

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

JERFFESON MIGUEL DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO UM PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:**  
uma análise da atuação dos Conselhos Escolares no município de Capitão de  
Campos - PI

São Luís - MA  
2022

JERFFESON MIGUEL DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO UM PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:**  
uma análise da atuação dos Conselhos Escolares no município de Capitão de  
Campos – PI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA), Mestrado Profissional em Educação como requisito para a obtenção de título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira.

São Luís - MA  
2022

Oliveira, Jerffeson Miguel de.

A participação social como um princípio da gestão democrática: uma análise da atuação dos conselhos escolares no município de Capitão de Campos – PI / Jerffeson Miguel de Oliveira. - São Luís, 2022.

132 f

Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Maranhão, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira.

1.Conselho escolar. 2.Gestão democrática. 3.Participação.  
4.Democracia. I.Título.

CDU: 37.014.53(812.2)

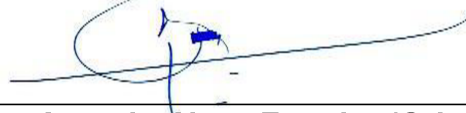
**JERFFESON MIGUEL DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO UM PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:  
uma análise da atuação dos Conselhos Escolares no município de Capitão de  
Campos – PI**

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, para obtenção do grau de mestre em Educação.

Aprovado em: 19/12/2022

**BANCA EXAMINADORA**



---

**Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira (Orientador)**  
Universidade Estadual do Maranhão – PPGE/UEMA



---

**Profa. Dra. Ana Lucia Cunha Duarte – PPGE/UEMA (Avaliadora Interna)**  
Universidade Estadual do Maranhão – PPGE/UEMA



---

**Profa. Dra. Terezinha Fatima Andrade Monteiro dos Santos (Avaliadora Externa)**  
Universidade Federal do Pará – PPGED/UFPA

## AGRADECIMENTOS

Não poderia começar de outra forma que não agradecendo a Deus por me possibilitar a conclusão deste trabalho, Ele tem sido maravilhoso em todos os segmentos da minha vida, portanto, acredito que essas primeiras palavras refletem um pouco da minha gratidão a Ele.

Prossigo agradecendo à minha amada esposa, a quem dedico os créditos pela paciência que teve e pela que faltou durante as noites em claro, e as vezes que contemplei sua face como inspiração mais pura para minhas ideias, você foi maravilhosa meu amor, me apoiou em todos os momentos, inclusive quando pensei em desistir.

Grande seria a injustiça em não citar minha amada família, para quem dedico toda minha trajetória, aos meus pais, que desde os primeiros passos as primeiras palavras não me deixaram desistir, quando me ensinaram as belas lições da vida, que escola ou universidade nenhuma seria capaz de me ensinar, vocês sempre serão meus melhores professores.

Aos meus irmãos e minha irmã, que sempre foram os mais belos exemplos de dedicação, carinho e cumplicidade, e ao meu irmão Padre Jailson (*in memoriam*) irmão e exemplo de pessoa, das mais humildes que tive o prazer de conhecer. As minhas tias e tios, que sempre demonstraram alegria pelas minhas conquistas. E não poderia faltar os meus amigos mais próximos, que sempre demonstraram confiança de que eu chegaria onde estou.

Quero agradecer as gestoras do meu local de trabalho, que usaram de toda paciência e flexibilidade, qualidades próprias de um bom gestor, para que fosse possível a conclusão deste trabalho e do curso de mestrado.

Meu agradecimento aos meus colegas e amigos do mestrado, que embora nunca tenhamos nos encontrado pessoalmente, sempre foram bons apoiadores e incentivadores.

Agradecer aos professores do programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/UEMA), que foram verdadeiros mestres do saber, transmitindo conhecimentos e despertando nossa criticidade acerca das teorias estudadas.

Tenho muito que agradecer a secretária do PPGE/UEMA, Annanda, que não media esforços para nos ajudar, sempre disponível para resolver qualquer problema e tirar qualquer dúvida.

Por fim, meu agradecimento especial vai para meu orientador Professor Dr. Antonio Alves Ferreira, por quem tenho indescritível apreço, carinho e admiração. Uma pessoa singular, de paciência incomparável, sempre pronto para me ajudar.

Enfim, obrigado a todos!

## RESUMO

O presente estudo “A participação social como um princípio da gestão democrática: uma análise da atuação dos Conselhos Escolares no município de Capitão de Campos – PI” parte do seguinte problema de pesquisa: Como o princípio da participação social, via Conselho Escolar, pode contribuir para democratização da gestão escolar? Este estudo tem como objetivo analisar, a partir da atuação do colegiado escolar de duas escolas de ensino fundamental da rede municipal de Capitão de Campos/PI, como o princípio da participação social pode contribuir para efetivar a gestão democrática. A pesquisa parte da perspectiva de uma abordagem qualitativa e foi desenvolvida no município de Capitão de Campos, localizado a aproximadamente 118 km da capital Teresina do estado do Piauí. Para tanto, o texto parte do conceito e papel do conselho escolar. Aborda, ainda, o campo teórico da democracia e da participação nas ideias clássicas e contemporâneas, tomando por base, os seguintes autores: (BOBBIO, 1982, 1987, 1998), (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011), (COUTINHO, 2008), (OSÓRIO, 2019), (BORDENAVE, 1994), (HELD, 1991), (CABRAL NETO, 1997); (PARO, 2000, 2016, 2018), (SANDER, 2007, 2009), (NETO; CASTRO, 2011), (SANTOS, 2004, 2008), (HORA, 2007a, 2007b), (ANTUNES, 2008), (ADRIÃO; CAMARGO, 2001) e outros que contribuíram para melhor compreensão acerca do tema em evidência. Identificamos no corpo teórico deste trabalho, que os Conselhos Escolares representam a instância superior no âmbito das escolas, não apenas pela autonomia no processo de tomada de decisão, mais pelo poder que tem de estimular a capacidade crítica e reflexiva dos sujeitos sociais que compõe esse órgão colegiado. A partir das análises das falas dos sujeitos, diagnosticamos que os Conselhos Escolares ainda representam com fragilidade, os interesses da comunidade no espaço escolar, entre os principais motivos, encontramos a falta de conhecimento, e principalmente tempo para que os sujeitos possam se envolver nas questões da escola. Destacamos que a participação social contribui para democratização da gestão escolar, à medida que os interesses coletivos no interior da escola, fortalecendo processo de ensino e aprendizagem, e ampliando a compreensão dos sujeitos educativos. Nesse sentido, é urgente que a comunidade compreenda que não basta saber que um órgão colegiado é importante para escola, mas que é necessário conhecer suas funções e atribuições, desenvolvendo a autoconsciência crítica e reflexiva de si mesmo, para que entendam o impacto de suas ações sobre a sua realidade e na daqueles que estão envolvidos com a mesma causa.

**Palavras-Chave:** Conselho Escolar. Gestão Democrática. Participação. Democracia.

## ABSTRACT

The present study "Social participation as a principle of democratic management: an analysis of the performance of school councils in the municipality of Capitão de Campos - PI" is part of the following research problem: How can the principle of social participation, via the School Council, contribute to the democratization of school management? This study aims to analyze, from the performance of the school board of two elementary schools of the municipal network of Capitão de Campos/PI, how the principle of social participation can contribute to effect democratic management. The research is based on the perspective of a qualitative approach and was developed in the municipality of Capitão de Campos, located approximately 118 km from the capital Teresina of the state of Piauí. To this end, the text is part of the concept and role of the school board. It also addresses the theoretical field of democracy and participation in classical and contemporary ideas, based on the following authors: (BOBBIO, 1982, 1987, 1998), (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011), (COUTINHO, 2008), (OSÓRIO, 2019), (BORDENAVE, 1994), (HELD, 1991), (NETO CABRAL, 1997); (PARO, 2000, 2016, 2018), (SANDER, 2007, 2009), (NETO; CASTRO, 2011), (SANTOS, 2004, 2008), (HORA, 2007a, 2007b), (ANTUNES, 2008), (ADRIÃO; CAMARGO, 2001) and others that contributed to a better understanding of the theme in evidence. We identified in the theoretical body of this work that the School Councils represent the higher instance in the scope of schools, not only for autonomy in the decision-making process, but for the power that has to stimulate the critical and reflective capacity of the social subjects that compose this collegiate body. Based on the analysis of the subjects' statements, we diagnosed that the School Councils still represent with fragility, the interests of the community in the school space, among the main reasons, we found the lack of knowledge, and especially time for the subjects to be involved in school issues. We highlight that social participation contributes to the democratization of school management, as collective interests within the school, strengthening the teaching and learning process, and expanding the understanding of educational subjects. In this sense, it is urgent that the community understands that it is not enough to know that a collegiate body is important for school, but that it is necessary to know its functions and attributions, developing critical and reflective self-awareness of itself, so that they understand the impact of their actions on their reality and that of those who are involved with the same cause.

**Keywords:** School Board. Democratic Management. Participation. Democracy.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
1.1	Origem do estudo e contextualização da pesquisa	8
1.2	Delimitação do problema de pesquisa	9
1.3	Procedimentos teórico-metodológicos	15
<b>2</b>	<b>SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA</b>	<b>22</b>
2.1	O conceito de Sociedade Civil	22
2.1.1	Sociedade civil no pensamento dos Contratualistas	24
2.1.2	Sociedade civil para os Marxistas	26
2.2	Democracia e participação social: conceitos pertinentes ao debate	31
2.2.1	A participação nos modelos clássicos de democracia	32
2.2.2	A democracia protetora e a participação cidadã	34
2.2.3	A democracia desenvolvimentista: os primeiros encaminhamentos para participação direta	36
2.2.4	Modelos contemporâneos: democracia direta e a participação restrita	37
2.2.5	Democracia representativa e a participação representada	38
2.2.6	Democracia participativa e participação institucionalizada	40
2.3	Democracia e participação na gestão da educação	43
2.1	Democracia e participação na gestão escolar: o lugar da Sociedade Civil	49
<b>3</b>	<b>O CONSELHO ESCOLAR E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR</b>	<b>57</b>
3.1	Gestão escolar: o que mudou com a reforma gerencial do Estado brasileiro?	59
3.2.1	A Reforma Gerencial do Estado: a questão da participação na lógica do Mercado	61
3.2	O paradigma da gestão democrática	64
3.3	Conceituando o Conselho Escolar como instância de participação coletiva	70
3.4	O Conselho escolar como direito social resguardado na legislação nacional	77
3.5	O Conselho Escolar: mecanismos de participação na gestão democrática da escola	83
<b>4</b>	<b>PRINCÍPIOS, ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NO MUNICÍPIO DE CAPITÃO DE CAMPOS</b>	<b>92</b>
4.1	O município de Capitão de Campos: uma radiografia política, econômica, social e educacional	92
4.2	Estrutura, organização e funcionamento do conselho escolar no Município de Capitão de Campos: realidade da escola “A” e “B”	95
4.3	Desafios da participação do conselho escolar nas questões da escola: o que dizem os sujeitos da pesquisa	107
<b>5</b>	<b>ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>119</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Origem do estudo e contextualização da pesquisa

O debate acerca da participação, da democracia, da gestão democrática, dos órgãos colegiados e, em particular, dos Conselhos Escolares, é uma questão posta no meu cotidiano pessoal e profissional. Assim, posso destacar que o contato com o objeto de pesquisa aqui anunciado se efetivou em diferentes momentos da minha vida.

Nesse sentido, destaco que o estudo das teorias e várias concepções explanadas pelos professores de graduação, em especial na disciplina de Política Educacional e Organização da Educação Básica, cursada no IV período do Curso de Pedagogia, o qual tive a prazerosa experiência de estudar na Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e foram fontes norteadoras das minhas primeiras reflexões acerca da gestão escolar.

A experiência de estágio supervisionado realizada na disciplina de Prática Pedagógica Supervisionada em Gestão levou-me a confrontar valiosas teorias de gestão, e estas me direcionaram para a escolha do tema para o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “princípios, fundamentos e dimensões da gestão democrática e participativa: Estudo de Caso Comparativo em uma escola da Rede Estadual de Ensino do Município de Capitão de Campos-PI”.

Neste trabalho, o tema central foi direcionado para a gestão democrática, buscando compreendê-la para além dos conceitos. Investigar esta temática me levou por caminhos ainda mais instigantes, motivando-me a ingressar no curso Lato Sensu em Gestão Educacional em Espaços Escolares e Não-Escolares.

Minha trajetória acadêmica sempre foi marcada pela dupla tarefa de estudar e trabalhar. Como o meu campo de trabalho era uma Escola Privada estive constantemente analisando o processo de tomada de decisões e buscava refletir a vivência com a prática de estágio e a literatura estudada. Em 2019, ingressei na docência por meio de aprovação em Concurso Público, na cidade de Viçosa do Ceará – CE.

Nesse mesmo ano, iniciei uma investigação na busca por programas de Pós-graduação Stricto Sensu que tivessem entre suas linhas de pesquisa a de Gestão Escolar. Esta busca me levou à Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), onde

realizei a primeira seleção em 2019, não obtendo a aprovação, e usei a experiência para ampliar leituras, refazer o projeto de pesquisa e me envolver mais com a literatura da temática. Esse caminho me levou à aprovação na seleção para o Programa de Pós-Graduação em Educação no ano de 2021, em que a linha de pesquisa escolhida foi Gestão Escolar. Ressalto, portanto, que esse caminho marcou minha vida acadêmica, focando ainda mais na temática, que despertou desde a graduação um interesse central.

## 1.2 Delimitação do problema de pesquisa

O processo de democratização do Brasil ocasionou uma ressignificação do conceito de democracia atribuindo-lhe uma nova estrutura de análise com base na autonomia das tomadas de decisões. Nos espaços escolares, esse discurso ganhou força por meio do conceito de participação entendido como uma dimensão da gestão democrática da educação entendida como processual, associado ao entendimento dessa prática como um exercício de poder (BORDENAVE, 1994).

No contexto da gestão escolar, a prática de participação está imersa nas questões sociais, desde movimentos pela garantia de educação e saúde com mais qualidade, como por maior envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas, perpassando os muros da escola, à medida que influencia no comportamento humano e no processo formativo oriundo dos espaços escolares. Nessa linha de entendimento, o presente trabalho aborda como tema a participação social na gestão da educação escolar, delimitado sobre a abordagem da importância da participação do conselho escolar para efetivação da gestão democrática da educação, compreendendo, portanto, o objeto de investigação deste estudo, a partir de um caso específico.

Além da participação social, outros princípios são necessários para que a gestão democrática de fato seja uma realidade nos espaços escolares, como a transparência, que trata da forma como as decisões são tomadas, tornando público àquilo que é de interesse de todos, portanto, deve ser possibilitada a existência de meios para que a transparência aconteça (BRASIL, 1988).

A instituição deve ter resguardada sua autonomia para tomada de decisões, que representa outro princípio indispensável para garantia da gestão democrática. Para tanto, garantir que esses princípios existam na prática é um dever de todos que

estão envolvidos na luta por uma educação de qualidade.

Desta forma, compreendemos que a participação social se apresenta no interior das instituições escolares como um pressuposto de cidadania, e se materializa em práticas sociais que fundamentam a autonomia nas tomadas de decisões. Nesse sentido, “O fazer democrático no interior da escola realiza-se pela transformação das práticas sociais que ali se constroem, tendo como foco a necessidade de ampliar os espaços de participação e debates” (HORA, 2007a, p. 31-32).

Desta maneira, entendemos que é inviável falar de democracia nos espaços escolares sem abordar a importância da participação e criação de mecanismos, que possam viabilizar esta prática, entendida, nesse cenário, como um poder que só pode ser alcançado se for conquistado, pois emana da liberdade, o que por sua vez, precisa estar alinhada aos moldes e necessidades sociais (PARO, 2016).

Freire (2021), em “Pedagogia da Autonomia”, faz alusão à educação libertadora, debatida atualmente no viés da educação socialista<sup>1</sup>, ou seja, aquela que possibilita ao aluno compreender-se no mundo, percebendo-se como parte dele e através desse sentimento de pertencimento, libertar-se das amarras alienantes de um mundo globalizado, contribuindo para seu pleno desenvolvimento. Em outras palavras, perceber-se como um ser inacabado, que se constrói à medida que constrói o seu próprio meio (FREIRE, 2021).

Nesse sentido, é preciso reconhecer a participação materializada na forma de poder, e por esse motivo, passa a ser entendida no viés de prática social porque está condicionada ao objeto e sujeito das relações existentes que interferem nas mediações do objeto concreto. É necessário tanto quanto fundamental a existência de representantes da sociedade que possam responder pelos interesses comuns do bem-estar social.

A gestão democrática da escola pública é compreendida como um processo de inter-relações estabelecidas entre os sujeitos, que desenvolvem seus papéis ativos na promoção de uma educação comprometida com a transformação social. Assim, as relações ali desenvolvidas passam pela dimensão da cidadania, pois é uma construção estabelecida através da interação e do respeito mútuo ao objetivo

---

<sup>1</sup> Partimos da visão de Mészáros (2008), de que Educação Socialista é aquela voltada à construção de sujeitos comprometidos com a justiça social e a consciência de uma sociedade construída com bases ideológicas socialistas do bem comum. Para o autor, esse modelo de educação prevê o alcance social das massas populares, partindo, portanto, da visão coletiva de sociedade.

primordial da educação (HORA, 2007a; PARO, 2016).

A gestão democrática está assegurada pela Constituição Federal de 1988, Art. 205/206 e resguardada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Nº 9.394/96, que definem como princípio a participação de todos os envolvidos no processo de gestão escolar, postulando o compartilhamento de poder e a multiplicidade de visões e concepções pedagógicas que devem fomentar as tomadas de decisões no interior dos espaços escolares públicos.

A LDBEN, Nº 9.394/96 também define a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Esse princípio assegura à escola o papel de instrumento democratizador efetivado através do envolvimento de todos que da escola fazem parte ou dela necessitam. “Democratizar a gestão da educação requer a participação da sociedade no processo de formulação, de avaliação da política educacional e de fiscalização de sua execução por meio de mecanismos institucionais” (CASTRO, 2007, p. 135-136).

A dimensão da gestão democrática postulada pela LDBEN 9.394/96 corrobora com os princípios resguardados pela Constituição Federal de 1988, principalmente no que tange à formação cidadã como uma inferência à plenitude do ser humano, em seu Art. 205. Já o Art. 206 descreve a gestão democrática como um dos princípios pelo qual o ensino deve ser ministrado, ponto que merece ser discutido com cuidado, mediante seu caráter restrito ao âmbito público, o que confere certa centralidade, que vai à contramão de um país que se identifica como democrático.

O Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) aprovado pela Lei nº 13.005/2014 enquanto instrumento de planejamento é outro importante marco que apresenta elementos que reforçam a importância da gestão democrática. A Meta 19 do PNE estabelece como objetivo

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para 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).

A Meta 19 reforça o estabelecido pela LDBEN no Art. 3º, quanto aos princípios pelos quais o ensino será ministrado. Os documentos supracitados precisam, em primeira análise, serem compreendidos além dos fundamentos legais,

envolvendo também uma dimensão mais ampla de reflexão sobre a importância da gestão democrática e da participação social para efetivação dos marcos legais que só podem ser mensurados na prática e realizada por sujeitos concretos que estão no cotidiano da escola pública envolvendo assim toda a comunidade como alunos, pais, diretores, professores e todo o coletivo de partícipes escolares

Dentre os principais mecanismos de participação<sup>2</sup> escolar estão o Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil. Estes, por sua vez, contribuem para uma ampla participação não apenas dos alunos, mais dos funcionários e da própria comunidade escolar e local, todos contribuindo efetivamente para uma educação de qualidade, desde que estejam comprometidos com a causa do bem comum (GOHN, 2011; ANTUNES, 2008).

A participação ampla assegura a transparência das decisões, fortalece as pressões para que sejam elas legítimas, garante o controle sobre os acordos estabelecidos e, sobretudo, contribui para que sejam contempladas questões que de outra forma não entrariam em cogitação (MARQUES, 1990, p.21).

Nessa lógica, todos os mecanismos de participação possuem pressupostos políticos e ideológicos, considerando que são resultados de movimentos coletivos e estão presentes nas instituições escolares como forma de promover uma melhoria na qualidade da educação e garantir que a democracia efetivamente exerça seu papel (LÜCK, 2009).

Com base nas concepções discutidas até este ponto, o Conselho Escolar na sua dimensão política e ideológica, se apresenta como um dos principais instrumentos que busca resguardar o direito democrático de participar das questões sociais e políticas, antes restritas apenas ao Estado e às hierarquias dominantes nas organizações. No contexto da gestão escolar, este instrumento apresenta-se como um elemento indispensável para ruptura de paradigmas tradicionais e com nexos de autoritarismo na tomada de decisões (ANTUNES, 2008).

Portanto, é necessária a investigação acerca da organização, funcionamento

---

<sup>2</sup> Segundo dados referentes ao monitoramento do PNE (2014-2024), considerando o indicador 19B referente à Meta 19, que pressupõe o percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmio Estudantil) nas escolas públicas brasileiras, que prevê como Meta 100% de existência desses colegiados, apenas 37,6% das escolas públicas brasileiras possuem os órgãos colegiados descritos. Esses dados foram elaborados pela Diret/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019). Uma situação preocupante, considerando que esses colegiados representam um mecanismo indispensável para a garantia de uma gestão de fato democrática.

e desenvolvimento de atividades inerentes a esse instrumento democratizador das tomadas de decisões, no interior das instituições escolares, pois além de representar, na dimensão prática, um processo de ruptura de paradigmas, é compreendido na dimensão política como um princípio de cidadania que, segundo Antunes (2008), existe um necessário aprofundamento teórico-prático acerca dos conselhos escolares, pois representam uma extensão do poder de participação.

Esse aprofundamento de que trata a autora demonstra a necessidade de se conhecer melhor o Conselho Escolar como instância deliberativa, principalmente acerca de suas funções, organização e atuação nos espaços escolares, pois é evidente em pesquisas realizadas por Paro (2016, 2018), Oliveira (2018) e outros autores, que, é crescente o número de integrantes de conselhos que desconhecem essas características, influenciando diretamente na sua participação.

Essa influência na participação do conselho escolar compromete não apenas seu papel nesses ambientes, mas limita a participação social, uma vez que não pode ser efetivada se não houver o envolvimento direto no conjunto de tomadas de decisões, o que acontece com conversas e diálogos coletivos (DE SOUZA, 2009).

Nesse sentido, para que os conselhos escolares exerçam as funções que lhes são atribuídas, é necessário que os sujeitos sociais sejam conscientes de seu potencial, essencialmente no âmbito das tomadas de decisões, que envolvem diretamente os interesses da comunidade em relação ao espaço escolar, que demanda de atenção especial para garantia das condições básicas para o desenvolvimento de uma educação de fato transformadora.

[...] familiares dos alunos, pela incompreensão que têm do potencial do conselho, tornam-se as primeiras vítimas da não consecução desse potencial, pois é especialmente para eles que o conselho foi criado, ou seja, é para garantir a presença dos seus olhares e vozes na condução da política escolar que mecanismos como os conselhos de escola foram constituídos [...] (DE SOUZA, 2009, p. 279).

Na concepção do autor esta incompreensão pode ser consequência de diversos motivos internos e externos à escola, decorrentes do pouco envolvimento da comunidade escolar e local nas questões da escola, em particular, ensejando uma discussão mais ampla sobre os condicionantes que são apresentados tanto pelo autor como por Paro (2016), ao defender que a própria identidade dos conselhos escolares é colocada em desconstrução quando não se busca a

superação desses condicionantes.

No estado do Piauí, aqui analisado com destaque, o Conselho Escolar está instituído a partir do Decreto Nº 12.928 de 10/12/2007, que define as normas e regime de funcionamento, além da organização que fica a critério das unidades de ensino sem, contudo, fugir dos estabelecidos legais da LDBEN.

Sobre o papel dos decretos no âmbito da legislação nacional, é preciso lembrar que sua natureza é autoritária e pode ser usado como ferramenta a favor do autoritarismo ou para sequestro de alguns dos direitos fundamentais da sociedade, como o Decreto Lei nº 1.077, aprovado em 1970, permitindo a censura prévia (SOARES, 1989). Entretanto, estes também podem servir ao zelo e garantia de alguns parâmetros nos segmentos hierárquicos, exemplo disto, é aqueles instituídos em nível local para assegurar que diretrizes nacionais sejam inseridas nas políticas locais.

Em razão do que já foi apresentado, destacamos que a pesquisa foi desenvolvida a partir da investigação da atuação do Conselho Escolar, com vista à efetivação da gestão democrática em duas escolas municipais de Capitão de Campos-PI, da qual, destacamos na subseção procedimentos teórico-metodológicos, os critérios utilizados para seleção das escolas que foram pesquisadas.

O município de Capitão de Campos conta também com um importante instrumento de formalização do processo de democratização e envolvimento da sociedade civil nas questões políticas, assegurado pela Lei Nº 241-07 de 28 de fevereiro de 2007, que cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB.

Assim, esta pesquisa visou responder o seguinte questionamento: Como o princípio da participação social via Conselho Escolar pode contribuir para democratização da gestão escolar? A partir desse problema, outras questões se fazem necessárias:

1. Qual o lugar da gestão democrática e suas possibilidades de efetivação em um contexto de reformas gerenciais no estado brasileiro pós-década de 1990?
2. Qual a concepção de participação ilumina a tomada de decisões do Colegiado Escolar da rede municipal de educação de Capitão de Campos-PI?
3. Como está estruturado o Conselho Escolar da rede municipal de educação



de Capitão de Campos-PI?

Esta pesquisa tem por objetivo geral analisar, a partir da atuação do colegiado escolar de 2 escolas de ensino fundamental da rede municipal de Capitão de Campos/PI, como o princípio da participação pode contribuir para efetivar a gestão democrática.

Para o alcance do objetivo geral e construção da pesquisa, elegemos os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Analisar a atuação do Conselho Escolar do município de Capitão de Campos-PI;
- ✓ Descrever a organização, estrutura e funcionamento do Conselho Escolar do município de Capitão de Campos;
- ✓ Identificar os desafios da participação do Conselho Escolar nas tomadas de decisões a partir da fala dos docentes, discentes, dos funcionários e da comunidade escolar;
- ✓ Desenvolver um Curso de Formação Continuada em Conselho Escolar, como proposta do Produto Técnico Tecnológico.

### 1.3 Procedimentos teórico-metodológicos

O presente estudo tem como tema a participação na gestão escolar, delimitado no estudo acerca da participação do Conselho Escolar nas tomadas de decisões pertinentes aos espaços escolares, com vistas à efetivação da gestão democrática da educação. Para realização desta pesquisa, contamos com levantamento prévio de dados de forma a subsidiar a escolha do local para realização da pesquisa, além do universo e amostragem dos sujeitos.

A pesquisa foi desenvolvida em nível macro no município de Capitão de Campos, localizado a aproximadamente 118 km da capital do estado do Piauí, Teresina. No tocante ao universo da pesquisa, destacamos que o município possui 18 escolas de ensino fundamental e 3 de ensino médio. Cada escola possui identidade única e com particularidades específicas que as diferenciam entre si, utilizamos alguns critérios para amostragem, dentre eles, a localização, por ser fator determinante para viabilizar o acesso, consoante às condições de deslocamento até as escolas.

Para manter os critérios alinhados com a problemática e objetivos propostos,

selecionamos escolas que dentro dos limites geográficos em relação ao primeiro critério que descrevemos, tivessem seus conselhos escolares em situação de reestruturação parcial ou total. Esse critério nos permitiu coletar dados diversificados, oportunizando uma análise mais dinâmica e alinhada à problemática. Primeiro porque as falas foram tanto de sujeitos com longa experiência de participação em colegiados, como de sujeitos recém-integrados, obtendo assim, colocações baseadas em experiências vividas como em expectativas, daquilo que ainda iriam vivenciar.

Este último critério nos possibilitou projetar e aperfeiçoar a proposta do Produto Técnico Tecnológico, pois identificamos não apenas desafios existentes, mais as lacunas daqueles que apenas começaram a experiência participativa, assim, o nosso produto teve por objetivo justamente, preencher algumas dessas lacunas e refletir criticamente o que pode ser melhorado no processo de democratização da gestão escolar, principalmente através da prática de participação da comunidade por meio de Conselho Escolar.

As escolas selecionadas foram nomeadas de maneira fictícia, como “Escola A” e “Escola B”, com a finalidade de resguardar a integridade das instituições e de seus profissionais. As referidas escolas selecionadas estão situadas na zona urbana do município de Capitão de Campos. A escola “A” oferta os anos finais do Ensino Fundamental, tendo aproximadamente 805 alunos matriculados no ano de 2020. A Escola “B” oferta as séries iniciais do Ensino Fundamental e tinha aproximadamente 345 alunos matriculados no ano de 2020.

Outra importante informação das instituições selecionadas é de que ambas possuem instituídos e em situação ativa o Conselho Escolar. Este instrumento democratizador pode possibilitar um amplo espaço de interação, caracterizado pelas aprendizagens construídas. Neste sentido, seu papel é “[...] promover a articulação da escola com a comunidade escolar no sentido de buscar uma interlocução com os seus atores para discutir, propor e decidir coletivamente as ações que forem mais produtivas à escola [...]” (DO NASCIMENTO; CORDEIRO, 2013, p. 86).

No campo das pesquisas em ciências humanas e sociais, envolvem-se questões simbólicas e ideológicas que transcendem a abordagem diretiva dos estudos.

Como a realidade social só aparece sob a forma de como os indivíduos vêem o mundo, o meio mais adequado para captar a realidade é aquele que propicia ao pesquisador ver o mundo através “dos olhos dos pesquisados” (GOLDENBERG, 2004, p. 27).

Entendemos que essa colocação da autora apenas reafirma a dinamicidade e complexidade dos estudos em ciências humanas e sociais. Conforme analisamos nos escritos de (BOGDAN; BIKLEN, 1994), os estudos qualitativos possuem larga tradição no campo dos estudos sociológicos e antropológicos, mais precisamente tomando as mudanças sociais e culturais como fatores determinantes para moldar a qualidade do modo de vida das pessoas, conferindo assim, sua gênese no movimento de migração de grandes massas para os centros urbanos em meados do século XIX.

Segundo os autores, os anos sessenta marcaram forte avanço sobre as mudanças sociais, levando o campo da investigação qualitativa a inclinar-se para o campo educativo. Essa sensibilidade com as questões educacionais escapa agora da centralidade sociológica e antropológica e passa a ser uma questão mais aberta, envolvendo pesquisadores de outras disciplinas e definindo uma nova forma de perceber o campo de investigação.

Os anos sessenta chamaram atenção nacional para os problemas educativos, reavivaram o interesse pela investigação qualitativa e tornaram os investigadores educacionais mais sensíveis a esse tipo de abordagem. Até à época, a maioria dos investigadores que utilizavam a abordagem qualitativa, no esclarecimento das questões educativas eram acadêmicos treinados em, e pertencentes, a outras disciplinas, como a sociologia e antropologia (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 36).

Segundo essa linha de entendimento, compreendemos que a abordagem qualitativa denota uma complexidade própria à do objeto de estudo. Assim, ao realizar uma pesquisa com abordagem qualitativa, o pesquisador deve buscar compreender o ponto de vista em que esses dados foram produzidos, ou seja, os investigadores devem chegar ao campo de estudo consciente de seu objeto, sua problemática e seus objetivos, pois isso permitirá um encaminhamento seguro para os passos que devem seguir sua investigação.

Ainda de acordo com os autores uma das principais características dos pesquisadores qualitativos é o envolvimento com o ambiente e os sujeitos pesquisados, essa relação permite que assumam posicionamentos mais críticos e reflexivos durante o processo de investigação. Nesse sentido, esta pesquisa

caracteriza-se por qualitativa, considerando que em estudos qualitativos, tudo que é observado e investigado possui potencial para ampliar a compreensão do pesquisador acerca do objeto de estudo (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Quanto a sua finalidade, a pesquisa caracteriza-se como investigação aplicada, considerando a abordagem de Bogdan; Biklen (1994), de que são pesquisas desenvolvidas através de intervenções, buscando soluções práticas para uma problemática observada ou vivenciada pelo pesquisador, estando assim em conformidade com os objetivos da pesquisa, pois visam o desenvolvimento de um Produto Técnico Tecnológico.

No tocante ao tipo de pesquisa, esta compreende um estudo de campo, pois apenas no espaço em que os dados são produzidos, bem como o ambiente em que esses sujeitos estão inseridos, é possível encontrar a presença real de significado e clareza para compreender o processo que ali se desenvolve.

O trabalho de campo refere-se ao estar dentro do mundo do sujeito da forma acima descrita – não como alguém que faz uma pequena paragem ao passar, mas como quem vai fazer uma visita; não como uma pessoa que sabe tudo, mas como alguém que quer aprender; não como uma pessoa que quer ser como o sujeito, mas como alguém que procura saber o que é ser como ele (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 113).

Os critérios antes descritos são indispensáveis para uma pesquisa séria, portanto, compreender-se como pesquisador é perceber os sujeitos como parte da pesquisa, e que não devem ser submetidos a nenhum transtorno, e ser, portanto, um pesquisador mais sensível, flexível, discreto e humano.

Estes mesmos atributos são necessários para todas as etapas em que se desenvolve a pesquisa de campo, desde a escolha do campo em que será desenvolvida, a abordagem dos sujeitos e o tratamento no desenvolvimento das etapas seguintes, como a aplicação das técnicas e instrumentos utilizados para coleta de dados.

No que concerne à técnica de coleta de dados, foi necessário trabalhar com entrevista, por considerar que estas permitem a aproximação do pesquisador com os sujeitos da pesquisa, e maior profundidade dos dados a serem coletados, assegurando confiabilidade dos sujeitos, principalmente porque a esta etapa se antecede a observação-participante, em que se dá o primeiro contato com os sujeitos. “As boas entrevistas produzem uma riqueza de dados, recheados de

palavras que revelam as perspectivas dos respondentes. As transcrições estão repletas de detalhes e exemplos” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 136).

