALFAMAT⁴⁰, o EXPERTISE⁴¹, nós temos o TODOS ALFABETIZADOS, que é o antigo FLUXO, então o que que a gente faz? Todos eles passam por projeto de intervenção, entendeu, pra poder a criança participar, é... desses nossos projetos. Então dentro do C2⁴² nós temos os projetos de intervenção. Então todos estão envolvidos nessas ações tá entendendo! A gente se... eu me envolvo demais. (...) Então são várias ações que eu tenho aqui ne. Tem o laboratório de informática que tem o projeto de profissionalização, né? Eles estudam determinadas horas e já saem certificados. Nós tivemos agora uma ação em conjunto com a SEMEC, a escola, os professores, sobre a SESMA, sobre o trânsito, entendeu. Nós temos ações de parceria com o Conselho Tutelar com as palestras de violência de abuso. Todos são envolvidos, todos são envolvidos. Todas as ações que a gente faz aqui é pra envolver, comunidade, entendeu? Todo mundo. (GE 01)

*Parceria, né? Trabalho muito com a parceria. (...). Às vezes quando precisa eu pego assim, no pé, mas eu evito. Olha essas duas que votaram não pra mim, até hoje eu tenho problema com elas, elas nunca me aceitaram, então tudo que elas puderem fazer pra me derrubar elas vão fazer. **Logo quando eu assumi a escola, eu disse logo olha, vou dizer uma coisa pra vocês, eu sou muito humana, procuro ajudar em tudo que eu puder, mas eu sei me defender né, se vocês fizerem algo cuidado pra não voltar contra vocês porque eu vou me defender. Eu ser boa não significa dizer que eu sou***

⁴⁰ O ALFAMAT é um programa da SEMEC que proporciona formação continuada aos professores da rede para discutir sobre as metodologias de ensino, orientadas pelos descritores da Prova Brasil, de Língua Portuguesa e Matemática (NIED/ALFAMAT).

⁴¹ O EXPERTISE é um programa de formação continuada para professores, coordenadores pedagógicos e direção, com ênfase na alfabetização, que visa também ao acompanhamento da aprendizagem de crianças do Ciclo 1.

⁴² A SEMEC trabalha com os ciclos de formação, em que o C1 (ciclo 1) é composto pelo 1º, 2º e 3º anos; o C2 (ciclo 2), pelo 4º e 5º anos; o C3 (ciclo 3), por 6º e 7º anos; e o C4 (ciclo 4), pelo 8º e 9º anos.

besta, né, eu usei até uma expressão assim eu sou que nem vidro, se me derrubar eu quebro, mas se me pisar eu furo. (...). Se eu precisar eu vou chamar la e vou conversar, mas gritar eu não vou por que a base é respeito né, e uma das coisas que tem na minha gestão é isso eu respeito, eu respeito por que eu quero ser respeitada, né, (...). Eu tô 3 anos na direção né, e alguns meses e nunca, quando elas precisam reclamar, que elas sempre vêm, e elas são da tarde e elas organizam um horário elas vêm comigo, mas elas vêm caladinha, educadamente, por que é como eu trato, então é como eu deixei muito bem claro, eu trato todo mundo bem mas eu também quero. (GE 02 – grifos nossos)

Um aspecto comum nas falas das gestoras eleitas foi a ênfase no envolvimento de todos e na parceria. A GE 01 apontou o envolvimento em participar de ações desenvolvidas por órgãos públicos, as quais não estão associadas à participação na proposição de ações para atendimento de uma demanda oriunda da comunidade escolar. Apesar da GE 02 ressaltar a parceria, está oculta uma tendência ao autoritarismo, conforme evidenciou o trecho grifado anteriormente. A mesma tendência foi identificada na fala do GI 02. Já a GI 01 ressaltou que, em suas ações, busca a integração entre os funcionários. No entanto, não conseguiram especificar as ações que desenvolvem, conforme mencionaram:

mas tenho sim muitos projetos, tenho ação, muitas ações a ser desenvolvida dentro dessa escola é... trabalhando a integração da comunidade escolar, trabalhando a integração dos funcionários. Isso ai me motiva a eu fazer esse trabalho dentro da escola. (GI 01)

*É como eu te falei, eu acho que o pedagógico eu deixo muito é... pelo que a minha coordenação traçar como planejamento, mas eu vejo muito mais a questão da infraestrutura. [as questões administrativas] Eu acho, eu acho sim por que primeiro nós não temos um vice diretor né... o nosso tempo de trabalho no município são nove horas, então muitas vezes... são nove horas, mas muitas vezes a gente acaba ficando mais do que isso, **então eu me considero uma pessoa muito participativa assim de... presente, de perceber o que está acontecendo e interferir naquilo que eu acho que não está certo e... aí realmente não permito, se eu achar que não tem que ser... é não!**, mas eu confio no trabalho que elas desenvolvem procuro acompanhar e (...), muitas vezes, por questão de recursos financeiros porque a gente só não... só não dá pra fazer mais do que isso por falta do dinheiro, mas a gente acaba se redistribuindo. (GI 02)*

Apesar de já estar evidente que a participação vem sendo submetida a diferentes orientações político-ideológicas, a parceria, no entanto, continua caracterizando integração que caminhe para operacionalização, instrumentalização

de tarefas a serem desenvolvidas. Logo, é possível inferir que a preferência em utilizar a palavra parceria demonstra que a sua relação com o participacionismo, ou seja, a preocupação é fundamentalmente na constituição conformista de instrumentos de busca e manutenção da produtividade, eficiência e eficácia na gestão da escola.

O processo de conformação mediado pelas parcerias, mencionadas pelas gestoras, obscurece a limitação que as mesmas têm em agir democraticamente, o que ocorre por diversas razões, seja pela dificuldade de articulação e autonomia para desenvolver suas ações, a burocracia, seja pelo ocultamento por não perceber que são sujeitos trabalhando diariamente para a operacionalidade da educação pública pré-definida pela secretaria de educação, e mesmo pelo projeto de educação construído internacionalmente nas últimas décadas.

Alguns desses aspectos foram ratificados nas falas quando foram indagadas sobre os desafios e entraves de sua atuação democrática, em que foram mencionadas a burocracia, a falta de participação da comunidade escolar e as relações humanas como principais entraves, de acordo com o que pode observar nas entrevistadas eleitas:

olha... é... a gente até, a gente sonha em superar alguns desafios sabe! Mas a gente esbarra lá na frente com a SEMEC, tá entendendo! Eu tenho muita coisa assim... hoje em dia... hoje em dia a gente tem o calendário. A gente tem que seguir o calendário, a gente não pode, é... como é que se diz... fazer nada que não seja passado pela SEMEC, mas os nossos desafios a gente vai enfrentando no nosso dia a dia e a gente vai passando. Tem vezes que a gente passa por cima da SEMEC. (GE 01)

*olha, a dificuldade às vezes é a burocracia mesmo que nos impede né, por exemplo, tô com um problema de um..., ele é do administrativo, ele faltou 30 dias, no último dia, quando tava fazendo 30 dias ele apareceu, uma pessoa totalmente abalada, tu vias que ele tava abalado, aí, o que foi que aconteceu? (...) aí eu deixei ele assinar o ponto nesse dia mas a gente via que ele tava abalado, que ele não perdeu os 30, aí eu disse pra ele: assina, tava com problema de dívida de droga, (...). Aí pra não mandar os 30 dias eu mandei 26, aí me gerou um processo pra mim, quase que eu respondo esse processo né, ele saiu da folha de pagamento, eu recebi um documento que com 26 que como ele tinha empréstimo, e umas coisas, ele saiu da folha, ele é diabético, saiu do IPAMB, aí gerou uma bola né, aí ele também faltou, **aí tem coisas que me impedem de ser tão democrática.** (...). **Sempre mandei as faltas mas não de uma vez só, aí não dá...** aí tá, fui pro jurídico da SEMEC, o jurídico disse que eu tava certa, que eu tinha que manter e tal, mas pra evitar maiores problemas, que com certeza eu ia, a gente é cheio de falhas enquanto diretor, **a gente não consegue atingir 100% do que o grupo precisa e é por isso que eu também não cobro o 100%, eu não posso dar.** Eu tô com salas*

quente, eu tô com filtro queimado, sabes, um monte de problema dentro da escola, então eu não posso te exigir excelência naquilo que eu não posso oferecer, a gente tem que fazer o jogo de cintura, eu trabalho muito assim e é por isso que até eu consigo as coisas lá, porque as pessoas observam que quando precisam de mim eu sempre tô disposta a ajudar e quando eu preciso a pessoa me ajuda e nisso eu venho conseguindo e tenho feito minha direção eu graças a Deus com um bocado de parceria né, nesse sentido. (...), então a burocracia é que me impede, é a própria burocracia que tem que ter, tem que ter regras, né! e algumas regras as pessoas querem que a gente passe, pule por cima, aí é impossível. (GE 02 – grifos nossos)

Para as gestoras eleitas, a autonomia limitada e a burocracia são os principais entraves para sua atuação democrática. A fala da GE 01 demonstra explicitamente os entraves existentes na relação com a SEMEC, que evidenciam a centralização e a subordinação para tomar decisões. Esse aspecto esteve presente na fala de todas as gestoras entrevistadas. No discurso da GE 02, é perceptível a ênfase na perspectiva assistencialista que a mesma adota em sua prática, ao relacionar democracia ao abono de faltas de servidores e à sua disposição em ajudar, frisando ainda que é a burocracia que limita sua perspectiva de atuação democrática.

As gestoras indicadas apontaram para a falta de participação dos sujeitos (GI 01) e a dificuldade de aprovação e de diálogo (GI 02). No caso da Escola D, que passou pela intervenção da Secretaria de Educação, se demonstra que esse processo é incompatível com uma perspectiva de gestão democrática e interfere nas relações sociais a serem construídas seja qual for o modelo de gestão adotado, de acordo com as entrevistadas:

muitos desafios, muitos desafios com a comunidade escolar, com a comunidade que trabalha aqui comigo. Eu tenho muitos desafios e desafios de maneira geral. Mas acredito que vou alcançar um trabalho com democracia. (...). [A falta de participação dos sujeitos da escola] atrapalha muito o trabalho, mesmo que você esteja trabalhando com democracia dentro da escola, que você sabe que é difícil trabalhar né, isso é um negócio que às vezes ele tá ali engessando pra você desenvolver aquele trabalho. É um desafio. Nesse sentido que eu tenho um desafio a fazer. (GI 01)

*Mais difícil... o mais difícil sempre vai ser lidar com o ser humano, o mais difícil vai ser a gente conseguir o 100%... não de agrado, mas o 100% de aprovação com relação as atitudes tomadas que muitas vezes não agrada uma grande maioria, então... dentro desse aspecto democrático, hoje o meu maior desafio é esse, entendeu?! **Entrar realmente no diálogo até mesmo porque eu senti que eu sofri em relação a isso depois do período da intervenção. Então nem todos olham com bons olhos, primeiro por representar a secretaria***

municipal né... e a grande maioria da rede não tem esse olhar predisposto a aceitar o que vem da sede, mas a gente tem trabalhado no decorrer... eu acho que hoje em dia, que já vai completar um ano depois disso, a gente tem melhorado muito com relação assim ao clima tá mais leve, a gente não tá mais o tempo inteiro sobre pressão né... e de... e nem se sentindo um robô, vamos dizer assim... então foi um processo que foi necessário porque a escola estava, realmente, muito deteriorada, com recursos presos e que ainda estão, mas a gente já avançou com relação ao Conselho Escolar voltar a funcionar, regularização da escola... hoje nós já estamos com o número do processo né... de autorização, que é o processo 37 pelo conselho municipal e sem isso são as coisas primordiais pra uma escola tá em... tá em andamento. (GI 02)

A burocracia, a falta de participação, as dificuldades em lidar com as relações humanas apontadas nos trechos supracitados tornam evidentes a reduzida e/ou equivocada compreensão acerca da gestão democrática e a aproximação com a perspectiva participativa analisada por Luck (2009) e seus indicadores de eficácia, que, por si só, não garantem (e nem garantirão) participação na gestão. Tais aspectos suscitados pelos sujeitos demonstram, de fato, a persistência de elementos herdados pelos modelos patrimonialista e burocrático que nunca foram superados ou transformados.

Paro (1996), no entanto, aponta uma outra perspectiva de análise sobre a participação e os envolvimento dos sujeitos que compõem o ambiente escolar, pois

a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, não uma garantia. Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social (1996, p.04).

Paro (1996) complementa dizendo que essa possibilidade independe da forma de provimento ao cargo de gestor, e se manterá enquanto não for superada a cultura da delegação e os sujeitos não estiverem participando da construção da ação coletiva.

Aliado a isso, é importante reiterarmos que o princípio da gestão democrática não se inicia e se encerra na escola, mas, *a priori* e *a posteriori*, se articula com as relações e as ações desenvolvidas também pela secretaria de educação. No caso de Belém/PA, identificamos que a cultura da delegação é muito categórica, verticalizada e autocrática, inclusive no estrito cumprimento do calendário escolar determinado pela SEMEC.

Tal fato implica no preceito da descentralização que não pode ser reduzida à transferência de encargos e à execução de tarefas, mas à superação da tecnoburocracia da gestão a partir da reflexão e da ação da realidade particular em que cada escola está submersa. Nessa direção, quando interrogamos sobre a articulação da SEMEC com a escola, foi possível constatar que ambas entrevistadas concordam que há articulação, mas, em contrapartida, a autonomia vem sendo paulatinamente reduzida. Para elas,

*[Há articulação entre SEMEC e gestão da escola?] Sim! Por exemplo, eu tô com uma ação agora e eu fui perguntar pra SEMEC se eu poderia fazer como nós estamos passando por uma crise a SEMEC só vai fazer uma reforma nos banheiros das crianças, no telhado, na parte elétrica e a escola precisa de uma pintura então agora no conselho de ciclo eu tô colocando pros pais que a gente vai fazer uma ação de limpeza na escola e que eu gostaria muito da colaboração deles tanto na pratica, de limpeza como numa lata... se juntar três quatro pais dá um galão de tinta. Olha eu até comecei a ganhar, tás entendendo! Então nós vamos fazer essa ação na escola e eu fui na SEMEC agora e a “fulana” disse pode fazer, não tem problema nenhum. Então tem ações que a gente faz aqui, graças a Deus que nenhuma das ações que eu levei pra SEMEC foi esbarrada. Não! Eles me dão apoio tudo que eu preciso assim eu não tenho problema, (...). **A única coisa que a gente ainda esbarra muito é sobre lotação de professor prestador. Tem que passar por eles analisar, isso daí demora, demora... tu sabes como é todo esse processo. Isso daí a gente se esbarra mesmo.** (GE 01 – grifos nossos).*

***Antigamente a gente poderia, a gente ia receber o calendário escolar, nós poderíamos fazer o nosso calendário escolar em cima do da SEMEC, mas tipo assim, nós estamos na escola, nós somos diferentes da sede, e nós sabemos a nossa realidade.** O impressado de agora de junho que vai ter agora dia 17 de junho, ou 16, não sei, sexta-feira impressada, ai tá, nesse dia quando nós íamos fazer nosso calendário a gente já via que esse dia ia ser furado, dá pouco aluno, então a gente preferia enforçar, né, era comum nas escolas eles fazerem isso, **mas agora não pode mais, ai foi tirado a autonomia da escola de fazer isso, a gente não pode mais mexer no calendário em hipótese alguma. Tá fechado, tem que ser o que mandou, então pra mim isso eu já achei um retrocesso pras escolas, por que nós sabemos.** (...), então as ações elas foram um bocado limitadas por que nós chegamos a trabalhar no sábado, nós fizemos festival junino, fizemos um sábado ai tá, quando chegou no calendário que a gente foi mandar, nós não trabalhamos esse sábado aí não foi aceito, a resposta que veio foi que, trabalharam por que quiseram. (...). A SEMEC é muito próxima das escolas, isso ela é, mas mais pra fiscalizar, ela é muito próxima. (GE 02 – grifos nossos)*

Apesar de haver concordância entre as entrevistadas sobre a articulação entre a SEMEC e as escolas, as gestoras eleitas acrescentaram suas críticas à forma como

vêm se dando essa mediação e sua subserviência à secretaria de educação, que, para a GI 02, é necessária. Para as gestoras indicadas,

Há essa articulação. A SEMEC, ela tá dando, é muito, assim, ela está muito junto a gestão. Eu tenho dois meses na gestão e tenho essa parceria, eu tenho essa parceria nos projetos que está sendo desenvolvido, eles estão chamando os diretores para que a gente esteja trazendo pra escola esses projetos pra tá trabalhando, em relação a isso eu afirmo que está acontecendo. (GI 01)

*Essa relação com a SEMEC e as ações da escola é... em vários aspectos né, anteriormente, até o primeiro semestre, nós tínhamos mais flexibilidades com relação aos dias e horários, (...). Só que com relação aos projetos e ações desenvolvidas pedagogicamente, a gente tem a diretoria de educação, então se acontece dentro da escola, ok, a gente faz um planejamento, faz um projeto, faz uma culminância e fica dentro da escola, se for algo que precise ser reorganizado pra solicitar “autorizo” nós encaminhamos para DIED para que haja “autorizo”, ou seja, **nós até mesmo enquanto diretores, nós temos uma autonomia até determinado ponto, porque assim como o corpo de professores, funcionários de apoio, todos da escola, alunos, têm uma chefia imediata que é o diretor e o diretor tem uma chefia imediata que é a DIED, que faz parte da Semec e nem todo mundo entende também isso, que acham que qualquer decisão pode ser tomada pelo diretor e não é assim que funciona, porque a gente tem a quem responder também.** (...), no momento a escola recebe um suprimento de fundo né.. que é o que está mantendo, então eu procuro conversar com os pais pra que eles tenham consciência disso, que a escola, muitas vezes a comunidade pensa que a escola por ela ser pública recebe um milhão de dinheiros do governo e não é assim que funciona, infelizmente não é assim que funciona. Então a gente acaba tirando de um lugar, redistribuindo pra outro pra sanar um problema que surgiu emergente, entendeu! E assim a gente vai trabalhando, (...) enfim... é uma redistribuição meio maluca porque o que nós recebemos são quatro mil reais, mas não é quatro mil assim livre, toda escola do município recebe uma portaria de redistribuição, tu tens dois mil pra trabalhar por exemplo os materiais de consumo o restante de materiais de serviço e dependendo da escola ou dependendo da necessidade da escola, a gente encaminha pra SEMEC, pro setor responsável pra redistribuir, dependendo do serviço que eu queira fazer se vai ser recibo, se vai ser um recibo de uma empresa jurídica, só que trabalhos maiores eu não tenho como fazer... então a gente acaba sendo limitado também. (GI 02 – grifos nossos).*

Ao considerarmos que a autonomia para tomar decisões é a mediação necessária inclusive para descentralizar a gestão, no caso das escolas investigadas, há alguns indícios de autonomia decretada apontada por Barroso (1996), a qual já pode ser notada nas falas das gestoras até aqui, pois percebemos, portanto, que as

escolas possuem restrições em sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

No tocante à descentralização do poder, é notável que não há esse movimento em direção de socialização por parte da SEMEC, se partirmos das falas dos sujeitos. Perez, ao refletir sobre a eficiência democrática desse preceito, destaca que a transferência de poder requer uma autonomia suficiente “para gestionar y dirigir con poder, autoridad y capacidad de acción y dirección la educación, tanto desde el punto de vista económico-financiero, como de planta física, recursos humanos, etc.” (1994, p.13).

