



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**GESTÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL:  
A COMUNIDADE LOCAL E O LOCAL DA COMUNIDADE**

**JÚLIO CEZAR BARROS DE FARIAS**

Brasília - 2008

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA COMO EXIGÊNCIA PARCIAL  
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM EDUCAÇÃO, NA ÁREA DE  
CONFLUÊNCIA: “ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO”  
DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, SOB ORIENTAÇÃO DA PROFESSORA  
DOUTORA REGINA VINHAES GRACINDO, DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.**

## **COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Regina Vinhaes Gracindo (FE-UnB)**

**Membro Titular – Orientadora**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Abádia da Silva (FE-UnB)**

**Membro Titular**

---

**Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva (UFU)**

**Membro Titular Externo**

## DEDICATÓRIA

Ao meu pai *in memoriam* “**Mestre Newton**” pela retidão de caráter, sempre colocando a educação em primeiro lugar.

À minha mãe **Júlia Barros**, exemplo de dignidade, coerência e bravura.

Ao meu irmão **Carlos Humberto** *in memoriam*, uma vida dedicada às causas democráticas e pela emancipação dos excluídos.

*À minha companheira e mulher, Nanci,  
base de sustentação em todos os aspectos da minha vida. O seu apoio foi fundamental.*

## AGRADECIMENTOS

À professora Regina Vinhaes Gracindo pela sua orientação com rigor científico, marcada pela serenidade, leveza, companheirismo e honestidade intelectual, apontando caminhos ao orientando, rumo a uma educação progressista. Por onde passamos encheu-me de orgulho ao falar: sou orientando da professora Regina. Nome, que impõe respeito e admiração. Pela sua vida dedicada à educação, pelo entusiasmo e compromisso com as causas que abraça e por tudo que ela representa, eu a considero uma “operária da educação”.

Ao corpo docente do mestrado em educação e em especial, à professora Abádia, uma apaixonada pela educação, uma militante em defesa da mulher, dos negros e de bandeiras avançadas. Obrigado por ser minha amiga.

Aos professores do Departamento de Sociologia: Maria Francisca Coelho Pinheiro e Édison Farias, à professora Nair Bicalho do Departamento de Assistência Social por nos ter recebido em suas respectivas disciplinas permitindo um intercâmbio de áreas do conhecimento, que foram fundamentais e estão refletidas nesta pesquisa.

Aos membros da Comissão Examinadora. Quero registrar o meu agradecimento ao Prof. Dr. Marcelo Soares da UFU,

Aos colegas de mestrado, pelos grupos de estudo, pelos debates acalorados, pela vida social, que mantivemos juntos, e com certeza nossas amizades extrapolarão o tempo de duração do nosso curso.

Aos trabalhadores em educação da Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UnB: Ana Paula Rolins, Aline Reis, Juliane Pelles e Luíz Felipe França por comporem uma equipe prestativa, eficiente e competente, o meu muito obrigado.

À comunidade escolar e comunidade local das escolas pesquisadas, que em sua maioria não se negou a colaborar. A participação de vocês foi fundamental para esta investigação e espero que seja também, para uma escola democrática. Obrigado!

À equipe de trabalhadores em educação do PROEM, em especial à prof<sup>a</sup>. Maria dos Anjos pelo apoio.

Ao Pedro e à Márcia companheiros da nossa jornada acadêmica.

À Diretoria da Associação dos Trabalhadores em Educação – ASTE-DF.

À minha amiga Margô, que participou de todas as etapas deste meu projeto de vida. Seu apoio foi muito importante.

À Kátia Barros, monitora da profª. Regina, pela sua solidariedade efetiva, minha gratidão.

Ao Chaguinha, pelo seu incentivo ao meu retorno à vida acadêmica.

Ao meu irmão Chico em suas “cobranças” e estímulos para não mais protelarmos esta etapa de nossa vida.

Aos meus irmãos, Irene, Newton, aos meus filhos Ian, Gabriel, Israel pela sensibilidade e respeito no percurso dessa conquista.