Entretanto, para se ter boas entrevistas é necessário ser um bom entrevistador, e isso não é uma qualidade inata de todos. Para tanto, é necessário estudo, preparo e segurança para desenvolver uma boa entrevista. Outro ponto de fulcral importância é ser discreto e deixar o entrevistado à vontade, sem deixar a impressão de que esteja impondo ou influenciando suas respostas, pois isso compromete o rigor metodológico e científico da pesquisa.

Assim, complementando a pesquisa de campo e a técnica de coleta de dados, fizemos uso de notas<sup>3</sup> de campo, considerando importante que alguns elementos acabam ficando implícitos aos dados coletados.

No tocante à amostragem, está definida dentro de cada grupo com um número estabelecido de sujeitos como critério de delimitação. Nesse sentido, o universo da pesquisa será composto pelo Conselho Escolar das escolas selecionadas, englobando seus integrantes em suas respectivas categorias: representantes da gestão, dos professores, alunos e funcionários e da comunidade (pais de alunos e integrantes de órgãos colegiados). É relevante destacar que os representantes do corpo discente possuem uma idade específica para fazer parte do colegiado, o que pode influenciar na integração destes membros.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista, que segundo Zannete (2017), estabelece uma relação dialógica entre entrevistado, sujeito e objeto. Nesse entendimento, “A entrevista é um mecanismo que favorece a aproximação do sujeito para recolher, de modo discursivo, o que ele pensa sobre um determinado fato” (ZANETE, 2017, p. 163).

Dessa maneira, considerando os objetivos da pesquisa e dinamicidade do estudo, optou-se por trabalhar com entrevista semiestruturada. Thiollent (1987) apresenta como principal obstáculo para o desenvolvimento de entrevistas a timidez dos entrevistados, e para superar esta dificuldade é preciso tomar certos cuidados, principalmente no momento da abordagem dos sujeitos, sabendo entrar e sair do campo investigado. Este tipo de entrevista possibilita maior flexibilidade no diálogo

---

<sup>3</sup> Embora os investigadores saibam que as notas de campo são fundamentais para a observação participante, alguns esquecem que podem ser um suplemento importante a outros métodos de escolha de dados. Na condução de entrevistas gravadas, por exemplo, o significado e contexto da entrevista podem ser capturadas mais completamente se, como suplemento a cada entrevista, o investigador escrever notas de campo (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 150).

com o entrevistado, conseguindo-se maior aprofundamento nas falas coletadas.

Após a coleta dos dados, partimos para etapa de análise que pode ocorrer concomitantemente por pesquisadores experientes ou subjacentes, seguindo uma série de passos como: transcrição dos dados no caso de entrevistas gravadas, tratamento dos dados seguido da categorização<sup>4</sup> que, por sua vez, deve estar alinhada aos objetivos e questões norteadoras. Esse fato simplifica a análise e interpretação que é a última etapa que antecede a produção do relatório de pesquisa (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

A análise de conteúdo, atualmente mais utilizada no campo da hermenêutica, ocupou-se de interpretar e atribuir significados a partir de uma profunda aplicação de técnicas variadas que conjugam este modelo de análise em sua complexidade, definindo-a enquanto a sua unidade prática. Assim, foi ressignificada pelo uso expressivo de pesquisadores no campo sociológico e filosófico da produção de dados empíricos, atribuindo-se grandes esforços para sua validação no âmbito das ciências sociais.

A análise de conteúdo é um *conjunto de técnicas de análises das comunicações*. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (BARDIN, 2016, p. 27).

A análise de conteúdo conta com uma série de critérios que precisam ser seguidos sequencialmente para se alcançar uma boa análise e construir um relatório de pesquisa compreensível aos leitores. Para tanto, trabalharemos inicialmente com a *descrição analítica do conteúdo* das entrevistas. Posteriormente, faremos o *tratamento dos dados*, realizando o passo da *categorização* anteriormente descrito, e então, através da *inferência*<sup>5</sup>, que significa a intenção da análise do conteúdo, ou seja, todos os fatores que podem influenciar no significado e interpretação do conteúdo das mensagens extraídas das falas dos sujeitos, a partir de então, realizaremos a interpretação dos dados, que consistirá no uso da técnica de análise

---

<sup>4</sup> À medida que vai lendo os dados, repetem-se ou destacam-se certas palavras, frases ou padrões de comportamento, formas dos sujeitos pensarem e acontecimentos. O desenvolvimento de um sistema de codificação envolve vários passos: percorre os seus dados na procura de singularidades e padrões, bem como de tópicos presentes nos dados e, em seguida, descreve palavras e frases que representam estes mesmos tópicos e padrões. Estas palavras ou frases são categorias de codificação (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221).

<sup>5</sup> É a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não) (BARDIN, 2016, p. 44).

por categorias<sup>6</sup>.

Se a *descrição* (a enumeração das características do texto, resumidas após o tratamento), é a primeira etapa necessária e se a *interpretação* (a significação concebida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem explícita e controlada, de uma à outra (BARDIN, 2015, p. 45).

A análise de dados levou em consideração as variáveis e os objetivos propostos. Assim, o presente trabalho aborda a participação do conselho escolar como variável independente, ou seja, o fator, propriedade ou aspecto que produz um efeito ou consequência (KÖCHE, 1997, p.13), enquanto a efetivação da gestão democrática da educação com base na autonomia participativa será a variável dependente.

O presente texto está organizado em quatro seções. Nesta primeira seção apresentamos o objeto de estudo e o percurso teórico-metodológico adotado para o desenvolvimento da pesquisa, além do memorial acadêmico e profissional. Na segunda seção realizamos um levantamento das principais concepções que cercam o tema da sociedade civil, da democracia e da participação, buscando desvelar o lugar que cada um dos temas ocupa na definição e redefinição da gestão escolar.

Dando seguimento a estrutura do texto, passamos para a terceira seção, cujo eixo será o Conselho Escolar e o processo de democratização da gestão escolar, em que abordamos os principais mecanismos que contribuíram para esse processo, com foco nos Conselhos Escolares. Na quarta seção apresentamos uma abordagem histórica do município da pesquisa, além da apresentação dos resultados e discussões acerca dos dados coletados em campo. Por fim, apresentamos as considerações finais, em que discorreremos sobre os principais resultados alcançados, tomando por base os objetivos propostos e problemática norteadora.

Na próxima seção, nosso objetivo é discorrermos sobre os temas da sociedade civil, da democracia e da participação no âmbito da gestão escolar. Para tanto, nos apoiaremos em algumas correntes de pensamentos e autores que irão subsidiar esta análise, seguindo um caminho teórico para desvelar as relações existentes entre cada um desses temas.

---

<sup>6</sup> Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou *análise temática*, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples (BARDIN, 2016, p. 200).

## 2 SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA

Esta seção tem por objetivo apresentar e discutir os pressupostos teóricos acerca da sociedade civil, da democracia e da participação, situados no âmbito da gestão escolar. Nosso principal objetivo é identificar as relações entre esses temas, e como cada um corroborou para o cenário observado atualmente no âmbito da gestão escolar. Para tal, estruturamos o texto em seções, elencando os principais conceitos para uma discussão pertinente, de forma que seja possível a compreensão do tema proposto.

Dada a complexidade do tema a que este capítulo se propõe apresentar não nos deteremos de uma análise aprofundada das concepções que o cercam. Para tanto, trataremos de delimitar o conceito de sociedade civil para os contratualistas e nas ideias dos marxistas, que constituem em sentido axiológico o fio condutor para as discussões que seguem nas seções seguintes.

Ademais, no que concerne o tema deste capítulo, nos ancoramos nas concepções de (BOBBIO, 1982, 1987, 1998), (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011), (COUTINHO, 2008), (WEFFORT, 1991), (OSÓRIO, 2019), (SEMERARO, 1999), (BORDENAVE, 1994), (HELD, 1991), (CABRAL NETO, 1997) e outros. Este debate será situado no campo de análise das ideias clássicas e contemporâneas, elencando seus conceitos fundamentais e a pertinência que cabe ao tema no âmbito da gestão da educação, em seu sentido *stricto sensu*, no que tange seu campo de abordagem.

Retornaremos ao tema da sociedade civil na seção 2.4. Desta vez, o objetivo é desvelar o lugar que ocupa ao delimitarmos o assunto da democracia e participação para o campo da gestão escolar. Neste momento, em sentido lato-sensu, mais especificamente no que envolve a escola em sua complexa forma e organização, desenvolvendo uma linha de entendimento que direciona para os sujeitos que atuam direta ou indiretamente no campo da gestão, influenciando, assim, as tomadas de decisões no entorno da escola.

### 2.1 O conceito de Sociedade Civil

O ponto de partida para esta discussão tem fundamento na dicotomia Estado



e sociedade civil. As várias acepções que se originam das análises deste tema, podem gerar ambiguidades em seus conceitos e noções, que mesmo situados em contextos históricos latentes, devido ao seu caráter atemporal, podem ser utilizados para fins de análise em determinados momentos históricos diferentes daqueles em que foram submetidos a princípio.

Autores como Osório (2019), Bobbio (1998), Coutinho (2008) e Duriguetto (2007) enfatizam a importância deste tema para as questões atuais envolvendo a política, economia, cultura e educação, principalmente quando se discute a participação do povo, seja de forma direta ou através da representação. Assim, a sociedade civil será o ponto de partida para compreendermos e analisarmos como ocorreu o movimento em favor da democracia e da participação, compreendendo que nem sempre a sociedade civil foi vista como algo bom, ou que tudo que deriva dela pode ser assim compreendido.

Assim, a sociedade civil ocupa dois lugares de destaque, ora na estrutura, como veremos em Marx, compreendida fora do Estado e, portanto, sob a influência deste, o campo das relações econômicas, ora na superestrutura, como será apresentado em Gramsci. Para o pensador italiano, a sociedade civil é o campo das relações sociais, onde se desenvolvem os conflitos e consensos. Nesta acepção, a sociedade civil tem em seu interior os sujeitos sociais, cujo objetivo é a participação nas questões políticas por parte dos trabalhadores (COUTINHO, 2008).

A insistência em enfatizar a distinção entre Estado e sociedade civil faz sentido, entretanto, para ressaltar suas diferenças em termos de poder político presentes nestas instâncias, que se diluem - quando não se subvertem - em diversas leituras, como aquelas que predomina sobre a obra de Gramsci (OSÓRIO, 2019, p. 324).

Nesse sentido, situamos a sociedade civil e o estado em relação ao momento histórico em que estão submetidos a análise. Para esta tarefa, faremos uso do método dialético do conhecimento<sup>7</sup> enfatizado e trabalhado por Gramsci, ou seja, partindo do real e do concreto.

Assim, o conceito de sociedade civil usado por Gramsci, será defendido neste trabalho como o subsídio necessário para compreender os colegiados como forma

---

<sup>7</sup> O método dialético de conhecimento só é possível quando se parte do real, do concreto, atingindo como resultado o conhecimento teórico como uma fiel reprodução intelectual do movimento do real (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 34).

de organização social para interpelar os direitos sociais oriundos do Estado Democrático de Direito.

Compreendemos que o termo sociedade civil muitas vezes é empregado de forma subvertida, seja ao modo constituído, em que várias instituições se agrupam em um mesmo núcleo que luta pelos interesses coletivos, em forma antagônica aos interesses do Estado, ou seja, fora deste último, portanto, velando pelos interesses daqueles que desta fazem parte, individualmente ou coletivamente.

Partindo dessa lógica, apresentaremos nas subseções seguintes o conceito da sociedade civil, tanto na concepção dos Contratualistas como dos Marxistas. Buscaremos também, desvelar a relação estabelecida entre o Estado e a Sociedade Civil, centralizando nossa discussão na dicotomia que os permeia. Para tanto, tomaremos como base, seus papéis no âmbito dos consensos e conflitos existentes em relação aos seus conceitos.

### 2.1.1 Sociedade civil no pensamento dos Contratualistas

A dicotomia que apresentamos em relação à sociedade e o Estado tem em seu interior o poder político como centralidade, este compreendido como objeto de disputa, por sua vez, não anula a objetividade na investigação dos sentidos e conceitos relacionados aos temas sobrejacentes. Pelo contrário, tornar-se-á a essência da busca a que nos dedicamos nesta discussão.

Em sua acepção original, corrente na doutrina política tradicional, em particular, na doutrina jusnaturalista. Sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se a “sociedade natural” (*societas naturalis*), sendo sinônimo de “sociedade política” (em correspondência, respectivamente, com a derivação de “*civitas*” e de “*pólis*”) e, portanto, de “Estado” (BOBBIO, 1998, p. 1206).

Nesta primeira acepção, temos o Estado natural que se autorregula segundo seus próprios ideais, respondendo a regras comuns e naturais de convivência, enquanto a sociedade civil<sup>8</sup>, segundo a tradição jusnaturalista, se contrapõe a esse modelo de Estado, buscando, sobretudo, uma garantia de paz e segurança dos

---

<sup>8</sup> A expressão “civil society”, ou seja, sociedade civil aparece pela primeira vez, no pensamento dos contratualistas ingleses, particularmente Hobbes e Locke. Em ambos, existe a ideia de que os homens viviam em estado de natureza, em estado, de certo modo, pré-social e, certamente pré-estatal, enfim, em estado de guerra (COUTINHO, 2008, p. 78).

direitos básicos individuais. A superação do momento que Thomas Hobbes (2002, p. 34) define por “guerra de todos contra todos”.

O atestado de regulação do Estado promovido com base na racionalidade e defendida do ponto de vista da liberdade regulada, contrapõe-se ao Estado de Natureza, que se baseia na força e poder conquistado na supremacia dos instintos. No sentido de legalidade, o Estado surge como pressão externa pelo equilíbrio e garantia dos direitos inexistentes no Estado Natural.

Nos contratualistas, essa relação subordinada se dá mediante um contrato firmado entre as partes, cujas garantias estariam no sentido de liberdade de aderir ou não ao contrato e suas cláusulas sendo que a expressão “civil society”, ou seja, sociedade civil aparece pela primeira vez, no pensamento dos contratualistas ingleses, particularmente Hobbes e Locke. Em ambos, existe a ideia de que os homens viviam em estado de natureza, em estado, de certo modo, pré-social e, certamente pré-estatal, enfim, em estado de guerra (COUTINHO, 2008, p. 78). O Estado é, assim, “o produto do contrato social, ou seja, da conjunção de vontades individuais” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 23).

Esse primeiro modelo de Estado é baseado em Hobbes e Locke, e fundamenta-se no absolutismo<sup>9</sup>, onde o poder é indivisível. Para Locke, a perspectiva privada é legitimada pelo trabalho, e essa legitimidade pressupõe as forças de acumulação de bens (BOBBIO, 1998).

Essa disparidade sobre como se dá o processo de acumulação e o Estado como garantia dos direitos universais, no entanto, representando os interesses de uma única classe, nos direciona para o cenário dos conflitos de classes e a mobilização da sociedade civil em relação ao Estado, que busca ao seu modo, perpetuar sua hegemonia<sup>10</sup>.

A ideia central dos contratualistas é a passagem do Estado de Natureza para o Estado ou sociedade civil. Assim, a sociedade pertence ao Estado, e, portanto, regulada pelo conjunto de normas, leis e autoridades, esse sentido de regulação não

---

<sup>9</sup> O **absolutismo** trata-se, à partida, de um sistema político que vigorou em muitos países da Europa do final do século XVI até o início do século XIX, coincidindo, pois, em grande medida, com o advento e a imposição do Estado moderno, e cujo fulcro era o poder centralizado supremo e praticamente irrestrito do monarca, caucionado teórica e doutrinariamente (ROMÃO, 2018, p.1).

<sup>10</sup> A noção de hegemonia como “direção intelectual e moral” assume relevância central na estratégia da “guerra de posição”. O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. A hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados (DURIGUETTO, 2007, p. 59).

pode ser negado, pois o seu surgimento parte da ideia de garantir a paz e a segurança, e para tanto, exige-se certo grau de regulação. Surge, assim, o que Hobbes chama de Estado por instituição<sup>11</sup>.

Para Hobbes, o Estado de Natureza se limita diante da liberdade e sentido de igualdade determinado na sociedade. O poder é o núcleo das análises de Hobbes para explicar a passagem de um estado para o outro, sendo condicionado à capacidade individual de acumulação e perpetuação dos bens adquiridos. Assim, o modelo de análise hobbesiano é baseado na constituição de um poder soberano, sendo que o Estado assume essa posição para garantir a segurança e a paz.

Já em Locke, a posse de bens pode ser legitimada pelo trabalho. Portanto, não se apresenta como objeto de disputa pela força. Com isso, o autor faz a defesa do poder político como o direito de fazer leis para regulamentar e conservar a propriedade.

A principal distinção entre Hobbes e Rousseau é o lugar do soberano, que o primeiro define como o Estado e segundo o situa como o povo. Enquanto em Locke, a legitimação é efetivada com o trabalho. Essa distinção é fulcral para o entendimento de como cada autor situa a relação entre o poder soberano e o objeto de disputa, no sentido de consenso ou conflito.

A causa final, fim ou desígnio dos homens (que apreciam, naturalmente, a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir a restrição a si mesmos que os leva a viver em Estados, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida mais feliz (HOBBS, 2014, p. 138).

Neste ponto, adentraremos no tema da sociedade para os Marxistas uma vez que seu conceito é repleto de ambiguidades, torna-se necessário que reflitamos sobre como seu conceito evolui de tal forma que, o Estado viu-se desobrigado de garantir direitos sociais básicos, subvertendo seu dever sob argumentos em favor de mais autonomia e participação para sociedade civil.

### 2.1.2 Sociedade civil para os Marxistas

---

<sup>11</sup> Quando os homens concordam entre si em se submeterem voluntariamente a um homem, ou uma assembléia de homens, esperando serem protegidos contra todos os outros. Esse último é chamado Estado político ou um Estado por instituição (HOBBS, 2014, p. 142).

Na lógica Marxista, o Estado ocupa senão, uma máquina de coerção, para que uma determinada classe faça valer seu lugar, perpetuando sua forma de poder. Assim, a sociedade civil pertence aos grupos em que se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos, e estes grupos buscam fazer valer seus direitos, evitando que o Estado sirva aos interesses de uma única classe.

O termo sociedade civil surgiu no século XVIII, quando as relações de propriedade se desligaram da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil enquanto tal só se desenvolve com a burguesia; todavia, a organização social diretamente resultante da produção e do comércio, e que constituiu sempre a base do Estado e do resto da superestrutura idealista, tem sido constantemente designada pelo mesmo nome (MARX; ENGELS, 2010, p.58).

Notório centrar no aspecto que a distingue do Estado, uma vez que esse é seu garantidor. Em Marx, encontramos a sociedade civil na infraestrutura econômica porque em Marx, a sociedade civil é apenas um mundo das relações mercantis.

A administração da justiça, a polícia, o sindicato, fazem parte, para Marx, da superestrutura, de outro nível da ordem social. Há, então, uma continuidade com parte da teoria de Hegel, reproduzida por Marx no seu conceito de sociedade civil como um mundo das relações mercantis (COUTINHO, 2008, p. 79).

No campo em que se desenvolvem as relações econômicas, de produção e de consumo. Em outras palavras, “o momento da sociedade civil coincide com a base material (contraposta à superestrutura onde estão as ideologias e as instituições), para Gramsci o momento da sociedade civil é superestrutural” (BOBBIO, 1987, p. 39).

Para o referido autor, a sociedade civil assume o papel de reprodutora dos interesses do Estado, uma vez que, ao tempo que este exerce a função de mantenedor das condições para que a garantia de paz e segurança aconteça, exige-se, em contrapartida, que as bases de produção e consumo sigam reafirmadas pelos interesses da classe burguesa, o que Hegel também define como “bürgerliche gesellschaft”, ou assumindo o sentido da tradição liberal de sociedade burguesa (COUTINHO, 2008).

Marx se aproxima de Hegel, e em certo ponto, reproduz seus ideais, ao denunciar a finalidade do Estado em servir apenas aos interesses de uma única classe. É nesse contexto que ele apresenta a “emancipação social” como forma de

libertar os sujeitos sociais das amarras da alienação, entendendo este como o único meio para fazer valer os direitos de uns em virtude dos direitos de todos.

A "emancipação social" do proletariado guarda, deste modo, suas peculiaridades em relação às revoluções "do passado", isto é, às revoluções (políticas) da burguesia. O fato de que o proletariado apareça na história como uma classe sem propriedade definiria uma forma extrema de alienação: a força produtiva da sociedade, "que nasce da cooperação de vários indivíduos condicionados pela divisão do trabalho", aparece para os proletários como "uma força estranha situada fora deles, de cuja origem e fim nada sabem, que não podem mais dominar", que, pelo contrário, os domina (WEFFORT, 2011a, p. 51)

A alienação, nesse contexto, é o conceito-chave para explicar o fato de que a sociedade civil pertence à estrutura, ou seja, garante ao Estado a hegemonia diante dos meios de produção, negando as condições básicas para uma organização do proletariado na busca pelos direitos sociais, essa base situa Marx nas ideias defendidas por Hegel<sup>12</sup>, que discute sobre a promoção de políticas sociais, visando o bem-estar social.

Na concepção de Gramsci, a sociedade civil pertence à superestrutura, ou seja, no interior do próprio Estado, em sentido lato, onde se desenvolvem as forças de conflitos e consenso, onde o poder político é exercido pelos grupos que constituem a sociedade civil.

As instituições da chamada sociedade civil (aparato educacional, igrejas, meios de comunicação, etc.) têm papel destacado na dominação, embora secundário, e assume-se que os mesmos se situam fora do Estado (OSÓRIO, 2019, p. 310).

Corroborando com a assertiva acerca do que vale a sociedade civil em Gramsci<sup>13</sup>, localizamos o posicionamento de Montañó e Duriguetto (2011, p. 43), que a estabelece como "espaço em que se manifesta a organização e a

---

<sup>12</sup> Ele está pensando, essencialmente, no mundo das relações mercantis, mas não só. Para ele, fazem parte também daquilo que ele chama de "bürgerliche gesellschaft" não só a administração da justiça, ou seja, dirimir os conflitos entre os vários sujeitos dessa sociedade, mas também formas de organização para defesa dos interesses dos setores que participam da sociedade mercantil, que ele chama de corporações, que, de certo modo, nós podemos dizer, são formas, são protocolos dos sindicatos (COUTINHO, 2008, p. 79).

<sup>13</sup> Sociedade civil, em Gramsci, não é o mundo do Estado strictu sensu, que ele chama de sociedade política. Sociedade civil é a esfera da auto-organização, da representação de interesses, que se torna tanto mais complexa e rica na medida em que existe uma crescente socialização da participação política, seja através do sufrágio universal, da criação de partidos políticos, ou da legalização dos sindicatos de massa. É este universo de organizações que Gramsci chamou de sociedade civil (COUTINHO, 2008, p. 79).

representação dos interesses dos diferentes grupos sociais, da elaboração e/ou difusão de valores, cultura e ideologias”. Nesse sentido, a sociedade civil pertence a dois momentos, em Marx ela se situa na infraestrutura, ou seja, fora do Estado, onde se desenvolvem as relações econômicas, de produção e reprodução da vida material (Montaño; Duriguetto, 2011).

Aqui, nos interessa para uma análise mais contemporânea em que se situam os movimentos sociais e a luta de classes, ou para um cenário que exige que essas manifestações possam coexistir com as forças detentoras do controle, onde as restrições e a negação dos direitos básicos se evidenciam, tomarmos o sentido axiológico positivo apontado por Bobbio (1982), em relação à sociedade civil.

Dessa forma, retomamos a fala de Montaño e Duriguetto (2011, p. 43), corroborando com os posicionamentos apresentados, “Em Gramsci encontramos o Estado ampliado, em que se incorpora no seu interior, a sociedade política (conflitos) sociedade civil com a função de consenso”, essa mesma discussão se repete na obra de Osório (2019), ao se referir como sendo o Estado com a sociedade civil, constituindo-se assim, um bloco histórico em que “a estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 2020, p. 252).

O Estado não se apresenta mais como superação da sociedade civil, mas como o simples reflexo dela; se a sociedade civil é assim, assim é o Estado. O Estado contém a sociedade civil, não para resolvê-la em outra coisa, mas para conservá-la tal qual é, a sociedade civil, historicamente determinada, não desaparecendo no Estado, mas reaparece nele com todas as suas determinações concretas (BOBBIO, 1982, p.30).

Nesse sentido, o Estado assume as mesmas características apresentadas por Jaime Osório (2019) na obra “*O Estado no centro da mundialização: A sociedade civil e o tema do poder*”, em que o define como sociedade civil. Nessa acepção, “a sociedade civil avança sobre o Estado de modo que este perde qualquer conotação coercitiva” (OSÓRIO, 2019, p. 32). Este momento também pode ser encontrado na visão Gramsciana como movimento histórico global, em que a sociedade política é absorvida pela sociedade civil.

Os ideais defendidos por Gramsci consideram, sobretudo, um processo libertador partindo da tomada de consciência subjetiva, conduzindo os trabalhadores

a superar o estado de submissão à hegemonia dominante. Coutinho (2008) conclui que o autor discute a sociedade civil na perspectiva do conflito, entendendo que nem tudo que decorre dela é “bom”<sup>14</sup>. Para Semeraro (1999), a compreensão de que não se deve “estatizar” o movimento da luta de classes trabalhadoras, subentende que essa estatização pode levar à submissão passiva, excluindo qualquer possibilidade de superação dessa condição de subalterna.

Gramsci vê no problema uma possibilidade de sair do estado de passividade e desenvolver uma consciência efetiva de sujeitos sociais historicamente constituídos, ou seja, uma ressignificação do sentido de sociedade civil, atribuindo-lhe um significado axiológico, uma verdadeira luta pela construção de uma hegemonia.

[...] o ponto central das reflexões de Gramsci se prende à formação de novos sujeitos sociais que visam à construção de um projeto de sociedade aberto à participação de todos os trabalhadores. Nesse sentido, a consciência e a subjetividade representam uma dimensão fundamental na ação política, uma vez que se é verdade que não é a consciência que determina o ser social, é também verdade que só por meio da consciência o homem pode apropriar-se das funções da sociedade e ter condição de realizá-las lutando contra as pressões externas que condicionam seu comportamento e neutralizam suas aspirações [...] (SEMERARO, 1999, p. 73).

Nesse sentido, a sociedade civil em Gramsci é o ponto de partida para se pensar a consciência política de sujeitos históricos ativos de participação nas causas comuns, uma coletividade organizada que, para o autor, representa uma via de possibilidades não de movimentos vazios de significado, mas de elevado envolvimento nas questões políticas, evidenciando assim, a questão do poder político.

O tema do poder político é posto em evidência quando estas duas esferas, ora se subvertem, ora convergem entre si para determinação das relações sociais e a garantia dos direitos básicos, que para Gramsci, surgem no interior da sociedade civil, o Estado (sociedade política) assume o papel de seu garantidor.

Segundo Osório (2019), é necessário bastante cautela no uso desses termos abertamente, principalmente quando se discutem as questões atuais, uma vez que a ampliação da sociedade civil representaria o aumento de poder e de autorregulação,

---

<sup>14</sup> É um terreno privilegiado da luta de classes, se dá uma batalha entre diferentes propostas de hegemonia, entre diferentes propostas de sociedade. Portanto, a sociedade civil não é o “reino do bem”, nem tudo que vem da sociedade civil é bom (COUTINHO, 2008, p. 80).



e, portanto, uma ideia de menos Estado, ideais enfatizados pelos discursos neoliberais, que serão abordados de forma mais detalhada na seção 2.4 deste capítulo.

A esclarecida ideia sobre a expansão da sociedade civil e sua convocatória nos discursos atuais, ao considerar que no seu interior estão as mais diversas instituições, carregadas de sentidos e interesses dos mais variados, acaba por constituir uma heterogeneidade que dificulta o processo de democratização dos meios de comunicação e da luta pelos interesses coletivos.

Na subseção a seguir, abordaremos o tema da democracia e da participação social, a partir da qual faremos uma síntese histórica de como estes dois princípios foram fundamentais para a constituição dos direitos sociais básicos, além de situá-los no âmbito da emancipação social e na ascensão de um novo sujeito social, sendo necessário investigar o lugar que a sociedade civil ocupa no cenário das tensões e conflitos que se desenvolvem no âmbito social.

## 2.2 Democracia e participação social: conceitos pertinentes ao debate

Conforme discutimos na seção anterior, a questão do poder político manteve-se no centro das discussões em relação ao lugar que ocupa a sociedade civil, como grupo organizado onde se desenvolvem as tensões e conflitos, e onde surgem as possibilidades de emancipação social, conforme apresentamos as convicções de Gramsci na ascensão de um novo sujeito social.

Partindo dessa perspectiva, iniciamos esta seção a partir do debate sobre os conceitos pertinentes à democracia e à participação, debatendo sobre a pertinência de compreender que a democracia representa o ponto de partida para discutir o poder político do ângulo das formas de governo, e como a sociedade civil pode articular seus interesses com o momento histórico vivenciado, buscando vislumbrar a democracia e participação, a partir da análise de modelos que serão fundamentais para destacar suas principais conceituações.

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira, o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania (GOHN, 2011, p. 16).

A inerência da participação à dimensão teórica e prática da democracia é evidente. Contudo, pretendemos mais que reafirmar o lugar da participação nos modelos de democracia. Buscamos, sobretudo, a partir do estudo investigativo, defender conceitos que possam ter um sentido axiológico para além do instrumental<sup>15</sup>.

A democracia é um projeto da sociedade construído a partir dos interesses, que se evidenciam nas relações estabelecidas entre os indivíduos, quer sejam eles conflituosos ou consensuais, dinamizando-a em sua forma direta ou representativa e nas variações decorrentes desta última, no sentido de aproximá-la da perspectiva em que a maior participação dos cidadãos sintetiza a vontade da maioria, portanto, a ser aceita por todos (DUBLANTE, 2016, p. 52).

A visão do autor se aproxima do sentido etimológico do termo democracia, considerando que enquanto “governo do povo”, trata-se de que estes possam ter seus interesses representados e defendidos numa perspectiva do bem comum, muito embora, veremos que esta e algumas propostas sofrem críticas devido a relação que estabelece no campo social em relação a participação do povo nas questões públicas, principalmente no que concerne os direitos sociais.

### 2.2.1 A participação nos modelos clássicos de democracia

Discutir os modelos clássicos nos permite maior aproximação acerca de como se dava o processo de participação do povo nas questões públicas, principalmente a relação do Estado com a sociedade civil. A democracia clássica situa-se em um contexto de intensas lutas sociais, resultante em parte das desigualdades sociais e da não correspondência aos ganhos e crescimento exponencial daqueles que detinham de propriedades e meios de produção, que impactava as condições de vida das pessoas, dando origem aos conflitos marcados pela centralidade do poder nas mãos dos detentores de propriedades e riquezas (CABRAL NETO, 1997).

O autor referenciado enfatiza que a democracia não surge em ato imediato, mas é um processo contínuo. “O surgimento destas primeiras democracias não resultou de uma única série de eventos. Seu desenvolvimento foi marcado por um

---

<sup>15</sup> A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância (BORDENAVE, 1994, p. 66).

processo de contínua mudança durante muitas gerações” (HELD, 1987, p. 14).

O arranjo político designado como democracia ateniense, é um raro exemplo de uma política democrática com a finalidade do bem comum, pois era subsidiada por um Estado do povo, que não defendia os ideais e propriedades de um indivíduo particular. Tratava-se de uma estrutura descentralizada, diferenciando-se dos ideais liberais e ultraliberais que marcam as variantes democráticas contemporâneas, que iremos debater mais adiante.

Esta cidade-estado celebrava a noção de um corpo de cidadãos ativos, envolvidos no processo de autogoverno; os governadores deveriam ser os governados. Todos os cidadãos se reuniam para debater, decidir e promulgar a lei. O princípio do governo era o princípio de uma forma de vida; a participação direta (HELD, 1987, p. 17).

A forma de participação se dava através das Assembleias<sup>16</sup>, que tratavam das questões sociais inerentes às condições de vida e aos interesses da sociedade, assim, formava-se uma maneira de decidir os principais assuntos de ordem coletiva. Isso se dava porque o Estado nem sempre contemplava toda a população, assim, abria-se espaço para convocatória de envolvimento dos cidadãos nas questões públicas de razões comuns à comunidade. Outro aspecto marcante da democracia antiga era a relação aos direitos políticos, e aqueles que possuíam algum poder de decisão, conforme apresenta Held (1987, p. 21) “os homens acima de 20 anos podiam se tornar cidadãos, as mulheres não participavam das questões políticas”.

No que concerne à participação, pode-se afirmar a existência de uma democracia dos patriarcas, ou seja, uma democracia dos poucos, uma vez que algumas pessoas eram privadas do direito de participação, como as mulheres ou aqueles que não detinham propriedades. O modelo político ateniense pode ser representado através da necessidade do controle popular, ou seja, de prestação de contas (CABRAL NETO, 1997).

A política ateniense parece ter sido extraordinariamente intensa e competitiva. Além disso, aqueles que dominavam a Assembléia e o Conselho tendiam a ser de nascimento “nobre” ou ocupar elevadas posições, uma elite formada por membros de famílias ricas e bem estabelecidas, que tinha bastante tempo para cultivar seus contatos e perseguir seus interesses (HELD, 1987, p. 27).

---

<sup>16</sup> Tratava-se de uma “estrutura legal para a manutenção da ordem pública, as finanças e taxação direta, o ostracismo, os assuntos estrangeiros (inclusive a avaliação do desempenho do exército e da marinha, a formação de alianças, a declaração de guerra, a conclusão da paz) eram levadas ante os cidadãos reunidos em assembleias para debate e decisão” (HELD, 1987, p. 20).