Em contrapartida, é perceptível mais um indicativo de uma gestão participativa, uma vez que a fala da GE 01 direciona para o estímulo ao trabalho voluntário, que mascara a responsabilização dos entes federativos no oferecimento de condições dignas de funcionamento das escolas e caminha na perspectiva de partilhar tarefas de modo colaborativo. Para Lima, Prado e Shimamoto,

Não obstante, a comunidade constitui-se nos desdobramentos desse novo modelo “colaborativo” conciliador oriundo de postulados externos incorporados nos diversos projetos e programas educacionais que por meio de suas orientações objetiva, dentre outros, buscam avançar na melhoria da qualidade dos serviços prestados, diminuir as contas públicas e aumentar a produtividade da administração do Estado, ficando assim, em consonância com os pressupostos do Estado moderno (2011, p.10).

Esse modelo colaborativo conciliador apontado pelos autores fortalece a lógica do participacionismo e obscurece ou contribui para a inofencividade dos preceitos democráticos, que, como sabemos, se articulam em uma unidade direcionada à democratização da gestão. Além disso, um outro prejuízo acarretado é fortificar os equívocos na compreensão da real essência da gestão democrática, e, ao indagarmos as entrevistadas sobre as ações da SEMEC no estímulo à democratização, mais uma vez reduziram-na ao cooperativismo e a parcerias, já apontadas em outros trechos:

Ah, a SEMEC faz muita ação, faz! Não tenho o que me queixar, faz assim se a gente tiver tempo por que são tantos projetos da SEMEC como ALFAMAT, EXPERTISE e TODOS ALFABETIZADOS que é com o terceiro ano com aqueles alunos repetentes né mas nós temos muitas ações da SEMEC olha nós tivemos agora uma ação eu não sei bem o nome da ação meu Deus que envolveu SEMOB envolveu a SESMA, envolveu o Ministério Público, entendeste! que é justamente sobre a paz, entendeu! Tipo assim a conscientização das crianças no

meio ambiente, né! sobre a violência, sobre o abuso sexual. Foi a primeira, uma das primeiras ações que eles fizeram. Tem ação também de levar o teatro você sabe disso né! Tem ação também da semana do bebê que vem agora em abril, então tem várias ações. Quer saber mais alguma coisa? (GE 01)

Não! não interfere, nem incentiva, é... não, não tem não! Muito pelo contrário, mais é de cobrança mesmo, tem mais cobrado isso, mais cobrado de funcionário, mas agora se a gente for levar ao pé da letra, já tinham me enxotado daí. É a gente que tem que fazer, por isso que eu falo, a realidade da escola é diferente da sede, É diferente, se a gente for levar ao pé da letra tudo que é mandado, mas assim, por mais que seja autorizado, eu conheço diretoras que foram ao pé da letra em obedecer tudo tudo tudo, tiveram seríssimos problemas, até processos. É a gente tem que jogar, tem que fazer o que é determinado, o que é de fato de direito também, mas tem que saber... tem que ter jogo de cintura pra ter... pra mediar né, fazer o que a SEMEC manda, mas não tão a risca se não... (risos). (GE 02)

Parcialmente. (GI 01)

A gente precisa afinar muitos pontos, sabe, a Semec, ela promove as nossas formações, com os professores de todos os ciclos, promove as reuniões com nós é... diretores das escolas, mas ainda assim tem aspectos que precisam ser melhorados, eu não sei te frisar bem ao certo o que. Mas a gente no final, não nas reuniões, que geralmente nós somos convocados é mais com relação ao aspecto pedagógico mesmo, de aprendizagem dos alunos. Então ultimamente, deste ano, a gente tem muito, tido conversas referente como trabalhar com os alunos que estão necessitando de apoio pedagógico, por que estão com baixo rendimento, por que estão com o desempenho muito baixo, então as estratégias que vem sendo pensadas pela sede é mais nesse sentido, por exemplo utilizar os espaços pedagógicos como sala de leitura, informática. (GI 02)

As ações mencionadas sobre fomentar a gestão democrática apontadas pelas entrevistadas evidenciam que não há indício de ação que caminhe na direção da democratização da gestão das escolas públicas, principalmente tomando por referência a fala da GE 01 e GI 02, ao apontarem os programas de alfabetização ligados estritamente às avaliações em larga escala do país, ações de parcerias com outros órgãos públicos e formações continuadas, essas não estão relacionadas à socialização de poder. Se tomarmos por referência a fala da GE 02, percebemos que não há estímulo algum, mas o reforço de cobranças (o que também pode ser percebido na fala da GI 02).

Quando indagamos sobre a relação da SEMEC na gestão da escola, todas as entrevistadas mencionaram a pouca autonomia que possuem e a necessidade de oficializar e pedir autorização para realizar tarefas cotidianas, como empréstimo da

quadra para a comunidade, recebimento de estagiário, alterações no calendário escolar, padronização de temática para construção dos projetos escolares:

olha hoje em dia, hoje em dia, a gente já teve toda autonomia se paralisava a gente pagava “ah eu vou mudar o calendário” hoje em dia a gente não pode mais fazer esse ano a gente não pode, entendeu? Então a gente tem que seguir as regras da SEMEC calendário, tá entendendo? Tudo tem que passar por elas. Precisa, tudo precisa do aval da “Fulana” hoje em 2017 precisa, tudo tem que ser com ela até empréstimo da quadra da escola. Tudo! Tudo! Tudo tem que, tem que ser... que tu possa imaginar. (GE 01)

não tem, é... em parte. Se for pedagógico até que a gente consegue, mas dentro do calendário letivo ele é proibido, mas muita coisa é limitado, a gente não pode, tem que seguir a regra. Tem que seguir isso, tem que seguir isso... (GE 02)

agora nós estamos assim, perante a SEMEC nós temos que ter tudo oficializado, tudo oficializado. Não temos aquela autonomia pra estar trabalhando nesta democracia né! (GI 01)

Na escola, autonomia nós temos, mas eu sinto que ainda, assim, a gente precisa de muito mais autonomia pra se trabalhar. Entendeu?! As cobranças são muito grandes, são necessárias, mas é... no permitir que a gente também sinta que a gente faz parte, que o nosso ver, que a nossa percepção... que afinal de contas nós que estamos aqui, todos os dias, com a comunidade, então ter escutado muitas vezes com relação a isso, a gente precisa ser ouvido, entendeu!. Muuuuito mais limitada. Bem limitada, não tem como falar outra coisa, infelizmente. (GI 02)

Quando indagamos sobre a articulação das ações da SEMEC e a relação com as ações do PAR, todos os sujeitos destacaram que desconhecem o plano. Quando apresentamos uma breve contextualização sobre ele, as entrevistadas confundiram ou relacionaram com projetos que não têm relação nenhuma, conforme evidenciado nos trechos a seguir:

Olha... bom.. é... por exemplo sobre os conselheiros do governo federal, sobre as verbas.. geralmente eles chamam a gente que é pra gente fazer a duplicada da escola, né? Tem formações de uma semana assim eu acredito que tá dentro desse plano, tá entendendo? Tudo que tá dentro do MEC eles chamam a gente pra gente colocar nas escolas, tu estás entendendo? Então tem muito, tem muitas ações mesmo do Governo Federal que eles repassam pra nós (...). [sobre ser chamada para participar da elaboração] não, ate o momento não, eles devem fazer tudo por la, só eles. Eles estão pensando pela gente. (GE 01)

não, não, nem conheço, chamada pra pensar as ações também tão pouco. Houve uma vez, eu não sei nem se é o mesmo que nós fomos chamadas as pressas lá no conselho municipal de educação que era pra formar uma comissão de estudos, aí foi tirado 10 diretores lá dessa comissão a secretaria também, só pro secretário também foram tirados 10, era uma comissão de estudos, mas eu não sei nem se era relacionado a isso de fato, porque se foi, foi uma coisa tão rápida que passaram que eu não lembro, mas não sei não, não conheço. (GE 02)

não, não conheço o projeto. É assim, muita informação, por que eu tô só a dois meses, Valéria e esse, é muita informação ao mesmo tempo que eu tento que a gente, que eu ainda não tive essa... de tá vendo se já foi falado disso né? (GI 01)

Já. Plano de Ações Articuladas... Eu acho que isso teve no início do ano, não foi isso?! Falavam referente a isso. A única coisa que nós tivemos esse ano, que foi uma novidade, foi a questão do diário on line, esse é um plano de ação articulada, mas essa articulação foi desenvolvida conforme o período de formações que os professores tiveram das HPs , no final o ano passado., então eu realmente fico assim... em duas linhas porque eu vejo que tem realmente muitas coisas que são deficientes dentro da rede, como um todo, mas eu também percebo que o diretor, se ele estiver presente na escola, ele faz toda a diferença com relação a esses planos, entendeu?! Não vamos ser 100% como eu te falei, a gente acaba tendo muitas falhas e eu reconheço que, hoje em dia, por eu ter participado do período de intervenção, hoje em dia, eu tô muito mais burocrática pela questão da extensão e pela questão do que a escola tava demandando de necessidade. (GI 02)

A falta de conhecimento das gestoras entrevistadas sobre a existência, a importância e a dinâmica do PAR demonstra a fragilidade em articular os preceitos democráticos na gestão educacional por parte da SEMEC, principalmente no momento de elaboração do plano, e, por se tratar de realidades distintas, a participação coletiva se faz indispensável.

Um outro aspecto a ser retomado é quanto a ausência do Relatório de Monitoramento das ações do PAR, que nos dois períodos analisados não existia, o que, além de fortalecer o desconhecimento acerca da gestão educacional da rede de ensino de Belém, limita o controle social da sociedade e principalmente das escolas da rede, que sequer sabem as ações orientadoras adotadas pela SEMEC.

Para o indicador Critérios para Eleição de Diretor, foi apresentado no capítulo anterior que no primeiro PAR a demanda potencial gerada era a criação de um instrumento normativo que regulamentasse a eleição para diretor e a criação do cargo nas unidades de educação infantil. No entanto, ainda hoje, percebemos que a

indicação política ainda é a principal forma de provimento ao cargo. No segundo PAR, esse indicador nem esteve presente no diagnóstico.

Há, portanto, um distanciamento nas proposições do PAR de Belém no que tange à escolha de diretor escolar, que inclusive interfere no modelo de gestão adotado pela SEMEC, pactuado com suas unidades escolares, em que, considerando a dinâmica de elaboração e implementação desse plano, prevalece a tendência autocrática na condução da política educacional desse ente federativo.

A seguir, discutimos a atuação dos Conselhos Escolares a partir da fala dos seis sujeitos entrevistados e o processo de elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos, bem como confrontando com o que foi estabelecido nos PARs e como se relacionam com o fomento à gestão democrática.

4.3 – O PAR e sua contribuição para a gestão nas escolas de Belém/PA

O PAR de Belém/PA contempla algumas ações, subações e estratégias que visam essencialmente garantir a existência do Conselho Escolar – CE e do PP, principalmente, haja vista que vimos no Capítulo 3 que os critérios para eleição de diretor sequer estiveram presentes no PAR 2011-2014, e a realidade das escolas de Belém, desde janeiro de 2017 aos dias presentes, foi a prorrogação de mandato dos diretores e sem nenhum indicativo de eleição até o momento.

Apesar de já termos observado, também no capítulo anterior, que a legislação do município foca principalmente na função fiscalizadora dos CE e um direcionamento para aspectos gerenciais mediante o planejamento estratégico por via do PDE Escola associado à existência do PP, é válido termos clareza de que, assim como Paro (1996) ressaltou, a persistência de práticas autoritárias não advém apenas da forma de provimento ao cargo de diretor, mas está relacionada a um conjunto de determinantes internos e externos à escola e nas relações que se estabelecem. A existência de um CE e do PP não garante superar tais práticas, tampouco que se esteja fomentando a democratização da gestão.

Logo, os principais limites a serem superados e que precisam estar materializados nas práticas sociais de uma determinada escola e sua comunidade local, *a priori* da própria existência dos instrumentos democráticos, dizem respeito às formas de socialização do poder. Tais formas viabilizarão a mediação e a interrelação entre os preceitos democráticos. Paro (2007) priorizou principalmente a participação

social e, ao discorrer sobre essa, apontou as medidas necessárias para fomentá-la, com destaque para três tipos:

as relacionadas aos mecanismos coletivos de participação (conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmios estudantis, conselho de classe); as relativas à escolha democrática dos dirigentes escolares; e as que dizem respeito a iniciativas que estimulem e facilitem, por outras vias, o maior envolvimento de alunos, professores e pais nas atividades escolares (PARO, 2007, p.01).

Nessa direção, nos detemos a discutir duas medidas mais detidamente, a situação de atuação e funcionamento dos CE nas quatro escolas investigadas e o processo de elaboração do PP, articulando com as falas dos sujeitos entrevistados e o referencial teórico que viemos adotando ao longo desta tese.

4.3.1 – Os Conselhos Escolares nas escolas investigadas

Sabemos que as principais atribuições dos Conselhos Escolares – CE da rede municipal de Belém, conforme a Lei n. 7722/94 e as resoluções estabelecidas pelo Conselho Municipal de Educação de Belém, estão relacionadas com a função fiscalizadora (como vimos no tópico 3.1). Logo, percebemos nesse momento que não há na legislação educacional indicativos de socialização de poder, mas, acima de tudo, uma forte tendência de desconcentrar tarefas fiscalizatórias.

Acrescentamos que a existência de Conselhos Escolares nas unidades de ensino de Belém segue uma orientação nacional, além de ser demanda indicada no PAR 2011-2014 (evidenciado no tópico 3.3). Mesmo não tendo sido criado nas unidades de educação infantil, observamos no diagnóstico que na grande maioria das escolas da rede os CE existem.

Nas escolas investigadas, foi confirmada a existência desse órgão, mas as condições de funcionamento apresentam especificidades para cada contexto escolar. Algumas semelhanças entre essas é que, apesar de haver o CE, nenhuma está recebendo recursos de programas federais. Além disso, desde que os conselheiros foram eleitos, houve pouquíssimas reuniões, em alguns casos a reunião realizada foi para lavrar a ata com a composição da chapa eleita ou a reunião não se realizou pela falta de *quórum*.

Antes de problematizarmos as particularidades de cada escola, apresentamos, no quadro a seguir, as informações sobre os conselheiros escolares que compuseram essa pesquisa, sua formação e como são identificados nessa seção:

QUADRO 9 – Informações sobre os CE entrevistados

Escola pertencente	Categoria que representa	Formação	Tempo de serviço	Código de identificação⁴³
<i>Escola A</i>	Não foi autorizada a realização de entrevistas com os membros do conselho			
<i>Escola B</i>	Representante do apoio escolar (tesoureira)	Pedagogia	19 anos na rede e 12 anos na mesma escola	CE_EB 01
	Representante da coordenação pedagógica	Pedagogia/Mestrado	5 anos na rede e 3 anos na mesma escola	CE_EB 02
<i>Escola C</i>	Representante da coordenação pedagógica	Pedagogia/Mestrado	5 anos na rede e na mesma escola	CE_EC 01
	Representante dos docentes (tesoureira)	Pedagogia	5 anos na rede e na mesma escola	CE_EC 02
<i>Escola D</i>	Representante dos docentes (presidente)	Pedagogia/Mestrado	5 anos na rede e na mesma escola	CE_ED 01
	Representante do apoio escolar	Graduação incompleta em Pedagogia	4 anos na rede e na mesma escola	CE_ED 02

Fonte: Entrevista com os sujeitos.

Percebemos que todos os conselheiros participantes da pesquisa têm formação (mesmo incompleta, no caso do CE_ED 02) na área da educação, sendo que três deles possuem Mestrado em Educação. Logo, todos os sujeitos vêm aprofundando conhecimento acerca da complexidade do processo educativo e das articulações/interferências que outros aspectos podem ocasionar. Quanto ao tempo de serviço, a maioria dos conselheiros está a cinco anos na rede, com exceção do CE_EB 01, que já está na rede há 19 anos, e todos são servidores efetivos. Dos seis entrevistados, três assumiram funções no CE, e três são apenas membros.

Quando questionamos os conselheiros sobre as motivações para assumir a função, tivemos contextos diversos. Na escola C, os conselheiros se candidataram com a ideia de que seria só para constar inscrição de chapa. Nas escolas B e D, os

⁴³ O código de identificação seguiu a seguinte lógica: CE para se referir a Conselheiro Escolar; EB para identificar a Escola B; EC para direcionar a Escola C e ED para a escola D. Os numerais 01 e 02 para se referir ao número do participante em cada escola.

conselheiros (CE_EB 01 e CE_ED 01) se sentiram motivados por terem participado de movimentos sociais (ambos de cunho religioso). Já o CE_ED 02 foi motivado pelo pedido da gestora anterior e para creditar carga horária complementar na faculdade onde cursa Pedagogia. A CE_EB 02 foi motivada pela necessidade de a escola ter o conselho para receber recursos.