Ao povo brasileiro, por financiar através de impostos diretos e indiretos à nossa participação, enquanto estudante, do projeto de vanguarda, que é a Universidade de Brasília.

*A utopia está no horizonte.*

*Aproximo-me dois passos, ela afasta-se dois passos.*

*Caminho dez passos*

*E o horizonte corre dez passos adiante.*

*Por mais que eu caminhe, jamais a alcançarei.*

*Então para que serve a utopia?*

*Para isso: para que eu não deixe de caminhar.*

Eduardo Galeano

## SUMÁRIO

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS: PROBLEMATIZANDO O TEMA**

1. Origem e proposição do problema .....	01
2. Objetivos .....	08
3. Questões investigativas .....	09
3. Estratégia Metodológica .....	09
4. Configuração geral do trabalho .....	18

### **CAPÍTULO I: DEMOCRACIA, DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

1. Introdução .....	22
2. Democracia: visões e concepções .....	23
3. Redemocratização: o papel dos movimentos sociais .....	34
4. Participação e não-participação .....	38
5. Conclusão .....	49

### **CAPÍTULO II: DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR E CONSELHO ESCOLAR**

1. Introdução .....	52
2. Democratização da educação .....	53
3. Gestão democrática escolar: origens e níveis .....	55
4. Conselhos/Conselho Escolar: Concepções, funções e competências .....	62
5. Pesquisas do PPGE/UnB sobre o tema .....	76
6. Conclusão .....	80

### **CAPÍTULO III: COMUNIDADE E COMUNIDADE LOCAL**

1. Introdução .....	83
2. Comunidade e comunidade local: concepções .....	84



3. Participação da comunidade local na gestão escolar: avanço ou retrocesso? .....	90
4. Participação da comunidade local em duas escolas da SEE-DF .....	100
4.1 Quanto à tomada de decisão no interior da escola .....	101
4.2. Quanto ao conceito de participação .....	111
4.3. Quanto à participação da comunidade local na escola .....	116
4.4. Participação e não-participação .....	129
5. Conclusão .....	131
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>150</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS: PROBLEMATIZANDO O TEMA

### 1. Origem e proposição do problema

Trata-se de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação, na linha de pesquisa denominada Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica.

Estudos sobre gestão da escola vêm merecendo abordagens crescentes, tendo em vista a relevância social e política da prática social da educação. E, visando a análise do contexto micro dessa prática, a gestão da escola está se tornando um tema de expressão dentre as questões de investigação no meio educacional brasileiro. A questão da gestão vem se constituindo, também, em objeto de crescente preocupação por parte dos governos e dirigentes educacionais.

O meio acadêmico vem dando particular atenção à gestão da escola, importante destacar o estudo desenvolvido pela ANPAE<sup>1</sup>, coordenado por Wittman & Gracindo (2001) que trouxe importantes informações sobre a produção da área.

Foram analisados 1.170 (hum mil e cento e setenta) documentos, dos quais 248 (duzentos e quarenta e oito) foram excluídos da pesquisa por impertinência (temática ou temporal) ou por insuficiência de dados. As demais 922 (novecentos e vinte e dois) pesquisas foram incorporadas ao estudo e distribuídas em 11(onze) categorias. Neste “Estado da Arte” foram levantadas 134 (cento e trinta e quatro) pesquisas diretamente relacionadas com a gestão da escola, constituindo-se na terceira maior incidência, dentre as categorias identificadas. Quase 70% das pesquisas analisadas concentram-se em cinco categorias: (1) profissionais da educação; (2) políticas da educação; (3) gestão da escola; (4) escola, instituições educativas e sociedade e; (5) gestão da universidade. As pesquisas analisadas são decorrentes de três origens: dissertações de mestrado; teses de doutorado e pesquisas docentes, sendo que a produção de dissertações atinge a marca dos 64% do total, seguindo na ordem as pesquisas docentes e teses.

---

<sup>1</sup> Associação Nacional de Política e Administração da Educação

No referido estudo, cabe destacar a análise feita por Pazeto e Wittman (2001) sobre as 134 (cento e trinta e quatro) pesquisas desenvolvidas na área temática de gestão da escola. Eles revelam que os problemas investigados concentram-se em torno do eixo temático da *democratização e autonomia*, e que, na sua maioria, os estudos analisados tinham como objeto específico de investigação a *gestão co-responsável e partilhada*.