Nessa lógica de análise, Platão concebeu como pano de fundo a questão do poder político centralizado nas mãos de poucos, onde se definia a participação limitada. Portanto, mesmo assumindo um caráter direto, não poderia ser universal por não contemplar toda a comunidade e, assim, não envolver todos os interesses comuns. Foi a partir desse pressuposto que ele desenvolveu os quatro tipos de constituição, sendo eles “a Timarquia (um sistema de governo modelado na aristocracia militar de Esparta), a oligarquia (governo dos ricos), a democracia (governo do povo) e a tirania (o governo de um único ditador)” (HELD, 1987).

Conforme observamos, a democracia ficou conhecida como “governo do povo”, mais conforme veremos, a democracia assumiu outras formas, que foram convertidas em formas de governo. Nesse sentido, na subseção a seguir destacaremos a democracia como um pressuposto político fundamentado na imagem de Estado que ocupa a função de protetor dos direitos naturais dos indivíduos, ou seja, a democracia protetora, que pressupõe a liberdade e igualdade para todos, portanto, a participação também é um direito acessível a todos, em que cada um participa seguindo a ideia de cidadania.

### 2.2.2 A democracia protetora e a participação cidadã

Esse modelo é apresentado numa perspectiva de proteger os direitos naturais dos indivíduos, pautando-se num Estado constitucional, englobando nesse conjunto de direitos o de livre escolha em relação aos interesses políticos, religiosos e econômicos. “Nas primeiras (e mais influentes) doutrinas liberais, os indivíduos eram concebidos como “livres e iguais”, com “direitos naturais”, ou seja, com direitos inalienáveis com os quais eram contemplados no nascimento” (HELD, 1987, p.39).

Nesse modelo, a participação é associada diretamente à ideia de cidadania, portanto, como um direito a ser exercido com base no bem comum. O autor enfatiza o fato de que os termos “livres e iguais” são no mínimo questionáveis, se considerarmos que nesse momento, os indivíduos ou sujeitos políticos se restringem aos homens, do sexo masculino e donos das propriedades, e só vindo a ser uma questão de debate a partir do século XIX (HELD, 1987).

A tradição liberal, mais especificamente sua gênese, marca o campo de disputa pela soberania, em outras palavras, a luta pelo poder centralizado e definido

em termos legais, que ao influenciar o modelo democrático, aqui debatido como democracia protetora, tem por finalidade “proteger os governos de tiranias de todos os tipos e da opressão por parte do Estado em particular” (HELD, 1987, p. 40).

Segundo o autor supracitado, um dos principais defensores e difusores dos ideais democráticos foi Maquiavel, muito embora sua teoria política tenha dado pouca ênfase à participação, e mesmo representando a importância de sua teoria para o desenvolvimento do Estado Moderno, deve-se considerar que a participação por ele evidenciada, por ser referenciada com as restrições que lhes é particular, devemos entender que é necessário um posicionamento crítico sobre essa concepção.

O modelo de democracia protetora tem sustentáculos na obra de Hobbes, quando este apresenta o Estado de Natureza como um momento a ser superado, com a finalidade de proteger os bens, propriedades e a própria vida. Nessa lógica, os indivíduos confiam seus direitos a um único soberano, e nesse contexto, o momento vivenciado pelo autor e suas premissas dão conta da necessária afirmativa, concebendo um lugar de destaque ao Estado, sendo esse o representante do povo.

A posição de Hobbes marca o início da preocupação moderna com a necessidade tanto de estabelecer a liberdade do indivíduo quanto de imbuir o Estado de poder suficiente para que ele possa garantir a ordem social e política (HELD, 1987, p. 46).

A tradição liberal propagou seus ideais de liberdade e igualdade, mas falhou no que concerne à ação do Estado e sua legitimação, em parte a regulamentação a serviço da garantia da propriedade privada e aos interesses particulares defendidos pelo Estado e a serviço deste.

O ponto de referência que devemos destacar é que o Estado de Natureza dos modelos defendidos por Hobbes e Locke, em que os indivíduos são livres e iguais, e gozam dessa liberdade, mas ordenados pela lei da natureza, não deve servir de ordem decisiva para se pensar em um modelo de democracia que consiste em proteger os ideais privados dos indivíduos, ao contrário, que estes sujeitos possam e devam enquanto cidadãos não estarem restritos de participar das questões que lhes são inerentes (BOBBIO; NOGUEIRA, 1986).

No estado de natureza, os humanos são livres e iguais porque a razão os torna capazes de racionalidade, de seguir a lei da natureza. Eles gozam de direitos naturais. O direito de cada indivíduo de governar seus próprios assuntos e de forçar a lei da natureza contra transgressores, como o é a obrigação de respeitar os direitos de outros (HELD, 1987, p. 47).

Os escritos de Locke foram de grande significância para o que Held (1987) denominou como democracia liberal, uma vez que “sugerem a importância de assegurar os direitos dos indivíduos, a soberania popular, o governo da maioria e um sistema representativo de governo parlamentar”. Ou seja, um governo em que os governados são governantes e o povo é considerado soberano. Em suma, a democracia protetora enquanto modelo clássico, ancorado nas ideias e escritos de Hobbes, Locke e Montesquieu concordam na ideia de igualdade política como caminho para proteção da liberdade individual contra atos do Estado e de outros cidadãos.

### 2.2.3 A democracia desenvolvimentista: os primeiros encaminhamentos para participação direta

A degeneração das antigas tradições políticas e religiosas colocou em evidência a necessária preocupação com uma nova ordem, que tivesse em seu interior princípios capazes de conciliar os interesses dos cidadãos e do Estado em esferas de direitos e deveres unívocos de uma sociedade democrática. A democracia, nesse sentido, é exposta na indagação de seu verdadeiro papel, buscando desvelar como o desenvolvimento de um povo poderá, sob as bases democráticas, ser efetivado.

Nesse modelo de democracia, Held (1987) faz referência a Rousseau como um dos mais notáveis defensores dos direitos humanos, concretizando uma forma de conceber ao povo o poder soberano, defendendo o postulado de que o poder só está no povo enquanto estes escolhem seus representantes. Rousseau concebia o povo como um corpo incomensurável na elaboração das leis, nas quais deveriam ser considerados os anseios e as necessidades da comunidade e do coletivo, como detentores de direitos, postulavam-se cidadãos ativamente envolvidos nas questões políticas.

O contorno que esta análise levou a verificar foi a abrangência do que se considerou como povo, enquanto corpo organizado, defendendo que diferente da

democracia ateniense e da protetora, esta não se limitava a uma expressão de indivíduos determinados por características, seja de raça, cor ou sexo. Rousseau via os indivíduos como envolvidos idealmente na criação das leis, pelas quais suas vidas eram reguladas pela autoridade soberana que deveria ser o povo, fazendo as regras pelas quais vive (HELD, 1987, p. 68).

Esta subseção encerra nossas análises sobre os modelos clássicos de democracia, que evidenciaram um avanço circunstancial no modo de participação do povo, mas, com pouca efetividade prática. Na subseção a seguir, iniciaremos a análise sobre os modelos contemporâneos, que inauguram uma abordagem mais expressiva sobre a participação, principalmente porque ela passa a ser constituída na forma de princípio assegurado no envolvimento da sociedade civil nas questões de ordem pública.

#### 2.2.4 Modelos contemporâneos: democracia direta e a participação restrita

Conforme demonstra David Held (1987), o que compromete o Estado democrático liberal, modelo já discutido anteriormente, é a prática da qual se propõe. Engels e Marx (2010) enfatizam que se trata de um modelo com abrangência limitada, principalmente no assunto da segurança e da liberdade pessoal. A “segurança da pessoa” é contradita pela realidade da sociedade de classes, onde a maioria dos aspectos da vida do indivíduo – a natureza das oportunidades, o trabalho, a saúde, a expectativa de vida – são determinadas de acordo com sua localização na estrutura de classes (HELD, 1987, p. 95).

As divisões de classes só surgem quando é gerado um superávit tal que se torna possível para uma classe de não-produtores viverem à custa da atividade produtora de outros. Aqueles que conseguem obter o controle dos meios de produção formam uma classe dominante, ou governante, tanto econômico quanto politicamente (HELD, 1987, p. 96).

O processo político redesenhado para democracia direta realoca os sujeitos políticos em lugares de destaque para sua plena participação, desenvolvendo ações por meio da interação através do contato com as diversas realidades que permeiam os sujeitos sociais. Essa prática só é possível através de sujeitos ativos, é o que determina a natureza do sujeito histórico e social.

Os indivíduos só existem em interação e em relação com outros indivíduos; sua natureza só pode ser compreendida como um produto social e histórico. Não é o indivíduo único e isolado que é ativo nos processos histórico e político, mas os seres humanos que vivem em relações definidas uns com os outros e cuja natureza é definida por meio destas relações (HELD, 1987, p. 95).

Outro aspecto relevante é como os conflitos de classes que emergem das desigualdades podem comprometer o processo democrático. Bordenave (1994) situa a participação no centro dos interesses coletivos, e associa seu despertar pela busca de um sentido próprio frente à individualização que marcou a gênese da civilização moderna, ou podemos dizer, em consequência do processo de alienação.

As principais contribuições de Marx para análises da democracia direta, foi reconhecer que a liberdade é um desejo inerentemente humano, e esse desejo insurge em novas buscas por caminhos que enveredam a insurgência para além do liberalismo, derivando na democracia direta uma nova forma de apresentar os interesses particulares e individuais, mas que apontam para a vontade geral como uma direção política.

Mas, são esses mesmos interesses que culminam nos debates das vertentes contemporâneas que desvelam as novas formas de perceber o processo de tomadas de decisões.

Do ponto de vista dos planejadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e a malversação dos fundos (BORDENAVE, 1994, p. 13).

Na subseção a seguir, trataremos do modelo de democracia representativa, subsidiada pelo pressuposto de uma participação, que diferente da direta, tem os representantes dos interesses coletivos escolhidos, conforme a vontade geral, mas que como veremos, pode facilmente designar um caráter corruptível, quando os interesses individuais sobrepõem os coletivos.

#### 2.2.5 Democracia representativa e a participação representada

Esse modelo também denominado por democracia competitiva elitista por alguns teóricos como (HELD, 1987; GASPARDO, 2018, CABRAL NETO, 1997) é subsidiado sob o argumento da representação política através dos partidos políticos,



meio pelo qual a opinião pública passa a ter lugar nos debates, em torno das questões guiadas para ação direta na sociedade. Portanto, na esfera das relações sociais, onde os interesses ganham configurações conflitivas, por tais representantes nem sempre corresponderem seus esforços aos interesses das classes que deveriam representar.

É sob essa análise que discutimos a democracia representativa, a partir dos espaços em que a divisão de classes ganha força. Assim, influenciados pelo avanço significativo do capitalismo, os meios de produção, em evidente disfunção com os interesses das forças de produção, dão início aos mais variados conflitos que surgem no âmbito das classes sociais. Coutinho (2008) assevera que esse modelo de democracia muito se assemelha aos ideais da democracia direta, incumbida de falsos discursos. Em contrapartida, discute como o envolvimento da sociedade civil nas questões do Estado representa um marco nas conquistas atribuídas ao movimento das classes trabalhadoras<sup>17</sup>.

[...] a democracia representativa, como nós entendemos e vivemos hoje, ou seja, uma democracia formada pela participação de todos no sufrágio universal, pela organização e criação de partidos políticos, mesmo essa democracia contemporânea é uma conquista das classes trabalhadoras [...] (COUTINHO, 2008, p. 77).

Nesse modelo de democracia, a participação se dá através da escolha de um representante, e isso acontece através do sufrágio universal<sup>18</sup>, que conduz as classes a apostarem seus interesses nas mãos de um representante por eles escolhidos, entretanto, esse modelo se apresenta limitado devido o modo que essa participação segue ao subverter os interesses daqueles que lhes confiaram à missão de garantir que seus direitos básicos fossem resguardados.

Esta variante vista hoje sob a ótica do movimento capitalista, coincide com a preservação dos interesses pela extensão da participação, quando condicionada à aprovação de mecanismos autoritários que desencadeiam uma série de justificativas para reconduzir a democracia representativa, numa tentativa de frear o poder de

---

<sup>17</sup> “a democracia representativa, como nós entendemos e vivemos hoje, ou seja, uma democracia formada pela participação de todos no sufrágio universal, pela organização e criação de partidos políticos, mesmo essa democracia contemporânea é uma conquista das classes trabalhadoras” (COUTINHO, 2008, p. 77).

<sup>18</sup> O sufrágio universal na Europa do século XIX, por exemplo, era um privilégio dos detentores de propriedades ou daqueles que pagavam uma certa quantia de impostos, ficando, dessa forma, excluída a maior parte da população do direito de votar (NETO, 1997, p. 293).

envolvimento do povo nas questões públicas, portanto, revelando uma face invertida dos discursos democráticos de sujeitos políticos ditos democráticos.

Com todas suas vantagens, a democracia representativa tem um grave defeito: a criação do *político profissional*, com a conseguinte despolitização dos demais cidadãos, os que vivem uma participação de segunda mão, espectadores como são dos debates parlamentares e declarações de autoridades e candidatos (BORDENAVE, 1994, p. 54).

Esse é um argumento válido para que seja vista nos moldes da democracia dos modernos<sup>19</sup>, termo designado para representar a descontinuidade da democracia, enquanto fundamento político nas primeiras cidades-estados ou pólis, que, em contrapartida tornou-se questão aberta, a partir do liberalismo, que pregava ao ideário de cidadão à propriedade privada.

A principal marca da democracia representativa são os falsos discursos no que concerne à democracia e sua relação com os princípios da liberdade, igualdade e autonomia, que serão discutidos com mais ênfase no modelo subsequente, a democracia participativa, uma vez que sua efetividade estava em assegurar o processo de acumulação de bens e perpetuação da proteção àqueles que detinham as propriedades privadas.

Outra forma de demarcar a participação sob a ótica dos modelos democráticos é nos atermos a um modelo que tinha essa prática nos marcos legal, como um direito constitucionalizado, deixando de restringi-la a espaços privilegiados de orientação restrita, condicionando-a ao sujeito político e não ao social. Nesse sentido, discutiremos a seguir, o modelo de democracia participativa, buscando distingui-la do modelo de democracia representativa.

#### 2.2.6 Democracia participativa e participação institucionalizada

A democracia participativa<sup>20</sup> está em pauta representando um movimento em favor da abertura de espaços e criação de mecanismos, que viabilizem maior

---

<sup>19</sup> A democracia dos modernos se edifica tomando como referência o ideário liberal que, de início, era avesso aos direitos democráticos mais abrangentes. O pensamento liberal que serve de fundamento para a democracia dos modernos subordina a condição de cidadão à propriedade privada (CABRAL NETO, 1997, 191-192).

<sup>20</sup> As elaborações teóricas dos autores do chamado modelo da *democracia participativa* indicam-nos concepções que revelam e defendem a necessidade de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diferentes instâncias políticas de discussões dos assuntos públicos (DURIGUETTO, 2007, p. 124).

envolvimento da sociedade civil nas questões públicas.

[...] os sistemas modernos de políticas democráticas se medem justamente pela capacidade de desenvolver uma ampla e dinâmica sociedade civil que permita expressar plenamente as aspirações e a participação dos diferentes setores da vida coletiva [...] (SEMERARO, 1999, p. 69-70).

Para o autor supracitado, a principal distinção entre a democracia representativa e a participativa, situa-se na categoria da participação, onde os sujeitos sociais ocupam lugar de destaque. E embora o debate aberto sobre a democracia participativa esteja hoje mais restrito ao campo de interesses comerciais do sistema capitalista, percebe-se alguns esforços em favor do processo participativo (GASPARDO, 2018).

Rousseau<sup>21</sup> foi um dos principais defensores da liberdade expressa através da participação nas esferas públicas. Nesse sentido, ao analisar os modelos de democracia, enfatizamos o fato de que a democracia participativa não tem em sua finalidade substituir a democracia representativa, mas sim, contemplar alguns aspectos que não são contemplados no modelo anterior.

Partindo das ideias inspiradas em Rousseau e de uma justaposição de alguns fundamentos da tradição marxista e da tradição democrática-liberal, os teóricos desse modelo, guardadas suas diferenças adjetivas, defendem que, se a complexidade da vida social impossibilita o envolvimento de todos os cidadãos nas questões públicas, deve-se lutar pela extensão da esfera da participação nas instituições representativas nacionais e locais para um maior desenvolvimento das atitudes e práticas sócio-políticas dos indivíduos (DURIGUETTO, 2007, p. 125).

Conforme vimos, as críticas da insuficiência da democracia representativa partem do entendimento de que o sufrágio universal não representa uma universalidade dos direitos daqueles, que estão envolvidos no processo de escolha dos representantes. Nesse sentido, a democracia participativa:

[...] promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo [...] (BORDENAVE, 1994, p. 34).

---

<sup>21</sup> Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação. A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em *O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa (PATEMAN, 1992, p. 35).

A presença de sujeitos ativos revertidos da cidadania, enquanto conjunto de direitos e deveres resguardados legalmente consubstancia o discurso acerca dos cidadãos historicamente constituídos e socialmente envolvidos com as questões públicas. Para tanto, esse modelo de democracia conta com um significativo número de mecanismos que tem por função possibilitar a participação direta.

É nesta perspectiva que Bordenave (1994) e Demo (2009) defendem o pressuposto de que ninguém nasce sabendo participar. Embora essa prática enseje inerência à natureza do ser humano, desenvolve-se a partir das experiências vivenciadas em um corpo coletivo, só despertando o interesse pelas características que lhes é particular a partir da tomada de consciência, o que Gramsci (2020) definirá como emancipação social.

Como resultado do processo descrito, o corpo coletivo de que tratamos será capaz de constituir-se e agir através do poder local, regional, nacional e internacional, com forte influência sobre os processos de tomadas de decisões no que diz respeito às políticas sociais. Essa ocorrência no Brasil marca a promulgação da Constituição Federal de 1988 e algumas leis subsequentes.

Além da previsão de vários institutos de democracia participativa, outra inovação da Constituição que favoreceu a ampliação da participação popular foi a valorização da esfera local, com a atribuição de competências para as políticas sociais e urbanas. Essa nova institucionalidade foi detalhada e fortalecida pela legislação infraconstitucional, destacando-se as Leis Orgânicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, a Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação (GASPARDO, 2018, p. 70).

Tomamos a fala do autor para enfatizar a importância do poder local na promoção de políticas sociais. Neste ponto, a participação ganha sentido axiológico, não mais restrito à representação dos interesses de comunidade por um ou alguns representantes, que nem sempre estão a serviço daqueles que lhes elegeram para assegurar que seus direitos tivessem uma forma efetivamente prática.

É sob o panorama das ideias marxistas que refletimos sobre o papel do Estado na reprodução das desigualdades sociais (LÊNIN, 2019).

Caso se pense como marxista, é preciso dizer que: os exploradores inevitavelmente transformam o Estado (e trata-se da democracia, ou seja, de uma das formas do Estado) em instrumento de domínio de sua classe, dos exploradores sobre os explorados. Por isso também o Estado-Democrático, enquanto exploradores que dominem sobre uma maioria de

explorados, será inevitavelmente uma democracia para os exploradores. O Estado dos explorados deve se distinguir do modo radical desse Estado, deve ser a democracia para os explorados e a *repressão dos exploradores*, e a repressão de uma classe significa a desigualdade dessa classe, sua exclusão da “democracia” (LÊNIN, 2019, p. 85).

No Brasil a abertura democrática representou avanços, dadas às condições em que vivíamos sob o jugo de uma ditadura civil-militar por mais de 20 anos, ou seja, o que temos aqui é uma clara defesa da democracia, notadamente, vemos que a participação é uma categoria fundamental da democracia. Entretanto, não se deve pensar no modo radical que o autor denuncia, mais sim de uma forma de Estado que não sirva a classes, reproduzindo o status de desigualdades, mas reforçando seu papel primeiro de assegurar os direitos básicos dos cidadãos, possibilitando a abertura de espaços em que seja possível o envolvimento de sujeitos conscientes.

Na próxima subseção, nos dedicaremos à discussão sobre o tema da democracia e da participação no âmbito da gestão da educação, buscando desvelar os movimentos que corroboraram para abertura de espaços participativos e criação de mecanismos que possibilitassem o envolvimento da sociedade no cotidiano escolar.

### 2.3 Democracia e participação na gestão da educação

É coerente iniciarmos apontando o caráter educativo que a participação desenvolve em sua efetividade, ressignificando o sentido da democracia participativa, articulando os saberes construídos a partir do envolvimento nas causas coletivas que demandam uma tomada de decisão consciente e embasada nos princípios básicos de convivência e no estreitamento com os interesses da comunidade (BENEVIDES, 1996; DEMO, 2009; BORDENAVE, 1994).

Com base nessa premissa, abordamos alguns desses elementos que são condição *sine qua non* para se pensar a ideia de democracia e participação, e partir dessa primeira aproximação dos termos à gestão da educação, destacamos o avanço que se fez nesse campo, bem como evidenciar os retrocessos, além de promover o debate no que diz respeito aos documentos legais e normativos.

No Brasil, as orientações de Políticas Educacionais, advinda das condicionalidades dos acordos estabelecidos com os organismos internacionais de financiamento (FMI, Banco Mundial, BID), a partir do final

dos anos 80 sinalizam, para construção de um espaço educativo mais democrático, por meio de medidas democráticas propostas, principalmente para as instituições educativas públicas, incorporadas à constituição de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases de 1996, tais como: autonomia, participação, descentralização financeira, formação continuada, parcerias, dentre outros que, aos poucos, foram se efetivando no interior daquelas unidades (SANTOS, 2008, p. 3).

Esse cenário também marcou uma série de reivindicações por maior participação da sociedade civil nas questões sociais, viabilizadas por meio de canais de participação, fiscalização e controle na elaboração de políticas públicas. O texto constitucional, por meio do Art. 5º, inciso XXXIII e Art. 10º, faz menção aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos, representando um marco no âmbito dos direitos sociais, garantindo que os interesses da sociedade estejam em pauta nas ações estatais, ficando a cargo dos órgãos públicos, sob pena de responsabilidade, a prestação de informações no que diz respeito às ações desenvolvidas.

Além do que trata o parágrafo anterior, destaca-se também, no que concerne aos direitos sociais, que fiquem assegurados a abertura de canais de participação da sociedade civil nas questões públicas e a criação de mecanismos como os colegiados, integrando representantes das mais variadas camadas da sociedade (ADRIÃO; CAMARGO, 2001).

Em síntese, com vistas à democratização da gestão do Estado por meio do aumento da participação da população em suas instâncias, o texto constitucional menciona básica e genericamente dois procedimentos: o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 65).

Conforme demonstra o fragmento textual citado, o acesso à informação é direito de todos. Contudo, a participação em colegiados no que tange à gestão do Estado, ainda é restrita em alguns aspectos e, como veremos, com a educação inserida no âmbito dos direitos sociais, o texto constitucional abre espaço para a criação de mecanismos tanto na gestão da educação em nível macro, como também na gestão escolar, em nível micro (ADRIÃO; CAMARGO, 2001).

Conforme destacado, o anseio por mais liberdade e igualdade nos processos participativos teve papel determinante na reorganização do Estado, culminando no movimento em favor da democratização que marcou o período pós-ditatorial no Brasil.

É importante frisar o papel do legislativo para garantir que os projetos e propostas de natureza democrática, possam ser legalizados no campo das políticas públicas. No entanto, os autores a que fazemos referência destacam a importância de refletir que apenas a legalização das leis não garante sua execução de acordo com o proposto nos textos legais.

Sob a forma da Lei, institui-se o direito de toda a comunidade participar do processo educacional e, em sua conjectura, estabelecer que a hierarquia através da autonomia, possa agir intencionalmente para o bem coletivo proveniente do direito democrático de toda a sociedade em sua luta histórica.

Nesse sentido, a gestão democrática pressupõe uma forma de efetivar a participação da comunidade e dos profissionais da educação nas tomadas de decisões. Isso se remete não apenas em órgãos colegiados ou equivalentes, mas, sim, em ações que visem à qualidade da educação (DE SOUZA, 2009).

Cury (2002) sinaliza que não basta ter o direito de participar. É necessário converter esse direito em prática, fazendo-se uma efetiva garantia desse direito, ao tempo que a literatura atual nos coloca diante de uma forma mais profunda de refletir o papel da cidadania, quando nos remete que a democracia precisa estar para além de um direito, mas converte-se em dever. Com isso, o cidadão deve se conscientizar de que é um dever estar ativamente envolvido nas questões que lhes dizem respeito, e, a título de exemplo, o autor cita os conselhos intraescolares.

Princípios como transparência, autonomia, impessoalidade e participação são elencados por Cury (2002) como constitutivo da gestão democrática enquanto processo que se dá mediante uma relação dialógica, que devem estar presentes na escola, entendendo que cada segmento desse espaço deve resguardar esses princípios para que possa alcançar os objetivos estabelecidos.

Desta forma, é importante refletir que o trabalho do gestor é desenvolvido por sujeitos pensantes e, assim, a autonomia deve ser compreendida como a capacidade de formular e expressar opiniões próprias. Porém, deve refletir acerca destas, a fim de tomar decisões com finalidade coletiva.

A autonomia é entendida e defendida pelos integrantes do campo democrático popular como um modo de descentralizar o poder do Estado em relação à tomada de decisões concernentes ao projeto político-pedagógico da escola, à definição e ao controle da execução das posições mais amplas da política educacional. Com a autonomia, o que se pretende tirar do Estado não é a sua responsabilidade pelas tarefas, mas, sim, o

controle autoritário das decisões, o controle do poder. Em relação à escola, o que se pretende é garantir sua dimensão pública, é fortalecer o poder de controle e cobrança da sociedade civil em relação aos deveres do Estado com a Educação, é buscar a socialização do poder político de fato. Não se pretende retirar dela seu caráter estatal, assim como não se pretende transferir para a comunidade apenas as responsabilidades da gerência da escola (ANTUNES, 2008, p. 100).

Justamente no campo dos debates democráticos, a autonomia representa um dos princípios norteadores da gestão democrática. Sob essa perspectiva, a escola pode desenvolver práticas voltadas para realidade da comunidade, promovendo o envolvimento da comunidade tanto no levantamento das principais problemáticas, como na proposição de estratégias e desenvolvimento de projetos que sejam significativos para escola e para própria comunidade.

Com isso, a autonomia, representa um importante princípio na superação da burocratização e concretização do processo de democratização do país e do sistema escolar. Nesse sentido, a gestão da educação caminha para um sistema organizado segundo os princípios, que norteiam o processo de democratização do país, considerado um movimento contínuo, uma vez que, em muitas instituições, ainda predomina uma gestão pautada na eficiência e eficácia, refletindo nas práticas educacionais que conservam parte desses ideários que marcaram o século XX no ápice da revolução industrial.

Como construção heurística de gestão da educação, o modelo de administração para a eficiência e eficácia é uma derivação conceitual da escola clássica de administração e uma indução analítica da prática dos administradores escolares e universitários que pautam sua ação de acordo com os princípios gerais de organização e gestão, desenvolvidos no início do século XX, no contexto econômico da Revolução Industrial (SANDER, 2007, p. 75).

Esse momento também é caracterizado por práticas tecnoburocráticas no âmbito das instituições, sejam elas empresariais como educacionais. Esse modelo é substanciado também pelo positivismo, que concebe as instituições como espaços fechados e hierarquizados, que possuem suas ações verticalizadas.

Eficiência e eficácia, conforme demonstra Sander (2007) são dois conceitos relacionados com a ênfase em resultados, o primeiro voltado para o controle e racionalidade, visando ao máximo de resultados com o mínimo de recursos, enquanto o segundo é voltado para capacidade administrativa para se alcançar os resultados. Esse princípio foi fortemente influenciado pela teoria de Fayol e Taylor,



posteriormente denominado por Weber como modelo burocrático.

No que concerne à democracia e participação na gestão da educação, o modelo para efetividade política, enfatizado por Sander (2007), descreve alguns dos princípios teóricos que marcaram a abertura dos espaços participativos que surgem exatamente para superar os modelos pautados na eficiência e eficácia. Esse modelo parte do pressuposto de que a sociedade deve ser atendida em sua plenitude, demonstrando o interesse em corresponder às suas prioridades.

A materialização desse compromisso exige da administração educacional um envolvimento concreto na vida da comunidade através de uma filosofia solidária e uma metodologia participativa. Quanto maior o grau de participação solidários dos membros da comunidade, direta ou indiretamente comprometidos com a gestão da educação, maior será sua efetividade ou sua capacidade política para responder concretamente às necessidades e aspirações sociais (SANDER, 2007, p. 81).

Esse movimento exige, além do comprometimento nas questões sociais, o envolvimento político, que é justamente a capacidade de olhar atentamente para as ações que são planejadas e desenvolvidas. Para tanto, exige-se na etapa do planejamento o acolhimento das opiniões diversas, preservando as observâncias que coincidem com as demandas sociais. É o que caracteriza o processo de democratização, não apenas na aplicação das ações, mas em seu planejamento e no envolvimento de todas as partes.

O modelo de administração para efetividade política deriva justamente do comprometimento de uma determinada comunidade que, movida por seus condicionantes externos às organizações, agem em prol de causas sociais, considerando a adaptação como um critério a ser seguido na busca por conciliar os mais variados aspectos que caracterizam os ambientes em que se situam os conflitos e consensos.

A participação também é o princípio fundante do modelo de administração para relevância cultural, baseado na cidadania efetivada através do direito de participar da coisa pública, propondo-se a dialogar com a qualidade de vida. Nessa perspectiva, as percepções dos participantes são de suma importância para construção desse modelo.

Estas proposições fazem parte dos modelos apresentados por Benno Sander (2007), que antecedem sua apresentação ao modelo do paradigma multidimensional de administração da educação, cuja introdução discute o caráter multifocal que as

instituições assumem na atualidade, representando a diversidade de modelos adotados. A partir desse modelo, o autor passa a caracterizá-lo, dando forma, espaço e significado, estabelecendo algumas dimensões que se articulam com os princípios da administração instrumental, pautados nos pressupostos empresariais.

A concepção do paradigma multidimensional de administração da educação parte de quatro pressupostos básicos. Primeiro, a educação e a administração são concebidas como realidades globais e complexas que, para efeitos analíticos, podem ser constituídos por múltiplas dimensões, simultaneamente articuladas entre si. Segundo, no sistema educacional existem preocupações teleológicas, substantivas ou ideológicas, de natureza cultural ou técnica, de caráter pedagógico e econômico. Terceiro, no sistema educacional existem preocupações internas, de caráter antropológico e pedagógico, e preocupações externas relacionadas com a política e a sociedade mais ampla. Quarto, o ser humano, como autor individual e social da construção do seu mundo e suas organizações, em um conjunto de oportunidades históricas, constitui a razão de ser da existência das instituições de ensino e das organizações sociais, em geral (SANDER, 2007, p. 92-93).

**QUADRO 01:** Dimensões do Modelo Multidimensional da Administração da Educação

DIMENSÕES	DIMENSÕES SUBSTANTIVAS	DIMENSÕES INSTRUMENTAIS
DIMENSÕES INTRÍNSECAS	DIMENSÃO CULTURAL CRITÉRIO DE RELEVÂNCIA	DIMENSÃO PEDAGÓGICA CRITÉRIO DE EFICÁCIA
DIMENSÕES EXTRÍNSECAS	DIMENSÃO POLÍTICA CRITÉRIO DE EFETIVIDADE	DIMENSÃO ECONÔMICA CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA

**Fonte:** Modelo desenvolvido por Sander (2007)

Estas dimensões estão articuladas a partir de um viés pautado na liberdade, igualdade e autonomia, discutidas sob a ótica da complexidade social em que os sujeitos participantes das ações políticas estão inseridos, compreendendo a escola como uma instituição com a finalidade de promover a ação educativa, pautando-se expressivamente nestas premissas. Conforme demonstra o estudo realizado por Paro (2018), a educação para democracia pauta-se no desenvolvimento de uma prática comprometida com a mudança social, ou seja, o educar para viver bem como um todo, pautando-se na dimensão social “liga-se à formação do cidadão, tendo em vista sua contribuição para sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do “viver bem” de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social” (PARO, 2018, p. 16).

Se a verdadeira democracia caracteriza-se, dentre outras coisas, pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como “titulares de direitos”, mas também como “criadores de novos direitos”, é preciso que a educação se preocupe com dotá-los das capacidades culturais exigidas para exercer essas atribuições, justificando-se, portanto, a necessidade de a escola pública cuidar, de modo planejado e não apenas difuso, de uma autêntica formação do democrata (PARO, 2018, p. 26).

O caráter educativo que a democracia exerce no processo de construções de sujeitos emancipados, autônomos, participativos e comprometidos com o bem-estar coletivo exerce com ênfase uma importante influência no processo de universalização e democratização da educação, considerando, sobretudo, que o processo de tomadas de decisões preconiza o envolvimento de sujeitos conscientes da importância de participar da coisa pública.

A seguir, apresentaremos uma discussão voltada para gestão escolar, versando principalmente, sobre as mudanças que surgiram com a reforma gerencial do Estado, destacando os novos princípios e o postulado teórico que subsidiou a reforma, e as mudanças no âmbito da gestão escolar.

## 2.1 Democracia e participação na gestão escolar: o lugar da Sociedade Civil

Conforme discutimos nas seções anteriores, a democracia assume distintas concepções que englobam em seu sistema alguns princípios, como participação direta ou indireta, representação política, autonomia, liberdade e cidadania. Concebe-se, assim, a análise entre as relações que se dão no interior das distintas esferas da sociedade civil e do Estado.