Na verdade eu não tinha interesse, porque a gente já tem tantas outras demandas, das nossas turmas, de formação, alfabetização e projetos. Já temos tantas outras demandas que meu foco seria isso, mas precisávamos de uma coordenadora não só como a titular e suplente e responsável, então a diretora chegou explicou a situação e pediu encarecidamente e eu, assim... Se é só pra constar em termos de inscrição de que vai haver uma eleição, sim, mas campanha eu não lembro de ter feito. Aí aconteceu que eu fiquei eu fui eleita (risos), de forma inesperada, né, porque não foi feito campanha, não era o meu interesse, de fato foi por questões de que haveria uma eleição e pra eleição tem que ter candidatos e foi assim. Pro bem da escola, né, aí a gente se inscreve mas de fato, de fato eu não tinha interesse. Então a verdade é essa, né. Não que seja um cargo, assim, oh meu Deus que terrível, mas não partiu de iniciativa minha. (CE_EC 01)

Na verdade, a questão é que eu sempre trabalhei, sempre me envolvi com o movimento social. E eu, tenho também, nos meus quinze anos que eu fazia parte da igreja, dos movimentos de juventude, né! (...). Então essas coisas. Aí também, a questão de militância, política, né! Essas coisas todas. Então aí a gente chega na hora, né! Questiona a qualidade do trabalho da gente, né! (...). Até porque também eu tenho formação, né? Pedagogia, tudo. Eu estudei, me formei. Então a gente já tem um esclarecimento. Mas se sabe até aonde você pode ir. Tem gente que fica calado. Não falar. De repente eu posso ser prejudicado por conta disso, por conta daquilo. Então aí, eu não! Eu sei até onde eu posso falar. Que eu posso falar reclamar, dizer, tudo mais. Então, isso me motivou eu trabalhar na Escola Bosque. Lá eu já entrei no Conselho. Desde quando eu entrei na prefeitura, meu trabalho na prefeitura. Aí de lá eu vim pra cá. Cheguei aqui. (CE_EB 01)

Então... a gente tinha, tem um quadro de professores, alguns já participaram de conselhos anteriores e que pela experiência de participarem do conselho não queriam mais assumir a responsabilidade e aí eu tinha um outro grupo de professores que tinham acabado de chegar na escola e entre eles, eu. Então a gente acabou assumindo essa responsabilidade, né? Isso por conta de uma situação ou a escola tava passando por uma série de dificuldades então ou a gente assumia o conselho ou então a escola continuava com algumas dificuldades né! O processo de formação do conselho foi um processo bem demorado por que passa por uma questão muito burocrática né? principalmente na relação com a secretaria nada é muito facilitado, então exige muita burocratização tu precisa de tempo pra ti ir no cartório fazer o reconhecimento das assinaturas ir no banco verificar se a conta tem algum bloqueio ou não, então isso demora muito tempo, né? E nem sempre a escola tá muito disponível pra tá te liberando e pra você tá assumindo essa responsabilidade. (CE_ED 01)

Um aspecto a ser levantado é quanto às motivações dos sujeitos, pois é perceptível que elementos clientelistas prevaleceram na indicação para composição do CE, em que quatro dos conselheiros foram motivados por pressão da direção escolar no sentido de garantir a existência desse órgão principalmente, e apenas dois se propuseram a participar enquanto uma necessidade de contribuir, pressionar e questionar a realidade escolar em que estão inseridos.

Chamam atenção algumas dificuldades apontadas nas falas dos sujeitos e demonstram que um dos fatores que influenciam na resistência em participar do CE é devido ao acúmulo de responsabilidades e sem o incentivo da escola e da secretaria de educação para que os conselheiros possam se dedicar às tarefas e ao envolvimento das situações que a escola enfrenta. Essa perspectiva esteve presente na fala de todos os sujeitos entrevistados.

Tais dificuldades acabam implicando no funcionamento dos CE analisados e precisam ser pontuadas, pois cada um apresentou justificativa para não funcionar como se esperava e está relacionado com a dinâmica de recebimento de recursos federais e a dificuldade de permanência dos conselheiros eleitos. No que tange ao recebimento de recursos, cada escola tem contextos diferenciados.

O conselho da Escola A, atualmente, conforme informado pela gestora, não funciona adequadamente porque a mesma está com irregularidades na prestação de contas da SEMEC e não recebe recursos há alguns anos. Infelizmente, a gestora mostrou resistência em prolongar a conversa sobre esse assunto e não permitiu que conversássemos com os conselheiros. Vale acrescentar que o CE dessa unidade escolar foi eleito, e o motivo de não serem realizadas reuniões foi justificado pela falta de recebimento de recursos e não haver necessidade de realizar prestação de contas.

A Escola C está inadimplente com a prestação de contas do Mais Educação e o PDDE desde o ano de 2009. Além disso, alguns conselheiros mudaram ou não foram encontrados na comunidade em que estavam outrora inseridos. Para tentar regularizar a situação e por pressão da SEMEC, foi realizada eleição em 2015 para nova composição. Entretanto, desde então, o conselho nunca se reuniu, pois foi visto como atendimento de uma questão burocrática, conforme informaram os entrevistados:

houve a eleição, as pessoas foram, fomos notificados, tomamos posse numa celebração simples. Depois disso, umas duas reuniões, que a gente tinha que tratar de algumas coisas, inclusive levou ata do dia, do que a gente já tinha discutido, a necessidade de que passou muito tempo sem conselho, mas acabou que não passou muito disso, né, mudou de gestão e o processo que estava sendo iniciado foi interrompido, por questão de força maior até por conta, também, da intervenção da escola ficamos tendo outras prioridades. (...). Mas o conselho, de fato, não tem funcionado, foi uma questão burocrática uma exigência que ele fosse de novo por conta de uma eleição que ele fosse colocado em prática, mas por vias de fato ele não ocorreu. E continuamos com essa limitação que, é limitação financeira não recebemos esses recursos por conta disso, mas não só isso, questões até mesmo mais, é... expulsão, indisciplina, algumas coisas que o conselho poderia tá se reunindo pra tá tomando decisões acabou que por conta dessas outras demandas ninguém se apropriou de fato, dessas outras responsabilidades que não é só o repasse de dinheiro, mas decisões também, importantes. (CE_EC 01)

Pois é, depois de todo procedimento inicial né, a eleição, a posse, nós não tivemos, na verdade nós tivemos uma única reunião pós-posse que já foi com... que seria o novo diretor, porque até então era com a diretora anterior, a diretora Fulana e foi, justamente por essa transição, ele ainda estava novo na escola, enfim, ele não conseguiu chegar nessa primeira reunião e alguns membros também não chegaram e a gente não achou prudente ter uma reunião sem que todos estivessem presentes, principalmente o diretor (...) então não teve o que seria essa primeira reunião e de lá pra cá devido a dinâmica também dessa transição e precisou fazer essa alteração...lá do procedimento do conselho, (...) enfim... e de lá pra cá, até a última informação que eu tive foi essa e de lá pra cá as coisas foram caminhando e foram caindo simplesmente no esquecimento. (CE_EC 01)

Logo, a Escola C realizou a eleição para o Conselho Escolar a partir da pressão exercida pela Comissão de Intervenção que estava acompanhando a escola naquele momento, e até o momento das entrevistas não havia se efetivado qualquer reunião. É importante mencionar que a diretora que estava como membro nato no momento da eleição (que era indicação da secretaria) foi substituída por outra indicação, como mencionou o CE_EC 02.

Já a Escola B não recebe recursos devido à SEMEC ter perdido documentação da prestação de contas do ano de 2011, conforme destacou a diretora. Aliado a isso, o conselho existe, mas os membros não haviam sido eleitos ainda, pois, em conversa, a diretora mencionou que alguns representantes estavam saindo da escola para aposentadoria e ninguém estava querendo se candidatar. Por essa razão, estava em processo de convencimento dos sujeitos para, após isso, referendar os candidatos mediante eleição, como se pode observar na fala da gestora:

Em 2011 a SEMEC ligou pedindo a prestação de conta do meus, (...), pediu a prestação de contas de 2011, e nós: – não, já foi prestado conta. – Mas não foi. – não! tá lá. Ainda bem que tava as cópias na escola, nós pegamos o ofício recebido, quando nós chegamos lá, foi até a Ciclana né, que foi. Aí uma moça viu e disse, (...) já tava numa pasta, menina vocês viram e tava no sistema: Recebido do MEC. Não foi nosso problema, foi com a SEMEC que não lançou. (...). Não sei nem que pé tá, tenho até de ir lá, assim por que é uma coisa que causa medo, dá nervosismo, é o nosso nome, mas assim, nós fomos agora informados que a gente tinha que fazer o cadastro no novo Mais Educação, nós fomos contemplados, a gente tá esperando vir verba, (...). A presidente de antes agora é a tesoureira, agora elas vão sair aposentadas né, então as duas que eram a coordenadora e a merendeira (...) elas tão saindo pra aposentadoria e a gente vai tentar colocar só essas duas categoria pra poder fechar ata, ninguém quer ser. Nós abrimos o processo da eleição quando venceu o conselho e eu coloquei os cartazes fizemos reuniões, explicamos tudinho. Os pais aceitam, por que a gente faz toda uma fala da importância deles participarem do processo democrático que eles têm peso, que eles têm voz, (...) mas nem pai quer ser, ai pra mim fechar esse conselho último agora foi assim, pedindo pra as pessoas por favor que entrem que a gente precisa fazer o processo de autorização da escola, que tá em processo né, pedindo nesse sentido por que ninguém quer, ninguém mais quer ser. (GE 02)

Já a Escola D está em processo de recebimento, pois a atual composição do CE foi eleita em 2016 e está organizando os documentos e a abertura de conta junto ao banco para, após isso, liberar os recursos. Além disso, a mudança na gestão da escola no ano passado atrapalhou o andamento do processo que já estava quase finalizado, de acordo com o CE_ED 01:

Só que passando todo esse processo burocrático que eu te falei até por que teve mudança de direção de escola que foi justamente em junho a gente tava com uma ata pronta em junho quando foi em junho a secretaria resolveu mudar boa parte das direções de escola dos municípios então a gente teve que reorganizar ata e isso levou um tempo por que aquilo que tava pronto pra ir pra cartório já não foi mais pra cartório a gente teve que reorganizar então a gente passou 2016 todo tentando regularizar ele novamente. (CE_ED 01)

Percebemos que duas escolas – C e D – tiveram alguns empecilhos para formalizar o CE eleito, devido à mudança nas indicações políticas, exigindo, assim, reiniciar o processo de formalização da composição atual em cartório. Já a Escola A, apesar de não receber recursos, limitou a atuação do conselho à existência de recursos e à prestação de contas. A Escola B ainda está tentando finalizar a

composição do seu CE, pois a escola espera em breve voltar a receber recursos federais.

A reflexão sobre a conjuntura evidenciada nas quatro escolas da rede de ensino de Belém nos permite inferir a articulação indispensável entre secretaria de educação, gestão escolar e CE, que precisa ser baseada em transparência, diálogo e proximidade, e tais elementos ainda carecem de ser construídos na prática social dessas unidades. Nessa direção, cabe lembrar o que Paro (2007) destacou sobre as dificuldades para os conselhos promoverem a democratização. Em suas palavras,

Acontece, entretanto, que uma das maiores dificuldades encontradas pelos conselhos escolares para promoverem a democratização da escola tem sido precisamente o fato de que, por mais deliberativo que seja, ele nunca é diretivo, cabendo essa incumbência ao diretor escolar que, como responsável último pela instituição, se vê obrigado a atender, em primeiro lugar, aos interesses do Estado. Quando as deliberações do conselho de escola conflitam com determinações dos escalões superiores do sistema é a estes que o diretor se vê compelido a atender. A estrutura administrativa da escola está disposta de tal maneira que o diretor é sempre considerado o representante do Estado na unidade. Está ele na condição de quem é capaz de fazer obedecer a vontade do Estado, de quem é representante legal, mas não tem poder de fazer valer a própria vontade, se esta for contrária à do Estado, mesmo que ela coincida com a vontade do colegiado ou da instituição escolar que dirige. Daí decorre a vulnerabilidade do diretor que, obediente às determinações do Estado, deve assumir a responsabilidade também pelas deliberações do conselho, por que é a ele, diretor, não ao conselho, que o Estado pede contas do funcionamento da escola. Disso advém a preocupação do diretor com a composição do conselho de escola, procurando usar sua autoridade para influir na escolha dos representantes, com receio de que esse colegiado delibere de forma a contrariar aquilo que ele considera a vontade dos órgãos superiores (PARO, 2007, p.07).

O incentivo e o estímulo ao bom funcionamento dos CE, considerando a ideia de Paro (2007), estão ligados à articulação com o gestor escolar. Entretanto, o que vem ocorrendo é que “O conselho escolar que deveria existir para dar apoio e auxiliar o diretor na sua tarefa de administrar a escola acaba sendo mais um encargo do qual ele precisa prestar contas” (PARO, 2003, p.83). Essa limitação na relação gestor e conselho esteve presente na fala dos conselheiros, quando indagamos sobre o funcionamento desse.

Olha, o que eu tenho percebido por a gente vai passando por uma gestão, a gente espera por uma melhora e quando parece que as coisas estão se organizando aí a pessoa sai e vem outra. E pra

resolver, às vezes, os mesmos problemas ou os novos que também surgem, porque eu tenho percebido que a gente tem alguns casos de alunos, que o aluno já tá com uma defasagem de série grande, que ele tá com condutas de violência que são recorrentes que a gente não consegue o apoio da família, mas que a gestão, no caso, da direção não toma iniciativa de transferir ou expulsar porque ela não se sente respaldada, e quem daria esse respaldo? Era a ação conjunta de direção e Conselho Escolar. (...). Então eu acho que se o conselho já estivesse funcionando, envolvendo vários turnos como tem que ser o Conselho Escolar com a direção a gente poderia resolver esse tipo de problema. Porque a intenção não é transferir o aluno problema, não é expulsar, mas é depois de sucessivas tentativas não tendo êxito, tomar esse tipo de atitude. (CE_EC 01)

A pessoa que hoje está como diretora na escola ela está por isso, por esta abertura que ela nos dá. Nos deixa à vontade pra que a gente chame, converse, reclame, fale mesmo, tome as nossas decisões. Paralização: vamos sentar e vamos fazer reunião. E nós vamos decidir, se para, ou não para. Sempre nós. Então vocês sentem lá e vejam o que vocês decidirem: agora cada um tem que assumir a sua responsabilidade. Cada um tem que assumir a responsabilidade dos seus atos. Então dentro do contexto da gestão democrática nós não temos essa dificuldade, esse problema. Quando nós íamos comprar material pro Conselho da verba que chagava do Mais Educação que nós tínhamos os projetos de capoeira, de leitura, tipo um reforço pras crianças, era xadrez. Então tudo passava através das reuniões, conversava, sentava, discutia. Via-se o que era melhor pra escola, quais eram as necessidades, tudo mais, o que a escola precisava. Então tudo foi feito dentro dessa questão. (...). Então nós não temos essa dificuldade. Mais lá de cima, a questão é mais lá de cima. Mas a gente dentro da escola a gente consegue desenvolver o trabalho da gente, dentro dessa questão da gestão democrática, sim. E eu gosto muito desse trabalho. (CE_EB 01)

Só que passando todo esse processo burocrático que eu te falei até por que teve mudança de direção de escola que foi justamente em junho a gente tava com uma ata pronta em junho quando foi em junho a secretaria resolveu mudar boa parte das direções de escola dos municípios então a gente teve que reorganizar ata e isso levou um tempo por que aquilo que tava pronto pra ir pra cartório já não foi mais pra cartório a gente teve que reorganizar então a gente passou 2016 todo tentando regularizar ele novamente. (CE_ED 01)

A partir das falas dos sujeitos, ficam evidentes dois pontos que consideramos centrais e que implicam na dificuldade presente na dinâmica e na orientação dos Conselhos Escolares das últimas décadas: a) a rotatividade nas indicações ao cargo de diretor reverbera, em diferentes aspectos que não se restringem ao CE e que interferem no andamento do processo educativo, principalmente na democratização da gestão, pois essa é processo contínuo, e mudanças bruscas e inesperadas inevitavelmente alteram o *modus operandi* que se vinha construindo; e b) o *status quo*

das relações sociais pautadas na conformação da existência do CE essencialmente para fins fiscalizatórios e burocráticos se configura enquanto uma barreira para ampliar a compreensão real e subversiva da função social desses, que adiciona ao gestor uma responsabilidade mais urgente em construir práticas sociais diárias e constantes que caminhem numa cultura de participação efetiva.

Das inferências possibilitadas pelas falas dos sujeitos até aqui, estas nos levam a acreditar que a persistência dessas dificuldades se mantém devido à instrumentalização e à formalização dadas aos instrumentos democráticos, e, inexoravelmente, acarreta na limitação desses em se direcionar para uma democratização. A conformação das comunidades locais das escolas investigadas a essa dinâmica também se constitui enquanto reforço da fagocitose da gestão democrática, que cada vez mais está alinhada à lógica gerencial capitalista.

A minimalista percepção da atuação do Conselho Escolar também interfere na reduzida atuação. Ao indagarmos os sujeitos sobre esse aspecto e os desafios a serem superados para o agir democraticamente dos CE, foi apontada a falta de sentimento de pertencimento, falta de comprometimento, ausência de diálogo, condições necessárias para funcionamento do CE e dificuldade de articulação com a SEMEC, conforme contextualizado nas falas a seguir:

Eu acho que a gente ainda não se sente pertencente a essa instituição, e também tem gente, como no meu caso, que nunca vivenciou essa história de ter um conselho em seu local de trabalho que funcionasse, pelo menos na medida do possível. Então, se eu não tive essa vivência outras pessoas também que entraram não tiveram. A nossa escola tava anos sem ter então fica o que, é uma questão burocrática? A gente é uma demanda? A gente foi eleito pra isso e acaba não se apropriando. Então acho que essa é a verdade confessando, a gente acaba não se apropriando, ah, e também a gestão as vezes passa um ano, um ano e meio ou até menos, isso também faz com que a gente, sei lá, não se ajusta, se alinha. Entendeu? O próprio diretor sabe que tá de passagem e fala “Ah, eu não vou passar muito tempo. Posso sair a qualquer momento” como é que cria um vínculo com a direção assim? (...). Acho que como conselho talvez a gente precisasse se unir, enquanto conselho, porque se a gente for ficar assim dependendo da gestão a gente vai ficar sempre assim. (CE_EC 01)

Pois é, a questão democrática acho que é uma coisa extremamente importante, né, ela é necessária, contudo, ela é algo trabalhosa, a gestão democrática ela requer trabalho, ela requer participação. Então a partir do momento que eu preciso participar eu preciso atribuir, e de uma certa forma gera trabalho. Então assim eu acho que o grande entrave que eu percebo aqui da escola é, não sei se seria falta de comprometimento de algumas situações, de pegar de se desenvolver,

e aí eu acho que isso já realmente entrava o processo, e pelo que eu percebi também, na nossa atual gestão eu acho que não há muito interesse, porque querendo ou não o Conselho Escolar, ele precisa né, ele vai contribuir nas decisões vai participar, todos né, a gente fala do conselho justamente ele vai fazer essa representação de todos os autores do processo. (CE_EC 02)

Os conselheiros da Escola C centralizam suas críticas à condição do diretor, uma vez que a escola vivenciou em pouco tempo várias mudanças desses, por via da indicação política, bem como pela falta de vivência com um conselho atuante, pois, desde que os sujeitos assumiram seus cargos (2012), a escola não tinha a prática de decisão coletiva mediada pelo CE. Os conselheiros da Escola D ressaltaram a dificuldade de diálogo entre os membros do conselho e a gestão e a falta de condições para se dedicar à função de conselheiro, de acordo com esses sujeitos:

*bem... eu fico na escola pela manhã e pela tarde então presença na escola eu tenho, que era um dos desafios apontados pelos outros presidentes né! Eu acho que hoje o que de fato me atrapalha, a dificuldade que eu tenho de certa forma, é do diálogo. Diálogo, por exemplo, entre os membros. Eu sou o presidente, o outro presidente também era professor, então não existe uma organização de liberação pra gente sentar e resolver as coisas. Então **eu falo com o meu vice-presidente e com a secretária que é a diretora, nos corredores, entendeu! Então isso é muito complicado por que as vezes eu não consigo me tomar a par das situações que estão acontecendo por que passa justamente por ela que é a diretora e não pela gente, né!** (CE_EB 01)*

*Parte burocrática, parte burocrática, administrativa, como documentação, cartório, banco. Esses empecilhos fazem com que o conselho não se desenvolva. **A ausência das pessoas devido aos horários que não coincidem porque tem pessoas, membros do conselho, que trabalham no estado e no município e tem esses dois tempos ocupados, aí nunca dá pra coincidir.** Nós tivemos a última reunião que era pra ter sido realizada pelo turno da tarde para ver se teria flexibilidade, tanto do turno da manhã quanto da tarde, mas não apareceu ninguém. Nem representante de comunidade, nem pais de alunos, nem alunos, e nem pessoas que trabalham na própria escola. (CE_ED 02)*

Vimos, na seção anterior, que a gestora da Escola D destacou em sua fala a importância da autoridade e a tendência em centralizar as decisões nela. O discurso do CE_ED 01 ratifica essa centralização, que também foi mencionada na entrevista com CE_ED 02. Além disso, é importante mencionar as condições objetivas para desenvolver a função de conselheiro escolar, que requer tempo para realização e acompanhamento das ações propostas. De fato, o acúmulo de obrigações é um

problema para efetivação das atribuições desse, principalmente para os representantes docentes, que, como sabemos, vivem um constante processo de intensificação do trabalho.