Merece ser destacado também o levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre a temática Gestão Escolar no período compreendido entre 1981 e 2001, no Brasil, em um estudo realizado por Souza - “Os caminhos da produção científica sobre a gestão escolar” (2006), a partir da análise dos bancos de dados da ANPEd<sup>2</sup>, CAPES<sup>3</sup> e de um projeto de pesquisa da PUC<sup>4</sup>-SP, o levantamento identificou um conjunto de 183 (cento e oitenta e três) trabalhos de mestrado e doutorado em educação que examina a problemática da gestão escolar. Do total de 3.498 ( três mil, quatrocentos e noventa e oito) teses e dissertações que compõem o banco de dados da PUC-SP, 125 (cento e vinte cinco) estudam a gestão escolar. Estas, mais as 58 (cinquenta e oito) outras teses e dissertações referentes aos anos de 1999, 2000 e 2001 do banco de teses da CAPES, que não compunham aquele outro banco de dados, resultam no total de 183 (cento e oitenta e três) trabalhos que tomam a gestão escolar como objeto de investigação. Na classificação feita por Souza (2006), foi apresentado um total de 188 (cento e oitenta e oito) citações temáticas. Os registros mostram que a Gestão Democrática responde por mais de 31% dos trabalhos na área, seguida do tema Direção Escolar com mais de 28% e Conselho de Escola com 18%.

Ainda, conforme os autores citados, a diversidade dos problemas investigados e a intensidade com que alguns deles foram abordados, como é o caso dos que integram o tema da democratização, demonstram que escola pública já não mais se contém no limite de seus muros. Para corresponder aos novos anseios e expectativas da sociedade, a escola requer a intermediação da comunidade e de suas instituições para assegurar-lhe a dimensão pública e coletiva.

Como pontuado por Frigotto (2001:183-184)

---

<sup>2</sup> ANPED-Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

<sup>3</sup> CAPES-Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

<sup>4</sup> PUC-Pontificia Universidade Católica de São Paulo.

Compreendendo-se a prática educativa escolar como sendo uma prática política e técnica que não se situa ao mesmo nível da prática fundamental das relações sociais de produção que condicionam o modo de existência dos homens, nem da prática ideológica e política que sob essa base se estrutura, a influencia e a modifica, resta especificar a natureza da dimensão política e técnica da educação e como se articula com o conjunto das práticas sociais. O primeiro aspecto a se ter claro é que a natureza da dimensão política da ação educativa escolar, enquanto ação que se dá num espaço de uma prática não fundamental, mas mediadora, não se define dentro dos “muros” da escola, mas nas relações sociais de produção da existência. Isto indica, ao mesmo tempo, que a ação educativa escolar, sua dimensão política, se vincula e recebe a determinação na luta hegemônica que se efetiva entre as classes nas práticas sociais fundamentais, e que ela não é uma ação política que se dá no mesmo nível da ação política que se desenvolve no interior dessas práticas. A especificidade da dimensão política da ação pedagógica escolar está exatamente na articulação desta ação na linha dos interesses hegemônicos de uma determinada classe social. A dimensão política da ação pedagógica na linha dos interesses da classe trabalhadora se concretiza à medida que se busca viabilizar uma escola que se organiza para o acesso efetivo do saber que lhe é negado e expropriado pela classe dominante.

Na análise da produção acadêmica na área, verificou-se que há uma lacuna nos trabalhos que tratam da participação da comunidade na escola, que acabam por se referir apenas à comunidade escolar<sup>5</sup>. Importante destacar que, dentre os trabalhos que procuraram identificar a participação dos segmentos que compõem a escola na gestão escolar, encontram-se estudos que abordam a dinâmica e os papéis dos seguintes atores: o professor, o funcionário em educação, o aluno e os pais de alunos. Nota-se que é comum encontrar trabalhos na comunidade acadêmica de uma forma geral que, ao se referirem à comunidade, possuem um caráter de dubiedade, ou seja, colocam argumentos sobre a participação da comunidade e acabam por afunilarem a análise em torno, apenas de um segmento da comunidade escolar, mais especificamente, aos pais de alunos. Dada a importância do tema e a lacuna existente no conjunto de pesquisas, pareceu relevante empreender um estudo sobre a participação da comunidade local<sup>6</sup> na gestão da escola.