Outro aspecto a se discutir é como as concepções de democracia ganham espaço nos movimentos em favor de uma gestão da educação mais descentralizada e com organização horizontal no tocante ao processo de tomada de decisões. No Brasil, a década de 1980 para 1990 foi determinante para esses movimentos. As configurações da gestão da educação são fomentadas pelo maior envolvimento da sociedade civil na gestão da coisa pública.

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira, o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania (GOHN, 2011, p. 16).

A autora supracitada apresenta diversas concepções de participação no campo da gestão da educação e, com base no levantamento inicial das ideias e formulações, compreendemos que a participação assumia inicialmente a concepção liberal, principalmente reforçando a democracia representativa, que deriva do liberalismo e induz a representatividade como forma de efetivar o envolvimento da sociedade civil na gestão.

Também se dá ênfase à concepção da democracia radical, que visava fortalecer a sociedade civil através de grupos organizados, evidenciando a luta pelos direitos sociais. Esse paradigma assenta-se sob o Estado Social e visa ao bem-estar coletivo. Nesta aceção, cada indivíduo é entendido como sujeito social e senhor de sua própria liberdade. Portanto, conduz esses sujeitos à sua investida por mais participação na gestão.

Algumas das grandes contribuições para o caráter educativo da participação e do entendimento de sujeitos sociais que aprendem a se autogovernar e a participar no sentido próprio de envolvimento nas causas sociais atribuem-se a John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville e Jean Jacques Rousseau.

A participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão só irá aparecer na década de 1980, em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores etc. (GOHN, 2011, p. 52).

Nesta perspectiva, adentramos no debate acerca dos movimentos organizados no âmbito dos conselhos. Para Gohn (2011), o tema dos conselhos remete-se para a discussão em torno da democracia participativa, discutida nas seções anteriores na concepção de Held, que a apresenta como o envolvimento da sociedade civil através de mecanismos institucionalizados.

Na gestão da educação, adentramos no tema da democracia participativa a partir da década de 1980, com a aprovação da Constituição Federal, formalizando os direitos sociais através dos mecanismos de participação. Os principais exemplos de conselhos que tiveram forte impacto nos movimentos clássicos de participação popular foram:

[...] a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci-1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana etc. [...] (GOHN, 2011, p. 69).

O que cada conselho citado possibilita à discussão é analisar a força das classes populares quando organizadas em prol do bem comum. O movimento operário foi significativo, principalmente no cenário atual em que se dispõe de conflitos cada vez mais intensos, essencialmente no contexto das políticas e discursos neoliberais, que serão discutidas no próximo capítulo.

No âmbito da gestão da escola, os conselhos possuem forte influência no processo de democratização da gestão pública. Embora esse debate tenha emitido muitas vezes sentidos ambíguos no que se propõe ao modelo de Estado Democrático de Direito, em cuja democracia participativa deveria responder aos impasses do modelo de democracia representativa, isso culminou no fortalecimento dos discursos acerca da capacidade do povo de intervir nas questões públicas, sem que os interesses individuais prevalecessem sobre os coletivos.

O aspecto preponderante nesse cenário pautou-se na criação dos conselhos em nível local, obedecendo às diretrizes da lei federal, marcando o princípio da cooperação entre os entes federativos, e a atribuição de poder de tomada de decisões com base na autonomia, e no autogoverno, derivado dos acordos e transferências de recursos financeiros para as esferas locais, que deveriam estabelecer, para tanto, conselhos estaduais e municipais que contariam com a ampla participação da comunidade, isso se nos deu vários campos dos direitos sociais.

O principal fator é quanto à capacidade de participação real, motivo pela qual os conselhos não receberam tanta credibilidade, além de terem sido propostos num cenário de reformas neoliberais, fator que ainda nos dias atuais, tem sido motivo de fervorosos debates acerca do caráter simbólico que os conselhos assumem nas esferas do poder local.

Na escola brasileira, construir a democracia participativa é uma árdua e complexa tarefa, haja vista toda sua estrutura, organização e funcionamento encontrarem-se assentados em bases autoritárias, centralizadoras, patrimonialistas e personalísticas que criam barreiras quase intransponíveis para educandos e educadores dialogarem, interagirem e avançarem em direção ao novo (SANTOS, 2004, p. 120).

Uma das principais funções dos conselhos é fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros e se estão alinhadas às demandas das instituições. Destaca-se também quanto ao poder deliberativo no âmbito do poder local, os conselhos municipais é um bom exemplo dessa realidade, embora estejam condicionados às leis orgânicas estaduais e municipais, à descrença a esse modelo de participação ou a não-apropriação por parte da comunidade é um dos obstáculos a serem superados.

Os conselhos municipais são regulamentados por leis estaduais e federais, mas eles devem ser criados por lei municipal, sendo definido como **órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino**, criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo Municipal. Eles são compostos por representantes do Poder Executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil e local, destacando-se entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviços ou de defesa de direitos, organizações comunitárias, sindicatos, associações de usuários, instituições de pesquisa etc. (GOHN, 2011, p. 105).

Os discursos que marcaram o pós-guerra, os clamores por mais liberdade, igualdade, autonomia e participação foram determinantes para os falsos discursos de democracia, enfatizados por Lênin em crítica à sociedade capitalista, pois definem com claras semelhanças o cenário de transição da gestão burocrática para gestão democrática, com ênfase no envolvimento da sociedade civil na gestão pública (LÊNIN, 2019).

Lênin (2019) não apenas denunciava os falsos discursos, ou explorava os movimentos da democracia burguesa e ditadura do proletariado, mas, este também entendia que a democracia seria sempre uma arma ideológica a ser usada por uma classe sobre a outra, esse aspecto compromete exatamente a credibilidade dada a participação através da representatividade, este argumento, portanto, nos é aceitável até certo ponto para sustentar o modelo de democracia participativa.

Apenas a ditadura do proletariado será capaz de libertar a humanidade da opressão do capital, da mentira, da falsificação, da hipocrisia da democracia burguesa, dessa democracia *para os ricos*; será capaz de estabelecer a democracia *para os pobres*; ou seja, tornar os bens da democracia acessíveis de fato para trabalhadores e camponeses pobres, uma vez que hoje (e até mesmo na república-burguesa – mais democrática) esses bens da democracia são *de fato* inacessíveis à grande maioria dos trabalhadores (LÊNIN, 2019, p. 21).

É necessário introduzir a partir dessa perspectiva o debate sobre a participação, enquanto princípio da democracia, para compreender os embates que se desenvolvem no campo ideológico da gestão escolar a partir dos mecanismos de participação e da constituição dos conselhos municipais e escolares enquanto movimento organizado por representantes da sociedade civil para garantia do envolvimento desta na tomada de decisões.

Partindo-se da teoria de Mill sobre a função educativa da participação poder-se-ia esperar que sua resposta ao problema fosse no sentido de conferir o máximo de oportunidades às classes trabalhadoras para que elas participassem a nível local, de modo a desenvolver as qualificações e habilidades necessárias que lhes possibilitassem acesso às atividades dos representantes, o que lhes permitiria controlá-los (PATEMAN, 1992, p. 47-48).

Sem esse movimento educativo da participação seria impossível conceber um modelo de gestão pautada diretamente no comprometimento dos atores sociais com a causa dos direitos sociais em todos os níveis.

Da mesma maneira que a participação no governo local é uma condição necessária para a participação a nível nacional, devido a seu efeito educativo ou “aperfeiçoador”, assim também Mill sugere que a participação no “governo” do local de trabalho teria o mesmo impacto (PATEMAN, 1992, p. 51).

[...] A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver (Idem p. 60).

A crítica que a autora tece sobre o modelo de democracia participativa em nada tem a ver com o caráter educativo que a participação possui, tão pouco para determinar limites a essa prática, é completamente inverso, apenas dialoga sobre a possibilidade dos interesses individuais corromperem os coletivos, em contrapartida, discute-se também a abrangência que a participação pode assumir quando analisada em nível nacional, em esferas permeadas de conflitos a serem superados e discutidos numa dimensão consensual, que Benno Sander (2007) descreve ser uma condição existencial para o modelo de gestão democrática.

Nessa perspectiva, a articulação e a rediscussão de diferentes ações e programas, direcionadas à gestão educacional, devem ter por base uma concepção ampla de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizadas pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada (DOURADO, 2007, p. 924).

Dourado (2017) também faz um importante resgate acerca do processo de democratização da gestão da educação e faz referências à promulgação da Constituição Federal de 1988, garantindo os direitos sociais inalienáveis, essencialmente para a educação como direito social. Em relação aos programas direcionados para o fortalecimento da qualidade da educação, muitas críticas recaem sobre o planejamento e implementação, principalmente porque em parte, alguns desses programas possuem caráter assistencialista e voltado para um direcionamento restrito quanto a participação no âmbito de tais programas.

Outro ponto fundamental a ser destacado articula-se à concepção restrita de autonomia (restrita à dimensão financeira) e ao caráter diretivo e centralizador do PDE, num cenário em que os profissionais da educação e alguns sistemas de ensino envidavam esforços no sentido de implementar, com base na legislação em vigor, projetos político-pedagógicos cujo norte se contrapunha à concepção gerencialista presente no PDE (DOURADO, 2007, p. 931).

Outro programa que merece destaque no âmbito do processo de democratização da gestão escolar é o Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, que visa, sobretudo, o fortalecimento dos conselhos já existentes, além de focar na importância que esses conselhos possuem no âmbito das instituições escolares. “O programa foi criado, portanto, pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, mediante Portaria Ministerial n. 2.896/2004” (DOURADO, 2007, p. 935).

Um dos desafios da atualidade é pensar as políticas educacionais para além do caráter centralizador e gerencialista que tem norteado esse campo de abordagem, um desafio que precisa ser incorporado no âmbito dos debates acerca do que se espera do sistema educativo, pensando a finalidade da educação para além da garantia da presença dos alunos na escola.



No interior da escola, a questão da democracia apresenta-se em duas dimensões prioritárias que são concomitantemente distintas e complementares. De um lado, a dimensão da democratização das relações que se constroem internamente na própria instituição, tanto no campo da sua estrutura organizacional como no campo da ação pedagógica. De outro lado, a dimensão do papel social que ela pode desempenhar na democratização da sociedade, no sentido de definir com clareza sua contribuição específica, possível e desejável, por meio das relações que mantém com outras instituições e como o Estado, em sentido estrito, e realizá-las efetivamente (HORA, 2007, p. 31).

No âmbito da gestão escolar, o tema da democracia está relacionado às dimensões em que se faz necessário o envolvimento da comunidade para o processo de tomada de decisões, passando pela dimensão administrativa, pedagógica e financeira. Sobre a participação, muito se discute acerca dos movimentos que visavam, sobretudo, um processo educativo mais descentralizado da figura do professor e do caráter transmissivo que assumia a educação no paradigma tradicional.

Nesse sentido, quando debatemos a democratização do ensino, e levamos a discussão para o chão da escola envolvendo o processo pedagógico, percebemos que são muitos os desafios e ainda temos um longo caminho a percorrer, principalmente com o papel que a avaliação da educação vem ocupando atualmente, corroborando para o cenário de ranqueamento da educação, para adequação do padrão de qualidade aos moldes dos mecanismos internacionais (PERRENOUD, 2007), fator que será discutido com mais ênfase no próximo capítulo a partir da discussão sobre o modelo proposto pelas políticas neoliberais que ocupam grande parte dos espaços escolares e norteiam suas práticas e programas educativos.

Paro (2016, 2018), Benevides (1996) destacam o caráter educativo que a democracia e a participação possuem no espaço pedagógico da escola. Considerando que esse processo deve-se dar para a construção da cidadania, que promova a capacidade de autogoverno e de tomar decisões pautando-se no bem comum, ou seja, para a constituição de um Estado Social. Outro aspecto determinante desses princípios é educar para democracia e pela democracia. Paro (2018) defende justamente que uma sociedade para ser democrática, exige-se que tenham em seu interior constitutivo, pessoas democráticas para exercê-la.

Como consequência, a escola no regime democrático deve ser a escola da cidadania, a que prepara “governantes”, promovendo a inclusão social, na nova sociedade do conhecimento. Tornam-se “governantes,” os que interferem nos rumos da sociedade, seja pela qualidade do trabalho, seja pela participação política nos sindicatos, associações, partidos políticos e todas as formas que influenciam as decisões, tanto públicas quanto privadas. Enfim, são “governantes” os verdadeiros cidadãos (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 158).

A partir da Constituição de 1988, a democracia passa a ser princípio institucionalizado e norteador das práticas educativas das instituições de ensino das instituições públicas, essas práticas desenvolvidas devem ter em seu interior pressupostos emancipatórios. Para tanto, percebe-se a necessidade de que o pacto federativo seja efetivado a partir de políticas afirmativas que considerem as especificidades locais e regionais determinantes para reconhecer a comunidade como principal beneficiária da educação enquanto direito social a ser garantido pelo Estado.

Conforme vimos, a LDBEN 9.394/96 também estabelece tais princípios, e como discutiremos no capítulo seguinte, é preciso refletir o sentido que os princípios que norteiam as práticas educativas exercem sobre o âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, a próxima seção versa sobre o processo de democratização da gestão escolar, destacando o papel dos mecanismos de participação, em particular do Conselho Escolar, que representa um avanço no campo da gestão e do envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisões no interior da escola.

### **3 O CONSELHO ESCOLAR E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR**

Essa seção tem por objetivo discutir ideias e concepções acerca do processo de democratização da gestão educacional e dos colegiados intraescolares, focando no conselho escolar, em sua conceituação e contextualização histórica. Para tanto, o organizamos em cinco seções, dispendo os conteúdos de forma que o leitor possa compreender os objetivos a que este capítulo se propõe.

Para desenvolver este capítulo, tomamos como subsídio teórico, autores como (PARO, 2000, 2016, 2018), (SANDER, 2007, 2009), (NETO; CASTRO, 2011), (SANTOS, 2004, 2008), (HORA, 2007a, 2007b), (ANTUNES, 2008), (ADRIÃO; CAMARGO, 2001) e outros que contribuíram para melhor compreensão acerca do tema em evidência.

O tema dos colegiados escolares torna-se complexo pelo envolvimento de questões relacionadas à democracia e a participação, ambos pertinentes para o processo de tomada de decisões, que deve nortear as práticas desenvolvidas em âmbito local, regional e nacional.

Considerando, pois, que administrar é uma ação inerentemente humana, a administração tem sua gênese na necessidade de controle e gerência sobre os meios de produção, distribuição e consumo de produtos, ainda que consciente ou inconscientemente, este processo perpassa o campo da vida particular, e em sentido planejado, evolui progressivamente para o coletivo e, posteriormente, ao campo das grandes empresas e conglomerados de multinacionais e transnacionais. Assim, administrar pode ser entendido como “a utilização racional de recursos para realização de fins determinados” (PARO, 2012, p. 24)

Segundo Sander (2009), é no ápice da Revolução Industrial a partir da influência dos modelos administrativos de empresas, que a administração é colocada em evidência como campo de estudo, principalmente tangenciando a preocupação em dinamizar os conhecimentos da administração pública. É nessa linha que se iniciam em larga escala, os desdobramentos para consolidar modelos administrativos pautados na eficiência, eficácia e no controle de produção.

Ademais, o controle de produção fundamenta-se na racionalidade técnica e funcional, na utilização de recursos com vista à racionalização do trabalho (PARO, 2012). Esse cenário é propício para o capitalismo em desenvolvimento, ainda que

sua expansão signifique intensificar a burocratização como um meio útil aos seus objetivos.

Destaca-se a valorização do capital e sua necessidade emergente de expansão como pressupostos para instaurar-se modelos cada vez mais reguladores como os técnicos burocráticos, desenvolvidos em virtude do crescente número de trabalhadores, escassez de recursos e o aumento demasiado das demandas de produção (PARO, 2012).

Em virtude da complexidade das tarefas, da escassez dos recursos disponíveis, da multiplicidade de objetivos a serem perseguidos e do grande número de trabalhadores envolvidos, assume-se a absoluta necessidade de que esses trabalhadores tenham suas ações coordenadas e controladas por pessoas ou órgãos com funções chamadas administrativas (PARO, 2012, p. 23)

Por conseguinte, percebe-se certo grau de responsabilização dos trabalhadores em virtude das limitações internas das empresas, que deveriam ser sanadas por meio da exploração de mão-de-obra, com vista a suprir a demanda produtiva pelo aumento significativo do consumo de produtos. É sob essa ótica que analisamos a influência do modelo de administração burocratizada no campo da administração da educação.

No viés da administração da educação herdada em parte das empresas, a hierarquização é princípio imprescindível, tratando-se de um modelo verticalizado. Nessa lógica, nos espaços escolares o poder é centrado na figura do diretor, concernente ao mesmo buscar os meios e alternativas compatíveis com os níveis de recursos advindos das esferas superiores. De acordo com Paro (2012) é nessa perspectiva que os interesses do capitalismo são levados em conta pela escola, estando a mesma a cargo de reprodutora de tais ideais.

Entendemos que as mudanças na gestão são partes de alterações societárias. Em uma sociedade hegemônica pelo capital, a gestão pública sempre teve como parâmetro o mercado, mas diferentes organizações da produção interferem de diferentes formas na gestão do trabalho e nos parâmetros para o setor público, em particular, para a educação (PERONI, 2012, p. 20).

Ao passo que as mudanças instituídas pela Revolução Industrial com forte impacto, no âmbito organizacional da sociedade civil, surgem os movimentos de base revolucionária que ensejam o debate aberto de espaços públicos de diálogo

para proposição de políticas públicas, logo, “A administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país” (SANDER, 2007, p.11).

Nossa próxima subseção será desenvolvida a partir da análise dos principais movimentos que impulsionaram a abertura de espaços participativos, desta vez, apontado para as principais mudanças sofridas no âmbito da gestão escolar a partir da reforma gerencial do Estado, e quais os princípios que passaram a ocupar espaço nessa nova organização da gestão escolar.

### 3.1 Gestão escolar: o que mudou com a reforma gerencial do Estado brasileiro?

No Brasil, a década de 1990 marcou a abertura de espaços participativos nas questões públicas, o que tangenciou o debate acerca da gestão gerencial, instaurando suas ideologias organizacionais no âmbito educacional com forte influência no processo de tomadas de decisões e responsabilização da sociedade civil em relação aos direitos sociais básicos, inclusive da educação.

Nesse contexto, a descentralização é fundamentalmente a base legal dos discursos intencionais formulados a cargo de aceitação. A defesa da descentralização pauta-se no entendimento de que é, preferencialmente, no âmbito local que é possível promover a gestão da escola e do processo educacional para a produção de melhores resultados (NETO; CASTRO, 2011, p. 752).

Essa defesa tem uma carga ideológica carregada de interesses antagônicos aos da sociedade civil, velados de discursos em favor de uma educação cidadã e democrática, mas que estavam a serviço da lógica de responsabilização da sociedade por seus direitos básicos.

A reforma gerencial implementada tanto no nível do sistema educacional, quanto nos outros setores sociais, dirigida para a desestatização do setor público, para a descentralização e para a flexibilização, não contribui para a democracia (NETO; CASTRO, 2011, p. 752).

Santos (2008) destaca justamente a denúncia acerca dos modelos de gestão da educação no viés democrático, mas que carregam em seu funcionamento uma conduta centralizadora, espelhada nos modelos gerenciais da lógica do mercado. Outro aspecto que merece destaque são os discursos em volta de práticas

educativas, mas que possuem uma natureza centrada na qualidade total<sup>22</sup>, sem considerar as causas e fatores sociais.

A autora credencia que alguns desses princípios ocupam-se de estratégias para transferência de responsabilidade às instituições escolares, sob a orientação de falsos discursos de que a crise educacional não tem suas raízes na escassez de recursos financeiros, delegando cada vez mais funções à escola para gerenciamento desses recursos, definida na gestão em caráter gerencialista que se pauta na *responsabilização*.

Nesse sentido, a participação ocupa espaço principalmente na esfera técnica em relação à presença da comunidade na escola, englobando de forma bastante genérica o papel social que deveria desempenhar na prática participativa, não se restringindo apenas ao caráter da esfera financeira.

Assim, pode-se justificar a restrição do financiamento público para a educação, alegando-se que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas de falta de uma melhor administração desses recursos, por incapacidade e incompetência da esfera pública, considerando-a como ineficiente, burocrática, centralizadora, mas sujeita a corrupção, dentre outras dificuldades (SANTOS, 2008, p. 4).

Assim como autora, não poderíamos concordar com tal argumento expresso na citação. Primeiro, a autonomia representa um princípio que tem induzido o próprio Estado a restringir o repasse de verbas para financiamento da educação, e sem recursos, é impossível pensar em melhorias; segundo, porque a dimensão técnica menos burocratizada e menos centralizada conduz à escola a caminhar para democratização da gestão, mas isso não se faz sem considerar as particularidades da escola e da realidade em seu entorno, o que é possível por meio de políticas sociais que tenham em seus postulados de planejamento uma participação direta e efetiva dos sujeitos que dela necessitam, com consciência crítica e argumentativa sobre a finalidade dos discursos que caracterizam o cenário das políticas neoliberais<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Na prática, qualidade total somente é compatível com ambientes marcados pela mais-valia relativa, ou seja, em sistemas produtivos que encontram sua mola-mestra inovadora e acumuladora no conhecimento. Nos estágios da mais-valia absoluta, qualidade total é apenas aliciamento e falsidade (DEMO, 1994, p. 18).

<sup>23</sup> A tese neoliberal repetia o individualismo metodológico neoclássico, segundo o qual apenas pequenos grupos têm efetiva capacidade de ação coletiva. Negava, assim, ao Estado sua capacidade principal – a de ser instrumento dessa ação. Procurava voltar ao tempo do Estado Liberal do século XIX – um Estado não democrático no qual a burguesia tinha um poder maior do que tem hoje no

As determinações gerais do capital afetam profundamente cada âmbito particular com alguma influência na educação, e de forma nenhuma apenas as instituições educacionais formais. Estas estão estritamente integradas na totalidade dos processos sociais (MÉSZÁROS, 2008, p. 43).

Conforme discutimos, as determinações gerais do capital reforçam o caráter reprodutor do mercado, remodelando a própria educação a partir dos discursos neoliberais, essencialmente no que tange o campo dos direitos sociais, respaldados a partir da proposta da Reforma do Aparelho do Estado, cedendo espaço às pressões requeridas dos órgãos que financiam e projetam os programas com determinações inculcadas no bojo das políticas educacionais, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), elaborado e desenvolvido pela Organização não governamental “Todos pela Educação”, ressalvado, que o mesmo se deu sem a participação da comunidade.

Dito isto, na subseção seguinte, iremos debater o princípio da participação, desta vez, com foco na análise crítica de como essa prática é subvertida na lógica do mercado, e como esse movimento foi crucial para reforma gerencial do Estado, e principalmente para o capital.

### 3.2.1 A Reforma Gerencial do Estado: a questão da participação na lógica do Mercado

As parcerias público-privadas reafirmadas a partir Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) têm contribuído significativamente para a determinação dos moldes da gestão educacional, que se relacionam na elaboração de novas diretrizes, que devem nortear o campo educacional e transformam a escola a semelhança do mercado (VALE, SANTOS E ALVES, 2021).

Assim, esse tipo de parceria permite um acordo contratual direto entre instituições públicas e organizações envolvidas com a causa precedente, o que de certa forma, resulta no sucateamento de instituições que ofertam os serviços públicos e são mantidas pelo Estado, incluindo as escolas e instituições de ensino superior.

O que defendemos é que essas parcerias são prejudiciais ao processo

---

Estado Democrático. No Estado Liberal se garantiam os direitos civis, mas não os sociais, e nem mesmo os políticos; como se opunha ao sufrágio universal, não havia democracia (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 113). Que ele tanto defendeu nos anos 1990 com FHC

educacional, na medida em que são subordinadas aos interesses do mercado, cujo capital é o principal interessado, pois reafirma seus interesses, descortinando suas ações a partir do mesmo.

Outro ponto de nossa defesa é quanto a postura do Estado como garantidor dos direitos sociais, e para tanto, a ideia de um Estado mínimo não coincide com a ideia de espaços ancorados por políticas sociais com maior amplitude, destinando recursos financeiros para serem acompanhados a partir de um sistema de colaboração.

Na instituição pública, particularmente, quem doa recursos de qualquer ordem quer retorno, daí isto precisar de definição de critérios sérios, coletivos, responsáveis para poder partir para firmar parcerias, que podem ser importantes para as escolas, mas sem substituir o papel do Estado de garantidor de ensino básico de qualidade a todos (SANTOS, 2008, p. 8).

De longe este é o único problema. Corroborando com a autora, Paro (2016) descreve esse e outros fatores que podem influenciar a participação da comunidade nos espaços escolares. Como o discurso da qualidade total, em que a satisfação do cliente em relação ao produto é fator determinante para consolidar o modelo de gestão gerencial, que segundo (NETO; CASTRO, 2011, p. 748) “definem que o ponto de apoio dessa “reforma” é a busca da eficiência pela redução e controle dos gastos públicos”.

Na lógica da reforma gerencial, o cidadão passa a ser denominado cidadão-cliente. Assim sendo, o cidadão-cliente é responsável individualmente pela qualidade dos serviços contratados e os mecanismos de participação do usuário configuram apenas uma instância jurídica a qual o indivíduo pode recorrer quando se sentir prejudicado pelos serviços disponibilizados (ALVES, 2018, p. 148)

As mudanças requeridas aos modelos tradicionais de gestão visavam, sobretudo, a lógica da privatização, concebendo uma autonomia<sup>24</sup> pautada na descentralização como forma de transferir responsabilidades de gerência as unidades locais, com o argumento de desvincular-se de hierarquias dominantes, nessa perspectiva surgem os movimentos em favor de uma gestão mais democrática, com práticas voltadas para cidadania, enquanto direito inerente ao ser

---

<sup>24</sup> Na perspectiva progressista podemos considerar a autonomia da escola como descentralização na medida em que esse tipo de encaminhamento político-administrativo supere o entendimento de simples transferência de tarefas ou encargos de uma esfera administrativa de nível superior para outra de nível inferior, como é postulado no neoliberalismo (SOUSA, 2012, p. 57).



humano (SOUSA, 2012).

É certo que houve um aumento de canais de participação dentro das instituições educativas públicas, mas a participação da comunidade escolar ainda é reduzida, em função de um conjunto de problemas que vão desde o desinteresse de alguns, passando pela falta de condições objetivas devido a intensa carga de trabalho a que os profissionais são submetidos diariamente, principalmente em função dos baixos salários recebidos, que os obrigam a trabalhar em várias escolas e/ou se envolvem em consultorias e assessorias variadas (SANTOS, 2008, p.11).

Na pesquisa realizada por Neto e Castro (2011), os autores evidenciam que embora o texto constitucional e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) se refiram à gestão democrática, o modelo de gestão educacional<sup>25</sup> caminha na linha gerencialista, concomitantemente, as ações no âmbito local das escolas são orientadas por um conjunto de programas, que determina a racionalidade técnica de recursos financeiros, pedagógicos e humanos, para se alcançar resultados pautados na eficiência e eficácia, o que fica explícito na produtividade em moldes empresariais.

Nesse sentido, os autores saem em defesa da gestão democrática fundamentada na autonomia, esta última representando o princípio básico de cidadania, considerando, portanto, o indispensável envolvimento da comunidade nas questões da escola. Esta instituição deve ter em seu interior a abertura de espaços que promovam a participação efetiva nas tomadas de decisões, e práticas voltadas à educação para democracia, são esses pressupostos que marcam o cenário de disputas entre os ideários das reformas educacionais. Nessa perspectiva, adentramos no âmbito do debate do paradigma da gestão democrática.

A gestão democrática pressupõe o efetivo envolvimento e participação de todos os sujeitos na tomada de decisão do processo administrativo e no planejamento pedagógico escolar. Logo, considera-se de fundamental importância o projeto político-pedagógico (PPP) como instrumento de articulação entre os meios e os fins, fazendo o ordenamento de todas as atividades pedagógicas-curriculares e a organização da escola, tendo em vista os objetivos educacionais (NETO; CASTRO, 2011, p. 756).

Hora (2007) reforça o papel que a escola exerce na resignificação do sujeito

---

<sup>25</sup> Assim, o tipo de gestão escolar constituído à imagem e semelhança da administração empresarial capitalista se mostra incompatível com uma proposta de articulação da escola com os interesses dos dominados. Em termos políticos, os objetivos da empresa *capitalista* e da escola *revolucionária* não são apenas diferentes, mas antagônicos (PARO, 2012, p. 198).

socialmente constituído, à medida que este último confronta as ideias e concepções que lhes são apresentadas, buscando reformular sua visão de mundo a partir da tomada de consciência que o leva a autodeterminação que norteará suas ações no campo individual e coletivo de sua vida em sociedade, é essa tomada de consciência que Gramsci desvela como sujeito orgânico, percebendo e concebendo sua dimensão social, histórica e política.

Esse sujeito deve conservar seus direitos na esfera da cidadania, prevalecendo às relações que estabelecem e promovem a partir da interação, compreendendo a influência que exerce nas questões que ali se desenvolvem, e não sendo condicionado por elas, assim, superando o estado de alienação próprio do capitalismo.

Esse momento marca a importante transição do referencial entre o que antes se postulava administração da educação para entender-se como gestão educacional, compreendendo que isso significaria o avanço sob a concepção tecnicista para abarcar o campo político e social que engloba o universo da educação. “Assim, é preciso acatar o termo gestão educacional como um processo histórico, político-administrativo contextualizado e coletivo, que organiza, orienta e viabiliza a ação social da educação” (HORA, 2007, p. 3).

A partir deste ponto, nos dedicamos a investigar o tema da gestão democrática, centrando em seus princípios e marcos legais, com isso, buscamos desenvolver essa discussão analisando os modelos de gestão que influenciaram sua origem, além de situar os principais movimentos que impulsionaram seu desenvolvimento e implementação.

### 3.2 O paradigma da gestão democrática

A década de 1990 marcou uma série de reformas no campo da gestão pública, influenciando na dinâmica organizacional das entidades e instituições mantidas pelo Estado. O movimento em favor da eficiência e eficácia dos serviços públicos ofertados marcou a ressignificação do modelo de gestão até então vigente no país, como é o caso da gestão pública marcada por práticas verticais e burocráticas, que serviam de justificativa para os defensores da reforma, alegando a incapacidade do Estado em gerir as demandas dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

Nessa lógica, a reforma denominada por gerencial, marcou a transferência da responsabilização do Estado para os prestadores desses serviços sob a alegação de que estes deveriam ser responsáveis pela qualidade dos serviços oferecidos, o mesmo movimento marcou o discurso da descentralização e da autonomia, ademais, o agravante da reforma em ser dirigida sob a lógica do mercado, onde os serviços eram as mercadorias e os sujeitos seriam os clientes. Ressalta-se, que esse grau de responsabilização não era um tipo de negociação, mas, uma imposição institucionalizada a partir de mecanismos que tinha como função à adequação de um modelo de prestação de contas baseado no *accountability*.

A princípio implementadas por governos conservadores e de ideologia privatizante, tais reformas recorrem inicialmente ao modelo administrativo puramente gerencial, centrado na transposição das relações e da lógica do mercado para a gestão pública, como alternativa necessária à modernização e ou à indução de melhorias no funcionamento do Estado (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 781).

No âmbito da reforma educacional, sob o postulado da responsabilização das instituições, aderiu-se ao PDE como um dos esforços para elevação dos resultados do processo educativo, com vistas a adequar a educação do Brasil a dos países desenvolvidos. Como parte desses esforços, uma das iniciativas para responsabilização dos gestores locais, foi à instituição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabeleceu 28 diretrizes para melhoria da educação (DOURADO, 2007).

Sob esse argumento atribui-se também a lógica do ranqueamento como um dos pressupostos para se pensar a qualidade da educação através do IDEB<sup>26</sup>, que até os dias atuais é o principal indicador do desenvolvimento da educação, influenciando em ações em colaboração com os demais entes federativos, cuja funcionalidade está em estabelecer índices obtidos através de avaliações externas, o que tem contribuído para ampliar o fator competitividade, próprio da lógica capitalista que tem norteado o campo da educação no âmbito das políticas públicas sob a ótica do neoliberalismo.

---

<sup>26</sup> Art. 3º do Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007 “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) (BRASIL, 2007).

Esse paradigma tem norteado o campo das políticas educacionais desde a década de 1990, e vem sendo implementado em larga escala no interior das escolas através de práticas burocráticas e centralizadas, embora, se tenha percebido esforços consideráveis para superação desse paradigma.

Nesse sentido, discutiremos o paradigma da democratização da gestão. Nessa perspectiva, dialogamos sobre o campo da gestão democrática, tomando o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que embora sua adesão seja voluntária pelos municípios, a transferência de recursos financeiros e apoio técnico por parte da União se dá mediante a adesão ao Plano, refletindo explicitamente uma responsabilização dos gestores da esfera local pela qualidade das ações desenvolvidas, que se dão através do Plano de Ações Articuladas (PAR). Sob essa responsabilização, dentre as muitas consequências, chama-se atenção para a questão levantada por Adrião e Camargo (2008).

Outra possibilidade é que se instaurem mecanismos meramente formais, apenas para cumprir exigências legais, incluindo-se a redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, uma vez que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos. De todo modo, é certo que os gestores municipais devem ser chamados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade para todos e para cada um (ADRIÃO; CAMARGO, 2008, p. 792).

Assim, dialogamos no paradigma da gestão democrática sob uma perspectiva de perceber o espaço escolar como uma possibilidade de construção de um ambiente colaborativo, desenvolvendo práticas que visem a transformação da realidade, a partir da superação dos conflitos ali desenvolvidos. Assim, a gestão democrática pode ser entendida como:

[...] um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam, planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola, na busca das soluções daqueles problemas [...] (DE SOUZA, 2009, p. 125).