Nessa direção, é interessante destacar Camargo (1997) – citado por Drabach (2013) –, que, ao analisar os Conselhos Escolares, apontou condicionantes que influenciam na organização e no funcionamento e que estão relacionados aos aspectos de ordem materiais, ideológicos, institucionais e político-sociais:

Em relação aos aspectos materiais destacam-se, por exemplo, a disponibilidade de horários comuns dos componentes do conselho e falta de espaço para as reuniões; a falta de espaço para divulgações das decisões e de recursos para multiplicação de materiais, entre outros. Em relação aos aspectos ideológicos estão: o medo do conflito, a compreensão de participar como sinônimo de ouvir e consentir, a representatividade, as decisões são tomadas por quem sabe, medo da participação dos pais por não entenderem os assuntos da escola, entre outros. Dentre os aspectos institucionais que condicionam a atuação do conselho estão: problema de frequências às reuniões, necessidade de conhecer a legislação, decorrências da institucionalização dos conselhos. Dentre os aspectos político-sociais estão: dificuldade de encontrar pessoas que queiram fazer parte do conselho; o medo dos pais de interferir na escola e os filhos sofrerem represálias dos professores e diretor, percepção do papel do diretor (CAMARGO, 1997, apud DRABACH, 2013, p.111).

Dos condicionantes apontados por Camargo (1997), há 20 anos atrás, alguns desses ainda são identificáveis na realidade concreta, hoje, conforme vimos nas falas dos sujeitos. A situação persiste devido ao caráter formal, instrumental, dado aos Conselhos Escolares, dissociado de condições objetivas para materialização da participação social e do fomento a práticas concretas de inclusão nas tomadas de decisões.

É importante acrescentar que a Escola B apresentou indícios de uma gestão participativa no que tange à integração com o seu Conselho Escolar, uma vez que, na fala dos conselheiros, foi apontada a abertura para dialogar e que as reuniões eram frequentes, antes de membros saírem e afirmarem haver a possibilidade de participação coletiva nas decisões. Segundo os sujeitos entrevistados, o gasto dos recursos recebidos era decidido conjuntamente e até a escolha dos projetos do Mais Educação era decidida pela gestão e pelo CE. Entretanto, apesar da boa relação estabelecida, alguns desafios foram indicados:

Eu digo assim, com relação à Secretaria de Educação e Conselhos Escolares, é difícil. É muito difícil. Porque Conselho praticamente trabalha sozinho nas escolas. Ele não tem gerenciamento da Secretaria, ele não tem o apoio da Secretaria. Tem esse dia de formação que você vai lá, que eles te entregam as orientações, eles só chamam novamente no período da prestação de contas, quando tu vais prestar contas, porque tem prestar conta, tudo bonitinho, tudo direitinho. É só isso. (CE_EB 01)

O principal entrave é a falta de interesse dos funcionários da escola nas ações do CE, tanto para se candidatar a membro, como depois de eleitos, desenvolver as atribuições do cargo, em que a principal dificuldade perpassa pela falta de tempo alegada principalmente pelos representantes dos professores. (CE_EB 02)

O CE_EB 01 foi o único que apontou a dificuldade na atuação mais efetiva da SEMEC no acompanhamento e apoio aos CE, que exerce sua ação principalmente na cobrança da prestação de contas. No tocante à falta de interesse em participar (suscitado não apenas nessa unidade, mas esteve presente na fala de todos os sujeitos entrevistados, incluindo gestores), é importante refletir sobre dois aspectos: a) consideramos danosa a participação imposta, pois evidencia que esse preceito não foi demandado pela comunidade local e acarreta prejuízos de várias ordens, principalmente no não pertencimento daquele contexto e no prevailecimento da passividade no envolvimento das ações da escola; e b) a instrumentalização da participação coletiva fortalece a manutenção de práticas autoritárias e não contribui com a socialização do poder.

Os desafios para os Conselhos Escolares atuarem democraticamente e ampliarem sua função para além da fiscalização requerem uma participação democrática radical, discutida por Gohn (2000), ou seja, ainda necessitamos de uma prática de participação que venha fortalecer a mediação da sociedade na proposição e na construção das ações e das decisões tomadas pela escola. Cabe citar Lima, Prado e Shimamoto (2011):

A participação instrumental se dá com a aceitação de um objetivo prévio com contornos próximos de democracia de representação como fim de captar recursos e referendar ações de controle. Neste processo, para além da técnica, objetiva-se a sujeição, o consenso, a reprodução. A gestão, assumindo o discurso de funcionários parceiros, comunidade parceira, dilui e fragiliza as possibilidades de emancipação e superação da estrutura posta (2011, p.07).

A participação instrumental que vemos nas escolas investigadas é antagônica à perspectiva de democracia radical, cujos prejuízos recaem em conformação, consenso e reprodução, como destacado no trecho supracitado. A resultante é a própria definição de Sayago (2000) a essa tipologia de participação, a comunidade escolar até é inserida no processo de decisão, mas não possui o poder decisório, e em cada particularidade das escolas investigadas é possível identificar essa dinâmica.

Diante desse fato, é importante refletirmos sobre as interferências das práticas de gestão das escolas. Na percepção dos conselheiros, apenas na Escola B foi mencionado pelos sujeitos que há gestão democrática, nas demais os conselheiros destacaram a persistência patrimonial na gestão, assim como na relação entre escola e SEMEC, entre outras especificidades de cada contexto escolar.

Na Escola C, ficou evidente a lógica verticalizada existente nas relações sociais dessa, tanto no interior dela quanto na articulação com a SEMEC, bem como limitações na percepção de gestão democrática, conforme observamos nos trechos a seguir:

Olha, o que eu posso dizer, ah gestão democrática, de fato a gente as vezes tem o diretor nomeado e não eleito, com demandas da SEMEC pra resolver de grande porte e que as vezes até mesmo a questão do horário (...). E a nossa gestão democrática acaba sendo em coisas menores, né, como por exemplo: houve a necessidade de mudar o horário do recreio, ele decide, ele bate o martelo com a equipe de diretiva que somos nós da coordenação e vamos repassar isso pro professor. (...). Aí fica uma coisa assim, parece até patriarcalismo, a SEMEC é o pai a equipe diretiva e coordenação vai lá passa a ordem e os professores podem bater o pé ou não. E é nesse momento que a gente vê se a gestão vai conseguir ser democrática em outros quesitos que não sejam só naquele do dia a dia. Temos calendário da SEMEC, mas não aceitamos que os professores façam o planejamento, então temos o momento democrático sim, uns são naturais outros que eles batem o pé e a gente tem que dizer "manda a SEMEC vir aqui mudar que a gente não tá dando conta". (CE_EC 01)

Não, eu acho que não, não temos porque a partir do momento que as decisões elas são tomadas já de cima pra baixo, né, vem muito vertical, do que a secretaria municipal de educação determina, ela vem só como uma determinação, não é gestão democrática. O Fulano né, o pouco tempo que ele ficou com a gente - eu acho que ele deve ter ficado um ano, ou talvez um pouco menos de um ano, não me recordo ele mais ou menos tentou começar alguma coisa nesse sentido, porém fomos estrangulados pelas determinações da SEMEC. Infelizmente né! (CE_EC 02)

O CE_EC 01 deixa evidente o equívoco na compreensão de gestão democrática, pois não podemos conceber esse princípio materializado em “coisas menores”, concretamente o contexto apontado é de práticas impositivas. Tal percepção é mencionado pelo CE_EC 02 e também é ratificada pelos gestores entrevistados. No que tange à Escola D, o CE_ED 01 destacou o distanciamento da diretora, que não participa e nem toma a iniciativa de reunir com a comunidade escolar, estabelecendo comparativo com a gestora anterior.

Não, não considero. Por exemplo, na anterior que era da antiga gestora é: “vamos organizar o festival junino”. Então todo mundo ia pra uma reunião, ela se fazia presente nas reuniões e a gente deliberava e todo mundo decidia no coletivo, né! “a reunião vai ser assim, assim, assado” e todo mundo vai participar. O que que acontece hoje? Hoje o que que acontece? A reunião acontece mas quem puxa é a coordenação, a diretora não participa das reuniões né? Isso é um ponto né! Por que a presença, é importante que isso aconteça, né? Até pra dizer como é que tá isso no calendário da secretaria, né! Já que é ela a ponte maior entre a secretaria e a escola. Então esse é um ponto. Outro ponto é, a escola ela tem um anexo, que é esse daqui, na antiga gestão você como gestora teria que vir aqui e andar nos dois espaços ne? Até pra não criar um contraste entre os dois ne? Então você deveria ir nos dois espaços e não somente na sede a atual gestão fica só na sede, pouco vem no anexo, ne? Então são uma série de questões que quem tá lá, quem tá envolvido visualiza né! E visualiza no sentido de perceber quanto e quando você tem mais abertura e quando você não tem. Na antiga você tinha abertura pra diálogo, nessa você não tem. Então é nesse sentido. Uma situação tá ocorrendo, Uma situação de conflito ta ocorrendo na escola, é... antes o que é que se fazia? Chamava uma reunião e perguntava: o que é que tá acontecendo? Por que tá acontecendo isso? Por que tá complicado? Vamos ver? Vamos reordenar. Hoje, com essa nova gestão isso não acontece. Uma situação de conflito geralmente se troca sem antes comunicar as pessoas envolvidas. (CE_ED 01)

Olha, creio que não. Primeiro que, era pra ser assim né, UP e [Escola D] uma só, mas é visivelmente que não é, ambas são separadas, até mesmo a gente percebe na comunicação. Olha, agora nós estamos sem coordenadores. Eu não posso exercer uma função de coordenador se eu sou do apoio operacional, então eu sou a “Severina”. Eu quebro o galho, é, fica difícil, temos muita demanda aqui, então não funciona como deveria funcionar. Olha, é assim, coordenação-coordenação, professor-professor, apoio-apoio, classes totalmente separadas, isso é visível. Então, pouco se tem reunião com o apoio, por exemplo, durante a nova gestora tá aí nunca teve uma reunião assim, entendeu! Com o apoio, com todo mundo junto, não, não existe. (CE_ED 02)

Já havíamos discutido na seção anterior que a gestora da Escola D destacou que tem se preocupado principalmente com os aspectos administrativos, pois é o que

carece de mais atenção e, por confiar na coordenação pedagógica, deixa sob a responsabilidade dessa os aspectos pedagógicos da escola. A fala do CE_ED 01, entretanto, além de ratificar esse contexto, evidencia a dificuldade de articular a coletividade, principalmente entre sede e anexo. Esse distanciamento foi reforçado em diferentes momentos da entrevista e esteve presente nas falas dos dois conselheiros.

No caso da Escola B, os conselheiros entrevistados apontaram que a gestora permite abertura para o diálogo, para participação, e as decisões são tomadas com o conhecimento da gestão, da coordenação pedagógica e do Conselho Escolar, como observamos nos trechos a seguir:

a pessoa que hoje está como diretora na escola ela está por isso, por esta abertura que ela nos dá, nos deixa a vontade pra que a gente chame, converse, reclame, fale mesmo, tome as nossas decisões. (...). Então dentro do contexto da gestão democrática nós não temos essa dificuldade, esse problema. Quando nós íamos comprar material pro Conselho da verba que chagava do Mais Educação, que nós tínhamos os projetos de capoeira, de leitura, tipo um reforço pras crianças, era xadrez, então tudo passava através das reuniões, conversava, sentava, discutia. (...). Então nós não temos essa dificuldade. Mais lá de cima, a questão é mais lá de cima. Mas a gente dentro da escola a gente consegue desenvolver o trabalho da gente, dentro dessa questão da gestão democrática, sim. E eu gosto muito desse trabalho. (CE_EB 01)

Na medida do possível sim. A gestão da escola tem se empenhado por deixar que as decisões sejam tomadas sempre com o conhecimento e aprovação da grande maioria. As reuniões periódicas com pais de alunos e com os professores e que são previstas no PPP da escola, acontecem sempre antes de qualquer tipo de ação a ser desenvolvida. (CE_EB 02)

A partir da fala dos sujeitos, percebemos indícios de descentralização na tomada de decisões, apesar de ter sido destacado em trechos anteriores sobre a dificuldade de todos participarem das reuniões. No entanto, os conselheiros ratificam o que a gestora havia mencionado sobre buscar envolver todo mundo. Em diferentes momentos, os entrevistados destacaram a boa relação com a gestão da Escola B.

De modo geral, apenas a Escola B evidenciou práticas sociais participativas e descentralizadas entre gestão e Conselho Escolar, conforme mencionado nas entrevistas dos dois conselheiros. O CE_EB 01 destacou ainda a importância e o poder que o CE possui, pois representa várias categorias da comunidade escolar, conferindo assim um poder maior que o do diretor:

A gente coloca assim: O Conselho Escolar ele é muito bom. É um projeto maravilhoso que foi criado pras escolas. Que se as pessoas levassem mesmo à sério, à sério... O que é o Conselho Escolar. O poder que o Conselho Escolar tem. O Conselho Escolar ele tem um poder muito maior do que a diretora do que o gestor, o diretor, ele tem! Porque são várias pessoas, são vários membros que representam toda a categoria. São alunos, são professores, é o próprio diretor porque ele faz parte da administrativa, tem o coordenador técnico, né? Tem o pessoal de apoio, tem a comunidade, que são as pessoas que trabalham como representantes da comunidade, cada um tem. Então, dentro de uma escola, a escola progredia muito bem. Se o Conselho, de verdade, pudesse atuar dentro dessa gestão democrática, com o apoio da Secretaria e em parceria. Muita das vezes desenvolve, organiza tudo dentro da escola, mas quando chega lá na Secretaria, emperra. Mas que o Conselho tem um poder muito grande. Eu admiro. Eu adoro o trabalho do Conselho Escolar. (CE_EB 01)

Nas Escolas C e D, a situação foi contrária, predominando as limitações no diálogo entre gestão e conselho escolar. A Escola C destacou a constante ausência do diretor na escola, por ele estar sempre na SEMEC, e isso interfere na construção das relações no interior da escola. O CE_EC 01 mencionou que, nessa dinâmica, quem mais tem acesso à gestão é a coordenação pedagógica e, conseqüentemente, há um distanciamento com os demais sujeitos que estão na escola, o que foi apontado pelo CE_EC 02 e que acrescentou ainda as dificuldades no diálogo e a ênfase da atenção do diretor nas questões administrativas:

Olha, eu não sei o que é isso, mas toda gestão que a gente tem ainda mais agora que são indicadas, né, porque a [Fulana – a quinta gestora] eu acho que em algum momento ela foi eleita mas ela passou muito tempo na gestão e eu não sei como foi. Mas assim, eles vivem na SEMEC, todo dia é ligação, todo dia é lotação que se não fizer não sei o que, “ah, porque tem essa prestação de contas”, “Tem a reunião na SEMEC pro diretor do Expertise”. (...) se você não tem eles sempre conosco quem tem mais acesso a eles somos nós da coordenação, os professores nem tanto. Então o que acontece, as vezes ele vem se apresenta, em eventos comparece, é necessária uma reunião? Reuni com os professores, mas é assim uma coisa pontual e não corriqueira, eles aqui lidando com os professores. A diretora, pouquinho tempo ela tem, mas ela já vê o que acontece, os poucos dias que ela fica aqui ela sabe o horário que chega, sempre tem quem informe. (CE_EC 01)

Pois é, ela era coordenadora, ela veio junto com o Ciclano pra cá pra escola, mas ela veio na função de coordenadora de projetos, ela não veio nem exatamente como coordenadora pedagógica, ela veio para implantação de projetos aqui na escola, até hoje os projetos não foram implantados né! E aí ela assumiu a direção da escola com a saída do Ciclano ela assumiu a direção da escola. Então assim, eu não consigo

*fazer uma avaliação, até porque talvez eu vou avaliar pela minha relação com ela, eu posso avaliar de repente com relação específica com algum colega. Não sei te dizer agora no geral como é que seria essa relação, sinceramente eu não sei avaliar isso pra te dizer. **Até pra gente a noite recai também naquela questão que o diretor quase não pára na escola, então a gente acaba também não tendo muito assim uma relação, um diálogo, acaba não conseguindo ter um momento porque ela acaba também sendo muito consumida com as questões administrativas, então a gente não consegue ter muito esse momento assim com ela.** (CE_EC 02 – grifo nosso)*

Na Escola D, a ausência de diálogo esteve presente nos discursos dos dois entrevistados. O CE_ED 01 ainda destacou que prevalece na escola uma concepção de Conselho Escolar enquanto instrumento burocrático, o qual é procurado para assinar documentação, e que essa característica está integrada à concepção de gestão e gestor que se tem. Para esse entrevistado,

Porque assim, o conselho, ele é esse mecanismo. Mas assim... depende muito da concepção que a gestão da escola tem. Ela pode usar o conselho como apenas um instrumento de aval, dizer assim: "ah, você é um instrumento burocrático de você só assinar a documentação (...). Ou ele pode ser um instrumento de fato participativo onde você chama, delibera as ações e tudo mias. Então, ela tem duas concepções diferentes aí. A concepção atual que tem regida a escola é a concepção mais burocrática, compreender o conselho como esse instrumento só de encaminhamento das ações e não como instrumento de chamada para deliberação, entendeu? Por quê? A minha concepção é, por que assim, a gente tá dentro de um sistema, né? A gente tá dentro de um sistema em que dentro desse sistema existe hierarquizações, o conselho vem pra romper essas hierarquizações, né? Ou seja, não existe mais a gestão que delibera, os funcionários que acatam. Então, o conselho, ele é esse instrumento que todos deliberam e todos acatam coletivamente. Só que isso, como eu tava te dizendo, depende muito da concepção de gestão que se tem, então se a tua concepção, se a pessoa que tá na gestão não for democrática, não tiver essas concepções, o conselho também não vai seguir. Por que senão ele vai entrar em um combate com a gestão. (CE_ED 01)

É possível perceber, no trecho citado, indícios de não compartilhamento nas ações desenvolvidas na Escola D e insuficiente definição das atribuições e do papel político do Conselho Escolar e sua articulação com a equipe gestora. Ao analisar esse aspecto, Paro (2001) menciona a necessidade de integrar o CE na política mais ampla de gestão escolar e, nessa perspectiva, o poder do conselho de barganhar e pressão se torna superior ao do diretor. De acordo com Paro,

parece que outra importante questão a ser enfrentada refere-se à necessidade de uma definição mais precisa de suas funções, dotando-o de atribuições e competências que o tornem co-responsável pela direção da escola, sem provocar choque de competências com o diretor (...). Uma solução que se poderia imaginar para essa questão é a de dotar o conselho de escola de funções diretivas, semelhantes às que tem hoje o diretor. Dessa forma, o responsável último pela escola deixaria de ser o diretor, passando a ser o próprio conselho, em co-responsabilidade com o diretor, que dele também faz parte. A vantagem desse tipo de solução é que o conselho, na condição de entidade coletiva, fica menos vulnerável, podendo tomar medidas mais ousadas, sem que uma pessoa, sozinha, corra o risco de ser punida pelos escalões superiores. Supõe-se que, assim, o dirigente da escola (o conselho) detenha maior legitimidade e maior força política, posto que representa todos os setores da escola. Seu poder de barganha e sua capacidade de pressão, para reivindicar benefícios para a escola, seriam, também, superiores ao do diretor isolado (2001, p.81-82).