De acordo com Hora (1994:59) “... a necessidade de promover a articulação entre a escola e a comunidade que serve é fundamental. O entendimento de que a escola não é um órgão isolado do contexto global deve estar presente no processo de organização, de modo que as ações a serem desenvolvidas estejam voltadas para as necessidades comunitárias”. Isso implica ter uma noção clara e precisa do tipo de sociedade que se pretende, das

---

<sup>5</sup> Os segmentos, que compõem a comunidade escolar são os professores, os funcionários de educação, os alunos e os pais de alunos.

<sup>6</sup> Conjunto de famílias e/ou entidades da sociedade civil, comércio, que por pertencerem ao âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários efetivos ou potenciais, de seus serviços.

transformações que ocorrem à sua volta e no mundo e que atuam na psicologia social das comunidades locais e que determinam novos comportamentos e novas institucionalidades. E a esse atendimento dá-se o nome de *efetividade social* (SANDER, 2007), uma das formas de identificar a resposta dada, pela escola, aos anseios e demandas da comunidade.

A história da educação mostra que a sociedade brasileira demorou muito em reconhecer a escola como espaço de formação e instituição social, o que gerou a demora para ocupar o espaço escolar. Na avaliação de Hora (1994:64-65) verifica-se que

... no Brasil, a herança colonial continua a pesar sobre a escola, tornando-a em muitos casos, até mesmo um corpo estranho ao seu contexto social imediato. Instituição importada, visava em suas origens apenas em transmitir uma cultura ornamental, europeizante, a um grupo restrito de pessoas de elevada condição sócio-econômica [...] diante dessas contradições, a escola brasileira se estruturou historicamente de tal forma que o seu academicismo a impede, em grande parte, de cumprir as funções relacionadas com a preparação para a vida, tendo em vista as diferentes condições locais. Com isso, o seu posicionamento no elenco de instituições sociais é muito inferior ao que poderia sê-lo [...] as escolas se limitam às funções da educação sistemática, como o ensino das técnicas de ler, escrever e contar. Assim, tornam-se elementos resistentes às mudanças processadas no seu meio social. Entretanto, não se pode afirmar que o pensamento pedagógico brasileiro tenha ficado indiferente ao desafio da articulação com a comunidade [...].

Analisando a trajetória da administração da educação no período histórico da República, Sander (2007) destaca quatro fases: Administração para eficiência econômica; administração para a eficácia pedagógica; administração para a relevância cultural; administração para a efetividade política, e quatro correspondentes modelos de gestão da educação concebidos de acordo com seu principal critério de desempenho administrativo, que são respectivamente, *eficiência, eficácia, efetividade e relevância*. Para este estudo, interessamos o critério da efetividade (do verbo latino *efficere*, realizar, cumprir, concretizar), que na concepção do autor

... é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade.[...] Na realidade, o conceito de efetividade supõe um compromisso real com o atendimento das demandas políticas da comunidade. 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 solidária 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, 2007:80).

Assim, para Sander (2007), esses elementos permitem definir a *efetividade como critério de desempenho político* da administração da educação e da gestão escolar.

Na mesma linha de raciocínio, Paro (2005:16) coloca que “... por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de se constituir apenas em mais um arranjo entre os funcionários do Estado para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária”.

Arroyo (apud HORA, 1994) complementa Paro (2005), quando afirma que a democratização da administração da educação não significa eliminar a presença do Estado dos serviços públicos, mas buscar mecanismos para submeter as decisões do Estado ao debate e ao controle pela opinião pública, grupos e partidos. Para o autor, tais mecanismos são capazes de gerar um processo de democratização das estruturas educacionais, por meio da participação de todos, na definição de estratégias, organização da escola, redefinição de seus conteúdos e fins.