Logo, a gestão democrática da educação como resultado de lutas históricas pela descentralização e democratização da educação, de forma geral, só passou pela concretização após uma série de movimentos gerados no bojo da sociedade civil por uma educação com mais qualidade e equidade social (GATTI; BARRETO, 2009), novamente reafirmando que para pensar um modelo de gestão, exige-se o

esforço por estabelecer como foco, a interdependência entre educação e sociedade, legitimando os direitos sociais básicos, neste caso, destacamos o direito de participar das questões que são inerentes aos sujeitos sociais.

Dessa forma, além de apresentar a mudança de paradigma, defendemos que gestão democrática da educação não se faz de forma isolada, não acontece apenas na escola e não se dedica exclusivamente a resultados passíveis de análise quantificáveis. “Gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos” (CURY, 2002, p. 165). Para o autor, é essa característica que lhe permite ser identificada por democrática, sem isso, referir-se-á apenas a um mero modo de administrar uma determinada realidade.

O debate sobre a gestão democrática nos remete ao sentido mais amplo de democracia, deixando subentendido que há uma correlação em sua aplicabilidade, seja no âmbito escolar como no contexto social, sendo a mesma um processo onde a participação de todos é de fundamental importância, não somente por compreender-se como um direito, mas o dever de coletivamente buscar um objetivo em comum com o todo (HORA, 2007).

A participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática na escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece uma aproximação maior entre professores, alunos, pais (LIBÂNEO 2004, p.102).

Nessa perspectiva, discutimos que a concepção de participação está diretamente ligada à condição de que todos os envolvidos no processo, de certa forma devem participar da construção do mesmo, ou seja, as etapas de planejamento e desenvolvimento das ações que visem à construção de um ambiente mais propício à aprendizagem, sendo o aluno o centro do processo.

A escola, na qualidade de organização social de formação, pretende ser um espaço onde todos aprendam o que é a democracia, vivendo seus valores num exercício permanente, construído por pequenas conquistas diárias, na vida da coletividade, a fim de alcançar grandes conquistas. A participação da comunidade nas decisões mais simples da escola é tão importante quanto sua participação em decisões mais complexas que envolvem as políticas educacionais ainda definidas apenas pelos órgãos federais, estaduais e municipais (HORA, 2007, p. 5).

Para melhor compreender o papel que a escola exerce sobre a vida social de seus alunos e de todos os agentes envolvidos no processo, é necessário que haja uma reflexão acerca dos princípios da gestão democrática, assim como das dimensões que a compõem, estando todos estes resguardados sobre os fundamentos desse modelo de gestão.

A dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para sociedade, de modo que sua atuação ocorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do “viver bem” de todos, ou seja, para a realização da liberdade enquanto construção social (PARO, 2000, p. 1-2).

Em vista dos argumentos apresentados, entendemos que os efeitos de uma gestão democrática efetiva não devam restringir-se apenas à esfera escolar, uma vez que, como cita o autor, esta é uma instituição social, coletivamente organizada e que, concomitante ao seu papel organizacional prepara seus alunos para a vida em sociedade, onde tais elementos já mencionados são de fundamental importância para a formação e vivência cidadã (HORA, 2007).

Compreendemos, portanto, que a escola no contexto social, ocupa um espaço de infinitas possibilidades, e precisa ser entendida não apenas como uma instituição de ensino, mas um espaço de construção e transformação, pela qual as ações desenvolvidas devem partir do contato direto com a realidade dos seus sujeitos, ou seja, tê-los como foco de toda e qualquer decisão tomada neste âmbito.

Conforme discutimos nas seções anteriores, ficou evidente que as dimensões da gestão democrática, definidas e abordadas em suas especificidades, devem manter a comunidade informada de tudo que acontece no âmbito escolar, desenvolvendo.

Assim, um sistema delineado e organizado de forma que possibilite alcançar os objetivos estabelecidos, devendo ainda contar com diversas formas de organização e intervenção daqueles que participam desse processo. Isso se percebe quando a abordagem é feita em caráter democrático, o qual diz respeito à condição e ao direito de a comunidade agir sobre as tomadas de decisões (OLIVEIRA; MENEZES, 2018).

Partindo desse entendimento, abordamos a gestão democrática como uma ação que possibilita construir um ambiente de múltiplas possibilidades, onde se permite ultrapassar a visão simplista da escola como um reservatório de papéis e

peessoas, para entendê-la como um espaço de construção, que pautado na autonomia e na coletividade, destaca-se sobre seu caráter democrático-participativo, que pode ser compreendido por meio da fala de Libâneo (2001), quando identifica que:

O modelo democrático-participativo tem sido influenciado por uma corrente teórica que compreende a organização escolar como cultura. Esta corrente afirma que a escola não é uma estrutura totalmente objetiva, mensurável, independente das pessoas, ao contrário, ela depende muito das experiências subjetivas das pessoas e de suas interações sociais, ou seja, dos significados que as pessoas dão às coisas enquanto significados socialmente produzidos e mantidos (LIBÂNEO, 2001, p.03).

Nesse sentido, é importante não desvincular a gestão democrática do contexto diário das atividades desenvolvidas, no ambiente de aprendizagem, seja ele interno ou externo, é preciso que haja a intervenção por parte de todos aqueles que do processo participam, caracterizando-o como flexível, uma vez que o mesmo esteja plausível de mudanças.

A essência do pluralismo democrático está em acordo com a forma pela qual cada sujeito transmite sua visão pessoal com a finalidade de objetivos coletivos, que estejam em consonância com as necessidades de determinado grupo.

Veiga (1992) trata do pluralismo como o debate entre visões que se constroem com o tempo e experiências pessoais e profissionais vivenciadas em espaços escolares e não escolares e que possuem grande importância para abordagem de problemáticas comuns na escola, isso está presente tanto ao tratar de problemáticas isoladas no espaço interno como para questões mais abrangentes que possam envolver outros sujeitos além dos que estão diariamente presentes na escola.

Nóvoa (1992, p. 18) se refere as essas decisões estabelecendo que “o poder de decisão deve estar mais próximo dos centros de intervenção, responsabilizando diretamente os atores educativos”. Assim, os sujeitos responsáveis pelas ações que irão desencadear resultados no espaço escolar, sejam eles positivos ou negativos, são os mesmos que as desenvolvem na escola, onde essas ações estão voltadas tanto para o processo de ensino aprendizagem como para o contexto em que a gestão age na organização dos espaços educativos.

Assim, os princípios da gestão democrática e a importância de sua efetividade nas dimensões escolares estão resguardados na Constituição Federal de 1988, na

LDBEN 9.394/96, assim como na Lei nº 13.005 de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, onde através de suas metas ratifica a gestão democrática, buscando como meta:

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).

Notadamente, ainda presenciamos um cenário pouco efetivo em relação a democratização da gestão escolar, principalmente no tocante aos mecanismos de participação. Esse fato está em evidência nos dados coletados até o momento, disponíveis no Painel de Monitoramento do PNE (2014-2024), portanto, ainda temos um longo caminho a percorrer.

Na subseção seguinte, nossa tarefa será conceituar o Conselho Escolar a partir de uma perspectiva histórica, tomando por base, os movimentos que impulsionaram sua implementação no âmbito das escolas, além de suas funções constante na legislação vigente.

### 3.3 Conceituando o Conselho Escolar como instância de participação coletiva

Os conselhos não são designações recentes, pelo contrário, sua trajetória histórica remonta à antiga Roma e possui conotações das mais variadas, desde reuniões para se discutir diversos assuntos voltados para as questões públicas, até assembleias para se discutir assuntos mais restritos que envolviam os bens individuais da vida privada aos bens coletivos de ordem pública (RISCAL, 2010).

O termo “conselho” deriva do latim *consilium* e possui estreita relação com a designação de aconselhamento, portanto, envolve aspectos voltados para mediação e conciliação. Esse marco é talvez a representação que limitou por determinado tempo o histórico papel desempenhado por esses conselhos no campo político, o que nos coloca diante da constatação de que sempre existiram imperativos que impediram o exercício pleno dos colegiados.

Com uma longa trajetória pela Europa, teve sua ascensão do campo religioso ao político e em suas múltiplas funções, exerceu importante influência sobre conflitos políticos, desenvolvendo, assim, uma especificidade centrada na mediação



e conciliação conforme descrito anteriormente.

No Brasil encontramos a figura do conselho já no início do período colonial, nas diferentes localidades e na sede da Coroa portuguesa, seguindo o antigo modelo de assembléias de notáveis comuns à administração portuguesa, congregando os homens de prestígio local. No período monárquico é instituído um conselho de Estado, com características de conselho dos nobres, com o papel de mediação e conciliação dos conflitos entre a Coroa e os diferentes grupos políticos que se lhe contrapunham (RISCAL, 2010, p. 25).

Não obstante, os desafios impostos aos conselhos no âmbito nacional se deram mediante o perfil centralizador<sup>27</sup> das políticas públicas, marcando principalmente o impedimento de criação de conselhos de caráter deliberativo, que serão mais bem explicados na próxima seção deste capítulo. Apenas com a constituição de 1988, que é resultante de um árduo movimento em favor de maior participação por parte da sociedade nas questões públicas, é que os conselhos passaram a fazer parte da agenda do compromisso do Estado em possibilitar a abertura de espaços que viabilizassem essa participação.

Entretanto, esse momento é marcado também pela tensão que os movimentos sociais exerceram sobre as elites dominantes, permitindo que isso fosse possível, mas logrando uma carga ideológica que viria a influenciar as discussões que contestavam maior grau de participação na tomada de decisões.

Durante a década de 80, a população, movida pelos anseios de participação democrática no processo de tomada de decisões, mobilizou-se reivindicando espaços institucionais de intervenção junto aos órgãos governamentais (ANTUNES, 2008, p. 20-21).

O conselho<sup>28</sup> escolar tem por finalidade fortalecer o vínculo entre escola e comunidade, promovendo a abertura de espaços para o envolvimento na gestão dos atos administrativos, pedagógicos e financeiros, funcionando como um mecanismo de participação que visa efetivar a gestão democrática nos ambientes escolares.

---

<sup>27</sup> O caráter centralizador da política brasileira jamais possibilitou a criação de conselhos com caráter deliberativo e essa tendência centralizadora que tem acompanhado a história política brasileira desde o período colonial logrou impedir o desenvolvimento de um processo que possibilitasse a participação nas decisões políticas à maioria da população (RISCAL, 2010, p. 25).

<sup>28</sup> O Conselho de Escola é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola (ANTUNES, 2008, p. 21).

Entendendo o Conselho Escolar dessa perspectiva, faremos uma breve análise sobre as normas e diretrizes que dão forma e regulamentam o conselho escolar nas esferas municipais, dando destaque também para sua condicionalidade aos órgãos e normas superiores que os fundamentam, para tanto, nos deteremos de uma abordagem acerca de seus objetivos e ações desenvolvidas para sua implementação e fortalecimento.

Sabemos que os conselhos que conhecemos hoje, surgiram em um momento de tensão histórica para população brasileira, marcando o fim do regime ditatorial e os movimentos em favor da democratização da gestão do Estado, o que não nos ocorre, ao analisar estes fatos, mais que já é evidenciado em muitos estudos sociais, é o lado subvertido dos discursos em favor da democracia, essencialmente quando conclamamos por mais participação, sem manter o ponto de análise crítica, de como discursos desprovidos de criticidade podem comprometer o ideário que Lênin chamou de revolução do proletariado.

Foi apenas no final da década de 1980, com as lutas pela redemocratização após o período de ditadura militar, que a população, ou ao menos parte dela, descobriu os efeitos da mobilização social. Os debates em favor da redemocratização acabaram por influenciar o ânimo de vários setores da população a lutar por maior espaço nas decisões políticas do Estado, na elaboração da constituição de 1988. Amplos e diversos setores da sociedade brasileira se mobilizaram em torno da democratização do Estado e garantia de maior participação dos cidadãos nas decisões políticas do país (RISCAL, 2010, p. 26).

Sem essa análise crítica, são apenas discursos reproduzindo os clamores das desigualdades sociais e uma ocorrência séria de alienação do Estado Social, em que os direitos sociais são reprimidos para a direção inversa, em que passam a serem vistos e percebidos como mercadorias, transferindo parcial ou total responsabilidade pela qualidade dos serviços prestados, com isso, somos apenas clientes exigindo qualidade dos produtos, é o mesmo discurso que marcou o ápice da reforma gerencial, modelo de gestão pautado nos princípios de eficiência e eficácia, cujos valores e pressupostos já foram elencados anteriormente.

Princípios antes mais distantes, como participação, democracia, autonomia, descentralização, responsabilidade coletiva, entre outros, aparecem hoje, no nosso dia-a-dia, quase como imperativos. Não basta, contudo, a força discursiva, se não houver mudanças efetivas, como a flexibilização das normas, por vezes muito rígidas, o que implica em aumentar o grau de autonomia dos educadores, dos gestores, das escolas. Sem isso, chamar a

comunidade escolar e os familiares dos alunos para participar dos conselhos, da vida da escola pode soar como um discurso no vazio (LUIZ; BARCELLI; CONTI, 2010, p. 20).

Partindo desta premissa, os conselhos assumiram como uma de suas características fundamentais, a pluralidade, consistindo em seu interior os representantes dos interesses da sociedade civil. Esse elemento é de fulcral importância para se discutir e fundamentar o Estado Democrático de Direito.

Segundo Antunes (2008), o caráter democrático dos conselhos se dá justamente pela garantia de vez e voz dos atores sociais nas esferas da escola, sobretudo, garantindo que a gestão democrática seja uma realização possível. Corroborando com a autora, Do Nascimento; Cordeiro (2016) e De Souza (2009) apontam para o conselho escolar como um órgão de natureza política que agrega em seu interior sujeitos socialmente constituídos, capazes de agir sobre suas realidades. Assim, “o Conselho Escolar deve garantir a participação de todos os interessados, os que não foram eleitos, mas querem se envolver nas atividades, devem ser incentivados a participar” (ANTUNES, 2008, p. 24).

Compreendemos que a escola pode e deve seguir caminhos que apontem a qualidade como fator categórico para o pleno desenvolvimento do educando, criando possibilidades e formas de conceber o processo educacional como uma saída para construção de uma sociedade idealizada e constituída por seres autônomos em relação a sua própria realidade, e assim, alcançarmos uma educação de qualidade pautada na equidade social, esse contexto analítico sinaliza para a interdependência entre educação e sociedade (SANDER, 2007).

No campo da gestão democrática e de sua efetividade no espaço escolar, o conselho se apresenta como um mecanismo que busca levar a comunidade a participar das tomadas de decisões que acontecem na escola. O conselho em sua particularidade permite não somente essa participação, mas assegura um direito democrático, permitindo, sobretudo, que a construção coletiva seja de fato uma tomada de decisão democrática, pela qual se institucionaliza a partir do momento que todos os critérios para sua implementação são respeitados (OLIVEIRA; MENEZES, 2018).

É bom lembrar que os conselhos escolares existentes, ao final da década de 80, nas redes públicas de ensino do país, apresentavam características que resultavam, em grande medida, de uma teia organizacional

centralizadora, refletindo também o grau de disputas existentes entre governantes, movimentos sociais, educadores e comunidade usuária quando de sua proposição (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 69).

No tocante a este discurso, o PPP e o Conselho escolar são apresentados como mediadores da participação ativa da comunidade no âmbito escolar, por meio da qual, os sujeitos envolvidos devem ter suas concepções baseadas na reflexão sobre o contexto social a qual os alunos estão inseridos. Destacamos que nem sempre essas condições de participação propiciaram em caráter de condições de acesso e permanência na escola como oportunidade de crescimento pessoal e profissional, isso porque a escola ainda se apresenta como um lugar de desigualdades entre as classes sociais (DE SOUZA, 2009).

Este talvez seja um dos maiores desafios dos conselhos e da própria equipe gestora da escola, trazer a comunidade para dentro da escola e envolvê-la nas questões de ordem coletiva, seja pela cultura centralizadora que permeia as escolas, seja pela falta de interesse em participar, como bem descreve Demo (2009) e Paro (2016), além de uma série de condicionantes que podem ser intra ou extraescolares, políticos e ideológicos ou mesmo estruturais. Nesta perspectiva, entendemos que os conselhos escolares “consista num espaço democrático para discussão, decisão e implementação das decisões; por isso, deve ser entendido como um mecanismo indispensável à democratização da escola” (MEDEIROS; DE FÁTIMA OLIVEIRA, 2008, p. 38).

De Lima Maranhão e Marques (2014) sinalizam para importância que o Conselho escolar tem na materialização da gestão democrática. Assim como os autores supracitados defendem justamente que para isso, é necessário superar os desafios que se apresentam na prática, principalmente em colaborar para o pleno envolvimento da comunidade, para isso se discute o papel educativo que a participação tem no campo democrático.

Uma das tarefas do conselho é capacitar cada vez mais esses segmentos da escola à participação. Grupos de formação continuada podem ser instituídos na escola e fazer reuniões periódicas para refletir sobre o projeto da escola em suas dimensões políticas, organizativa e pedagógica e discutir temas que ampliem a compreensão dos membros do Conselho de Escola sobre as causas que interferem na construção de uma escola pública democrática, temas que saem da esfera local e ampliem a visão de mundo dos participantes (ANTUNES, 2008, p. 36).

Esse caráter educativo é importante por muitos motivos, mas o principal deles

é o que Paro (2016) apresenta como sendo imperativo ao exercício efetivo dos conselhos que se dão necessariamente através da formação de sujeitos politicamente ativos.

Já para De Souza (2009), a falta de conhecimento por parte dos integrantes dos conselhos, daqueles que estão diretamente ou indiretamente envolvidos com a escola, acabam levando a uma interpretação errada do papel dos conselhos, e o fim é mais grave, que é a incompreensão por parte desses sujeitos da potencialidade que os colegiados possuem. A LDBEN 9.394/96 apresenta os colegiados como princípio fundamental para gestão democrática ser efetivada, para tanto, exige-se que esses conselhos sejam espaços plurais de envolvimento nas questões coletivas.

De acordo com a atual concepção de políticas públicas, que vem sendo implementada a partir dos princípios determinados pela Constituição de 1988, pode-se definir os conselhos como espaços públicos de composição pluralista constituídos por representantes da esfera estatal e da sociedade, que pode ter natureza deliberativa ou consultiva, com a função de formular e fiscalizar a execução das políticas públicas (RISCAL, 2010, p. 27-28).

Um dos aspectos relevantes do debate acerca dos colegiados é o seu caráter deliberativo, em consonância com a presença de membros da sociedade no espaço escolar, onde os assuntos comuns, como a melhoria do processo educacional, a fiscalização no âmbito da dimensão financeira da gestão e o controle de despesas, acabam gerando conflitos e tensões que necessitam de um olhar atento, principalmente, se considerarmos que a gestão não pressupõe ausência desses conflitos e tensões, e sim, ações coletivas em nível de colaboração para superá-los.

[...] os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nas quais tensões e conflitos, ao serem superados desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente “harmoniosas” de gestão [...] (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 70).

Segundo os autores, a ação nos espaços escolares pauta-se na descentralização do poder hierarquicamente instituído, postulados nos modelos tradicionais de gestão com base no autoritarismo e burocratização dos atos administrativos, para tanto, uma forma de romper com tal paradigma, é a criação de mecanismos que possibilitem a participação da comunidade na tomada de decisões em questões inerentes ao processo educacional oriundas dos espaços escolares.

Entretanto, conforme apontam estudos realizados por Neto; Castro (2011),

Paro (2011) e Antunes (2008), os conselhos escolares ainda são pouco efetivos no que diz respeito à participação nesses espaços, com vista à efetivação da gestão democrática, considerando que são pilares basilares para sua consolidação.

A implantação dos conselhos tem se mostrado insuficiente para provocar mudanças significativas no espaço escolar, pois, em algumas escolas, as decisões de caráter administrativo e pedagógico ainda estão pautadas nas velhas relações autoritárias, na maioria das vezes, centralizada na figura do diretor e de um grupo muito pequeno da comunidade escolar, na sua maioria, professores, ficando ainda muito restrito à participação de pais e alunos e funcionários. Esses aspectos são confirmados nos depoimentos da equipe gestora das escolas participantes da pesquisa (NETO; CASTRO, 2011, p. 757).

Embora normatizados e institucionalizados pela legislação nacional, os conselhos ainda enfrentam um grau de resistência nos espaços escolares, definidos como espaços coletivos para agir mediante o processo de tomada de decisão, ainda persiste um clima atípico de cultura centralizadora, em que as pautas chegam prontas<sup>29</sup> e apenas se decide aquilo que já foi previamente determinado como prioridade, isso não apenas compromete o caráter deliberativo e consultivo do conselho, mas o próprio processo democratizante que deve nortear as práticas no interior da escola.

Em relação à nota apresentada, na mesma pesquisa (Paro, 2018) constatou diversos outros problemas em relação à participação nas questões inerentes às dimensões que fazem a escola, não se limitando apenas aos colegiados, mas aos outros mecanismos de participação que serão melhor detalhados na última seção deste capítulo. Assim, defendemos uma participação plena, por compreendermos que a gestão democrática se efetiva mediante este princípio.

Esse esforço para a percepção sobre como os Conselhos Escolares atuam enquanto mecanismos de participação social materializando a gestão democrática escolar nos indica elementos que se fazem necessário para a compreensão do processo democratizante da gestão de órgãos públicos, especificamente em nosso caso, a educação, tendo em vista que mesmo havendo a promulgação dos mecanismos de participação na forma da lei, ainda se apresenta de forma incipiente, existindo entraves para a consolidação do mesmo na escola (DE LIMA MARANHÃO; MARQUES, 2014, p. 125).

---

<sup>29</sup> Com relação ao conselho de escola, Marli, coordenadora pedagógica, diz que ele tem servido apenas para referendar o que já vem pronto da direção; os pais e alunos geralmente não participam das decisões. A reunião do conselho serve para legitimar o que professores, coordenadores, diretor já conversaram e decidiram (PARO, 2018, p. 112).

Em relação à existência dos conselhos como espaços que promovem a participação da comunidade escolar e local nas questões da escola, principalmente no fortalecimento do processo democrático, essa incipiência de que trata os autores, não é o único problema. Em sua acepção original, os conselhos eram defendidos e criados com a função da manutenção do *status quo*, ou seja, não se propunha a ampliar a participação, mas sim, reproduzir uma determinada cultura dominante (RAMOS; FERNANDES, 201).

Isso denota que conselho, em suas origens, nada mais era do que uma instância formada por uma coletividade bastante seleta, preocupada com a governabilidade e a manutenção de determinado *status quo*, concepção esta que passaria vários séculos (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 47).

Percebemos como sua gênese não possuía relação com o caráter democrático defendido atualmente através do princípio da participação. Na subseção a seguir, analisaremos o Conselho Escolar sob a ótica da legislação nacional, e como o mesmo passou a representar um direito social.

#### 3.4 O Conselho escolar como direito social resguardado na legislação nacional

Ao tempo em que se vislumbra a possibilidade de intervir na tomada de decisões, delega-se também que a qualidade deixa de restringir-se apenas ao espaço interno da escola, não significando como o processo é feito, mais também, para que e com quem se faz, representando a natureza social da escola, em pensar não somente aqueles que se encontram nela, mas todos que dela necessitam (PARO, 2016).

A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação, depois de muitos e muitos anos de ditadura, é um longo processo de construção (PERONI, 2012, p.26).

Neste ponto, nos dedicaremos a discutir o conselho escolar na busca por situá-lo para além do paradigma apresentado na seção anterior, entendido como mecanismo da gestão democrática, que pressupõe o envolvimento da comunidade nas questões da escola, através da presença de representantes envolvidos com aquilo que lhes pertence, não apenas como a responsabilidade da inerência daquilo

que é por obrigação, mas porque se importam com a escola e com o papel social que esta desempenha na sociedade e na construção de um mundo com mais justiça social (RISCAL, 2010; ANTUNES, 2008; GADOTTI, 2014).

Nessa condução universal em que se propõe um mundo idealizado sob tais premissas, necessitamos de compreender que cada sujeito tem papel determinante nos conselhos, bem como cada ente federativo deve comprometer-se em proporcionar bases legais e condições materiais para que os conselhos sejam de fato uma realização possível. Neste ponto, o pacto federativo e o sistema de colaboração entram em cena para propiciar um fundamento legal e institucional que possibilite diálogos com os mesmos ideais que pregam a constituição.

Com base na Constituição de 1988, que passou a considerar os municípios como entes federados e, portanto, autônomos e passíveis de receber e administrar receita tributária, as verbas da área educacional foram elevadas significativamente, principalmente em função do Fundef/Fundeb e os conselhos municipais como o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento do Fundef/Fundeb passaram a ter importante papel na determinação e fiscalização das políticas públicas municipais (RISCAL, 2010, p. 29).

Sob esse pressuposto, apontamos o caráter educativo que a democracia exerce nos espaços escolares, defendido por, Paro (2018), Benevides (1996), Bordenave (1994) e Gadotti (2014), principalmente no que compete a cidadania como valor universal na proposição de uma sociedade com mais igualdade social, reafirmado no Art. 205 da Constituição Federal de 1988.

A referida lei também instituiu os princípios pela qual o ensino deve ser ministrado, dentre eles, o inciso VI – que define “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A idéia que se encontra na base da concepção de gestão democrática é que a escola é parte da sociedade e nela se deve dar início ao aprendizado de práticas democráticas e igualitárias que poderão contribuir para democratizar as relações de toda a sociedade (RISCAL, 2010, p. 30).

Este princípio é posteriormente discutido com algumas particularidades acerca do critério democrático para o envolvimento da comunidade nas questões da escola, sobretudo, como a colaboração entre os entes federativos deve fortalecer o princípio da democracia por meio do apoio técnico, financeiro, administrativo e pedagógico.

Outra inovação que a referida lei trouxe em relação ao princípio da



democracia, foi o entendimento de que cada órgão federativo tem autonomia para desenvolver sua legislação específica no que diz respeito ao controle e fiscalização dos recursos recebidos, desde que obedecida as normas e diretrizes que regem as leis federais, ou seja, é o princípio da colaboração que deve fortalecer a democracia enquanto valor universal (RISCAL, 2010). A democracia, como valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la (PARO, 2016, p. 33).

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, a LDBEN n. 9.394/96 em seu Art. 14, buscou assegurar o direito de participação através da gestão democrática, ao definir que as normas da gestão deveriam ser seguidas pelas instituições de ensino, respeitando as particularidades apontadas na lei, dentre elas: “I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da Escola; II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

É importante destacar no que concerne à gestão democrática, que a participação é defendida na perspectiva da democracia participativa, que conforme já dialogamos, é defendida a plena participação de sujeitos socialmente constituídos, desse ponto de vista, remontamos a análise de uma educação voltada para democracia, constituindo sujeitos pensantes, capazes de agir sobre sua própria realidade a fim de transformá-la, e, por este motivo, concordamos com Bordenave (1994) e Benevides (1996), que defendem esse modelo de educação e sua contribuição para construção da cidadania (ANTUNES, 2008).

Ainda sobre os conselhos escolares, estes constituem espaços democráticos de atuação direta da comunidade escolar, embora que, através do Governo Federal em colaboração com alguns órgãos e entidades da sociedade civil, visem a implementação e fortalecimento dos conselhos escolares, através do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, que está sob a responsabilidade da Secretaria da Educação Básica, do Ministério da Educação (SEB/MEC), ainda se percebe baixo grau de existência e exercício efetivo da participação desses colegiados (ANTUNES, 2008).

Corroborando com a afirmativa do parágrafo anterior, apresentamos alguns dados do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (2014-2024),

outro instrumento legal de fulcral importância quando se discute a gestão democrática e a existência dos conselhos de escola, que de acordo com legislação vigente, assegura-se a importância e os apresenta como princípio condicionante da gestão democrática.

De acordo com o Painel de Monitoramento do PNE (2014-2024), apenas 37,6% das instituições brasileiras possuem colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Estudantil), esse valor é referente ao ano de 2019, cuja meta pressupõe 100% até o fim da vigência do Plano.

Esses dados representam um reflexo da não obrigatoriedade desses colegiados, ao passo que representam um importante marco na luta pela garantia de mais espaços para participação da comunidade, além de movimentos em favor da democracia. Percebe-se a falta de comprometimento por parte dos órgãos superiores em promover a divulgação e o acesso à informação, reafirmando a importância de convocar a comunidade a envolver-se cada vez mais nas questões da escola, revitalizando o movimento em prol da qualidade da educação.

O PNE (2014-2024) determina as diretrizes, metas e estratégias para melhoria da qualidade da educação. Entre as metas, destacamos a que melhor se alinha à proposta deste trabalho, a Meta 19 que visa “assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união”, salvo que essa meta está organizada em seis indicadores, que estão distribuídos desde a existência ou não de colegiados intraescolares e extraescolares, o perfil de escolha dos diretores, a existência ou não de capacitação dos conselhos.

Se levarmos em consideração os esforços e os resultados obtidos até o ano de 2019, a discrepância é alarmante, pois reflete o quanto o país está atrasado em termos de efetividade da gestão democrática, considerando que os resultados mais elevados dizem respeito àqueles que estão na categoria dos obrigatórios como condicionante para recebimento de recursos por parte da União, como exemplo, os conselhos estaduais e municipais de educação, e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social<sup>30</sup>, que possui uma seção específica na Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e

---

<sup>30</sup> [...] entendido como a participação da comunidade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão da instituição pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos para o exercício efetivo da cidadania [...] (SANTOS, 2009, p. 110).

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, 2020).

Esse é mais um marco na garantia dos direitos sociais, pois a existência dos conselhos assegura um direito básico de acesso à informação e participação nas políticas públicas e fiscalização dos gastos direcionados para garantia dos direitos sociais inerentes à sociedade, como a educação (ANTUNES, 2008).

Sob essa perspectiva de análise, abordamos o conselho escolar como um direito social efetivado através da participação da comunidade nas questões educativas, sobretudo, perpassando as três dimensões da escola, sob a qual a comunidade deve agir com poder de decisão para garantia da qualidade do processo educativo (ANTUNES, 2008; PARO, 2016).

Conforme demonstra o painel de monitoramento do PNE, o indicador 19C, que trata da existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação), nas unidades federativas, tem-se um resultado de 100% de alcance em termos de existência de tais conselhos, isso pode se dá em decorrência da obrigatoriedade como condição para o repasse de verbas, conforme discutimos anteriormente.

Retornando aos conselhos escolares, outra disparidade de dados, que explicaria a pouca efetividade prática e existência desses colegiados, é quanto ao percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Municipais de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar nos municípios, que até 2018, apenas 60,4% dos municípios contavam com esse tipo de capacitação.

A falta de capacitação tem outro reflexo negativo, que é o perfil simbólico que os conselhos assumem, por exemplo, destacamos os estudos realizados por Dublante (2016), Paro (2016, 2018), Antunes (2008) e outros que reafirmam que a baixa participação e o efetivo envolvimento da comunidade se dá em face do pouco

conhecimento<sup>31</sup> que os conselheiros possuem de suas reais atribuições, é evidente que devemos ter o cuidado de não fazer generalizações, mas deixando claro a verdadeira identidade dos conselhos e sua importância para o processo de gestão democrática.

Ainda sim, existem alguns movimentos que visam o fortalecimento desses colegiados, por exemplo, o curso de formação continuada a distância ofertado pela Ufscar, cuja referência é exitosa em relação ao aproveitamento dos alunos.

No estado do Piauí, o Conselho Escolar, respeitando a legislação nacional, está regulamentado pelo Decreto N<sup>o</sup>. 12.928 de 10 de dezembro de 2007, que constitui o Conselho Escolar, sujeito a cada estabelecimento de ensino da rede pública estadual. No escopo da lei, o parágrafo único do Art. 1<sup>o</sup> define que:

O Conselho Escolar terá as funções<sup>32</sup> de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo nos assuntos referentes à gestão institucional, administrativa e financeira da Unidade Escolar, respeitadas as normas legais (PIAUI, 2007).

O decreto também define as atribuições do Conselho e direciona como deve se dar sua organização. A normatização Estadual está em consonância com a lei nacional, assim como as instituições de ensino que serão pesquisadas, que em levantamento inicial, aponta-se a existência de seus respectivos conselhos, que serão investigados acerca de sua efetividade prática, como condicionante para efetivação da gestão democrática.

---

<sup>31</sup> Muitos funcionários das escolas são membros dos conselhos e dos colegiados escolares mas, usualmente, exercitam um pacto de silêncio, não participando de fato e servindo de “modelo passivo” para outros setores da comunidade educativa que compõem um colegiado. Por que eles se comportam assim? Porque, na maioria dos casos, estão presentes para referendar demandas corporativas, ou para fortalecer diretorias centralizadoras. Como elo mais fraco do poder, eles participam para ‘compor’, para dar número e quorum necessários aos colegiados, contribuindo com esse comportamento para não construir nada e nada mudar (GOHN, 2006, p. 33).

<sup>32</sup> Nesse sentido, constituem parâmetros para seu funcionamento o cumprimento das funções: a) Deliberativa – refere-se às decisões que o Conselho Escolar toma acerca do Projeto Político-Pedagógico da escola e outros assuntos, aprovando encaminhamentos para os problemas e garantindo a elaboração das normas de funcionamento interno da instituição em cumprimento as normas dos sistemas de ensino, propondo à gestão as ações a serem desenvolvidas; b) Consultiva – quando analisa as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresenta as sugestões ou soluções que podem ser acatadas pela gestão; c) Normativa – elaboração de normas de funcionamento da escola nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro; d) Fiscalizadora – quando acompanha a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e assegurando o cumprimento das normas da escola e a qualidade social da educação (BRASIL, 2004).