Esse entendimento sobre o poder do Conselho Escolar foi destacado pelo CE_EB 01, como vimos anteriormente. Apesar disso, percebeu-se a dificuldade deste em atuar autonomamente na maioria das escolas investigadas e que, conseqüentemente, interfere na autonomia praticada pelas escolas. Ao indagamos os conselheiros sobre a autonomia da escola na proposição de ações democráticas, conforme a necessidade dessa, os mesmos destacaram a limitação em propor ações e a verticalização das ações centradas na secretaria, o que ratifica o posicionamento dos gestores apontado na seção anterior:

não sei te responder porque a minha experiência é muito pelo turno da noite, então realmente eu não sei avaliar, eu acho que se fosse um Projeto Pedagógico, uma questão nesse sentido, eu acho que sim, teria autonomia, desde que venha acrescentar, que venha somar, a questão pedagógica, a aprendizagem dos alunos, eu acho que isso seria bem vindo então eu creio que a escola teria sim essa autonomia, porém, a autonomia seria acho que só nesse sentido. (CE_EC 02)

O CE_EC 02 entende que há autonomia mais para proposição de ações voltadas para aprendizagem do aluno. Para os demais entrevistados, é nítida a centralização nas ações e nas determinações da secretaria de educação. O CE_ED 01 destacou a pouca autonomia da escola gerenciar sua atividade, e a CE_EB 02 mencionou que a agenda da escola acaba ficando secundarizada à agenda da SEMEC, como pode ser evidenciado nos trechos a seguir:

A secretaria ela começou a, acusou na verdade, a antiga gestão de insubordinação, por que a secretaria ela mandava uma determinada

ordem e a diretora como forma de, como forma de contraversão, de tentar ampliar, de não ficar só naquilo realizava outros projetos sem comunicar né! E isso eram projetos que beneficiavam a comunidade entendeu! Então a secretaria acusou, chamou esse processo de insubordinação, ou seja não estava acatando as ordens que eram pré-determinadas da secretaria, né! A atual gestão ela acata as ordens que são pré-determinadas, ou seja você tem, você tinha dois processos diferentes, né! Um processo que acatava de certa forma, mas que ia além e hoje você tem um processo que não vai além, que fica somente na acatamento e que inclusive limita, (...). Assim, de modo geral a gente tá passando por um governo muito complicado, um governo que realmente tem cortado de todas as formas as arestas que a gente possa ter né! E isso não só dentro da escola mas fora dela também, por exemplo a gente participa de grupos de formação em que as formações, elas não estão sendo formações no sentido de tentar viabilizar maneiras de contribuir com a tua prática. É muito mais uma formação voltada para te questionar e te cobrar, te cobrar resultados, te cobrar dados, te cobrar índices, é porque você não tem índices de letrados, índices de crianças que já sabem produzir texto, é mais nesse sentido. E assim, isso tá se refletindo na escola por que a gente tá percebendo que é de cima pra baixo que as coisas estão vindo né! Nunca uma relação muito compartilhada, né! Então assim, tá sendo complicado, a escola tá tendo muito pouco autonomia pra gerenciar seus processos, pra definir suas datas, pra definir, por exemplo, os lugares, por exemplo, na festa junina, é que a gente vê que acontece em outras escolas como venda de comidas e essas coisas, antes que a escola fazia, que foi proibido pela secretaria agora, a escola não tá fazendo mais. (CE_ED 01)

A autonomia das escolas em relação à SEMEC é frágil e limitada, uma vez que, o grande número de reuniões externas e atribuições fora da escola dificulta o planejamento e execução das ações efetivas da escola, muitas vezes eventos, atividades internas, precisam ser desmarcadas por demandas vindas da SEMEC. (CE_B 02)

A partir das falas dos sujeitos expostas até aqui, é perceptível a fragilidade dos preceitos democráticos nas escolas analisadas, onde vem predominando uma autonomia frágil e limitada, uma acentuada subordinação e uma centralização à secretaria de educação e, inevitavelmente, implica na participação social, que assume a característica funcional, apontada por Lima (2003).

Apesar de já ser evidente a fragilidade na proposição de ações que atendam as reais necessidades das escolas, as ações geradas pelo PAR também se mostraram pouco integradas ao contexto das escolas. Quando questionamos os conselheiros sobre o PAR, se conhecem o planejamento e se sabe das ações que foram ou são desenvolvidas na escola, nenhum soube apontar informações sobre o plano. Mesmo depois de termos comentado brevemente sobre as finalidades do plano, o que percebemos foi confusão no entendimento, e relacionando a outros

projetos que não têm relação com esse, com exceção do CE_EB 02, que destacou conhecer o PAR porque discutiu sobre ele durante o mestrado realizado:

Não. Ainda não. Até porque desde quando eu passei a trabalhar aqui, o que tem aqui, o que foi colocado essas ações devido as verbas do Conselho, que as próprias diretoras lá com as suas dificuldades, colocaram ar condicionado, trocaram, todas essas coisas. Mas essa ação articulada, da SEMEC colocar, até agora não vi não, ficou guardado lá, com certeza esse projeto ficou guardado lá. (CE_EB 01)

Sim, conheço, porém até o momento em que estive no CE da escola não desenvolvemos nenhuma ação que tivesse relação com o PAR, ou mesmo tivemos algum tipo de formação que nos oportunizasse maiores esclarecimentos sobre esse Plano. (CE_EB 02)

Eu acredito que eu já ouvi sim, eu lembro inclusive que uma vez a gente teve um evento aqui da rede escola cidadã, que era da UNAMA em parcerias com o ministério público, defensorias e entre outras instituições, e foi uma oficina que a gente teve aqui acho que ate num final de semana de manhã, de tarde. O prefeito veio e ele trabalhava de certa forma, nessa questão de ser articulada. De tá incentivando a articulação da escola com o posto de saúde do bairro e essas ligações, acho que nunca fui eu aqui. (CE_EC 01)

Não! Aqui na escola realmente eu desconheço, volto a falar, ressalto pela questão do horário da noite, a gente sabe que a EJA, eu até conversei isso hoje com a diretora, que a gente acaba não participando, a gente fica muito fora das programações, então nosso turno da noite acaba não tendo muitas oportunidades. (...) Então, não vou dizer que não acontecem, pode ser que aconteça, mas o que eu posso te falar é que no turno da noite realmente eu desconheço que aconteça. (CE_EC 02)

Já! Só não sei exatamente o quê. A gente falou de “Plano de Ação Articulada” mas foi na formação do conselho. A gente falou de “Plano de Ação Articulada” mas foi em uma formação com a outra gestão que... mas não foi exatamente uma formação especifica sobre “Plano de Ação Articulada”, a gente tocou no assunto. (CE_ED 01)

Não, não! (CE_ED 02)

A partir das falas, é perceptível que os sujeitos não conhecem o planejamento educacional adotado pela secretaria de educação, o que mostra a fragilidade da participação coletiva e mesmo em levar em consideração particularidades que cada unidade escolar possui, como pudemos observar até aqui, e, apesar de semelhanças no que tange aos instrumentos democráticos, cada escola possui características e dinâmicas próprias, que precisam ser consideradas pela SEMEC.

Ao confrontarmos as falas dos conselheiros e as ações, as subações e as estratégias constantes nos PARs de Belém, observamos que a maioria das ações não foi desenvolvida, pois, conforme vimos no tópico 3.3, no PAR 2007-2010 não foram geradas ações devido à pontuação recebida para esse indicador. Entretanto, o PAR 2011-2014 gerou quatro ações: criação de um grupo articulador para constituição e fortalecimento dos CE; qualificação de técnicos da SEMEC para implantar e fortalecer os CE; qualificação periódica para os conselheiros escolares; e sensibilização da comunidade local sobre a implantação de conselhos.

Quando entrevistamos os técnicos da SEMEC, foi apontado que existe acompanhamento aos Conselhos Escolares, porém não uma equipe específica para isso, ocorrendo, portanto, o acompanhamento a partir das equipes já existentes na SEMEC, como esclarece o Técnico 02:

Há um acompanhamento, nós não temos uma equipe direcionada exclusivamente pro conselho, mas há um acompanhamento, acompanhamento do grupo daqui que faz a prestação de contas dos recursos federais e temos uma equipe indireta lá na secretaria de educação, que faz os acompanhamentos, que cuida dos programas, direta ou indiretamente tem um certo acompanhamento, não é um acompanhamento é, assim plano né, direcionado mesmo, mas há um acompanhamento disso com certeza, porque olha só se não tiver conselho impacta nas ações da escola, precisa ter conselho, ela não consegue realizar uma série de coisa se não tiver conselho, é uma exigência hoje. (TÉCNICO 02)

Ao indagarmos os conselheiros escolares sobre a formação para atuar na função, todos mencionaram que não a receberam, mas a secretaria oferece algumas reuniões para mostrar como se faz a prestação de contas:

Pois é, também teríamos esse momento foi solicitado e, pois é, neste dia que seria esta reunião era pra vir técnicos da SEMEC junto com esse diretor, acabou que o diretor não chegou e nem o próprio técnico chegou também para dar essas orientações, ter essa conversa e de lá pra cá não teve mais nenhum momento. (CE_EP 02)

Curso de formação, fomos em vários. Era duas vezes mais ou menos no ano. Eles fazem, é o Nied [Núcleo de Informática Educativa] que oferece, ali na Padre Eutíquio a gente sempre ia pra lá pra formação de preenchimento de planilha, do como gastar na organização, do que comprar do que não fosse supérfluo, desperdício, priorizar o prioritário, que já é prioridade dentro do Conselho. Então eles sempre nos chamavam pra isso. (CE_ESD 01)

Pra ser conselheiro não. Pra deixar claro, a gente fez uma formação só até agora, foi uma formação. Desde então, a formação pelo grupo responsável que eu não sei te dizer qual é, foi sobre o conselho, sobre o estatuto dos conselhos, regimentos, como eram os modelos de ata, quais eram as principais dificuldades que todos os conselhos estavam tendo. Foi mais sobre isso, entendeu? (CE_EB 01)

A partir dos fatos apontados pelos entrevistados, fica evidente que as ações geradas no segundo PAR tiveram pouca articulação com as escolas, pois não há uma equipe constituída para fortalecimento dos Conselhos Escolares, nem estudos do material didático do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e tampouco realização de encontros com a comunidade local para sensibilização.

Diante do exposto sobre os Conselhos Escolares das escolas, percebemos o quão forte é a instrumentalização que eles assumem, limitando os preceitos democráticos e se restringindo a um espaço legalmente obrigatório, que não caminha na direção da democratização. Sobre isso, é interessante citar Gadotti:

A participação e a democratização num sistema público de ensino são um meio prático de formação para a cidadania. Essa formação se adquire na participação do processo de tomada de decisões. A criação dos conselhos de escola representa uma parte desse processo. Mas eles fracassam quando instituídos como uma medida isolada e burocrática. Eles só são eficazes em um conjunto de medidas políticas, em um plano estratégico de participação que vise a democratização das decisões (1994, p.27).

Os Conselhos Escolares não têm sua atuação restrita ao recebimento de recursos, nem tampouco a ações fiscalizatórias, mas são um instrumento importante na mudança das relações de poder existentes na escola pública. Mas, sem condições de garantir compartilhamento de decisões, continuará centrado na função fiscal, independente da ação da política educacional e das legislações municipais e nacionais aprovadas.

Apesar do PAR e de um aparato legal que estimula a lógica gerencial, sem a devida apropriação por parte da sociedade o *modus operandi* desses conselhos não será alterado. Um exemplo disso são os vários estudos sobre funcionamento dos conselhos, principalmente a partir de 1996 (SANTOS, 2007; PARO, 1996; DRABACH, 2013), que pouco alterou a estrutura de poder existente nas escolas, em âmbito nacional. Cabe mencionar Camargo:

quando as relações sociais se apresentam com fortes características autoritárias, concentradoras e mistificadas elas também se manifestam dessa forma na escola. Não se trata, evidentemente, de uma transposição mecânica, mas dialeticamente estabelecida pela correlação de forças existentes no corpo social do qual a escola é parte (apud DRABACH, 2013, p.101).

Portanto, a perspectiva da democratização não pode ser pensada apenas na garantia de existência e encerrada no interior da escola, mais *a priori* devemos transformar as relações sociais. A sociedade também precisa estar preparada para participar, compreender e ser incluída nas decisões ao ponto de se instituir uma política cultural emancipatória.

4.3.2 – O Projeto Pedagógico

Sabemos que o Projeto Pedagógico é uma determinação da LDB, a qual responsabiliza a escola de “elaborar, executar e avaliar” esse documento (Art. 12), e terá a finalidade de refletir sobre a intencionalidade educativa e as estratégias de ação dessa, cuja construção deverá ser mediante planejamento participativo. Para Veiga,

O projeto pedagógico, ao se constituir em processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia e permitindo relações horizontais no interior da escola (2004, p.38).

Logo, se constitui enquanto um instrumento que visa a auxiliar na democratização da gestão, além de estabelecer concepção de educação, de escola e de homem (VEIGA, 2009). Lima, Prado e Shimamoto (2011) destacam que o Projeto Político-Pedagógico de uma escola também tem a função de questionar e privilegia um processo de qualidade no aprendizado,

introduzindo o aluno no mundo do debate e da participação, aproximando-se da comunidade e trazendo-a para a discussão de temas vinculados à política, à economia, às violências, ao desemprego, às eleições (2011, p.08),

Assim sendo, para os autores, esse movimento faz a escola se articular ao contexto real e à dinâmica da sociedade.

Ao partirmos dessas ideias, percebemos que a elaboração de um PPP articulado a uma perspectiva de democratização da escola e, conseqüentemente, da gestão requer superação de formatos padronizados, centralizadores, instrumentais e formais que estão integrados à ideia de um Projeto Pedagógico, retirando-se, portanto, o caráter político e democrático dele. Um concreto Projeto Político-Pedagógico deve procurar estimular a coletividade e a socialização nas decisões, desde o processo de discussão e elaboração, até a divulgação e a efetivação das proposições contidas no documento.

Ao relacionarmos com o contexto das escolas investigadas, observamos que, em todas elas, há a existência do PP. Entretanto, o processo de elaboração apresentou semelhanças, pois, na maioria das escolas, o documento foi elaborado pela Coordenação Pedagógica, apenas a Escola D informou que o PP foi apresentado à comunidade escolar, em assembleia, conforme informou a gestora. Por essa razão, quando questionamos os conselheiros sobre a participação do CE na elaboração do PP, todos ratificaram a ausência da construção coletiva.

No tocante à Escola A, a gestora informou apenas que a escola possui o documento, mas, como não conseguimos realizar entrevista com os conselheiros, não foi possível confrontar as falas dos diferentes sujeitos e explorar o contexto de elaboração dos projetos anteriores.

A Escola C e a Escola D tiveram seus PP atualizados por suas respectivas coordenações pedagógicas, e esse movimento ocorreu devido à atuação da intervenção que essas escolas estavam submetidas e para sua regularização junto ao Conselho Municipal de Educação. O que chamou a atenção nas falas dos conselheiros foi o movimento aligeirado em que ocorreu a atualização, para atender a demanda da SEMEC, o que esteve presente nas falas do CE_EC 01 e CE_ED 01. Os demais destacaram que desconhecem ou não lembram do PP da escola em que trabalham, assim como sua atualização.

[O CE participou da elaboração do PPP?] Não, porque não efetivamente tá funcionando, então ele não participou. Não só por isso, mas também pela rapidez que tinha prazo pra entregar. Então foi feita uma força tarefa e, enfim, né, acabou sendo uma forma que precisava além do burocrático pra resolver aquela demanda. (CE_EC 01)

Pois é, eu desconheço, a atualização do mesmo, hoje, dos 5 anos que estou aqui desconheço o Projeto Político-Pedagógico, desconheço mais ainda a atualização do mesmo. (CE_EC 02)

Coube a atualização do PPP da escola somente as coordenadoras. Elas se desmembraram entre si pra atualizar o PPP da escola, por que a secretaria também tava exigindo por que a escola tava com a regularização dos cursos pendentes e pra regularizar os cursos e a escola ter aval da secretaria pra poder pro funcionamento tem que atualizar o PPP então elas correram às pressas pra fazer atualização. (CE_ED 01)

Não me lembro disso, não me lembro. (CE_ED 02)

É possível inferir que a atualização do PP dessas duas unidades escolares esteve articulada principalmente em se ajustar a questões legais e não foi incentivada a participação dos sujeitos que compõem a escola. Vale destacar que, no caso da Escola C, apesar de já haver PP, ele estava desatualizado há muitos anos, e a versão primeira desse documento foi escrita por uma professora que estava na escola e acabara de concluir o mestrado. Já na Escola D, por estarem recentes lá, os entrevistados não souberam informar como se deu o processo de elaboração do projeto, anteriormente.

Já quanto à Escola B, identificamos conflito nas falas dos conselheiros, pois o CE_EB 01 destacou que o PP foi realizado com a participação do Conselho Escolar, da coordenação pedagógica e dos técnicos na escola, ao passo que o CE_EB 02 mencionou que a atualização ocorreu essencialmente pela coordenação pedagógica, como evidenciam os trechos a seguir:

Sim. Toda a formação, toda a formação do projeto nós participamos, tudo, na organização, até porque quando eu cheguei aqui a escola ainda estava em processo de regulamentação. Aí o Conselho passou a organizar junto com a coordenação pedagógica, junto com os técnicos. (CE_EB 01)

Basicamente coordenadores, os professores colaboraram atualizando seus projetos na escola, os alunos não porque só tínhamos pequenos. (CE_EB 02)

Logo, as falas de cada um dos conselheiros nos remetem para um contexto na elaboração do Projeto Pedagógico. Se considerarmos a ponderação do CE_EB 01, é possível inferir que essa escola envolveu mais sujeitos na elaboração que as demais escolas analisadas. Em contrapartida, se considerarmos o posicionamento do CE_EB

02, então percebemos nessa também o movimento de centralizar a atualização do PP à coordenação pedagógica. Em qualquer um dos casos, a elaboração do documento também foi para dar andamento no processo de regulamentação dessa unidade e atender um requisito tecno-burocrático.

Para Veiga (2009), o Projeto Político-Pedagógico assume (ou deveria assumir) um compromisso coletivo mediante processo de decisão participativo. Considerando essa ideia, observamos que a perspectiva da participação coletiva é restringida à coordenação pedagógica na maioria das escolas e contribui para manutenção de autoritarismos e centralizações nas decisões, o que, portanto, evidencia a persistência de um desafio histórico da gestão escolar.

Se considerarmos a importância do Plano de Ações Articuladas de Belém na mediação para adoção de posturas e práticas sociais participativas para esse indicador, é possível perceber um distanciamento das proposições desse plano nas escolas investigadas. Ao confrontarmos ações, subações e estratégias do PAR com a situação identificada nas escolas no que tange ao PP, podemos inferir que essas ficaram apenas no papel, guardado na SEMEC.

No Capítulo 3 (tópico 3.3, item c), apresentamos as ações, subações e estratégias geradas para esse indicador, as quais estavam direcionadas em: possibilitar a participação da comunidade escolar no PP das escolas e assessorar as unidades que não possuísem o documento (PAR 2007-2010); já no PAR 2011-2014, o foco foi no acompanhamento da revisão do PP e no estímulo à implantação do planejamento estratégico por via do PDE Escola.

Apesar de, nas três escolas supracitadas, ter havido a atualização do PP e a SEMEC ter acompanhado o processo (no momento das intervenções) em duas dessas, não houve fomento por parte da Comissão de Intervenção à participação coletiva dos diferentes sujeitos que compõem o contexto escolar. Além disso, as quatro escolas não realizaram nos últimos anos o preenchimento do sistema eletrônico do PDE Escola.

No que tange aos preceitos democráticos articulados ao processo de elaboração dos Projetos Pedagógicos, esses seguiram os movimentos dos demais indicadores. É possível identificar uma participação restrita, autoritária e instrumental na elaboração desse documento, focada principalmente a atender requisitos formais de regularização. A autonomia da escola se configurou nessa dinâmica de forma decretada, reduzida a uma obrigação, e não esteve direcionada à descentralização

das decisões. Logo, mantiveram-se práticas centralizadoras e não se permitiu a socialização do poder nas decisões indispensáveis e inerentes ao PP.

Vale retomarmos a perspectiva de Veiga (2009), ao afirmar que o Projeto Político-Pedagógico requer definir concepção de educação, de homem e de escola e suas relações com a sociedade e delimitar a atuação de uma determinada unidade escolar para promover a cidadania, a preparação para o trabalho e a conscientização crítica. Nessa direção, é possível inferir que, nas três escolas da rede municipal de Belém, as definições e a delimitação tão importantes para a democratização da gestão e a própria construção da identidade educativa de uma comunidade local foram decididas unilateralmente.

Se reiterarmos as proposições de Freire e Shon (1986), podemos inferir ainda que não houve o empoderamento das populações locais do entorno das escolas analisadas ou, em outras palavras, o PP, enquanto instrumento considerado democrático, não foi uma requisição da comunidade local, e ainda se manteve a articulação política do consenso e da coerção de instâncias hierarquizadas, sob o advento da vontade da maioria.

Numa perspectiva de gestão democrática radical, que se inicia e se fundamenta na socialização do poder, na busca da igualdade e do desenvolvimento de todos, portanto, afinada com um ideário democrático socialista, a escola pública ainda requer superar desafios históricos que, concretamente, apesar de haver ampliação sobre a importância dos instrumentos democráticos, não coadunam tal perspectiva, mas distanciam-se, e prevalecem lógicas formais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprofundamento teórico e analítico realizado ao longo deste texto demonstrou que a temática proposta nesta investigação necessita ser complementada com outras pesquisas, pois é evidente a complexidade da discussão e inevitabilidade a articulação, inclusive, com outras áreas do conhecimento, uma vez que extrapola os limites da educação. Diante disso, esta seção, de modo algum, tem a finalidade de concluir uma ideia ou chegar ao final de uma incursão investigativa.

No entanto, alguns pontos precisam ser retomados, tais como: os objetivos propostos para essa pesquisa, uma síntese analítica acerca da hipótese apontada, bem como os limites da investigação e os elementos que requerem aprofundamento para ampliarmos a totalidade do fenômeno que buscamos desvelar e que precisam ser explorados ou ser pontos de partida para outros estudos, uma vez que consideramos que o conhecimento é processual e, por essa razão, traz consigo o inacabamento.

Esta pesquisa investigou se as ações e as estratégias adotadas no Plano de Ações Articuladas – PAR (de 2007-2010 e 2011-2014) contribuem para a gestão democrática nas escolas municipais de Belém/PA, a partir da análise dos indicadores: Critérios para eleição de direção escolar, existência e funcionamento dos Conselhos Escolares e existência e participação na elaboração do Projeto Pedagógico, confrontando com a realidade concreta de quatro unidades escolares.

O estudo apontou que a gestão educacional que vem sendo adotada nas últimas décadas tem se constituindo na junção de vários modelos, haja vista que foi possível identificar elementos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais que se articulam nas práticas sociais desenvolvidas em toda estrutura hierárquica do sistema de educação brasileira, apesar de a reforma do aparelho estatal de 1995 ter defendido o modelo gerencial como forma de superar a ineficiência e a ineficácia dos seus antecessores.

É importante ressaltar que a lógica gerencial, defendida nos discursos hegemônicos internacionalmente, em essência, não coaduna com o princípio de gestão democrática que vinha sendo debatido desde a década de 1980 e que foi aprovado na Constituição Federal de 1988, cujas premissas conflitam com os interesses de uma sociedade capitalista, que a adotou e modificou-a, reduzindo-a a um aspecto instrumental, consensual e formal. Contraditoriamente, a concepção de

democracia que a sociedade pressionava esteve relacionada à significativa e progressiva socialização do poder, o combate a práticas autoritárias e patriarcais que sempre marcaram a gestão pública brasileira.

Por essa razão, chamamos esse movimento reducionista e minimalista de gestão democrática (mediante retirada da sua subversividade e da concreta possibilidade de descentralizar poderes e compartilhar decisões), que a lógica capitalista paulatinamente vem consolidando, de fagocitose da gestão democrática, e desde a discussão do Capítulo 1 viemos adicionando elementos analíticos que corroboram a afirmação de que o capitalismo deu à democracia da atualidade um tom de inofencividade.

A existência de elementos como o diretor eleito pela comunidade escolar, o funcionamento do Conselho Escolar e o processo de elaboração do Projeto Pedagógico não coaduna com a democratização nas práticas de gestão das quatro escolas pesquisadas, o que evidencia que apenas a existência formal não garante o princípio da gestão democrática. Por essa razão, ao longo das discussões deste texto, demarcamos que uma perspectiva radical de democracia, que a nosso ver se articula e se efetivará com o ideário socialista, faz dos sujeitos sociais os atores principais, os formuladores e executores e não repetidores de uma lógica já existente.

Tal concepção, para a educação pública especificamente, se articula com a promoção de uma educação coletiva, participativa e colaborativa e não para fortalecer a subserviência. Busca, ainda, propiciar uma formação emancipatória, política, consciente, crítica e subversiva, que objetivamente se integre à defesa dos interesses populares. Visa romper com a opressão de uns sobre outros e superar a democracia econômica, política e social, resultando, inexoravelmente, na transformação social e na abolição de qualquer relação patrimonial, nepotista e totalitária.

Os elementos supracitados estão presentes em diversos estudos e teorias construídos historicamente, principalmente a partir do século XIX, que ficaram secundarizados a um princípio de gestão que não se preocupa com a efetividade democrática, mas com o cumprimento legal e formal de instrumentos que foram considerados democráticos e se constituíram numa obrigação, esvaziada dos preceitos da democracia: autonomia, participação e descentralização de poder.

O PAR, nessa perspectiva, constitutivo em sua essência pelo predomínio da lógica gerencial, vem se consolidando (uma vez que está em sua terceira versão) em um planejamento estratégico imposto. Um aspecto que chamou atenção foi o

esvaziamento ou a redução da autonomia do município, uma vez que as ações de sua política educacional são elaboradas e implementadas verticalmente, conforme as prioridades estabelecidas pelo governo federal, cabendo aos entes federados a subordinação em operacionalizar o cumprimento das demandas estabelecidas. Tal subordinação ganhou força dado o apoio financeiro prometido, o que vem parecendo configurar uma eficiente estratégia de conformação dos entes federados em relação à União.

É importante reiterarmos que a gestão democrática se fundamenta na permanente construção de práticas sociais, na continuidade de ações que incentivem e efetivem a participação coletiva, a autonomia para tomar decisões e a descentralização do poder. Entretanto, o PAR, além de estabelecer ações focalizadas em áreas pré-determinadas, o que, em uma estrutura técnica, articula os programas nacionais já existentes, desconsidera a materialização da autonomia e a descentralização.

Ademais, não se observou continuidade do PAR, principalmente na Área da Gestão Democrática, pois apresentou diferenças nas orientações dos indicadores nos dois planos que já se seguiram, ao retirar, por exemplo, Critérios para eleição de diretores e incluir na área Gestão de Pessoas. Assim, se contrapõe a uma variada literatura que considera as formas de provimento ao cargo de diretor como um ponto importante para mediar a democratização da gestão.

Compreendemos que o PAR incentiva a desconcentração das ações e não a descentralização de poder, o que de fato vem consolidar o esvaziamento da autonomia dos municípios em propor ações condizentes com sua realidade e resulta num enorme entrave para formulação e efetivação de uma política educacional que vise atender as especificidades do contexto municipal, imperando, assim, a lógica da dominação, que é uma das premissas do sistema capitalista. Ou seja, a premissa de melhorar a qualidade da educação, tão propalada nos discursos de defesa do PDE e que se caracteriza como a essência das estratégias e ações do PAR, de fato parece não se efetivar.

Cabe destacar que, em nossas análises nos documentos diagnósticos do PAR de Belém, considerando todos os indicadores da dimensão Gestão Educacional, identificamos que:

- ✓ Na maioria das vezes, as justificativas para recebimento da pontuação de um determinado indicador não atendem, respondem ou estão diretamente relacionadas com o indicador;
- ✓ As ações, as subações e as estratégias geradas no sistema eletrônico de preenchimento do PAR de Belém, ao serem comparadas com as de outros municípios paraenses, são idênticas mesmo apresentando pontuação e diagnósticos situacionais diferentes;
- ✓ As ações e subações geradas sob a competência de “assistência técnica do MEC”, estão vinculadas a programas e projetos já vigentes na política educacional. Os principais programas vinculados às ações são: Programa Mais educação, Programa Rádio Escola, Programa Pró-Conselho, Programa Escola de Gestores, Programa Nacional de Formação de Conselheiro Escolar, entre outros.

Acrescentamos que ao, identificarmos as pontuações recebidas nas duas versões do PAR para a Área Gestão Democrática, percebemos que muitos indicadores não constaram no diagnóstico do segundo PAR, e entre aqueles que constaram nos dois documentos e puderam ser comparados, vimos que não houve evolução na pontuação, mas a manutenção dessa.

Ao investigarmos sobre o processo de elaboração do PAR em Belém, a partir de entrevistas com técnicos da Secretaria de Educação – SEMEC, constatamos que esse momento foi limitado a uma equipe designada para isso. Além disso, no primeiro PAR, os técnicos não receberam formação para realizar diagnóstico e preenchimento do sistema, e, portanto, o primeiro documento apresentou falhas nas informações prestadas, assim como uma visão limitada acerca dos que participaram desse momento.

Outro aspecto suscitado que chamou a atenção foi quanto ao acompanhamento dos diferenciados contextos escolares, uma vez que as ações geradas são gerais para todas as unidades, mas não se pode desconsiderar as particularidades de cada uma. No entanto, até o término do PAR 2011-2014, ainda não havia, na SEMEC, um comitê de acompanhamento e nem relatório de monitoramento das ações. Portanto, não há qualquer controle entre o que está definido no plano e seu cumprimento. Vale acrescentar que tanto diretores quanto conselheiros escolares investigados, em sua maioria, desconhecem o PAR e as ações

geradas e não sabem relacioná-lo com a realidade das escolas em que estão inseridos.

Quando analisamos o contexto das escolas municipais de Belém, observamos que, das quatro unidades, algumas semelhanças aproximam-nas, mas cada uma possui especificidades no que tange aos instrumentos democráticos. Porém, de modo geral, houve distanciamento de uma gestão democrática radical, e, apesar disso, apenas uma escola evidenciou indícios de integração entre os diferentes sujeitos que compõem a comunidade escolar nas tomadas de decisões, conforme evidenciou as falas da gestora e dos conselheiros entrevistados – a Escola B.

No tocante às formas de provimento ao cargo de diretor, os técnicos da SEMEC destacaram que a grande maioria dos diretores da rede assumiu o cargo por meio de indicações políticas. No caso das escolas investigadas, identificamos que duas tiveram suas diretoras indicadas e duas tiveram diretoras eleitas que foram motivadas por aspectos clientelistas. No entanto, desde janeiro de 2017, todos os diretores da rede tiveram o mandato prorrogado, mas até o momento não houve eleição, apenas reorganização nas indicações políticas.

As práticas de gestão desenvolvidas nas escolas investigadas, a partir das diretoras entrevistadas, mostra uma forte tendência ao participacionismo ou uma gestão participativa orientada principalmente em envolver os sujeitos e compartilhar as responsabilidades em executar as ações determinadas pela secretaria de educação, e não em socializar poder e partilhar decisões, o que ocorre devido à falta de autonomia que as escolas vivenciam, em que não podem alterar inclusive o calendário escolar, demarcando, assim, uma forte centralização do poder na SEMEC, tendência ratificada nas vozes dos conselheiros escolares investigados.

As relações sociais existentes nas escolas se mostraram conflituosas, nas escolas onde a direção é indicação política (Escolas C e D), e essas assumem características essencialmente burocrata-administrativas. Na Escola B, observamos o prevailecimento de características assistenciais e indícios de participação coletiva. Já na Escola A, não pudemos confrontar as falas entre direção e conselheiros, pois a diretora não autorizou a entrevista, sob alegação de que a escola não estava recebendo recursos e o Conselho Escolar não funcionava efetivamente, apesar de existir tal composição.

A partir das entrevistas com as diretoras, foi evidenciado que todas possuem experiência na gestão escolar, mas consideramos urgente a necessidade de rediscutir

e problematizar a essência de gestão democrática sob outro prisma, o da subversividade, uma vez que vimos que as entrevistadas estão alinhadas com a discussão teórica sobre gestão participativa, ao cooperativismo, e compreendem os limites de sua atuação à lógica gerencial na busca por resultados e os limites na autonomia para conduzir suas gestões.

Outro ponto conflituoso se encontra na relação entre gestão e Conselhos Escolares, e, mesmo existindo nas quatro unidades, todas limitaram o seu funcionamento a recebimento de recursos federais e à necessidade de regularização institucional junto ao Conselho Municipal de Educação – CME. A fala dos conselheiros escolares esteve direcionada à ausência de uma melhor articulação com os diretores, como o caso das Escolas C e D. No caso da Escola B, os entrevistados apontaram para um conselho bastante atuante e participativo, que, desde 2016, teve algumas saídas de membros, mas os remanescentes estão buscando mobilizar a comunidade para preencher as vagas.

Um aspecto evidenciado na fala de diretoras e conselheiros diz respeito à participação coletiva e ao envolvimento da comunidade escolar, que, segundo eles, é um dos principais desafios a serem superados. Nessa direção, vale mencionar a Escola D, que, por várias vezes, marcou reunião do CE, mas essas não aconteceram porque os membros não apareceram.

Ao confrontarmos as ações estabelecidas no documento do PAR de Belém, identificamos um distanciamento na execução dessas. Das ações e estratégias previstas, apenas as reuniões para auxiliar os conselheiros na prestação de contas é o que têm sido promovidas pela SEMEC. Todos os conselheiros mencionaram que não passaram por cursos de formação de conselheiros e, em alguns casos, os membros são servidores efetivos recentes na rede, os quais não possuem experiência na função.

Vale acrescentar, ainda, que todos os entrevistados possuem graduação em Pedagogia (exceto um que está com o curso em andamento), e desses, três possuem Mestrado em Educação. Tal fato nos leva a análise sobre as condições objetivas para desempenhar a função de conselheiro, haja vista que esses servidores acumulam atividades, já que a SEMEC e a escola não estimulam o fortalecimento desse espaço de democratização. Alguns sujeitos (principalmente os docentes) apontaram a dificuldade em conseguir realizar as atividades sem liberação e trabalhando dois turnos.

Em síntese, os Conselhos Escolares existem, na maioria das escolas, como citaram os técnicos da SEMEC entrevistados, em contrapartida, a funcionalidade e a atuação desses não atendem sequer às expectativas de uma lógica participacionista, tampouco democrática. Os conselhos das escolas investigadas, especificamente, estão distanciados da perspectiva de descentralizar poder e partilhar decisões, estando afinados ao atendimento de um requisito considerado obrigatório para fins regulamentares e recebimento de recursos (que como vimos na discussão do Capítulo 4, não foi determinante para isso, uma vez que há outros elementos que interferem no recebimento).

Ao compararmos ações, subações e estratégias apontadas no PAR para o funcionamento dos Conselhos Escolares com a situação concreta evidenciada nas escolas investigadas, constatou-se que as mesmas não ocorreram em sua totalidade. Das quatro ações geradas, apenas reuniões com conselheiros ocorrem de tempos em tempos, mas se reduz a auxiliar na prestação de contas dos conselhos, logo, há centralidade em focar na função fiscalizadora desses.