### 3.5 O Conselho Escolar: mecanismos de participação na gestão democrática da escola

Nesta seção, nos deteremos de estudar os mecanismos de participação na gestão democrática da escola pública, centralizando a abordagem no conselho escolar, mais dando espaço para discutir além de suas variações em relação às suas funções, outros mecanismos que são fundamentais na efetivação da gestão democrática assegurada e resguardada na legislação nacional.

Muitas questões permeiam o campo de discussão em relação à gestão democrática. A primeira diz respeito ao cenário em que a mesma passa a ter forma e espaço nos debates em torno das políticas públicas. O Estado quase sempre teve caráter centralizador, portanto, contava com uma gestão mais burocrática e menos aberta à participação popular. O segundo aspecto que é relevante destacar, é que os espaços escolares com suas normas e diretrizes, respeitando a legislação nacional quase que indiscutivelmente, acabam reproduzindo a certo grau esse caráter burocrático da gestão da coisa pública.

Os estudos realizados por Do Nascimento; Cordeiro (2016), Dublante; Neto (2017), De Souza (2009) apontam que o processo de democratização do país culminou justamente pela pressão por parte dos idealizadores de um Estado com mais participação, em parte pela insatisfação de algumas classes por conta do caráter centralizador do Estado e de algumas crises políticas que marcaram a história do país.

O que esses e outros estudos têm em comum é o clamor da sociedade pela abertura de espaços para participação nas questões políticas, coincidindo justamente com o processo de democratização do país. Esse cenário ganha ainda mais relevância com a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, representando um marco no campo da participação popular e na garantia dos direitos sociais.

Esse momento também marca a institucionalização da gestão democrática da educação, resguardando a educação como direito social inerente a construção da cidadania, princípio que norteia atualmente o projeto de escola cidadã proposto pelo Instituto Paulo Freire, defendido por Paro (2016), Gadotti (2014) e Benevides (1996) e outros autores engajados com a causa da educação para democracia e cidadania, que possuem em seu interior a participação como princípio fundamental.

A gestão democrática ganha mais visibilidade a partir da aprovação da LDBEN embora tenha sido criticada em alguns estudos por sua limitação quanto ao campo da escola pública, deixando de lado as instituições privadas no que tange à gestão democrática. Devemos considerar de suma importância que a referida lei representou sim um marco no campo da democracia e do princípio de participação.

Na referida lei, a gestão democrática é apresentada no Art. 3, inciso VIII como um dos princípios pelo qual o ensino deve ser ministrado. Note-se, que por ensino não se resume apenas o processo desenvolvido em sala de aula, considerando que tal processo transcende esses espaços formais. Deve-se atentar também para o que trata o Art. 14 em relação às normas da gestão democrática, que será efetivada conforme os princípios “I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico, II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Aqui, duas observações são necessárias: primeiro que esses princípios não devem ser interpretados como uma unidade, e sim no sentido plural que lhes é peculiar. O Projeto Político Pedagógico é um norte da escola, representa o caminho que a escola e seus sujeitos devem seguir para alcançar a qualidade desejada (VEIGA, 2013). Ainda nessa lógica, vejamos que os profissionais representam uma extensão de todos que fazem parte da escola, portanto, não se restringe apenas ao núcleo gestor.

A segunda observação pertinente é no que tange ao termo comunidade escolar e local. Deve-se entender que por escolar compreendem-se todos aqueles que por algum processo, seja de eleição ou indicação política, faz parte do quadro que compõe a escola, como representantes dos conselhos escolares, mas cabe destacar que isso não exclui os sujeitos que não compõem nenhum órgão colegiado, pelo contrário, a escola deve incentivar a participação e o envolvimento desses, inclusive, eles representam a comunidade local, que além de terem o direito de participarem dos colegiados, podem participar e serem ouvidos, mesmo sem compor tais órgãos.

A materialização da gestão democrática depende da adoção de mecanismos que possibilitem o envolvimento da comunidade, destacando-se: a eleição dos gestores, a elaboração do projeto político-pedagógica e a existência e financiamento de órgãos colegiados, com destaque para o Conselho Escolar (DUBLANTE; NETO, 2017, p.89).

A presença desses sujeitos dentro da escola, principalmente exercendo seus direitos, muitas vezes pode causar certo desconforto nos demais envolvidos com o processo educativo, essencialmente quando a instituição já possui uma cultura de gestão centralizadora e burocrática. Segundo Paro (2016), essas instituições além de dificultar o envolvimento da comunidade e limitarem o processo democrático, acabam comprometendo a qualidade do processo educativo.

Por esse motivo, é necessário que o ambiente seja aberto às novas opiniões e ideias, com uma dinâmica que possibilite o envolvimento dos diversos atores que fazem o processo educativo.

De Souza (2009), explicando o argumento de Pinto (1994), faz a seguinte colocação, “a conversa aberta e franca entre os sujeitos individuais e coletivos, em uma instituição voltada à formação de homens e mulheres, é pré-condição, segundo o autor, para a democratização da sua gestão” (DE SOUZA, 2009, p. 278).

Em um estudo realizado por Santos<sup>33</sup> (2004), ficou evidente que os sujeitos de sua pesquisa compreendiam a importância dos colegiados como forma de democratizar o espaço escolar, contudo, também reconheciam que a participação e o papel efetivo desses colegiados nos processos de tomada de decisões não se davam de forma satisfatória. Esses dados também são constatados em pesquisas realizadas por Antunes (2008); Paro (2016, 2018); Dublante; Neto (2017), dentre muitos outros disponíveis para análise.

Alguns condicionantes podem influenciar na participação e no envolvimento da comunidade nas questões da escola, dentre eles, destacam-se: “As condições de trabalho ou os condicionantes materiais de participação”, que se baseia nas condições de trabalho no interior das instituições, ou seja, a situação precária que grande parte das escolas se encontra. “Os condicionantes institucionais”, que se refere a cultura hierárquica e burocrática ainda existente em muitas escolas, o que dificulta bastante o processo de democratização da gestão. “Os condicionantes político-sociais”, ou seja, os interesses que prevalecem mediante a presença de um determinado grupo, e como se dá a relação desses grupos no interior da escola.

---

<sup>33</sup> Quanto aos professores não participantes dos colegiados, quando perguntados, na entrevista, a respeito de suas impressões sobre CE, a maioria mostrou-se pouco crente no papel exercido pelos Conselhos Escolares em suas unidades, porque afirmaram saber de que modo e formas foram criados, nem sempre como necessidade sentida pela escola, mas por imposição do sistema de Ensino, obrigando, portanto, as escolas a se adequarem às normas, formando os colegiados, escolhendo pessoas até para fazer figuração, muitas vezes, como alguns depoimentos mais contundentes de professores revelaram (SANTOS, 2004, p. 121).

Os condicionantes ideológicos de participação” cuja base consiste na compreensão que cada pessoa tem da importância de participar, ou seja, a cultura do modo de pensar e agir movido por certos interesses (PARO, 2016, p. 54-59).

Motta (2003) revela uma preocupação condizente com a participação e sua relação com o poder, além de discutir com propriedade sobre a participação imposta, e como ela também compromete o envolvimento da comunidade na escola. Para o autor, é necessário conhecimento para efetivar a participação, mas esclarece que tais conhecimentos não têm a ver com poder e sim com experiência, que os sujeitos devem se sentir parte do processo e estimulados a participar.

Boa parte desses conhecimentos e habilidades são, entretanto fruto da própria experiência, o que significa que não se pode esperar que só se inicie a participação quando esses requisitos estiverem preenchidos (MOTTA, 2003, p. 371).

Neste ponto, nos deteremos de uma análise acerca dos demais mecanismos de ação coletiva institucionalizados, a partir da Constituição Federal de 1988, posteriormente reafirmados através da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, cujos esforços pela legitimação do direito de participação das questões políticas também se deram por meio da Lei 13.005 de 2014, que aprovou o PNE que por meio da Meta 19 busca reforçar a gestão democrática.

A meta 19 está organizada com seus indicadores, estes por sua vez, permitem compreender a abrangência e classificação dos mecanismos de participação instituídos para efetivação da gestão democrática da educação. Assim, estes podem ser compreendidos como, o meio de seleção dos diretores escolares, a participação nos colegiados intraescolares e extraescolares.

“A democratização da gestão escolar ocorre por intermédio da criação de espaços participativos, nos quais os segmentos da escola contribuem com as decisões tomadas para melhoria da qualidade do ensino” (DUBLANTE; NETO, 2017, p. 90).

No âmbito da escolha dos diretores escolares, muitas pesquisas apontam que a escolha democrática deve se dá mediante eleição ou por meio de concurso público, estando no centro das críticas a indicação política, por considerar que



muitos interesses antagônicos aos da sociedade civil e da própria comunidade escolar, podem surgir e sobrepor a esses interesses no âmbito das tomadas de decisões (PARO, 2016).

Conforme demonstra o Painel de Monitoramento do PNE (2014-2024), apenas 6,6% das instituições públicas realizam a escolha dos diretores escolares por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Esses dados caminham na contramão do que defendem os estudiosos dos processos democráticos, principalmente no âmbito das instituições escolares. Conforme Paro (2016), os aspectos de escolha dos diretores escolares conforme preconiza o PNE, fortalece o processo democrático no interior das instituições escolares.

Outro ponto de interesse nesta discussão em relação ao processo democrático no interior das escolas é a relação estabelecida entre o diretor e a comunidade escolar, que segundo De Souza (2009), quando não ocorre de forma horizontal pode representar uma complexa barreira para ações mais democráticas na escola.

Por esse motivo, é importante discutir a referência aos demais colegiados que se fazem presentes na escola, por exemplo, no âmbito dos colegiados intraescolares, em que se situam o Grêmio Estudantil (GE) e Associação de Pais e Mestres (APM) <sup>34</sup>, que alguns estudos já referenciam serem imprescindíveis ao processo de democratização da gestão escolar. “A incorporação desses atores sociais está respaldada pela compreensão de que a participação política é imprescindível para o êxito da democracia” (DUBLANTE; NETO, 2017, p. 89).

Os colegiados intraescolares compostos pelo Conselho Escolar, Grêmio Estudantil e Associação de Pais e Mestres, representam os mesmos ideais de fortalecer a relação e o princípio de colaboração entre escola e comunidade, o próprio cenário em que estes ganham visibilidade política marca o anseio da sociedade civil pela abertura de espaços para envolvimento na gestão da coisa pública.

---

<sup>34</sup> As associações de pais e mestres (APMs) apareceram por volta de 1930, com o objetivo de integrar a escola à comunidade. Em sua origem tinha caráter facultativo e floresceram durante todo o período que vai de 1930 até o Estado Novo. Um de seus grandes incentivadores foi Lourenço Filho que, baseando-se nas experiências de Rotary Club e do exército dos Estados Unidos, criou a Associação dos Amigos da Escola, subordinadas à diretoria de Ensino de São Paulo em 1931. Em seu modelo inicial, as APMs visavam à união entre pais e mestres, ao bem-estar da criança e ao bom funcionamento escolar (RISCAL, 2010, p. 34).

Esse cenário representa as APMs enquanto movimento participativo, envolvendo o contexto da gestão democrática, mas essas instituições têm uma história mais longa e com contrastes bem mais expressivos que os observados atualmente. Sob esse argumento, percebemos que as mesmas vêm perdendo terreno devido às dificuldades impostas, mesmo que atualmente, vejamos esforços pelo reconhecimento do papel social que essas instituições desempenham no ambiente educacional.

A Associação de Pais e Mestres também tem tido uma atuação pouco expressiva. Carvalho diz que a escola, hoje, está longe de ser democrática. Na verdade, faltam recursos, mas mesmo os recursos disponíveis não são empregados de acordo com a vontade dos pais e demais envolvidos na escola. A APM só existe formalmente, e não se discute de maneira democrática a utilização do dinheiro disponível (PARO, 2018, p. 113).

Assim, compreendemos que existem no interior das APMs tensões e conflitos que podem ter diversas causas, desde os condicionantes internos, relacionados ao caráter burocrático que permeiam os mecanismos de ações coletivas institucionalizados no princípio da gestão democrática, aos externos, que podem variar entre os sociais, culturais e econômicos.

Esses fatores revelam que nem sempre a participação é efetiva por de falta de interesse por parte dos sujeitos em participar, mas que esses condicionantes podem ser de grande influência para investigar outras causas para baixa participação nas questões da escola, além de indicar que a organização interna deve preconizar suas ações como uma extensão do direito básico e social de participar das tomadas de decisões, convidando a comunidade e conscientizando os sujeitos do chão da escola da importância de participar e fazer das instituições escolares um espaço democrático.

[...] enquanto as primeiras propostas de organização das APMs eram mais espontâneas estando preocupadas em trazer para a escola a discussão sobre o papel da Educação na formação dos indivíduos, sobre os problemas gerais e específicos enfrentados pelas escolas, a discussão sobre a importância de se envolver cada vez mais pessoas interessadas nessas questões, em outros momentos os projetos e/ou decisões vinham diretamente do poder político centralizado no Estado, considerando tais entidades como mais um espaço para reforçar e transmitir os valores por ele representados (BRANCO, 1996, p. 32).

Esse cenário é um reflexo de como esses colegiados têm pouca efetividade no âmbito das tomadas de decisões, e essa realidade tem-se tornado um obstáculo à concretização da Meta 19 do PNE (2014-2024), considerando que segundo os dados do Painel de Monitoramento do PNE, até 2019 apenas 37,6% das instituições públicas possuíam colegiados intraescolares como o Conselho Escolar, o Grêmio Estudantil e a Associação de Pais e Mestres. Esses dados apenas reafirmam o cenário precário e de crise que o sistema educacional enfrenta para democratização da gestão da educação.

O Grêmio Estudantil é um dos mecanismos de participação institucionalizado a partir do paradigma da gestão democrática da educação, inserida no ambiente escolar esta instituição foi pensada como forma de ter os interesses dos alunos representados nas dimensões da gestão escolar por jovens que deveriam levar os anseios dos demais alunos para serem discutidos em reuniões ou assembleias escolares.

Essa primeira aproximação do entendimento do que deveria ser o Grêmio Estudantil, nos chama atenção por estar conveniada a um modelo de instituição em que se fazem presentes os adultos da escola e da comunidade, isso quando sabemos que a dinâmica dos jovens é diferente em termos de organização e interesse, por isso, a necessidade de um olhar sensível para a questão aqui introduzida (MARTINS; DAYRELL, 2013).

Como mecanismo da gestão democrática, o Grêmio Estudantil tem um caráter educativo, conforme discutimos em relação à participação e as experiências educativas que essas práticas permitem vivenciar, principalmente no que tange a construção da cidadania.

Inserido na dinâmica escolar, encontra-se o grêmio estudantil, uma instituição que legalmente representa os interesses dos estudantes. Quando se fala em grêmio, logo somos levados a pensar em reuniões marcadas por um calendário pré-estabelecido e com horário pré-determinado, com pauta para assuntos a serem discutidos, ata durante a reunião, sala própria para encontros, discussões e guarda dos documentos em locais apropriados, pré-requisitos básicos ao se tratar de uma entidade convencional que funciona na lógica do adulto (MARTINS; DAYRELL, 2013, p. 1269).

A pesquisa de mestrado realizada pelos autores evidenciou dentre outros aspectos, o de que os jovens criam para si uma dinâmica para lidar com as questões institucionais consoantes à sua vivência social, fatores relevantes quando pensamos

na lógica burocratizada que permeia os espaços escolares, e que foge a lógica da participação.

A pesquisa também mostrou que os jovens se preocupavam com o grêmio e as questões que ali eram discutidas, mas as reuniões aconteciam na dinâmica dos jovens, inclusive com algumas brincadeiras, ou seja, uma interação ao seu modo, mas que também contava com o momento de falar sério, colocar as questões sobre a mesa e buscar resolvê-las. E isso de fato acontecia, conforme apontam os pesquisadores durante a observação participante.

Essa sistemática é bastante diferente da relatada na pesquisa de Vitor Paro (2018), que em outra instituição com outra realidade, percebia-se o inverso, conforme pode ser percebida no trecho extraído da obra.

No que se refere ao grêmio estudantil, Marli considera que ele é a grande pedra no sapato da escola. Pensa que o grêmio deveria ser uma instituição democrática que contribuísse para o bom ensino e a boa relação na escola, mas infelizmente não é assim que acontece na prática (PARO, 2018, p. 113).

É importante apresentar os argumentos que o sujeito da pesquisa utiliza para sua fala, principalmente porque a discrepância do papel do Grêmio Estudantil em relação à realidade vivenciada, é que este colegiado muitas vezes é usado como justificativa para que os alunos deixem de frequentar as aulas, e de fato não reduz apenas a funcionalidade do colegiado, mais compromete o próprio processo democrático e a qualidade do ensino, fatores que representam justamente o principal objetivo destes colegiados, nesse sentido, inferimos com tal discussão, que esses colegiados precisam ser melhor organizados de acordo com a rotina da instituição e das famílias, para isso, é necessário que haja diálogo franco entre a escola e a comunidade escolar e local.

No que concerne ao campo da escolha dos representantes do Grêmio, este processo possibilita além do caráter democrático, em vista ao desenvolvimento da autonomia, haja vista, que a escolha pode representar principalmente a subjetividade e consciência da importância de ter bons representantes, por isso, algumas tensões podem surgir, mas devem ser consideradas a partir do processo educativo que o grêmio é capaz de despertar nos alunos.

Com esses apontamentos, visualizamos a aproximação com a questão norteadora sobre o lugar da gestão democrática e suas possibilidades de efetivação

em um contexto de reformas gerenciais no Estado brasileiro pós-década de 1990, em que o lugar ocupado pela gestão democrática nesse período, esteve mais no campo dos discursos oficiais, mais sem efetividade prática no âmbito das ações desenvolvidas nas instituições escolares.

Observamos também que a gestão democrática no campo do discurso, fortaleceu o movimento em favor da democratização da escola e proposição do ensino público e gratuito para todos, entretanto, mesmo nos discursos, esse movimento acabou se esvaziando na prática e nas propostas do neoliberalismo, com a concepção de Estado mínimo, em que parte das atribuições dos gestores, estava mais voltada para o gerenciamento de recursos e gestão de resultados.

No campo das possibilidades, identificamos que são expressas na forma de conscientização e no movimento que se dá no interior das instituições escolares, envolvendo a comunidade nos processos de tomadas de decisões. Outra possibilidade é a criação e implementação de mecanismos de participação que sejam capazes de efetivar o direito de participação, princípio basilar da gestão democrática. Esses apontamentos serão fundamentais para compreendermos as análises acerca do funcionamento do Conselho Escolar no município de Capitão de Campos.

Finalizamos este capítulo teórico sinalizando para o caminho que ainda é preciso percorrer, cujos reflexos se tornam mais nítidos nos tempos sombrios de constantes ataques aos direitos sociais e trabalhistas, em especial a educação e ao Estado Democrático de Direito, representados numa necropolítica coordenada intencionalmente por um determinado grupo, assim, necessitamos de mais esforços na luta para fazer valer os valores democráticos de uma sociedade com mais igualdade social, sendo este o princípio pela qual se norteiam as ações desenvolvidas no âmbito das instituições escolares.

## **4 PRINCÍPIOS, ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NO MUNICÍPIO DE CAPITÃO DE CAMPOS**

Esta seção está organizada em três subseções, que apresenta os resultados das análises realizadas no percurso da pesquisa de campo, desenvolvida no âmbito de duas escolas da rede municipal de ensino de Capitão de Campos, no Estado do Piauí.

Na primeira subseção apresentamos alguns aspectos econômicos, sociais, políticos e educacionais do município de Capitão de Campos. O levantamento dessas informações permitiu compreender, no campo das análises, alguns fatores que podem influenciar nos dados coletados e observados na fala dos sujeitos da pesquisa. Portanto, não discutimos de forma detalhada os aspectos supracitados em relação ao município, apenas buscamos evidenciar que toda realidade tem suas especificidades e estas não podem ser desconsideradas do processo educativo e das relações que estabelecem entre si.

A segunda subseção foi desenvolvida a partir das informações coletadas através das entrevistas, e estão organizadas em categorias. Assim, tornou-se possível identificar como os conselhos estão organizados, observando se a estrutura e organização respeitam o estabelecido na legislação vigente. Ademais, entende-se que cada instituição tem autonomia para estruturar seus colegiados, desde que possuam representação de todas as categorias que compõe a escola.

A última seção apresenta a análise das falas dos sujeitos em relação aos objetivos aqui propostos. Nesse sentido, pretendemos dialogar com os autores que norteiam este estudo e com os sujeitos da pesquisa, finalizamos com uma síntese dos principais resultados da pesquisa.

### **4.1 O município de Capitão de Campos: uma radiografia política, econômica, social e educacional**

O município era originalmente um povoado constituído de limites territoriais entre Barras, Piripiri e Campo Maior, possuindo poucas casas e uma fazenda. Como não possuía atividade comercial, o fluxo econômico era escasso e com poucas condições de crescimento, esse cenário durou até 1935, quando chega à região o Sr. Acelino Coelho de Rezende, instalando a primeira casa comercial, que

posteriormente foi ampliada (DE BRITO LIMA et al., 2020).

Além deste acontecimento, outro fator que permitiu a ampliação do mercado e conseqüentemente a migração de novas famílias para o povoado, foi à chegada da BR-343, possibilitando a abertura de novos ramos comerciais como bares, posto de gasolina e etc. (IBGE, 2022).

Movido pelo progresso do povoado, o Sr. Acelino Coelho de Rezende deu início à proposta para criação do município, para isso, estabeleceu contato com prefeituras dos municípios vizinhos para formação do patrimônio. Apenas em 1956, o povoado foi elevado à categoria de município e distrito, através da Lei Estadual Nº 1452, de 30 de novembro de 1956. Atualmente, o município pertence à microrregião do Campo Maior, com área de 571, 658 Km<sup>2</sup>, situado a 126 km da Capital Teresina, compreendendo o centro local na hierarquia urbana. O município já contou com uma lista de 17 prefeitos, sendo o atual Francisco Medeiros de Carvalho Filho (PP, 2021 – 2024) (IBGE, 2022).

No tocante a população, o município tinha 10.953 habitantes conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE, 2010) e uma estimativa de 11.445 habitantes no ano de 2020. O instituto também apresenta dados importantes sobre trabalho e economia. Observamos que no ano de 2018, apenas 6,4% da população encontrava-se ocupada, sendo que 53,5% da população vivia com rendimento nominal mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo segundo o IBGE 2010, isso nos remete a compreensão de que parte da população sobrevive com menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou nenhuma renda formal, refletindo também no IDHM, que em 2010 estava em apenas 0,583 (IBGE, 2022).

Um dos fatores que influencia para o cenário descrito é a localização do município, por ser desfavorável para o crescimento econômico, por conta de estar próximo de outros centros desenvolvidos e por estar restrito de acesso às empresas externas, levando parte da população a movimentarem suas receitas fora dos limites do município.

Esse movimento da economia, desencadeada com os primeiros comércios da região, nem sempre representou a maior fonte de renda do município, por exemplo, antes dos primeiros comércios, as fazendas eram um meio de vida, viável até o aumento gradativo da população e instalação do comércio local, entretanto, a agricultura foi quem liderou a fonte de subsistência da população que não tinha acesso aos empregos formais. No município, a agricultura “é baseada na produção

sazonal de arroz, cana-de-açúcar, feijão, mandioca e milho” (AGUIAR, 2004, p. 2).

Em relação à paisagem natural, o desenvolvimento comercial não a comprometeu totalmente no território municipal, algumas áreas mantiveram-se preservadas, algumas acabaram se tornando espaços turísticos bastante visitados, outros receberam o título de patrimônio da população, por exemplo, O Sítio Arqueológico do Letreiro, que “possui uma placa do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), indicando que ali se encontra um sítio arqueológico de relevância para o patrimônio cultural do Brasil” (AGUIAR, 2004, p. 93). Outro ponto de paisagem natural é a Cachoeira da Saquarema, que apresenta uma queda de aproximadamente 5m e tem sido uma das principais opções de turistas que amam aventuras e apreciam a natureza.

No que tange a educação, até o ano de 2010 o município tinha uma taxa de 98,6% de crianças e adolescentes de faixa etária entre 6 a 14 anos escolarizados, enquanto a porcentagem de crianças acima de 10 anos alfabetizados estava em 64,5%. Para um cenário nacional, o município poderia estar melhor, contudo, muitos fatores podem contribuir para essa amostragem, para tanto, é válido também apontar que a educação municipal tem desenvolvido projetos para promover a melhoria da educação (IBGE, 2022).

Como parte desse movimento em prol da melhoria da educação, apresentamos nominalmente alguns dos projetos que fazem parte deste esforço coletivo. Uma parte dos projetos está voltada para cidadania e promoção do bem-estar social, por exemplo, o Projeto de Lei Nº 01/2017, de autoria do Vereador Adão Francisco de Sousa, cujo teor é de tornar obrigatória a realização de campanhas de “Prevenção ao Consumo de drogas” em escolas da rede pública e privada do município, cujos pontos centrais são envolver a comunidade e incluir o tema nas avaliações, através das competências que se propõe a formação do aluno.

Destacam-se também outros projetos e programas que são desenvolvidos com o objetivo de fortalecer o processo de ensino e aprendizagem através da interdisciplinaridade, envolvendo principalmente temas do meio ambiente, como o “Projeto Aluno Leitor 2019”, Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Projeto Ambiental Plantar para Colher, reciclar para sobreviver, Projeto Horta na Escola e revitalização do Jardim como Estratégia de Sustentabilidade na Educação do Campo.

No período da pandemia, o município se destacou pelo esforço contínuo na



tentativa de amenizar o impacto do fechamento da escola na vida educacional dos alunos, tanto no âmbito pedagógico como social, promovendo a distribuição da merenda escolar em forma de cesta básica e os kits de materiais para estudo remoto, contando com formações e treinamento dos profissionais para lidarem com a realidade iminente. Como parte das estratégias para o período da pandemia, buscou-se também fortalecer o vínculo família e escola, através do Projeto A Magia do Brincar em Família: Cuidados Emocionais Nesse Tempo de Isolamento (2021).

Nas subseções seguintes, apresentaremos a análise dos dados coletados através de entrevistas semiestruturadas, com membros dos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas. Mesmo seguindo um roteiro pré-estabelecido, entrevistas desse tipo são caracterizadas pela dinâmica e flexibilidade com que são desenvolvidas, possibilitando que novas questões sejam inseridas e apresentadas durante a entrevista, permitindo um diálogo aberto com os sujeitos da pesquisa,

As análises estão organizadas em duas subseções. Na primeira temos como foco o funcionamento, a estrutura, organização e atuação dos Conselhos Escolares. Na segunda, o foco será direcionado a participação e sua contribuição para democratização da gestão escolar, onde analisaremos a atuação do Conselho Escolar e os principais desafios que os sujeitos enfrentam em sua prática, identificando com base no referencial teórico, a concepção que ilumina as tomadas de decisões no interior da escola.

#### 4.2 Estrutura, organização e funcionamento do conselho escolar no Município de Capitão de Campos: realidade da escola “A” e “B”

A partir deste ponto, nossas análises estão voltadas quase que exclusivamente para problemática da pesquisa e o objetivo geral, que visa analisar, a partir da atuação dos Conselhos Escolares das escolas participantes da pesquisa, como o princípio de participação pode contribuir para democratização da gestão escolar.

Partimos do pressuposto de que o Conselho Escolar “é o seu órgão máximo de decisão no âmbito da escola” (AGUIAR, 2021, p. 11). Assim, para análise das falas dos sujeitos, elegemos como categoria central o Conselho Escolar, e, em subcategorias, o funcionamento, a estrutura, a organização e atuação desse órgão colegiado. Para essa etapa da pesquisa, as falas dos sujeitos são apresentadas e

organizadas em quadros.

Iniciamos nossas análises com base nos estudos que têm como foco a democratização da gestão da escola, e como estes apontaram que a participação além de representar um dos princípios da democracia, possibilita a construção de espaços democráticos e educativos, por ser uma de suas principais características, desenvolver ou transformar a consciência daqueles que efetivamente exercem esse direito, como um ato de cidadania.

Pateman (1992), Bordenave (1994), Benevides (1996), Paro (2016, 2018) e outros autores defendem o caráter educativo da participação, e como ela pode contribuir para uma sociedade mais democrática. Assim, encontramos uma relação indissociável entre os movimentos em favor da democratização da gestão e aqueles voltados para uma melhor qualidade da educação.

Também identificamos no corpo teórico deste trabalho que os Conselhos Escolares representam a instância superior no âmbito das escolas, não apenas pela autonomia no processo de tomada de decisão, mas pelo poder que têm de estimular a capacidade crítica e reflexiva dos sujeitos sociais que compõe esse órgão colegiado. Nessa perspectiva, fomos capazes de realizar essas conclusões, porque analisamos a construção textual e sintetizamos a forma como a representação pode despertar a busca por objetivos que se somam à vontade coletiva.

Os colegiados são classificados em razão de seus espaços de atuação, podendo ser intraescolares ou extraescolares. Em relação à nomenclatura, se encontram associados aos segmentos em que exercem suas funções. São exemplos de colegiados intraescolares: Conselho Escolar (CE), Associação de Pais e Mestres (APMs), Grêmio Estudantil (GE) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Para tanto, considerando o objeto de estudo, a problemática levantada e os objetivos propostos, as entrevistas se deram com foco no Conselho Escolar, órgão colegiado que deve ser composto por integrantes da comunidade escolar e local, que tem as funções de fiscalizar, mobilizar e deliberar sobre as decisões a serem tomadas nos segmentos que compõe a escola.

Alguns documentos normativos nortearam nossas análises, principalmente aqueles que determinam como o Conselho Escolar deve ser organizado, quais suas funções e quais interesses devem servir. Na Constituição Federal de 1988, encontramos o Conselho Escolar como um dos princípios da gestão democrática, e esta como um princípio que defende que o ensino deva ser ministrado pressupondo

que um ensino de qualidade é reponsabilidade de toda a sociedade. O referido documento deixa claro que os interesses coletivos devem sobrepor os individuais, ou que estes estejam alinhados ao bem comum.

Estabelece-se também, que cada categoria presente na escola tenha representantes no corpo do conselho, assim, devendo responder durante as assembleias, pelas demandas que envolvam a qualidade do ensino. Dentre as categorias, temos: representantes da gestão, ou seja, diretor (a), que é membro nato, coordenador (a) ou supervisor (a), representantes do corpo docente, ou seja, professores que estejam em exercício regular da docência, representantes do corpo de funcionários, representantes do corpo discente, desde que respeitem o limite de idade estabelecido na legislação vigente, e representante dos pais de alunos que estejam matriculados e frequentando regularmente as aulas. É importante destacar o critério da composição paritária<sup>35</sup> entre os pares.

Nesse sentido, os sujeitos da pesquisa foram questionados sobre a existência de outros colegiados, a estrutura dos Conselhos Escolares, atuação, funcionamento e sobre a presença de representantes de todas as categorias que têm o direito de participar conforme a legislação. Compreendemos, portanto, que uma escola democrática, além de promover a participação, deve estimular a existência de múltiplos mecanismos que possibilitem essa prática.

No que concerne à existência de outros colegiados intraescolares, os dados mostraram que tanto a Escola “A” como a Escola “B” não possuem outros colegiados além do Conselho Escolar. Enxergamos como esses dados podem refletir certa fragilidade quanto ao aspecto participativo da gestão democrática, uma vez que limita a abertura de espaços para o fortalecimento da participação. Esses dados também refletem o atraso do Brasil, na promoção de políticas públicas educacionais eficazes, principalmente quando consideramos as amostras do Painel de Monitoramento do PNE (2014-2024), que, com menos de 2 anos para encerrar sua vigência, revelou que apenas 39,0% das escolas públicas brasileiras, possuem colegiados intraescolares. Esses dados são referentes ao ano de 2021, data da última atualização, já inserida no ano corrente.

---

<sup>35</sup> Para entendermos o que significa essa composição paritária, precisamos conhecer o termo paritário que, por sua vez, significa uma qualidade que é par, ou seja, significa equilíbrio. Quando compomos o Conselho Escolar, temos que ter o cuidado em representar de forma equilibrada os seus segmentos. Por exemplo, 50% dos membros devem ser professores, equipe gestora e funcionários, e os outros 50% estudantes, familiares e comunidade local (AGUIAR, 2021, p. 7).

Vale ressaltar que esses dados incluem os Conselhos Escolares. Esse percentual é em nível nacional, já na unidade federativa a que as escolas pesquisadas pertencem, o percentual é ainda inferior, sendo de 30,5%. Em um estudo que realizamos no ano de 2021, destacamos como esses mecanismos refletem os ganhos da sociedade civil em relação ao direito social de participação, que se dão no bojo dos movimentos em favor da descentralização e democratização da educação (OLIVEIRA *et al.* 2021). Não poderíamos deixar de frisar que os avanços no campo da gestão democrática só são possíveis se os interesses da escola forem reafirmados na fala daqueles que representam os interesses coletivos no interior das escolas.

Paro (2016) também defende que os mecanismos de participação, representam uma extensão da democracia, portanto, a gestão democrática é baseada no direito inerente de todas as pessoas, para tanto, uma condição para o exercício da cidadania. A seguir, apresentamos a análise dos dados, tomando como base o objetivo específico deste trabalho, de apresentar a estrutura e as categorias que compõe os Conselhos Escolares das escolas pesquisadas. A partir desses dados, foi possível identificar, se as instituições respeitam ou não a legislação vigente.

#### 4.2.1 Os Conselhos Escolares: a realidade das escolas “A” e “B”

O texto constitucional de 1988 estabelece a gestão democrática como um dos princípios pela qual o ensino será ministrado, mas é com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Nº 9.394/1996 que os Conselhos Escolares ganham visibilidade, ao serem mencionados no Art. 14, inciso II, como um dos princípios da gestão democrática. O texto da lei tem foco direcionado para participação no âmbito das escolas, condicionando a gestão democrática à “participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), e das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Observamos que o texto da lei deixa facultado que os sistemas de ensino, definam suas próprias normas da gestão democrática, muito embora o termo do ensino público acabe restringindo a abrangência da lei por deixar de fora instituições

da rede privada, assim, no Estado Piauí, as normas para constituir os Conselhos Escolares são regidas pelo Decreto nº 12.928 de 10 de dezembro de 2007. É sob as normas presentes no referido decreto que analisamos a estrutura e organização dos Conselhos Escolares das instituições pesquisadas.

**QUADRO 02:** Estrutura dos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas

CATEGORIA	REPRESENTANTES	
	ESCOLA "A"	ESCOLA "B"
DIRETORIA	Presidente (1); Tesoureira (1); Secretária (1)	Presidente (1); Tesoureira (1); Secretária (1)
CONSELHO DELIBERATIVO	Funcionários (1); Docentes (2)	Funcionários (1); Pais De Alunos (2)
CONSELHO FISCAL	Pais De Alunos (1); Funcionários (1)	Docentes (2)

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

O principal objetivo para coleta dessas informações não foi apenas caracterizar os Conselhos Escolares, mas também identificar se a legislação é obedecida em relação ao direito de participação das categorias que devem compor os Conselhos. Outro ponto importante, é que para além de terem o direito de participar, buscamos identificar se esses sujeitos têm voz e vez durante a realização das assembleias/reuniões e como ocorre o processo de escolha desses membros.

Todos esses fatores corroboraram para alcançarmos os objetivos propostos e responder à problemática levantada, considerando que a participação não é apenas um ato simbólico, mas deve representar um ato político, social e de caráter democrático, portanto, é no exercício da cidadania que a democracia pode ser efetivada. Nesse sentido, a gestão democrática é um ato de oportunizar a participação de todos, dando voz e vez aos sujeitos sociais envolvidos com a causa da educação.

O Art. 3º do Decreto Nº 12.928/2007 estabelece que “na composição dos Conselhos Escolares garantir-se-á a representatividade de todos os segmentos da comunidade escolar e paridade entre os segmentos internos e os externos”. Analisando o quadro 01, identificamos que os Conselhos não seguem o estabelecido no decreto. Primeiro em relação às suas funções, que em parágrafo único foram definidas em “Caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativos nos assuntos referentes à gestão institucional, administrativa e financeira da unidade escolar, respeitadas as normas legais”. Segundo, em relação à representatividade,

conferindo lugar ao diretor como membro nato, professores, funcionários, alunos e pais de alunos.

No que concerne à forma de escolha dos membros dos Conselhos Escolares, encontramos algumas disparidades nas falas dos sujeitos participantes da pesquisa, podendo significar falta de consenso ou informações desconstruídas. De toda forma, causa impacto nas relações estabelecidas no interior das escolas e pode até mesmo afetar o processo de tomada de decisões, representando um obstáculo para gestão democrática, conforme veremos no caso da escola “B”.

Também constatamos que as informações apresentadas, seguem as normas e instruções presentes no regimento interno, documento que deve ser de conhecimento de todos, e deve versar inclusive sobre o funcionamento e composição dos membros do Conselho.

[...] as normas deverão ser claras, descritas em um Regimento Interno, que defina as atribuições e funções dos conselheiros e dos suplentes, a periodicidade das reuniões ordinárias, bem como a convocação de reuniões extraordinárias, substituição de conselheiros etc. [...] (AGUIAR, 2021, p. 8).

No quadro a seguir, apresentaremos como ocorre o processo de escolha dos membros do Conselho Escolar, para tanto, aplicamos a pergunta apenas aos membros da diretoria, obtendo as seguintes respostas:

### QUADRO 03: Processo de escolha dos membros do Conselho Escolar

SUJEITO	ESCOLA “A”	ESCOLA “B”
PRESIDENTE	Ocorre por meio de aclamação, ocorre por meio de indicação e votação, dependendo do momento, primeiro a gente faz uma reunião coletiva, e dentro dessa reunião a gente escolhe os membros do conselho.	Bom, a gente entra em contato e faz a assembleia/a, para ver se a pessoa quer fazer parte, a gente explica como vai ser, e aí a gente forma.
SECRETÁRIA	Por meio de votação, a gente se reúne né, na assembleia, e aí, fazem a votação e é escolhido.	Por meio de assembleia, alguns são remanejados, se já compõe o antigo conselho.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

O processo de escolha dos membros do Conselho Escolar é um momento ímpar para fazer valer os princípios da gestão democrática, como a autonomia, transparência e participação. Se respeitados, esses princípios tornam em si um ato democrático. Deve-se, portanto, considerar a necessidade de que os membros

tenham consciência de seu papel e da importância de defender os interesses da escola e dos alunos, na proposição de um processo educativo de qualidade. Por esse motivo, Segundo Paro (2016), defende que a eleição é uma das formas mais democráticas estabelecida no interior da escola.

A eleição dos integrantes do Conselho Escolar deve obedecer às diretrizes do sistema de ensino. Nesse sentido, é importante definir alguns dos aspectos que envolvem esse processo: mandatos dos conselheiros, forma de escolha, existência de uma Comissão Eleitoral, convocação de assembleias gerais para deliberações, existência de membros efetivos e suplentes (AGUIAR, 2021, p. 15).

Identificamos que a escola “B” trata da escolha dos membros de maneira isolada e informal, seguindo na contramão da legislação, pois ela determina que as escolhas devem se dar através de eleição. Esse cenário, diferente da escola “A”, que teve poucas mudanças de seus membros, pode refletir a emergência da escola em compor seu Conselho, em parte pela questão dos recursos que são destinados à escola, e tem como premissa a regularidade do órgão colegiado, ou mesmo a busca de membros da confiança da diretoria. Ambos os argumentos refletem negativamente na gestão democrática.

Além desse aspecto no processo de escolha dos membros dos Conselhos Escolares, buscamos em nossas entrevistas, desvelar como ocorre seu funcionamento, em relação à periodicidade das assembleias e sobre a atuação do mesmo. Para esta tarefa, trabalhamos a análise com base nas categorias: assembleias e comunicação.

#### **QUADRO 04:** Periodicidade das assembleias/reuniões

<b>SUJEITO</b>	<b>ESCOLA “A”</b>	<b>ESCOLA “B”</b>
<b>PRESIDENTE</b>	Olha, é bienal. Quando há necessidade, a gente faz uma extraordinária.	Estamos ainda fazendo as reuniões, como agora que estou começando como presidente, a gente vai tentar fazer pelo menos de início para saber como vai ser.
<b>SECRETÁRIA</b>	Assim, quando surge a emergência, sempre tem, por exemplo, agora mesmo teve para substituição de alguns membros que saíram, pais de alunos que estavam estudando e tiveram que sair, uma professora que era a secretária e teve que sair, que no caso fui à substituta dela.	Geralmente, elas acontecem mais em vista de alguma decisão que precisa ser tomada com relação a gastos, a gente procura fazer um calendário, mas nem sempre é cumprido, é flexibilizado. Acredito que esteja em torno de duas ou três reuniões por semestre.

TESOUREIRA	As assembleias acontecem de forma ordinária né, é de dois em dois anos, que é o bienal, que é a eleição da diretoria, ou então só do presidente e tesoureiro, ou na necessidade da escola, a gente faz a extraordinária.	Mensais, o ano passado, porque esse ano está sendo tudo diferente. No ano passado a gente fazia toda segunda-feira, a gente sentava para traçar o que iria trabalhar durante a semana e no fim do mês a gente sentava e conversava.
------------	--	---

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Observamos que cada escola se organiza de forma diferente em relação à realização de suas assembleias/reuniões. O aspecto que compartilham é sobre o caráter da extraordinária, quando surge alguma emergência ou uma demanda que necessite da aprovação do Conselho. Outro ponto que nos chamou atenção é que a escola “B” no momento da realização da pesquisa estava na fase final de reestruturação, para tanto, as mudanças na gestão também contribuíram para obtermos essas disparidades quanto às falas dos sujeitos, salvo que devem obedecer ao regimento interno. O que preocupa em uma escola de grande porte, é justamente o desconhecimento desses documentos por parte dos membros da diretoria do Conselho.

As reuniões deverão acontecer em dia e horário que sejam adequados para todos os conselheiros escolares. É necessário que haja uma ampla divulgação em local de fácil acesso. Dessa forma, é possível fomentar a participação dos diferentes segmentos. É preciso garantir a legitimidade, possibilitando vez, voz e voto para todos os representantes (AGUIAR, 2021, p. 8).

Cientes de que as assembleias/reuniões devem ter anúncio prévio e uma pauta pré-definida, com os assuntos que serão discutidos, investigamos se a elaboração desse documento se dá mediante ação coletiva ou exclusivamente pela diretoria.

Nesse mesmo movimento tratamos de identificar se os membros do Conselho têm voz e vez durante as assembleias/reuniões, e se as opiniões expressas são consideradas no processo de tomada de decisões, nesse sentido, em conformidade com as ideias levantadas por Aguiar (2021), que trata justamente desse aspecto, da qual seu cumprimento favorece a democratização da gestão.



**QUADRO 05:** Definição da pauta das assembleias/reuniões

SUJEITO	ESCOLA “A”	ESCOLA “B”
PRESIDENTE	Como nós trabalhamos todos juntos praticamente, então é feito com todo mundo.	Aqui, quero que envolva todos, que todos participem, para que as pautas sejam de uma forma, que todo mundo saiba como vai ser, que não seja apenas uma coisa fechada. Que todo mundo que está no conselho saiba o que está acontecendo e der suas opiniões também.
SECRETÁRIA	É comunicado, às vezes nem todos participam, é muito difícil, às vezes para reunir todo mundo, só no dia da reunião. É feito um pré-encontro, não vou dizer que sejam com todos, mas na hora da reunião é tratado com todos.	Quando eles trazem alguma pauta, a gente inclui, mas geralmente ela é feita mais pela diretoria.
TESOUREIRA	Sim, tem a participação sim dos integrantes, para que seja até mesmo depois discutida, para que venha ser também realizada ou cumprida.	Fica sempre a critério da direção. Sempre que tem algo para mudar já vem lançado à pergunta para direção, e assim, já fica a escolha, fica a critério da direção.
FUNCIONÁRIOS (AS)	A gente teve reunião e assembleia. Não, somente sabíamos que seriam substituídos alguns membros.	Sem representante
DOCENTE	Essa última reunião, foi mais para tirar as dúvidas do que realmente está necessitando mais, mais nessa última reunião não foi com a gente, só mais a parte da gestão. As demais são em colaboração.	Eu acho que com todos que fazem parte do conselho, porque assim que vai tornar-se algo mais democrático. A democracia é para isso, para que todos possam participar.
REPRESENTANTE DOS PAIS	[...] eles sempre comunicam [...].	Sem representante

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Neste ponto, o principal objetivo foi diagnosticar o caso da participação na elaboração das pautas, para esta tarefa, trabalhamos com perguntas em tempos diferentes. Primeiramente no caso da escola “A”, nossa pergunta foi lançada nos referindo sobre a elaboração da pauta em assembleias/reuniões já realizadas, visto que o Conselho só sofreu reestruturação parcial, e a segunda foi lançada para escola “B”, que buscou identificar a perspectiva dos membros em relação à elaboração das pautas das reuniões futuras, visto que o conselho sofreu reestruturação total, não apenas na saída de alguns membros, mas, conforme foi possível observar nas falas dos sujeitos, alguns mudaram suas funções dentro da estrutura do Conselho, e por isso, obtivemos algumas respostas com falas relacionadas à assembleias/reuniões realizadas em momentos anterior, do mandado antes da realização da pesquisa.

Os dados mostraram, que tanto a escola “A” como “B” buscam desenvolver uma prática democrática no que concerne a elaboração das pautas das assembleias/reuniões, o que consideramos ser importante para efetivar a gestão democrática no interior das instituições escolares, uma vez que os sujeitos podem simplesmente participar de uma assembleia/reunião, sem amenos terem a ideia dos temas que serão abordados.

Os membros do C.E. não devem ir para uma reunião sem saber os itens que serão abordados, pois correm o risco de tomar decisões equivocadas por não terem tido tempo de amadurecer suas opiniões. Além disso, os membros eleitos não estarão garantindo a representatividade, ou seja, não terão condições de consultar seus pares para saber o que eles pensam a respeito de cada assunto e acabarão votando a partir de suas próprias avaliações (ANTUNES, 2008, p. 40).

Ou seja, além de representar um obstáculo para gestão democrática, pois fere o princípio da representatividade dos interesses coletivos, pode ter impacto negativo nas demandas da escola, já que são os sujeitos sociais que vivenciam a realidade de cada segmento, que realmente pode apontar para as necessidades mais urgentes.

O caso particular da escola “B” é uma amostra de como a reestruturação total de um Conselho Escolar, pode afetar o funcionamento de toda a instituição, comprometendo a qualidade do processo educativo. No estudo realizado por Souza (2017) em sua dissertação de mestrado, a autora aponta para a dificuldade no âmbito da participação dos membros do Conselho Escolar nas assembleias, e como esse fato tem impacto negativo no processo de democratização da gestão.

Nesse sentido, os membros devem estar atentos às demandas da escola, e promover a mobilização da comunidade escolar e local para acompanharem o cotidiano, sempre levando as principais questões para as assembleias, “A palavra mobilização nos remete à ação de mobilizar. Quando convocamos, queremos que outras pessoas estejam juntas a nós, portanto, mobilização é a ação de chamar, agregar as pessoas em torno de um objetivo comum” (AGUIAR, 2021, p. 12).

Sob essa perspectiva, os sujeitos também foram indagados se possuem voz e vez durante as assembleias/reuniões, e quando se posicionam sobre alguma questão, suas colocações são levadas em consideração no processo de tomada de decisão, dados que serão apresentados a seguir.

**QUADRO 06:** Voz e vez para pronunciamento dos membros durante as assembleias/reuniões

SUJEITO	ESCOLA “A”
PRESIDENTE	Sim, eles têm voz e vez. A gente pergunta que... Inclusive na escolha dos materiais, quando a gente vai comprar os materiais para escola, eles estão, por exemplo, na cantina, tem representante, e lá eles dizem o que precisa, e professores também temos representante, nós recorremos aos professores perguntando quais materiais necessitam, então a gente tem sempre um dialogo, estamos sempre em sintonia.
SECRETÁRIA	Sim
TESOUREIRA	Sim, desde o presidente até os fiscais, secretários e demais, todos tem voz e vez de sugerir e dar sua opinião, e aquela que for mais viável para o momento, para melhor andamento do conselho e execução do mesmo é acatada.
FUNCIONÁRIOS (AS)	Assim, como funcionária, não teria como responder essa pergunta, só que agora, como participante do conselho, a primeira reunião que eu participei foi agora, porque eu já entrei esse ano, mas eu sempre soube que era dessa forma, agora a partir desse ano que estou como fiscal do conselho, na reunião que eu participei para decidi a escolha de novos membros, todos participaram.
DOCENTE	Sim, tem. Cada qual na sua vez, ai fala o que tem para falar, o que tá faltando.
REPRESENTANTE DOS PAIS	Eles sempre perguntam o que está faltando.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Conforme já destacamos, algumas perguntas foram restritas aos membros do Conselho Escolar de uma única instituição, por considerarmos que algumas perguntas poderiam dificultar o processo de análise, pois não iriam de encontro aos objetivos propostos neste estudo.

Para Antunes (2008), as reuniões precisam ter dinâmicas próprias e organização de acordo com os assuntos que devem ser tratados durante as assembleias/reuniões.

Outro ponto levantado pela autora, é que diante de um momento em que todos devem ter voz e vez, seria interessante que houvesse um responsável para anotar os nomes dos que desejam se pronunciar, determinando, assim, uma ordem lógica, o que pode evitar repetições.

Referimo-nos à legitimação do direito de participação através da representação dos interesses coletivos, para isto, mais que dar voz e vez, é necessário assegurar que as colocações dos membros, serão de fato consideradas no processo de tomada de decisões.

A forma correta para se tomar decisões, é a diretoria juntamente com os membros do Conselho Escolar, conversarem sobre os principais pontos, conscientes de que conflitos de opiniões existem quando um grupo de pessoas com pontos de vistas diferentes se reúnem para tomar decisões que envolvem toda uma comunidade, para isso, é necessário que exista um consenso e depois um processo de votação.

Não convém mudar de assunto sem que o anterior tenha sido resolvido. Quando se discutem vários assuntos sem chegar a uma conclusão em relação a cada um deles, a reunião termina sem que nenhuma decisão seja tomada coletivamente (ANTUNES, 2008, p. 59).

Foi justamente sob essa lógica, que buscamos saber dos sujeitos da pesquisa, se as opiniões expressas durante as reuniões eram consideradas no processo de tomada de decisões, pois não se deve passar para um tópico sem o anterior ser resolvido, e para isso, é necessário que haja consenso e que os conflitos que venham a surgir, possam ser resolvidos através do corpo coletivo do Conselho Escolar. A seguir, apresentaremos um quadro que sintetiza algumas das colocações dos sujeitos, que se restringe à escola “A”, por já está com o Conselho em atuação contínua.

**QUADRO 07:** As opiniões expressas pelos membros do Conselho Escolar são consideradas no processo de tomada de decisões?

SUJEITO	ESCOLA “A”
PRESIDENTE	Sim, nós somos uma democracia, nós somos o coletivo, então temos que ter voz e vez, todo mundo.
FUNCIONÁRIOS	Sim, porque ocorreu à votação, e todos puderam dar suas opiniões.
REPRESENTANTE DOS PAIS	Sim.
DOCENTE	Sim, e nessa última reunião, uma das prioridades que a gente pediu porque nossa escola está sem caixa de som e sem microfone, e para termos as nossas apresentações, a gente necessita muito da caixa de som e microfone, porque a demanda aqui é muito grande. E para você fazer alguma apresentação ou até mesmo dar uma aula que atenda toda a escola precisa disso, e uma das prioridades que a gente pediu foi essa caixa de som, e elas anotaram e disseram que vão providenciar.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Relembremos do ensinamento de Bordenave (1994) em relação ao papel da participação na promoção da democracia, e como Dublante (2016) apresenta esta

última como um projeto de sociedade construída a partir dos interesses que são estabelecidos entre os sujeitos sociais. Observamos, assim, a democracia como uma condição para o exercício da cidadania, ou seja, as falas que analisamos no quadro 04, representam uma declaração da garantia do direito de participação.

As análises até este ponto, no direcionam para os objetivos específicos deste trabalho, pois compreendemos a importância de um conselho estruturado de forma adequada e em consonância com a legislação vigente, além de ter um funcionamento compatível com as demandas da escola.

Na subseção a seguir, apresentaremos a continuação das análises dos dados coletados, desta forma, nosso foco será no âmbito da participação do Conselho Escolar no processo de tomada de decisões, identificando as concepções que o cercam, os interesses que representam e os desafios enfrentados para efetivar essa prática, para identificar se a mesma contribui para o processo de democratização da gestão escolar.

#### 4.3 Desafios da participação do conselho escolar nas questões da escola: o que dizem os sujeitos da pesquisa

Sobre as concepções de participação, entendemos que o corpo teórico esclareceu que essa prática é indissociável e indispensável para falarmos do tema da democracia. Assim, os modelos de democracia discutidos a partir do estudo da obra de Held (1987), nos mostraram que esse tema tem sido apresentado de forma bastante genérica, porque na maioria das vezes é corrompida pelos discursos políticos e pela pouca compreensão do que venha a ser uma democracia constituída pelo movimento em favor da abertura de espaços mais democráticos.

Essa controvérsia é sintetizada na fala de Vitor Paro (2016), de que para democracia existir, é preciso pessoas democráticas para exercê-la. Da mesma forma, se democracia existe para oportunizar a participação da sociedade nas questões que lhes são inerentes, de nada vale, se a participação não for de qualidade.

Hora (2007) também corrobora para o caráter educativo da participação, e de como essa prática contribui para um sistema ser de fato democrático. Nesse sentido, o que pretendemos é justamente questionar, se a democracia tem como premissa,

oportunizar a participação, basta que se possibilite a existência dessa última para que a democracia exista de fato?

Nessa perspectiva, dialogamos com a concepção de emancipação humana, não apenas quando o sujeito social se vê em uma sociedade livre de classes, mas quando este se torna autoconsciente de sua capacidade de transformar sua realidade através da participação. Ou seja, falamos de participação de qualidade, contudo, o estudo realizado por Bordenave (1994), esclarece que um dos principais fatores para se analisar a participação, é que nenhum sujeito nasce pronto para participar, pelo contrário, é uma prática que deve ser estimulada e aperfeiçoada, seguindo essa lógica, o sujeito social para tornar-se autoconsciente necessita de estar em constante aprendizado.

Sob essa perspectiva, defendemos que não apenas a participação tem papel decisivo na qualidade da educação, mais que a própria educação deve preparar os sujeitos para serem participativos. Com isso, uma relação recíproca com objetivos em comum. Uma educação para preparar sujeitos participativos, deve estimulá-los a desenvolver a autoconsciência e a compreensão crítica e reflexiva de pertencerem a um sistema composto por regras que devem em primeira instância, resguardar os direitos inerentemente humanos.

A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam (GRAMSCI, 2021, p. 103).

O fragmento textual nos permite analisar cuidadosamente o princípio da participação a partir dos interesses que cercam as causas sociais, desde o movimento em favor da democratização da gestão até a garantia dos direitos básicos como educação e saúde, com o pressuposto de que estes direitos sejam ofertados com a condição de que sejam de qualidade. Ora porque a compreensão crítica de si mesmo por meio de uma luta hegemônica garante a esse sujeito um lugar na dimensão política, e ora porque esse mesmo movimento, baseado na prática participativa das questões sociais, garante a esse sujeito uma identidade histórica e social no processo construtivo da sociedade.

A concepção de participação apresentada é bilateral, no sentido de que a luta

hegemônica visa à garantia dos direitos coletivos, mais não se restringe a eles, assim, não subverte um em função do outro, uma vez que são estes objetos da mesma causa. Sob esta perspectiva, analisaremos as categorias centradas na participação, utilizando como parâmetro a atuação dos Conselhos Escolares.

Isso nos lembra dos dados analisados na subseção anterior, em que indagamos os sujeitos sobre a garantia do direito de participação das categorias que possuem legalmente o direito de comporem o Conselho Escolar, em que os dados demonstraram que apesar de todas as categorias terem seus representantes, não respeitavam o princípio da paridade entre os pares.

Apesar de compreendermos que as instituições têm autonomia para organizarem seus Conselhos, bem como elaborarem o regimento interno, entendemos que existe também uma lacuna entre “fazer parte” e “tomar parte” daquilo que é um direito. Conforme veremos, existem vários fatores que podem comprometer a legalidade do Conselho Escolar, portanto, fragiliza o processo de democratização da gestão escolar.

Assim, os sujeitos foram indagados sobre os interesses que o colegiado representa, quando se leva em consideração o processo de tomada de decisões, obtendo os seguintes dados.

**QUADRO 08:** O Conselho Escolar representa os interesses da escola no processo de tomada de decisão?

SUJEITO	ESCOLA “A”
PRESIDENTE	Sim
TESOUREIRA	Sim, e como representa. A gente trabalha justamente para atender as necessidades e aquilo que mais interessa para o bom andamento da escola em si.
FUNCIONÁRIOS	Eu acredito, que no máximo possível eles tentam fazer. Estão sempre tentando melhorar.
DOCENTES	Sim. Eu acho que os participantes do conselho, deveriam ser as pessoas que tem disponibilidade para poder ficar bem atuante, porque a gente faz nossa parte, mais nós não somos cem por cento atuantes, não tem como. É fundamental os conselheiros ficarem sabendo realmente, como é, o que poderemos fazer, aqui tem isso, só que precisa muito mais, então eu acho que não seria qualquer pessoa que poderia fazer parte desse conselho, deveria ser alguém bem dedicado, que ficasse mesmo atuante para repassar tudo direitinho sem ficar nenhuma brecha.
REPRESENTANTE DOS PAIS	Sim, representa.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Essa pergunta foi direcionada apenas para os membros do Conselho Escolar da escola “A”, visto que o Conselho da escola “B” ainda não obteve experiência em assembleias suficiente para esse questionamento, o que poderia insurgir em análises de dados superficiais ou mesmo colocar os sujeitos em situação de desconforto.

A partir desse questionamento, foi possível observar nas falas que o Conselho Escolar representa os interesses da escola, apesar das dificuldades presentes, viu-se o esforço coletivo para responder as demandas da escola, sempre pensando na qualidade do processo educativo.

Dublante e Neto (2017) abordam as questões da qualidade do processo educativo, tomando como parte desse movimento, a criação de espaços participativos e a contribuição dos sujeitos sociais no processo de tomada de decisões para melhoria da qualidade da educação.

Assim, uma das falas que mais nos chama atenção é a do representante do corpo docente, que trata da disponibilidade para que de fato sejam membros atuantes.

A atuação é uma problemática recorrente, conforme apresentamos no referencial teórico deste estudo, e os motivos são dos mais variados, desde questões relacionadas ao excesso de carga horária de trabalho, pouco conhecimento acerca das atribuições do Conselho Escolar, e em alguns casos, membros que relatam irem às assembleias apenas para assinar a ata, representando os Conselhos puramente formais, em que a única preocupação é cumprir uma exigência normativa.

Quanto aos professores não participantes dos colegiados, quando perguntados, na entrevista, a respeito de suas impressões sobre CE, a maioria mostrou-se pouco crente no papel exercido pelos Conselhos Escolares em suas unidades, porque afirmaram saber de que modo e formas foram criados, nem sempre como necessidade sentida pela escola, mas por imposição do Sistema de Ensino, obrigando, portanto, as escolas a se adequarem às normas, formando colegiados, escolhendo pessoas até para fazer figuração, muitas vezes, como alguns depoimentos mais contundentes de professores revelaram (SANTOS, 2004, p. 121).

O cenário descrito se aproxima do que expõe Neto; Castro (2011, p. 757) sobre como “A implantação dos conselhos tem se mostrado insuficiente para provocar mudanças significativas no espaço escolar”. Os autores denunciam que o caráter autoritário e as decisões centradas apenas na figura do diretor são alguns



dos obstáculos frequentes na tentativa de democratizar a gestão da escola.

O aspecto mais preocupante é que não se trata de um problema incipiente, pelo contrário, a inquietude da sociedade por mais espaços participativos não condiz com o pouco avanço que temos percebido no âmbito da democratização da gestão. Observe que não é um discurso vago, basta analisarmos os dados do Painel de Monitoramento do PNE (2014-2024), ou mesmo os cortes gigantescos no âmbito da educação, que vem colocando em risco o fechamento de diversas universidades, que possuem uma longa trajetória histórica, principalmente na formação de muitos dos maiores pensadores políticos e defensores de uma educação laica, gratuita e de qualidade.

Se refletirmos sobre essa realidade e como os discursos neoliberais têm contribuído para inverter as virtudes da democracia e do direito à participação, perceberemos como é urgente promover mudanças, no sentido de uma educação para participação, preparando pessoas autoconscientes, na concepção Gramsciana que discutimos.

Além desses discursos, questionamos também se o Conselho Escolar estabelece comunicação com os demais sujeitos envolvidos no processo educativo, ou se participam de outras atividades além das assembleias, obtendo os seguintes dados.

**QUADRO 09:** Envolvimento e comunicação do Conselho Escolar com a comunidade escolar e local, em relação ao cotidiano da escola.

SUJEITO	ESCOLA "A"
PRESIDENTE	Sim, como já disse para você, todo mundo... Estamos todos juntos aqui.
TESOUREIRA	Sim, principalmente com o pai que é representante dessa classe, ele tem sim esse conhecimento.
FUNCIONÁRIOS	Não, não há a comunicação.
DOCENTES	Sim. Tem as reuniões com pais, e sempre a parte da gestão procura juntar e explicar o que é que tá melhorando o que precisa ser melhorado.
REPRESENTANTE DOS PAIS	Como sou novata, não sei lhe explicar essa parte.
FUNCIONÁRIO II	Até agora, a partir desse momento em que estou fazendo parte, não.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Quando questionados sobre o envolvimento do Conselho Escolar com os demais integrantes do processo educativo, observamos que alguns sujeitos

relataram que sim, há a comunicação, trocam-se ideias, inclusive sobre as demandas mais urgentes. Apesar de dois dos sujeitos relatarem que não, e outro não soube relatar, justificando que isso é devido ser novo membro e não teve como observar ainda.

De Souza (2009) nos alerta sobre como o diálogo deve ser uma ferramenta para ser explorada ao máximo, pois o Conselho é um lugar em que se desenvolvem conflitos e consensos, e cabe a todos, buscarem as melhores alternativas para lidar com as demandas que possam surgir no ambiente escolar. Nesse sentido, o melhor caminho é sempre o diálogo, porque oportuniza a participação de todos e a garantia de que os interesses coletivos serão priorizados.

Segundo Soares e Vasconcelos (2017, p. 35) “um dos aspectos fundamentais para os membros de um Conselho Escolar é o diálogo, entendido como um exercício de se colocar no lugar do outro”. Assim, compreendemos que esse princípio, garante que os interesses individuais não venham subverter os coletivos. E por exercício, entendemos que não é algo pronto, mais uma prática que vai se construindo a partir da experiência.

Para escola “B” adaptamos a pergunta, buscando identificar se os membros recém-integrados no Corpo do Conselho compreendem a importância desse órgão colegiado, também solicitamos que apresentassem situações em que fosse possível perceber a importância do Conselho Escolar.

#### **QUADRO 10:** A importância do Conselho Escolar na concepção de seus membros.

<b>SUJEITO</b>	<b>ESCOLA “A”</b>
SECRETÁRIA	Compreendo, porque tem que ter o conselho, é importante para o funcionamento da escola, acho que sem o conselho, ficaria difícil para escola funcionar.
TESOUREIRA	Sim, com certeza. Como um órgão que vai ajudar principalmente na parte financeira da escola, para manter ou atender as necessidades, que são muitas né.
FUNCIONÁRIOS	Sim, compreendo. Porque, quanto mais participação, mais qualidade e melhor para um bom funcionamento.
DOCENTES	Eu acho de grande valia, a importância do conselho numa instituição escolar, porque uma instituição funciona através desses conselhos, mais que eles sejam adequadamente fiscalizados, para saber se realmente está funcionando direitinho, então eu sou a favor desses conselhos nas escolas.
REPRESENTANTE DOS PAIS	Sim. É muito importante. Principalmente na hora de comprar as coisas.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Esse questionamento surgiu inicialmente, para dialogarmos com os sujeitos recém-integrados no Conselho Escolar da escola “B”, ou seja, se eles compreendem a importância do Conselho Escolar no ambiente da escola, e em quais situações é possível perceber que o órgão colegiado exerce influência no processo de tomada de decisões.

Com base nos dados coletados, observamos que todos os sujeitos relataram que sim, compreendem a importância do Conselho. Também identificamos na fala da Presidente, que compreender a importância do Conselho, possibilita que os membros entendem o papel do órgão no âmbito da participação no espaço escolar. Observamos na fala de um dos docentes entrevistados, que além de compreender, é necessário que os membros trabalhem para torna-lo mais ativo, ressaltando que isso possibilitaria compreender melhor o funcionamento do Conselho. Corroborando com esta concepção, Aguiar (2021, p 13) defende que, “Ninguém participa efetivamente daquilo que não conhece, por isso é fundamental que haja uma formação para que todos possam conhecer a importância dos Conselhos Escolares”.

Até este ponto, diagnosticamos que os Conselhos Escolares ainda representam com fragilidade, os interesses da comunidade no espaço escolar, entre os principais motivos, encontramos a falta de conhecimento, e principalmente tempo para que os sujeitos possam se envolver nas questões da escola. Santos (2008) aborda um conjunto de problemas que acabam impactando na participação da comunidade, inclusive, alguns das quais citamos, corroborando, assim, para a necessidade de se pensar, propor e desenvolver alternativas que possam ter efeito positivo sobre essa problemática.

Para melhor compreender esse conjunto de problemas, indagamos os sujeitos da pesquisa sobre os principais desafios enfrentados no cotidiano escolar, mais especificamente, no processo de tomada de decisões. Para tanto, elaboramos perguntas distintas para o Conselho da escola “A” e para o da escola “B”, por se tratar de realidades diferentes.