No que tange à existência e à elaboração do Projeto Pedagógico, identificamos que, nas quatro escolas, existem os documentos e foram atualizados recentemente. Entretanto, o processo de elaboração e atualização se reduziu à atuação da coordenação pedagógica e também esteve relacionado à regulamentação da escola junto ao CME. Nas Escolas C e D, a atualização ocorreu mediante pressão da Comissão de Intervenção, que estava acompanhando-as e pressionando para o aligeiramento no processo, que, segundo os conselheiros, fez com que se limitasse a coordenação da escola.

Quando confrontamos as ações, as subações e as estratégias contidas nos PARs de Belém para esse indicador, percebemos que as mesmas também não foram atendidas, uma vez que se indicou a necessidade de estímulo à participação da comunidade escolar na elaboração, tal fato não ocorreu nas escolas investigadas. Quanto à ação que visava incentivar as escolas a realizar o planejamento estratégico por meio do PDE Escola, observamos que as quatro escolas não possuem esse planejamento.

Vimos que há duas formas de provimento ao cargo de diretor, mas, apesar de as escolas possuírem Conselhos Escolares e Projetos Pedagógicos, por inferência, induz-se a ideia de que fortaleceram a autonomia, a participação, e descentralizou-se o poder, já que houve crescimento numérico de unidades escolares com esses

instrumentos. Entretanto, é uma realidade esvaziada de conteúdo subversivo, que outrora permeou a perspectiva de democracia, e reforça uma dominação pelo consenso, em que se buscam espaços e posições para a direção político-ideológica de manter-se no poder, características típicas de uma guerra de posição (GRAMSCI, 2010).

Na busca por caracterizar a gestão escolar a partir da situação evidenciada nas quatro escolas aqui apresentadas, percebemos o prevalecimento de dois modelos principalmente: a) o gerencial – destacado na ênfase da competência técnica na forma de provimento à direção escolar, em que a eleição direta fica secundarizada; a busca por estabelecer parcerias e aproximar a família ao contexto escolar, especialmente para executar tarefas que trarão benefícios para a escola e o reforço à função fiscal dos Conselhos Escolares; b) o patrimonial – persistência de práticas autocráticas e forte centralização de poder de decisão em toda a hierarquia existente na estrutura organizacional do sistema de educação; priorização de indicação política dos diretores escolares; indícios de clientelismo político nas motivações para se candidatar às eleições diretas; e limitada autonomia para gerir as ações da escola.

Diante do exposto, retomamos a hipótese formulada inicialmente para o fenômeno que nos propomos a investigar, que se confirmou, haja vista que práticas impostas tanto pelas orientações nas ações do PAR a serem desenvolvidas, quanto nas relações entre escola e Secretaria de Educação, não estimularam e/ou fomentaram democratização da gestão escolar. Primeiro, porque isso requer construção diária, cultura de participação, envolvimento, autonomia para tomada de decisão e socialização de poder, e nem as ações do plano e nem da SEMEC permitiram tal perspectiva, mas acima de tudo conceberam (e concebem) as escolas como executoras das ações determinadas verticalmente. Segundo, as ações estabelecidas no PAR, de fato, estão alinhadas a fortalecer a lógica gerencial, priorizando ações técnicas e formais que não se coadunam com a prática de democratização, que, inevitavelmente, requer que os preceitos democráticos não estejam subjugados a outros interesses que não o da vontade da maioria.

Os dados evidenciam que a gestão democrática, sob a lógica historicamente construída de cunho subversivo visando à distribuição do poder, não se efetiva nas escolas públicas investigadas, pois a forma como vem sendo pensada e materializada desconstrói a sua historicidade e possibilita uma confusão generalizada sobre a real essência da democracia, permitindo uma variedade de tipologias de gestão

democrática, em que sempre há um tipo conveniente para os diferentes contextos e modelos de gestão educacional.

A confusão conceitual na adoção do termo gestão democrática se constituiu, portanto, no principal mecanismo para a sociedade capitalista fagocitar a subversividade da democracia, transformando-a num princípio que não considera a vontade da maioria, mas contribui para a manutenção das características mais elementares do capitalismo, a desigualdade e a exclusão.

É importante, nesse ponto, retomarmos a perspectiva de gestão compartilhada que alguns autores adotam [como Lima, Prado & Shimamoto (2011)] ou gestão participativa [destacada por Luck (2002)], que em essência estão próximas nos fins e objetivos da gestão escolar e educacional que vem se efetivando, cabendo a cada um adotar tal posição sobre o termo que utilizar.

Apesar da luta dos movimentos sociais para inclusão do termo “gestão democrática” no texto da Constituição Federal de 1988, concretamente, o que essa pesquisa e outras já realizadas comprovam é a existência, em alguns casos, de uma gestão compartilhada ou participativa. Essa análise, a nosso ver, se constitui em um limite desta pesquisa, uma vez que centrou sua investigação em um elemento da política educacional, e a discussão supracitada requer ampliar o horizonte investigativo, o que poderia servir de ponto de partida para outros estudos, que se debrucem inclusive em explorar e demarcar as diferenças conceituais e ideológicas acerca das perspectivas apontadas anteriormente.

Sabemos que cada escola possui sua particularidade, uma determinada conjuntura que influencia diretamente nos delineamentos e nas práticas de gestão. Neste trabalho, focamos a discussão em três indicadores. Entretanto, no PAR, a dimensão da Gestão Educacional (ou mesmo a Área Gestão Democrática) possui outros indicadores que também podem ser articulados à discussão aqui desenvolvida e ampliar o conhecimento acerca da realidade do município de Belém. Acrescentamos ainda que investigamos quatro das 72 escolas da rede, portanto, muitas especificidades carecem ser desveladas.

Nos limites desta investigação, e considerando os objetivos propostos e o tempo para execução e desenvolvimento dessa, alguns aspectos suscitados ao longo do percurso merecem ser mais explorados, tais como: as relações de poder existentes na escola pública, que assumem nuances conforme as relações sociais de uma determinada comunidade local e que continuam pouco alteradas. Essa necessidade

se justifica pela persistência histórica de práticas autoritárias, burocráticas, patriarcais, e ousamos dizer que precisam ser articuladas com outros campos do conhecimento (filosófico, sociológico e/ou psicológico), pois extravasam os limites do campo da educação.

Outro aspecto que requer mais investigações é quanto aos enlaces que interferem na participação social, que precisam ser mais explorados, pois aqui neste trabalho ficou evidente o processo de conformação e consenso passivo existente no interior das escolas, que podem ser relacionados com a pouca difusão na compreensão de uma democracia que se contrapõem aos objetivos capitalistas. É necessário retomarmos o debate acerca da apropriação da população, das classes subalternas aos centros de decisão, e a mediação para isso é ampliarmos a participação social, de cunho subversivo e crítico.

As reações conflituosas existentes entre Secretaria de Educação e unidades escolares é um ponto que precisa ser problematizado, pois, apesar de focarmos nossa atenção na relação dessas mediadas pelo PAR, a lógica autoritária e verticalizada identificada nas falas dos entrevistados pode ser aprofundada se se quer uma perspectiva de gestão em um nível minimalista de participação. É consenso que práticas autoritárias divergem e se distanciam de participação e envolvimento coletivo.

A existência do diretor eleito e Conselhos Escolares nas unidades de educação infantil – UEIs foi demanda potencial apontada no PAR. Entretanto, até o presente momento, não há nenhum desses elementos. Como esta pesquisa centrou sua análise nas escolas de ensino fundamental, é interessante que outros estudos aprofundem a discussão acerca dessas, principalmente devido à parceria público-privada existente entre SEMEC e organizações sociais no oferecimento da educação infantil na rede municipal, pois precisa ser desvelado se essa relação se constitui em entrave para a existência de um CE e de uma direção eleita.

Outro aspecto que não aprofundamos neste texto e que carece ser problematizado é quanto à priorização dada à função dos Conselhos Escolares enquanto unidades executoras e as contradições existentes em assumir essa condição, bem como às interferências na dinâmica escolar e sua relação com a participação coletiva e a possibilidade de controle social visando à democratização da gestão escolar.

Apesar das limitações desta investigação, e considerando as produções acadêmicas existentes (4 dissertações e uma tese), apontadas na introdução deste

trabalho, é válido destacar que a fragilidade no processo de democratização da gestão, a centralização nas tomadas de decisões e práticas autoritárias foram evidenciadas em todas as produções, inclusive em nossa pesquisa, sem deixar de destacar que as pesquisas foram mediadas por categorias, aspectos e particularidades diferenciadas.

Um ponto comum identificado na maioria desses estudos levantados é a concepção dos autores em considerar a coexistência de um modelo híbrido de gestão (gerencial e democrática). Nas análises empreendidas nesta tese, adotamos um outro aspecto para problematizar o princípio da gestão democrática na gestão escolar, que se centrou em não conceber um hibridismo entre um modelo administrativo e um parâmetro de princípio constitucional, mas de partir da incompatibilidade entre os mesmos. Além disso, reiteramos que nas escolas municipais de Belém, evidenciamos a coexistência de dois modelos administrativos: o patrimonial e o gerencial.

Para finalizarmos, é interessante retomarmos a epígrafe deste trabalho, pois ao leitor pode parecer que há presente nessas muitas laudas uma tendência pessimista ou niilista de democratização da gestão escolar pública, e de fato há porque acreditamos que a sociedade capitalista tem se apropriado de um ideário democrático e sequer acredita nas proposições. No entanto, o que nos motivou a seguir a orientação ideológica de democracia socialista se constituiu no catalizador de um otimismo de vontade em extrapolar as limitações, os entraves, os minimalismos que se convencionou defender e se materializar nas últimas décadas.

Para tanto, optamos por atrair concretamente a atenção da realidade das escolas do município de Belém, como de fato é, evidenciando um contexto costumeiro para quem está submerso diariamente na busca por oferecer uma educação pública de qualidade, e, sem o necessário desvelamento do fenômeno, continuaremos no pessimismo de inteligência.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. **A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e propostas de Aperfeiçoamento**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: Revista de Administração Pública, edição especial comemorativa. Rio de Janeiro. 2007. p.67-86.

ADUSP, Associação dos Docentes da USP. **Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira**. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/index.php/defesa-do-ensino-publico/241-pne/proposta-da-sociedade-brasileira/1247-pne>. Acesso em 29 mai 2017.

ALVES, Laura Maria Silva Araújo. Linguagem, dialogismo e polifonia: as vozes bakhtinianas. In: CORRÊA, Paulo S. de A. (Org.). **A educação, o currículo e a formação de professores**. Belém: EDUFPA, 2006. p.245-264.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1988. p.107-203.

AMARAL, M. C. S. **A Gestão em Questão: da (des)construção à (re)construção**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2007.

ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. **Pós neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1995.

ARAÚJO, Gilda. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p.749-768, jul.set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/06.pdf>. Acesso em: 19 abr 2017.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Mitos da descentralização – mais democracia e eficiências nas políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acesso em: 19 abr 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 29 mai 2017.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razão, princípios e programas. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>. Acesso em: 10 jul 2014 (a).

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 jul 2014 (b).

_____. **Lei nº 9.394, de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as leis e diretrizes nacionais para a educação brasileira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 jan 2017.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 mar 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar 2014.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol.26, n.92, p.725-751, out. 2005.

_____. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. In: **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 17, núm. 2, 2004, p.49-83. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/374/37417203.pdf>. Acesso em: 19 abr 2017.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996. Disponível em: <http://www.geocities.ws/angesou/barroso.pdf>. Acesso em: 20 mai 2014.

BELÉM. Lei Ordinária N.º 6558, 04 de outubro de 1968. **Cria a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), institui o Plano Municipal de Educação e a Campanha Municipal de Alfabetização, e dá outras providências**. Belém-Pa, 1968.

_____. Lei 7722/94 | Lei nº 7722 de 07 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação**. Belém-Pa, 1994.

BOLLMAN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v.31, n.112, p.657-676, jul.-set. 2010. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf>. Acesso em: 17 abr 2017.

CABRAL NETO, Antonio; CASTRO, Alda Maria D. A.de. **Gestão escolar em instituições de ensino médio**: entre a gestão democrática e a gerencial. 2011. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

CAMARGO, Maria Dayse H.; FARIAS, Laurimar de M.; NOVAIS, Valeria S. de M. O Plano de Ações Articuladas em municípios paraenses: Incursões sobre a gestão Educacional. In: **Anais da 1ª Reunião Científica da Anped Norte**. 2016. Disponível em: http://www.ppgedufpa.com.br/anpednorte/ANAIS_ANPED_NORTE_compressed.pdf. Acesso em: 19 abr 2017.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p.69-94.

CALAZANS, Maria Julieta. Planejamento da educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia, CALAZANS, M. Julieta C. e GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CASTRO, Alda Maria D. A. TERTO, Daniela C. BARBOSA, Maria Wanessa. A Nova Gestão Pública e os desdobramentos para os planos e programas governamentais. In: CASTRO, Alda Maria D. A.; CHAVES, Vera L. J.; SILVA, Marcelo Soares P. da. **Plano de Ações Articuladas**: propostas, cenários e desafios. Campinas/SP: Mercado das Letras, 2016.

CASTRO, Jorge Abrahão de e DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da Educação Pública no Brasil: Trajetória dos Gestos e das Matrículas. In: **Textos para Discussão**, nº 1352, 2008. Ipea, pp. 1-33. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4610. Acesso em: 19 abr 2017.

CHAVES, Vera L. J. et al. Gestão da educação: uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas-PAR. 2014. In: **Anais do IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Disponível em:

http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/VeraLuciaJacobChaves_GT1_integral.pdf. Acesso em: 30 mar 2015.

CAMINI, Lucia. **A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. UFRGS, 2009.

CAPES. **Banco de Teses e Dissertações**. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#!/>. Acesso em: 15 abr 2017.

CEZAR, Maria Aparecida R. de S. **O Plano de Ações Articuladas no processo de definição e execução de políticas educacionais no âmbito do município: um estudo de caso em Serrinha/BA**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia. Programa de pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Salvador, 2015.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; _____ (Orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). 2010, Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**; Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2009.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal**. 1979. Disponível em: Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1979/mes/democracia.htm>. Acesso em: 21 fev 2016.

_____. Carlos Nelson. **A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas no Brasil de hoje**. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (Orgs.). Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Democracia: um conceito em disputa**. 2008. Disponível em: http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/democracia_um_conceito_em_disputa.pdf. Acesso em: 25 mai 2016.

_____. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de et al. **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

CURY, Carlos Jamil. Os princípios da gestão democrática. In: BRASIL. **Gestão Democrática da Educação**. Boletim 19. Brasília: MEC, 2005. p.14-20.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. In: **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n.1, p.13-51, 1996.

DASSO JUNIOR, Aragon. **“Nova Gestão Pública” (NGP)**: a teoria de administração pública do estado ultraliberal. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 19 abr 2017.

DIÁRIO DO PARÁ. **Pará tem o pior Ideb de todo o país**. Disponível em: <http://www.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-300544-.html>. Acesso em: 06 nov 2014.

DOURADO, Luis Fernandes. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. In: **Jornal de Políticas Educacionais**. n° 16; jul-dez de 2014; pg.03–11. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n16_1.pdf. Acesso em: 30 mai 2016.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. In: **Educação e sociedade**, vol.31 no.112. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003. Acesso em: 30 mai 2017.

_____. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2013, 252p.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

FREIRE, P. **A educação na cidade**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2006

FREIRE, Paulo; SHON, Ira. **Medo e Ousadia**: o cotidiano de professor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GADOTTI, Moacir. Dimensão Política do Projeto Pedagógico da Escola. In: **Revista Abc Educativo**, 4, n° 24 Maio 2003. Disponível em:

portal.iadebrasil.com.br/pos/biblioteca/.../22%20Projeto%20Político%20Gadotti.pdf. Acesso em 20 fev 2017.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GANDINI, Raquel P. C.; RISCAL, Sandra A. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2002. p.39-58.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização. In: BELLO, Donald; CALDERON, Adolfo (Orgs.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p.97-114.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2000.

GOULART, Flavio. **Poder Deliberativo, Paridade, Autonomia Dilemas da Participação Social em Saúde no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://www.idisa.org.br/img/File/DILEMASDAPARTICIPACAOSOCIAL.pdf>. Acesso em: 17 abr 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 2001.

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

HELO, Liane Bernardi. **Implicações do Plano de Ações Articuladas na Democratização da Gestão da Educação**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre. 2016. 252p.

HORA, Dinair. L. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da gestão colegiada**. 1ª ed. 1994, 9ª ed., Campinas: Papirus, 2002.

INEP. **IDEB – Resultados e Metas**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2290869>. Acesso em: 06 nov 2014.

KRAWCZYK, Nora. O PDE: novo modo de regulação estatal? In: **Revista Caderno de Pesquisa**, n. 135, outubro 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIBÂNEO, José Carlos. Princípios e características da gestão escolar participativa. In: _____. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, Antônio Bosco de. Adeus a gestão (escolar) democracia. In: **Revista Arquivo Brasileiro de Educação**. Belo Horizonte, v.1, n.1, p.27-50, 2013.

LIMA, Antônio Bosco de; PRADO; Jeovandir Campos de; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: **ANPAE, Simpósio**, 2011. Anais eletrônicos. Disponível em: <http://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0069.pdf>. Acesso em: 13/10/2015.

LIMA, Katia. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã. 2007(a).

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo. Cortez, 2003 (b).

LIMANA, Amir. **O Processo de Descentralização Política–Administrativa no Brasil**. 1999. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-21.htm>. Acesso em: 19 abr 2017.

LUCK, Helena et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MARTINS, Ângela Maria. Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.115, março/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a09n115.pdf>. Acesso em: 19 abr 2017.

_____. **Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática**. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Unicamp. Campinas, 2001.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Fredrich. **O Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MEC. **Plano de Ações Articuladas**. Guia Prático de Ações para Municípios. MEC: Brasília, 2011.

_____. **Guia prático do prefeito e do secretário municipal de educação.** MEC: Brasília, 2009.

MELLO, Guiomar N. **Cidadania e competitividade:** desafios educacionais do terceiro milênio. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Valeria S. **A pós-graduação lato sensu da UFPA no contexto da mercantilização da educação superior.** Dissertação (Mestrado). Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém. 2013.

NETTO, José Paul; BRAZ, Marcelo. **Introdução a economia política:** uma análise crítica. São Paulo: Cortez, 2010.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola:** uma construção possível. 5.ed. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

NOGUEIRA, Heryka da C. **O Plano de Ações Articuladas (Par) e suas implicações para a Gestão da Educação na rede municipal de educação de Santana/AP.** Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém. 2016.

NOVAES, Ivan Luis. FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE** – v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, João F. MORAES, Karine. DOURADO, Luiz F. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação.** S/D. Disponível em: http://escoladegestores.mec.gov.br/texto2_1. Acesso em: 20 nov 2015.

ORSO, Paulino José. A educação na sociedade de classes: possibilidades e limites. In: ORSO, Paulino J. GONÇALVES, Sebastião. MATTOS, Valci Maria. **Educação e luta de classes.** São Paulo: Expressão Popular. 2013, p.49-64.

PÁDUA, Elisabete M. Marchesine de. **Metodologia da Pesquisa:** abordagem teórico-prática. 6.ed. Campinas: Papyrus, 2000.

PARO, Vitor. A utopia da gestão democrática. In: **Cadernos de Pesquisa.** Nº 60, 1987. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/921.pdf>. Acesso em: 19 abr 2017.

_____. **Administração:** introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Eleição de Diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. FERRETTI, Celso João et al (Orgs.). **Trabalho, formação e currículo**: para onde vai a escola. São Paulo, Xamã, 1999. p.101-120. Disponível em www.edilson santos.pro.br/textos/paremderepararparaostrabalho.doc. Acesso em: 19 abr 2017.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1996.

PEREIRA, Gildeci Santos. **Plano de Ações Articuladas (Par)**: implicações na democratização da Gestão da Educação da rede de ensino municipal de Marabá/PA. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém. 2016.

PÉREZ, Jesús Ignacio. La crisis política del estado con quiebra de la legitimidad democrática em América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, enero/abr. 1994. Disponível em: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>. Acesso em: 19 jan 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Municipal de Belém 2015-2025**. Disponível em: <http://www.agenciabelem.com.br/multimidiaSGN/anexo/08.04.2015/a113756d8de146b69662e091dda888f1.pdf>. Acesso em: 05 jan 2017.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. p.13-85.

RIBEIRO, José. Querino. Introdução a administração escolar. In: **Administração Escolar**: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador: ANPAE, p.18-40, 1968.

SALES, Ivandro. **Os desafios da gestão democrática da sociedade** (Em diálogo com Gramsci) Tese (Doutorado em Serviço Social – UFPE) 2003.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANFELICE, José Luís. Dialética e pesquisa em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Org.). **Marxismo e educação**: debates contemporâneos. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR, 2005. p.69-94.

SANTOS, Terezinha F. A. M. dos. A construção da gestão democrática em unidades escolares e o novo tempo para o capital. In: **Revista Educação e Políticas em**

Debates, vol. 1, nº 1, jan-jun 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17379>. Acesso em 19 abr 2017.

SANTOS, Terezinha. F. A. M. Gestor da escola pública: líder educador ou delegado da ordem?. In: **Ver a Educação** (UFPA), Belém, v. 7, n.1, 2, p.125-144, 2001.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. In: **Educação & Sociedade** - CEDES, Campinas, v. 28, n.100, p.1.231-1.255, 2007.

SAYAGO, Doris. A. V. **A invenção burocrática da participação**: discursos e práticas no Ceará. Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. A pesquisa em educação: a abordagem crítico-dialética e suas implicações na formação do educador. In: RAITZ, Tânia Regina; FERREIRA, Valéria Silva; GUERRA, Antônio Fernando (Orgs.). **Ética e metodologia**: pesquisa na educação. Itajaí: Editora Univale: Editora Maria do Cais, 2007. p.120-134.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Celia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Coleção “O que você precisa saber sobre...”. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Maria Abadia da; BRAGA, Marcus Vinicius de A. Controle Social em Educação Básica Pública. In: **Jornal de Políticas Educacionais**. nº 8. Julho–dezembro de 2010, p.91-97. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n8_9.pdf. Acesso em: 19 abr 2017.

SILVA, Maria Abadia. **Conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC. 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 19 abr 2017.

SILVA, Sidney. Democracia, Estado e educação: uma contraposição entre tendências. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – RBP/AE/ Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Ed. Maria Beatriz Luce – Porto Alegre ANPAE, vol 26, nº 1. p.1- 208, jan/abril, 2010.

SIMÕES, Gabriel Lima; SIMÕES, Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: **Anais do XV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 abr 2017.

SOUSA, Bartolomeu J.R. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?** Disponível em: Acesso em: 10 set. 2015.

SOUZA, Raimundo. **O Plano de Ações Articuladas e a Gestão Educacional do município de Altamira-Pará.** Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém. 2015.

SOUZA, Angelo Ricardo de. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação. São Paulo, 2007.

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança, Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? In: **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002.

VAZQUES, Adolfo Sanchez. **O valor do socialismo.** São Paulo: Expressão popular. 2010.

XAVIER, Gabriela Costa; XAVIER, Camila Costa. O federalismo: conceito e características. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 129, out 2014. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/diretoria@ambito-juridico.com.br?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15286&revista_caderno=26. Acesso em abr 2017.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Capitalismo e Democracia. In: CLACSO. **A teoria marxista hoje.** Problemas e perspectivas. 2007. Disponível em: <http://docs11.minhateca.com.br/718767325,BR,0,0,WOOD,-Ellen-Melksins.-Capitalismo-e-democracia.pdf>. Acesso em 19 abr 2017.

APÊNDICES

Apêndice 1

Quadro Comparativo das áreas e indicadores da dimensão Gestão Educacional nos PAR 2007/2010 e 2011/2014

PAR 2007/2010		PAR 2011/2014	
ÁREA	INDICADORES	ÁREA	INDICADORES
Gestão democrática <i>(nove indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de Conselhos Escolares - Existência, composição e atuação do CME - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE - Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE - Critérios para escolha da Direção Escolar - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE - Plano de Carreira para o Magistério - Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação - Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar 	Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas ensino <i>(sete indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Existência, acompanhamento e avaliação do PME; - Existência, competência e composição e atuação do CME; - Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares; - Existência do PPP nas escolas e grau de participação dos professores e do conselho Escolar em sua elaboração; - Composição e atuação do Conselho do FUNDEB; - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso
Desenvolvimento da educação básica <i>(três indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos - Existência de atividade no contraturno - Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC 	Gestão de pessoas <i>(nove indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro de servidores na SME - Critérios para a escolha da direção escolar - Presença de supervisores ou coordenadores pedagógicos nas escolas - Quadro de professores - Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação - Plano de carreira para o magistério - Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar - Piso salarial nacional do professor - Existência de professores para o exercício na função docente para o AEE complementar ao ensino regular
Comunicação com a sociedade <i>(quatro indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário - Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares - Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas - Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar 	Conhecimento e utilização de informações <i>(seis indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino - Conhecimento da situação das escolas da rede - Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos - Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família - Existência do monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada na Escola. - Formas de registro da frequência
Suficiência e estabilidade da equipe escolar <i>(dois indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Quantidade de professores suficiente - Cálculo anual/ semestral do número de mudanças e substituições de professores 	Gestão de finanças <i>(três indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a educação e utilização do Sistema de - Informações sobre - Orçamentos Públicos em Educação - Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB
Gestão de finanças	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB 	Comunicação e interação com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação e análise dos resultados das avaliações Oficiais do MEC

<i>(dois indicadores)</i>		<i>(três indicadores)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem a formação dos alunos - Relação com a comunidade/Promoção de atividades e a utilização da escola como espaço comunitário
5 áreas	20 indicadores	5 áreas	28 indicadores

Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009; 2011 (elaboração própria).

Apêndice 2 - QUADRO – Comparativo das estratégias e metas – PNE Proposta da Sociedade e PNE atual.

PNE – SOCIEDADE CIVIL	ATUAL PNE
ESTRATÉGIAS	-
Descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais.	
Revogar as legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares, buscando mecanismos para impedir o retrocesso da democracia.	
Articular democraticamente as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal), visando a necessária integração seus planos de educação.	
Articular democraticamente cada sistema de educação considerando as especificidades das unidades e as demandas educacionais da população.	
Estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania, realizando campanhas, com materiais adequados, que incentivem a participação e o envolvimento das comunidades na gestão das unidades educacionais e garantindo condições adequadas (informações, locais, horários, materiais etc.) para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo.	
Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais, em âmbito local, regional e nacional, divulgando amplamente as experiências emancipadoras de participação e decisão nos rumos da educação, de modo que possam ser reproduzidas.	
Garantir autonomia político-pedagógica às instituições educacionais de educação básica e superior, assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes.	
Avaliar interna e externamente as instituições educacionais, levando em conta seus recursos, organização, condições de trabalho, entre outros indicadores, em processo coordenados pelos Conselhos Superiores e Conselhos Sociais (nas instituições de educação superior) e pelos Conselhos Escolares (nas unidades escolares de educação básica).	
Criar estratégias para o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação pela sociedade civil, pressionando as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) para que ocorra a necessária integração entre seus Planos de Educação.	

METAS	
<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Revogar imediatamente a lei 9192/95, que disciplina a escolha de dirigentes universitários, garantindo eleições paritárias e participativas nos processos de escolha de dirigentes, homologando o resultado no âmbito da instituição de educação superior.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, com a participação de todos, de acordo com seu projeto político-pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Garantir, a partir de 1998, a representação paritária, nos órgãos decisórios das instituições de educação superior, dos diversos segmentos que compõe a comunidade universitária.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Criar, no prazo de três anos, o Fórum Nacional de Educação, Fóruns Estaduais e Municipais com atribuições deliberativas de acompanhamento, avaliação e reorientação das políticas educacionais e de implementação do PNE, com a participação democrática de representantes da sociedade civil organizada e da sociedade política, com garantia de autonomia, orçamento e infraestrutura.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Sociais, com participação de representantes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno, para a sociedade, dos resultados da pesquisa do ensino e da extensão desenvolvidas pelas IESs.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Criar e instalar no prazo de dois anos os Conselhos Gestores dos hospitais universitários, com representação das comunidades interna e externa, de forma a garantir acesso universal gratuito e melhor qualidade dos serviços médico-hospitalares à população.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos, como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Criar, no prazo de três anos, os Conselhos de Acompanhamento de Recursos para a Educação, com representação paritária e pleno acesso às informações necessárias à execução de suas funções (verificar a origem, o fluxo e o destino dos recursos empregados), com autonomia, orçamento e infraestrutura adequados e divulgação pública de suas avaliações.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior.</p>	<p>19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;</p> <p>19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p> <p>19.3. incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p> <p>19.4. estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</p> <p>19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p>

<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Instaurar processos estatuintes (definição de estatutos e regimentos) nas instituições de educação superior, visando sua democratização, através da participação da comunidade universitária e da sociedade civil nos usos da instituição.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Garantir e incentivar, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, as organizações estudantis nos níveis de ensino fundamental e médio da educação básica.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Garantir, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação, em seus locais de trabalho e em nível mais amplo – municipal, estadual e federal.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Realizar, a cada dois anos, eleições quadrienais em nível nacional, estadual e municipal dos Conselhos de Educação, precedidas de Conferências, em cada um dos níveis.</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Constituir, no prazo de dois anos, os Conselhos Paritários (trabalhadores, governos e empresários), para gestão das agências de formação de profissionais (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT), ou de outras iniciativas, visando o controle fiscal e formalização de processos sistemáticos de definição e avaliação dos serviços prestados.</p>	<p>19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;</p> <p>19.7. favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;</p> <p>19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.</p>
--	---

Apêndice 3 - QUADRO COMPARATIVO ACERCA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS DOCUMENTOS DA CONAE 2014 E ATUAL PNE

CONAE 2014	ATUAL PNE
<p>1. Estabelecer diretrizes nacionais para a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação, no prazo de um ano contado da aprovação do PNE e assegurar condições, no prazo de dois anos, após a aprovação do PL no. 8.035/2010 (PNE), para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das instituições educacionais públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União.</p> <p>2. Promover a gestão democrática no sistema de ensino por meio de mecanismos que garantam a participação dos profissionais da educação, familiares, estudantes e comunidade local: I) na elaboração ou adequação e implementação dos planos de educação; II) no apoio e incentivo às instituições educacionais para a construção de projetos político-pedagógicos ou planos de desenvolvimento institucional sintonizados com a realidade e as necessidades locais; e III) na promoção e efetivação da autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) das instituições de educação básica, profissional, tecnológica e superior.</p>	-
<p>Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de educação, de escola, de acompanhamento e de controle social, com a colaboração entre o MEC, as secretarias de educação de estados, Distrito Federal (DF) e municípios e os respectivos tribunais de contas dos entes federados.</p> <p>apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.</p>	<p>19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;</p>
<p>ampliar os programas de apoio e formação aos/ às conselheiros/as dos conselhos de educação, de escola, de acompanhamento e de controle social, conselhos de alimentação escolar, e outros; e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas.</p> <p>Criar mecanismos de participação que promovam a democratização da gestão dos sistemas de ensino e das instituições educacionais, com a participação dos professores, funcionários técnico-administrativos, estudantes, pais e/ou responsáveis e comunidade local.</p>	<p>19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>

<p>Criar e/ou consolidar fóruns e conselhos estaduais, distrital e municipais de educação, conselhos escolares ou equivalentes, conselhos de acompanhamento e controle do Fundeb e da alimentação escolar, com representação dos setores envolvidos com a educação e com as instituições educativas.</p>	<p>19.3. incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p>
<p>Estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e de associações de pais e mestres, assegurando, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento na instituição educacional.</p>	<p>19.4. estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</p>
<p>Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. Estimular a participação efetiva da comunidade escolar e local na elaboração dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.</p>	<p>19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p>
<p>Criar mecanismos de participação que promovam a democratização da gestão dos sistemas de ensino e das instituições educacionais, com a participação dos professores, funcionários técnico-administrativos, estudantes, pais e/ou responsáveis e comunidade local. Estimular a participação efetiva da comunidade escolar e local na elaboração dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.</p>	<p>19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;</p>
<p>Garantir autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das instituições educativas, assim como a vivência da gestão democrática, do trabalho coletivo e interdisciplinar.</p>	<p>19.7. favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;</p>
<p>ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros/as dos conselhos de educação, de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar, conselhos escolares, conselhos regionais e outros; e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas.</p>	<p>19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.</p>

Apêndice 4 - QUADRO – PROMOÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE 2014-2024 E PME de Belém 2015-2025

META PNE	ESTRATÉGIAS	META PME	ESTRATÉGIAS ⁴⁴
<p>Meta 19 - Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;</p>	<p>Meta 19 - Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>19.1 aprovar lei específica para o sistema de ensino e disciplinar a gestão democrática da educação pública, no prazo de 2 (dois) anos contados da data da publicação do PME, adequando à legislação local já adotada com essa finalidade;</p>
	<p>19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>		<p>19.2 planejar, garantir e efetivar, na vigência deste PME, cursos de formação continuada aos conselheiros dos conselhos de educação, dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar e dos demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>
	<p>19.3. incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p>		<p>19.3 garantir, no prazo de 3 (três) anos de vigência deste PME, recursos financeiros e espaço físico adequado para as reuniões desses conselhos e fóruns de educação, com mobiliário, equipamentos, materiais de consumo e meios de transporte;</p>
	<p>19.4. estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</p>		<p>19.4 coordenar, por meio do Fórum Municipal de Educação de Belém, as conferências municipais de educação e acompanhar a execução deste PME;</p>
	<p>19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p>		<p>19.6 garantir a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares ou colegiados escolares como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de</p>

⁴⁴ A numeração das estratégias está errada, conforme consta no documento.

		conselheiros, assegurando condições de funcionamento autônomo, durante a vigência do PME;
	19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;	19.7 garantir a participação e a consulta de profissionais da educação, estudantes e pais na formulação dos projetos político-pedagógicos ou proposta pedagógica, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, a partir do primeiro ano de vigência deste PME;
	19.7. favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;	19.8 fortalecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos públicos de ensino, a partir do segundo ano de vigência deste PME;
	19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	19.9 garantir a participação em programas nacionais e locais de formação de diretores e gestores escolares , a fim de subsidiar a melhoria da qualidade para o desenvolvimento das funções;
		19.10 promover, em parceria com as IES, cursos de formação continuada e/ou de pós-graduação para diretores e gestores escolares , a iniciar-se até o final do segundo ano de vigência deste PME;
		19.11 fortalecer o Conselho Municipal de Educação como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional;
		19.12 participar de reuniões para discussão sobre a organização e implantação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração entre os entes federados, a partir da vigência do PME.

Apêndice 5

ROTEIRO DE ENTREVISTA (DIRETOR E CONSELHEIRO ESCOLAR)

Informações gerais para todos os sujeitos

1. Qual seu tempo de serviço na rede municipal
2. Quanto tempo está na escola
3. Fale sobre seu envolvimento na função que exerce
4. Comente as principais motivações para exercer a função

Informações específicas

a) Diretor da escola:

1. Fale sobre seu entendimento acerca da gestão democrática
2. Comente sobre os desafios/entraves para atuar democraticamente
3. Comente sobre sua eleição (ou indicação para diretor)? Ela influenciou no desenvolvimento de sua gestão?
4. Aponte as ações que desenvolve para construir sua gestão
5. Como se estabelece a relação entre gestor e SEMEC? Há articulação da secretaria e você na proposição e formulação de ações para escola?
6. A SEMEC desenvolve alguma ação para estimular a gestão democrática na escola? Cite exemplo.
7. Quais os programas e projetos que você desenvolve na escola e contribui para a democratização da gestão
8. Você considera que como gestor tem autonomia para desenvolver as atividades independentes da SEMEC? Cite exemplos.
9. Você conhece o PAR? A escola desenvolve alguma ação desse plano?

b) Conselheiro Escolar

1. Fale sobre o papel que o Conselho escolar – CE desenvolve na escola.
2. O CE participa/participou da elaboração do Projeto Pedagógico e do gerenciamento dos recursos da escola
3. Quais desafios/entraves para o CE atuar democraticamente
4. Comente como se dá a participação dos conselheiros na dinâmica da escola
5. Você considera que a escola tem uma gestão democrática? Indique ações concretas que demonstre a efetivação da gestão democrática.
6. Existem atividades desenvolvidas na escola que envolvam os estudantes?
7. Como é a relação da direção da escola com os estudantes?
8. Como é a relação da diretora da escola com os professores?
9. Como você avalia a autonomia da escola em relação a Semec?
10. Você conhece o PAR? O CE desenvolve alguma ação desse plano?

ROTEIRO DE ENTREVISTA (COORDENADOR TÉCNICO E TÉCNICOS DA SEMEC)

1. Fale sobre as dificuldades enfrentadas no momento da elaboração do PAR.
2. Houve algum tipo de acompanhamento pela equipe, após a elaboração do PAR para execução das ações?
3. Como se deu o acompanhamento do Comitê do PAR
4. Que mecanismos de acompanhamento/avaliação do PAR o município tem adotado?
5. Como funcionam os Conselhos escolares nas escolas da rede?
6. Como a SEMEC orienta e acompanha a atuação dos Conselhos Escolares?
7. As escolas da rede elaboraram seus próprios PP? A SEMEC oferece algum acompanhamento ou apoio?
8. Fale sobre a escolha dos diretores da rede. Quais são os procedimentos e critérios adotados pela SEMEC?
9. Quais as características que a Secretaria vem considerando mais relevantes no perfil do diretor de escola na rede de ensino?