Seguindo essa lógica, para escola “A” procuramos saber os desafios enfrentados, compreendendo que por sofrer alterações parciais em seu corpo colegiado, estes sujeitos iriam relatar as experiências vividas dentro do Conselho. Já para a escola “B” que sofreu alterações em todo o corpo colegiado, procuramos saber quais os desafios que esses sujeitos esperam vivenciar em suas experiências enquanto membros do Conselho. Seguem os dados:

**QUADRO 11:** Principais desafios vivenciados pelos membros da escola “A”

SUJEITO	ESCOLA “A”
PRESIDENTE	Resistência, sim, tem muitos que não querem ser presidente, outros não querem ser tesoureiro. Então há uma resistência, porque ninguém quer tomar a responsabilidade, porque a responsabilidade é muito grande, porque quando você meche com o dinheiro alheio, você tem que dar conta de centavo por centavo, então é um pouco complicado, porque a cada dia que passa, surgem novos desafios, dentro do próprio conselho escolar.
SECRETÁRIA	Nessa parte, quando vamos escolher alguém para participar do colegiado, perguntamos se querem fazer parte do conselho, às vezes as pessoas nunca querem, é difícil, porque a gente escolhe por votação, as pessoas não querem ir ali participar, para ser escolhidos, mas é na parte dos pais.
TESOUREIRA	Ainda é, a falta de recursos, as necessidades são muitas, para gente chegar a um consenso e dar justamente prioridade aquilo que é mais necessário no momento. A gente discute, a gente faz assim, uma análise para saber dentro de todas as necessidades, tanto num recurso que se trabalha o capital, como o custeio, a gente ver o que pode atender, porque são muitas as necessidades em todos os aspectos.
FUNCIONÁRIOS (AS)	Eu acho que todos os ambientes têm seus desafios, cada setor tem um desafio, mais aqui no colegiado, quando surge um desafio, eles procuram priorizar, para ver se dá certo.
	Existe! A pessoa ver, acha que é algo de grande responsabilidade, ela não quer fazer parte.
DOCENTE	Eu acho que um dos principais desafios mesmo que enfrentamos, é o envolvimento da família na escola. É muito difícil. Eu imagino que poderia procurar um momento, antigamente existia o dia da família na escola, o dia D. Promovesse alguma atividade que trouxesse esses pais para escola, que eles participassem mais da vida escolar de seus filhos, que eles observassem mais o que tem na nossa escola. Porque eu acho que nada funciona sem a participação da família.
	Acho que sim, enfrentam alguns desafios. Existe, nem todos querem participar. Me colocaram, eu estou, se dependesse de mim, não estaria. É uma responsabilidade muito grande, para gente que tá de fora, que não conhece, fica receosa, por não ter tanto conhecimento.
REPRESENTANTE DOS PAIS	Eu acho que é na parte de comprar material, por conta dos recursos.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

**QUADRO 12:** Expectativas para experiência de participação dos membros da escola “B”.

SUJEITO	ESCOLA “B”
PRESIDENTE	Bom, eu acredito que irá ter bastantes desafios, porque eu acho mais na resistência, porque muita gente não quer participar pela responsabilidade que eles vão pegar para eles né, e, por exemplo, tem uma pequena porção de gente que tá participando do conselho e ai tem aquela outra quantidade que espera que a pessoa esteja lá para defender ou atuar no conselho para que sejam resolvidas as situações. Então, o que eu acho que vai ser mais desafio para gente aqui manter o conselho mesmo atuante, é a participação deles em relação assim, de eles resistirem a não vir.
SECRETÁRIA	Eu acho que primeiro de tudo, o conhecimento né, o conhecimento por parte dos membros, até nós mesmos que estamos à frente como gestão às vezes, de conhecer o que é o conselho e entender o potencial que esse conselho tem. De buscar melhorias, de fazer esse diálogo entre toda a comunidade escolar. Eu acho que o maior desafio é esse. E outro desafio muito grande que permeia, principalmente quando se trata de cidades pequenas, é a questão política que interferem, as pessoas têm medo de falar, de reivindicar, tem medo de apresentar as necessidades que realmente estão ali, precisando ser reclamados, por medo da retaliação política. Eu acho que são duas coisas que interfere muito, a falta de conhecimento e a interferência política de forma errada, que não deveria acontecer.
TESOUREIRA	O desafio mesmo é só, porque a gente tenta acertar. E como a escola é complexa e trabalha com um público grande. Mesmo o conselho sendo formado neste momento, mais a gente tem pais atuantes, fiscalizando, participando, observando, dando palpite na escolha dos professores, professor é formado ou não é formado, a não aceitação quando o professor não é formado, a gente está todo tempo observando e tentando acertar. Porque a cada dia é um desafio diferente na escola.
FUNCIONÁRIOS (AS)	<p style="text-align: center;"><b>NÃO PARTICIPOU!</b></p> <p>Um desafio muito grande é a parte de a gente encontrar uma forma, como a gente tem pouco recurso, às vezes a gente trabalha com pouco, falando da parte de dinheiro mesmo, só que a gente tem o apoio também, do prefeito, do secretário, e ajuda, de certa forma tem como a gente fazer um trabalho melhor. Porque, um dos desafios muito grande, é a questão que a gente tem situação de alunos que não são alfabetizados, o aluno chega no 6º ano, 7º ano, até mesmo no 9º ano a gente ver que os alunos têm grandes dificuldades, então isso ai é um dos desafios que tá aqui, está começando uma nova gestão, nova gestão dentro da escola, dentro do conselho, é uma das coisas que a gente tem que trabalhar em cima disso para ver se melhora. [...] A gente tem que ter a família do lado da escola, porque se não, fica bem mais difícil.</p>
DOCENTE	<p>É exatamente entender, compreender o papel do colegiado. Qual é a função dele, ele veio para quê? Para fazer o quê dentro da instituição? Entender a função dele eu acho que seja um dos maiores desafios.</p> <p>Já existe, mais em relação à participação, a união de todos, é difícil.</p>
REPRESENTANTE DOS PAIS	Eu espero aprender mais. Eu acredito que possa ter desafios.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das falas dos entrevistados (2022).

Observando as falas dos sujeitos, identificamos relações entre os desafios vivenciados pelos sujeitos da escola “A”, e os desafios que os membros do Colegiado da escola “B” esperam enfrentar durante a experiência como conselheiros escolares. Apontaremos a seguir, como essa relação é estabelecida e como esses desafios podem influenciar o processo de democratização da gestão da escola.

Os principais autores que subsidiaram teoricamente esta pesquisa corroboram para o entendimento de que a participação é um dos princípios que culminou na luta pela democratização da educação, e compreendermos que esse movimento é o mesmo que aparece no interior da escola na luta pela qualidade do processo educativo, característica do objetivo de formação cidadã assumido pelas instituições escolares.

Sob essa perspectiva, analisamos as falas dos sujeitos. Os entrevistados da escola “A” apresentaram como principais desafios à resistência, a falta de recursos, envolvimento da família e a falta de conhecimento acerca das atribuições do Conselho Escolar.

A partir dessas primeiras falas, percebemos que não se trata apenas de oportunidades de participação, mais também de condições materiais, de formações específicas para que os membros possam conhecer suas reais atribuições. Outro fator determinante, é que muitas pessoas não querem “tomar parte” do direito de participação nas questões da escola, seja por não compreender que possuem poder de decisão, pela responsabilidade que envolve tomar decisões, como pela falta de tempo para se envolverem mais.

Seja qual for o real motivo da pouca participação, é evidente que temos reflexos negativos que giram em torno da escola, como Conselhos puramente formais, pouco envolvimento das famílias, e até mesmo escolas negativadas no setor financeiro, porque o Conselho não cumpriu ou não cumpre as funções que lhes são inerentes.

Dessa forma, os Conselhos precisam ser ativos, contando com a participação de todos os envolvidos, mas, conforme já discutimos anteriormente, os sujeitos do Conselho, precisam compreender sobre suas funções e atribuições.

A falta de autonomia é um dos problemas recorrentes em reação a baixa participação do Conselho, a sensação de que às vezes não possuem efeito, ou que apenas obedecem a regras impostas de órgãos superiores, é um dos argumentos utilizado pelos sujeitos da pesquisa de Santos (2004), para justificarem a impressão

negativa que possuem do Conselho Escolar. Nesse sentido, o que descrevemos até este ponto, vai de encontro ao que os sujeitos da escola “B” responderam quando indagados sobre os desafios que esperam enfrentar na experiência participativa do Conselho Escolar.

Primeiro em relação à resistência, que na fala da Presidente, ficou evidente sua experiência com esse problema, principalmente quando se trata da atuação do Conselho, as pessoas têm medo da responsabilidade. Depois observamos, que a falta de conhecimento, e a expectativa de aprender são duas questões que exprimem a necessidade de se investir mais em formação para os colegiados, não apenas para o que fazem parte do Conselho, mais para toda a escola, inclusive para comunidade.

É urgente que a comunidade compreenda que não basta saber que um órgão colegiado é crucial no âmbito da escola, mas que é necessário conhecer suas funções e atribuições, que é preciso desenvolver a autoconsciência crítica e reflexiva de si mesmo, para que entenda o impacto de suas ações sobre a sua realidade e na daqueles que estão envolvidos com uma mesma causa.

Sobre os recursos, reconhecemos que o problema não é só a escassez, mas também o mau uso que é feito. A maioria dos sujeitos relatou que a dimensão em que o Conselho deveria atua com mais poder de decisão, é a financeira. Aparentemente, compreendem que o uso dos recursos precisa ser racionalizado e decidido a partir do coletivo, ou seja, ouvindo todos os representantes, para identificar qual o problema mais urgente.

Esses dados nos dão uma dimensão do que é necessário para que a democratização da gestão ocorra de fato, a abertura de espaços para participação da comunidade e dos profissionais da educação nas questões da escola, promoção de políticas voltadas para qualidade da educação, programas de formação continuada para conselheiros, e principalmente firmar parecerias que possibilitem a melhoria do processo educativo.

Nesse sentido, na busca por responder a problemática levantada por este estudo. Concluímos que a participação contribui na medida em que assume uma perspectiva transformadora das práticas desenvolvidas na escola. Entendemos que para isso, não basta que essa prática seja proporcionada pela criação de espaços abertos à comunidade, mais que a própria escola convide a comunidade para participar (PARO, 2016).

Que as condições necessárias para que a participação aconteça, sejam resguardadas, e assim, a escola funcione democraticamente, proporcionando uma educação cidadã e de fato transformadora.

Na realidade das escolas pesquisadas, observamos que apesar dos desafios, os sujeitos compreendem o papel e a importância do Conselho Escolar, mais também relatam que necessitam de mais conhecimento e envolvimento para tornar o Conselho mais atuante.

Junior e Da Silva Lemos (2020) debatem acerca de como a convivência e interação entre os sujeitos da escola possibilita o fortalecimento das relações que são estabelecidas no ambiente escolar, dessa forma, os objetivos da escola e os interesses coletivos dos sujeitos sociais caminham de forma mais segura no propósito de idealização de uma educação de qualidade.

No caso da escola “A”, por exemplo, observamos esse cenário participativo, promovido através de diálogos abertos que se dão em função do melhor funcionamento da escola com um todo, mais que precisa ser vista como um espaço aberto as estratégias e ações movidas através da convivência e troca de experiências. Em contrapartida, a escola “B” á apresenta um cenário mais restrito ao que diz respeito das decisões, principalmente em relação ao próprio Conselho.

A escola “A” apresenta-se mais aberta e com maior espaço de consenso no processo de tomada de decisão, um exemplo que pode ser migrado para escola “B”, uma vez que o compartilhamento de boas práticas também fortalece o processo democrático no interior das escolas. [...] pensamos a escola como um espaço aberto a convivência e consensos, pois há a necessidade de equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos [...] (JUNIOR; DA SILVA LEMOS, 2020, p. 5).

Nesse sentido, compreendemos que não é só participar, mais fazer ser ouvida a voz dos interesses coletivos, é o que se busca, a superação de Conselhos puramente formais. Dito isto, seguimos para próxima seção, da qual, apresentaremos as considerações finais, ou seja, uma síntese dos objetivos e da problemática desta pesquisa, além de algumas colocações sobre a elaboração e desenvolvimento do Produto Técnico Tecnológico, associando as análises dos dados e os conteúdos que compõe a proposta do produto.



## 5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento da nossa pesquisa inicia bem antes do ingresso neste Programa de Pós-Graduação em Educação, e certamente não se encerrará nas palavras que irão sintetizar os principais resultados encontrados durante o processo de pesquisa. O que pretendemos nesta fase final é situar o leitor sobre os objetivos e a problemática que nortearam este estudo, além de apresentar as principais questões levantadas com a proposta e desenvolvimento do Produto Técnico Tecnológico.

Nossa primeira tarefa foi situarmos a sociedade civil e o Estado em seus respectivos momentos de ascensão e decadência, para isso, buscamos conceituá-los e estabelecer as relações que possuem entre si, além dos interesses que cercam as questões envolvendo a figura do Estado e da sociedade civil. As primeiras conclusões nos direcionaram para compreender o papel que cada uma dessas figuras assume em relação aos conflitos e consensos que existem e se desenvolvem no interior dos espaços das relações sociais.

É justamente no cenário dos conflitos e consensos, que identificamos a questão do poder político, a partir da qual, percebemos que é essa a categoria central que dá origem ao jogo de interesses presentes no interior de órgãos constituídos por sujeitos, cujos seus interesses individuais podem acabar conflitando com os interesses coletivos.

Deste ponto em diante, começamos a analisar como autores de diversas correntes de pensamento, descrevem a sociedade civil e o Estado diante das relações que se desenvolvem no meio social. Esse caminho teórico nos levou diretamente para o papel que os Conselhos desempenhavam em determinados momentos histórico, o principal deles, era conciliar conflitos existentes.

Identificamos que a origem dos Conselhos foi marcada por políticas centralizadas, e a escolha de membros baseada em status social e político, assim, concluímos que a gênese dos Conselhos em nada representou a democracia. Após analisarmos esse cenário, nos dedicamos ao estudo dos modelos de democracia e da participação, considerando que estas representavam duas categorias centrais da nossa pesquisa. Nesse sentido, buscamos demonstrar conceitos, características e os momentos históricos em que cada modelo se tornou mais evidente em relação ao

papel que os sujeitos sociais desempenhavam na luta pelos seus direitos, bem como o lugar que a sociedade civil e o Estado ocupavam.

Ainda sobre os modelos de democracia, observamos que a Ateniense demonstrou ter sido um raro exemplo de participação restrita, que muito embora se desse através de assembleias, conforme destacamos, era uma participação de poucos, não contemplando toda a sociedade, pois nem todos os interesses eram discutidos durante esses momentos.

Outros modelos analisados foram da democracia representativa e democracia participativa, que representam os modelos contemporâneos e dão destaque para a categoria da participação social. Em ambas, a participação é vista como um direito social resultante de movimentos sociais desenvolvidos no bojo da sociedade e no campo das políticas públicas, que impulsionou o processo de democratização do Brasil.

Dito isto, nos dedicamos a analisar os Conselhos Escolares, como resultado da luta por mais participação no âmbito da gestão escolar, que se tornou um dos pilares para o modelo da gestão democrática apresentado no texto constitucional de 1998, e posteriormente no texto da LDB 9.394/1996, cujos princípios preconizavam a participação da comunidade escolar e local nas questões da escola, inclusive no processo de tomada de decisões.

Neste ponto, nos deparamos novamente com a questão dos interesses que cercam órgãos colegiados e instâncias com amplo direito ao poder político, compreendendo que é no interior dessas instâncias que os conflitos surgem e onde devem ser solucionados, a partir consenso, mesmo que o processo não seja tão simples. Um dos motivos que pode dificultar essa resolução de problemas é a questão dos interesses individuais e coletivos que norteiam as ações dos sujeitos sociais.

Foi justamente por essa razão, que nossa problemática de pesquisa buscou identificar como a participação social pode contribuir para democratização da gestão escolar, e foi sob esse pressuposto que realizamos nossas análises apresentadas na seção anterior.

Focamos na categoria da participação, e para isso, indagamos os sujeitos sobre como se dá os processos de escolha dos membros do Conselho Escolar, da qual, relatou-se que se dá mediante votação, nos direcionando, assim, para um princípio democrático, que visa envolver os sujeitos que possuem interesses em

comum.

Sobre a participação, também questionamos sobre os desafios enfrentados para concretizar essa prática. Nesse mesmo momento, ficou mais evidente a necessidade de desenvolver uma educação para democracia, em que os sujeitos sejam preparados para exercer o direito de participação, ou seja, uma educação cidadã, pois, nas falas dos sujeitos, o principal desafio para participação é a resistência e a falta de conhecimento, e mesmo relatando saber da importância dos Conselhos Escolares, muitos não sabem suas atribuições, nem como podem intervir, enquanto outros têm medo da responsabilidade de se envolver nas questões da escola.

Esses apontamentos nos permitiram refletir a questão da representatividade, e como podem colocar em risco o princípio da democracia participativa, que parte da assertiva de que a sociedade realmente esteja envolvida na luta e garantia de seus direitos, não apenas para ter a participação resguardada, mais exercendo esse direito, ou seja, no exercício de sua cidadania.

Conscientes de que o direito de participação por si só, não é suficiente para garantir a democratização da gestão escolar, dedicamos parte do referencial teórico desta pesquisa, para estudar os demais princípios que representam condição *sine qua non* para efetivar a gestão democrática, sendo eles, transparência, autonomia e descentralização. Para tanto, entendemos que a participação pode possibilitar a efetivação dos demais princípios, e estes apoiados pela garantia e legalidade dos direitos sociais presentes no texto constitucional, podem de fato efetivar a democratização da gestão da escola.

Em relação às questões norteadoras, ao dialogar com as concepções de gestão analisadas na revisão de literatura da terceira seção, compreendemos que a gestão democrática e suas possibilidades de efetivação, nem sempre estiveram em foco, principalmente no período de 1990, no contexto das reformas gerenciais, haja vista, que os ideários desse modelo de gestão defendiam a racionalização técnica e os princípios de eficiência e eficácia, sendo os mesmo totalmente contrários ao que se propõe a gestão democrática.

Observou-se também, que a gestão escolar se manteve influenciada pelas reformas de Estado e pelo cenário em que predominou a gestão gerencial, na busca por alcançar melhores resultados, pautando-se no gerenciamento de recursos. Essas análises nos permitiram compreender o papel que a participação ocupou

nesse cenário de reformas, deparando-se com as concepções de democratização e descentralização, mas, perdendo-se na efetividade prática.

Considerando que muitos dos discursos da época ficaram presos às ideologias, a efetividade da gestão democrática ficou comprometida porque as práticas de gestão escolar se mantiveram alheias às questões sociais da época, só despertando mudanças mais significativas pelos efeitos dos movimentos sociais em favor da democratização do país e do envolvimento de vários estudiosos da época.

Ainda nos dias atuais, vivenciamos práticas centralizadoras e discursos focados em resultados, bem como modelos de gestão envolvidos com ações que reforçam o ranqueamento e meritocracia, assim, amenos que os discursos em favor da gestão democrática sejam revertidos em prática no interior das instituições escolares, como avançar no sentido de implantar mecanismos de participação nas escolas, como o Conselho Escolar, não será concretizado uma gestão democrática de fato efetiva.

Concluimos que a participação pode contribuir para democratizar a gestão da escola à medida que representa os interesses da sociedade e os objetivos da educação. Sem essa premissa básica, a participação torna-se apenas uma prática rotineira e de caráter simbólico, sem nenhum efeito transformador. Com isso, aprofundamos as compreensões acerca do Conselho Escolar e do princípio de participação, possibilitando refletir a proposta do Produto Técnico Tecnológico, um dos critérios para conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Educação, essencialmente para saber se a proposta que elaboramos responderiam as lacunas que encontramos durante o processo de pesquisa.

Nossa proposta é o desenvolvimento de um Curso de Formação Continuada para Conselheiros Escolares, composto de 04 (quatro) módulos, com conteúdo alinhado ao referencial teórico deste estudo e as análises dos principais desafios da participação enfrentados pelos Conselheiros no cotidiano escolar.

Após essas análises, ficou ainda mais evidente a necessidade de intervenção com propostas voltadas para oportunizar, mobilizar e preparar a comunidade para participar do cotidiano escolar, criando, assim, um movimento pela qualidade da educação, que além de ser um direito, é também um dever de todos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Revista Cadernos ENAP**, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 20 set. 2021.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, RB de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, p. 69-78, 2001. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Theresa-Adriao/publication/330258907\\_A\\_gestao\\_democratica\\_na\\_Constituicao\\_Federal\\_de\\_1988/links/5c35fd4b458515a4c718d186/A-gestao-democratica-na-Constituicao-Federal-de-1988.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Theresa-Adriao/publication/330258907_A_gestao_democratica_na_Constituicao_Federal_de_1988/links/5c35fd4b458515a4c718d186/A-gestao-democratica-na-Constituicao-Federal-de-1988.pdf). Acesso em: 20 Set. 2021.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, p. 779-796, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/gwnRg3WLKT7Kdr8HLBDQvkQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2021.

AGUIAR, Robério Bôto de. **Projeto cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea, estado do Piauí**: diagnóstico do município de Capitão de Campos / Organização do texto [por] Robério Bôto de Aguiar [e] José Roberto de Carvalho Gomes. Fortaleza: CPRM - Serviço Geológico do Brasil, 2004. Disponível: [https://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/15874/1/Rel\\_CapitaodeCampos.pdf](https://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/15874/1/Rel_CapitaodeCampos.pdf). Acesso em: 20 maio. 2022.

ALVES, Antonio Sousa *et al.* O GERENCIALISMO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA VIA PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS. In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos (org.). **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: Crv, 2018. p. 170.

ANTUNES, Ângela. Aceita um Conselho? **como organizar o colegiado escolar**. 3ª ed. São Paulo: Cortez / Instituto Paulo Freire, 2002, v. 8.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. 3ª reimp. da 1ª edição. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 223-237, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 Ago. 2021.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. vol. 1. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 674, 1998. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod\\_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf). Acesso em: 20 Ago. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Tradução: Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto Editora, 1994.

BORDENAVE, Juan. E. Dias. **O que é participação.** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In, FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, p. 147-176, 2000.

BRANCO, Izabel Aurora de Souza. Associação de Pais e Mestres: Um Pouco de História. **Educação: Teoria e Prática**, 1996. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/107115>. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL, Constituição. Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. **Brasília: Ministério da Educação**, 2014. Disponível em: [https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 13 Set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 Set. 2020.

BRASIL. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (**Ideb**). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. 9394/1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 13 Set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.113** de 25 de dezembro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm). Acesso em: 01 Jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRlMwNlrxgkj6ChFJrZ53s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 Out. 2021.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 2, p. 287-312, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/mggTDX8wXtRq5X5mKLkKBwb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 Ago. 2021.

CAPITÃO DE CAMPOS. **Lei nº 241/07**, de 28 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1TQYNJPUFrbiu-DbLwRCz70Z62uEAHN29/view>. Acesso em: 15 Ago. 2021.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio *et al.* **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 292.

CORREIA, Maria da Conceição Batista. A observação participante enquanto técnica de investigação. **Pensar enfermagem**, v. 13, n. 2, p. 30-36, 2009. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/23968/1/2009\\_13\\_2\\_30-36.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/23968/1/2009_13_2_30-36.pdf). Acesso em: 14 de Out. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. Sociedade civil e democracia no pensamento liberal e marxista". **Rev. Libertas**, v. 8, n. 2, p. 70-82, 2008. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20180411175708id\\_/https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/viewFile/1789/1264](https://web.archive.org/web/20180411175708id_/https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/viewFile/1789/1264). Acesso em: 22 Ago. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 18, n. 2, 2002. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486/14810>. Acesso em: 21 Set. 2021.

DE BRITO LIMA, Marineldo et al. Geodiversidade, geoconservação e turismo sertanejo na porção sudeste do município de Capitão de Campos, norte do estado do Piauí. **Geografia em Atos (Online)**, v. 2, n. 17, p. 64-79, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/6422>. Acesso em: 20 maio. 2022.

DE LIMA MARANHÃO, Iágrici Maria; MARQUES, Luciana Rosa. Os Mecanismos de Participação Social na Escola: Instrumentos de Gestão Democrática ou de Controle?. **Revista Espaço do Currículo**, 2014. Disponível em: <https://periodicos3.ufpb.br/index.php/rec/article/view/19416>. Acesso em: 03 Jan. 2022.

DE SOUZA, Ângelo R. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2009v27n1p273>. Acesso em: 15 Ago. 2021.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DO NASCIMENTO, Joselma Fernandes; CORDEIRO, Maria Celeste Magalhães. Conselho Escolar, Locus de Cidadania e Participação Popular: uma análise de sua atuação em escolas públicas no município de Altamira–PA. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, n. 4, 2013. Disponível em: <http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&op=view&path%5B%5D=549&path%5B%5D=1097>. Acesso em: 15 set. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 921-946, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 Set. 2021.

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. DOS PRIMEIROS ESCRITOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL AOS ESCRITOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR: Mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, pág. 258-285, 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190366/mod\\_resource/content/1/drabach-mousquer.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190366/mod_resource/content/1/drabach-mousquer.pdf). Acesso em: 20 Set. 2021.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão democrática**: o processo de representação nos conselhos escolares na rede pública municipal de São Luís, MA. 2016. 336f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22524>. Acesso em: 20 Ago. 2021.

DUBLANTE, Carlos André Sousa; NETO, Antônio Cabral. GESTÃO DEMOCRÁTICA: o processo representativo nos Conselhos Escolares. **Cadernos de Pesquisa**, p. 87-98, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/6845/4934>. Acesso em: 30 Out. 2021.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. A ideologia alemã. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/praxis/484/ideologia%20alem%C3%A3.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 maio. 2022.

**Escola constituída com participação: conselho escolar**/ organizadora: Maria Cecília Luiz.—Documento eletrônico--São Carlos: SEaD-UFSCar, 2021. 102 p. Disponível em: [https://piraquara.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/educacao/uploadAddress/Livro-Conselho-Escolar-2021\[14934\].pdf](https://piraquara.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/educacao/uploadAddress/Livro-Conselho-Escolar-2021[14934].pdf). Acesso em: 01 ago. 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 68ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: **Conferência Nacional de Educação**. 2014. Disponível em:



[https://www.academia.edu/download/55435795/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](https://www.academia.edu/download/55435795/artigo_moacir_gadotti.pdf). Acesso em: 30 out. 2021.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios1. **Estudos Avançados**, v. 32, p. 65-88, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jGVkdSF8SjLPjQkxCckWTQG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 Ago. 2021.

GATTI, Bernardete Angelina. BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil**, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 14, p. 27-38, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/s5xg9Zy7sWHxV5H54GYydfQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 Jan. 2022.

GOHN, Maria. Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Caderno do cárcere, volume 1**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 13ª Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2020. 496p.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte, MG: Editora Paidéia Ltda. 1987.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. 3. ed. Tradução de Janine Ribeiro. São Paulo: Martins fontes, 2002. Original inglês. (Clássicos)

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução: Rosina D'Angina. 1ª Ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HORA, Dinair Leal da. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 43, n. 2, p. 1-11, 2007. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/deloslectores/1669Leal.pdf>. Acesso em: 21 Set. 2021.

HORA, Dinair Leal. **Gestão educacional democrática**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

JUNIOR, Walter Pinheiro Barbosa; DA SILVA LEMOS, Eden Ernesto. CONSELHO ESCOLAR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: CONVIVÊNCIA E APRENDIZAGEM NA ESCOLA. **CONSELHO ESCOLAR**, p. 77, 2021. Disponível em: [https://piraquara.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/educacao/uploadAddress/Livro-Conselho-Escolar-2021\[14934\].pdf#page=78](https://piraquara.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/educacao/uploadAddress/Livro-Conselho-Escolar-2021[14934].pdf#page=78). Acesso em: 14 maio. 2022.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: Teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 20. ed. atualizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **Democracia e luta de classes**: textos escolhidos. Tradução: Paula Vaz de Almeida. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. O sistema de organização e gestão da escola. **LIBÂNEO, José Carlos. Organização e Gestão da Escola-teoria e prática. 4ª ed. Goiânia: Alternativa**, 2001. Disponível em:  
<https://www.faal.com.br/arquivos/complm/Semana2Texto4.pdf>. Acesso em: 30 Nov. 2021.

LIBÂNEO. **Organização e gestão da Escola**: teoria e prática. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009. Disponível em:  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod\\_resource/content/1/dimensoes\\_livro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf). Acesso em: 14 Set. 2020.

LUIZ, Maria Cecília et al. Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação. **São Paulo: Xamã**, 2010.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina; CONTI, Celso. O curso de extensão “Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares”–Ufscar/MEC (Programa Nacional de Fortalecimento em Conselhos Escolares). **Conselho escolar**, p. 11, 2010. Disponível em:  
[https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website\\_conselhoscolares/arquivos/leitura\\_complementar\\_04.pdf#page=11](https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website_conselhoscolares/arquivos/leitura_complementar_04.pdf#page=11). Acesso em: 02 Jan. 2022.

MARQUES, Mário. Osório. "Projeto pedagógico: A marca da escola". In: **Revista Educação e Contexto**. Projeto pedagógico e identidade da escola. n.18. Ijuí, Unijuí, abr./jun. 1990.

MARTINS, Francisco André Silva; DAYRELL, Juarez Tarcísio. Juventude e participação: o grêmio estudantil como espaço educativo. **Educação & Realidade**, v. 38, p. 1267-1282, 2013. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/edreal/a/Nwqt3MSmX8PbD4wtdpqGPDx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 jan. 2022.

MEDEIROS, Arilene; DE FÁTIMA OLIVEIRA, Francisca. Conselho Escolar: mecanismo de democratização ou burocratização?. **Educação Unisinos**, v. 12, n. 1, pág. 35-41, 2008. Disponível em:  
<https://www.redalyc.org/pdf/4496/449644445005.pdf>. Acesso em: 03 Jan. 2022.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução: Isa Tavares. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**, v. 29, p. 369-373, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/Z5P7stVFCMSBLBRkYRrJbJm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 Jul. 2021.

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, v. 32, p. 745-770, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/35zWgbwzyNc8dddjmJdsGhF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 Out. 2021.

NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, António (Coordenação). *As organizações escolares em análise*, p. 13-43. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992. (Coleção Nova Enciclopédia, 40).

OLIVEIRA, *et al.* **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL: ANÁLISE DA META 19 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. In: X Jornada Internacional Políticas Públicas [Evento Online]. 2021, São Luís – MA. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho\\_submissao\\_id\\_99\\_99612e1f8511c2a.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissao_id_99_99612e1f8511c2a.pdf). Acesso em: 14 set. 2022.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. Tradução: Fernando Correa Prado. 2ª Ed. Rev. e ampl. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PARO, Victor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 17ª Ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Victor Henrique. Educação para a democracia: o elemento que faltava na discussão da qualidade do ensino. 2000. **23ª Reunião Anual da Anped**, p. 1-15. Disponível em: [https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt\\_05\\_18.pdf](https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt_05_18.pdf). Acesso em: 25 Set. 2021.

PARO, Victor Paro. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. 2ª Ed. Rev. São Paulo: Intermeios, 2018. 136p.

PARO, Vitor. Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, v. 23, p. 19-31, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/tpC76cg8bvZGYZJW5BwSfkR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 Out. 2021.

PERRENOUD, Phillipe. A avaliação no princípio da excelência e do êxito escolares. **Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens-entre duas**

**lógicas**, 1999. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/7/32/a-avaliaccedilatildeo-no-princiacutepio-da-excelecircncia-e-do-ecircxito-escolares>. Acesso em: 25 Set. 2021.

PIAUÍ. **Decreto nº 12.928**, de 10 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/13327>. Acesso em: 15 Ago. 2021.

RAMOS, Géssica Priscila; FERNANDES, Maria Cristina. Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil. **Conselho escolar**, p. 47, 2010. Disponível em: [https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website\\_conselhoscolares/arquivos/leitura\\_complementar\\_04.pdf#page=11](https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website_conselhoscolares/arquivos/leitura_complementar_04.pdf#page=11). Acesso em: 02 Jan. 2022.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. **Conselho escolar**, p. 23, 2010. Disponível em: [https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website\\_conselhoscolares/arquivos/leitura\\_complementar\\_04.pdf#page=11](https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website_conselhoscolares/arquivos/leitura_complementar_04.pdf#page=11). Acesso em: 02 Jan. 2022.

ROMÃO, Rui. Absolutismo. **Dicionário de Filosofia Moral e Política: 2ª série (2017-)**, 2018. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/118246/2/306625.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2021.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. Consenso e conflito na administração da educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 1, n. 1, p. 12-34, 1983. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/issue/viewFile/3187/417#page=14>. Acesso em: 30 Out. 2021.

SANDER, Benno. Gestão educacional: concepções em disputa. **Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/102/291>. Acesso em: 24 Out. 2021.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. A gestão das políticas públicas educacionais brasileiras a partir das reformas dos anos de 1990. **Travessias**, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3025>. Acesso em: 20 set. 2021.

SANTOS, TFAM. O gestor escolar público como um preposto do Estado. Letónia-Riga, Novas Educações Acadêmicas, 2017.

Gestão educacional democrática e o controle social. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob, NETO, Antonio Cabral e NASCIMENTO, Ilma Vieira (Org.) **Políticas para a Educação Superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009, p.109-126.

SANTOS, TFAM. Os colegiados escolares no contexto da democratização da gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 20, n. 2, pág. 116-136, 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/24043/13918>. Acesso em: 23 Jul. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, educação e saúde**, v. 6, p. 213-232, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/LVvKxRZdYczChk9qcxCdNFG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 Out. 2021.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, v. 20, p. 65-83, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Q4DLfmXKNVDzJKm9GrKGrnj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 de Ago. 2021.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. A censura durante o regime autoritário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, p. 21-43, 1989. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/10/rbcs10\\_02.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/10/rbcs10_02.pdf). Acesso em: 14 de maio de 2022.

SOUSA, Luis Carlos Marques. **Autonomia da escola: um instigante e complexo princípio educacional**. Curitiba, PR: CRV, 2012.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em revista**, v. 25, p. 123-140, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWVkxxbhpGkqvckvkH/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 24 dez. 2021.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, enquete operária e investigação social**. São Paulo: Polis, 1987.

VALE, Cassio ; SANTOS, T. F. A. M. ; ALVES, A. S. . **A servidão da educação pública aos interesses mercantis: análise em três municípios do Pará**. HUMANIDADES & INOVAÇÃO, v. 8, p. 375-385, 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3425>. Acesso em: 29 ago. 2022.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?. **Cadernos Cedes**, v. 23, p. 267-281, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/cH67BM9yWB8tPfXjVz6cKSH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 Out. 2021.

WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). **Os clássicos da política, 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "o Federalista"**. 14ª Ed. São Paulo: Ática, 2011a.

WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). **Os clássicos da política, 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx**. 1ª Ed. São Paulo: Ática, 2011b.

ZANETTE, Marcos Suel. Pesquisa qualitativa no contexto da Educação no Brasil. **Educar em Revista**, n. 65, p. 149-166, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/9GBmR7D7z6DDv7zKkrndSDs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 Set. 2022.