Além disso, Paro (2005) observa que

Se é considerado o fato de que a escola é uma instituição estatal, e se leva em conta o desinteresse do Estado em resolver os problemas do ensino, ganha importância decisiva a consideração das potencialidades da comunidade na busca e proposição de medidas tendentes a franquear a escola à sua participação [...]. É preciso ter consciência de que os avanços que se derem no sentido da democratização das relações no interior da unidade escolar serão em função das lutas que se fizerem em toda sociedade civil. O que se pretende dizer é que tal democratização jamais terá consistência se for apenas delegada pelos que representam o poder do Estado, sem a ação da sociedade civil enquanto sujeito social. Por isso, é preciso verificar o que a comunidade pode fazer por si própria no momento presente e quais os obstáculos que se apresentam para que esta sua potencialidade se consubstancie em ações que possam levar uma participação mais efetiva. (PARO, 2005:40)

Sobre esse aspecto Bordignon e Gracindo (2004:171) levantam alguns questionamentos, como por exemplo:

A quem pertence à escola pública? Se não houver a consciência de que a mesma pertence ao público, que constitui a escola e seu entorno, não haverá como envolver seus segmentos, desencadear a efetiva participação. Se a escola e seus objetivos pertencerem ao/a diretor/a, ao governo, não há porque, os professores, os funcionários, os agentes da comunidade se sentirem comprometidos com ela.[....] *A participação e o compromisso não se referem apenas à comunidade interna, mas devem buscar alianças com a comunidade externa, a quem a escola serve e pertence efetivamente, promovendo a cooperação interinstitucional (grifo nosso).*

Em outros termos, Paro (2001:97) contribui com a discussão dizendo que

... a democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se aos limites do próprio Estado, promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam no seu interior, mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento da educação escolar em qualidade e quantidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade.

E, tal como descreve Weffort (1995) a escola que se abre à participação dos cidadãos não educa apenas as crianças que estão nela; ela ajuda a educar o cidadão que dela participa. Com isso, a escola passa a ser um agente institucional fundamental do processo da organização da sociedade civil<sup>7</sup>.

Nesse mesmo sentido, Gohn (2003:102) observa que

...na tradição brasileira, a tendência dominante na área da educação é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta pelos dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os atores por excelência. Em raros casos lembram-se de outras instituições, organizações ou associações do próprio bairro ou da comunidade, como os sindicatos e as associações de docentes e outros. Parte desses atores também desconhece os espaços públicos de participação da sociedade civil nas novas políticas destinadas às áreas sociais, dando espaço para que as próprias autoridades não cumpram as leis<sup>8</sup>.

Para que a participação apontada possa vir a ocorrer no interior da escola, é crucial a existência de espaços propícios para que novas relações sociais entre os diversos segmentos escolares e comunidade externa possam acontecer. Essa participação pressupõe a organização e o fortalecimento de esferas sociais que, muitas vezes, são mal tratadas ou simplesmente negligenciadas por governos e lideranças corporativas. Inclusive, para Bobbio (2000:23), “...quando se quer saber se houve um desenvolvimento de democracia de um país, o certo é

---

<sup>7</sup> Para Touraine, sociedade civil é um espaço de disputas, lutas e processos políticos. É o espaço onde se localizam o processo de criação de normas, identidades, instituições e relações sociais de dominação e resistência, porque nele há uma capacidade de auto-reflexão (GOHN, 2003).

<sup>8</sup> As leis a que Gohn (2003) se refere são os instrumentos normativos brasileiros, que regulamentam as políticas públicas educacionais nos níveis municipal, estadual e federal.

procurar saber se aumentou não o número dos que têm direito de participar das decisões, que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito”.

São nesses espaços onde repousam a manifestação majoritária e simbólica de nossa forma de vida contemporânea, com suas contradições e potencialidades. A comunidade carrega a possibilidade de se construir uma democracia real, de participação de todos na gestão dos assuntos públicos e de fortalecimento das identidades coletivas<sup>9</sup>.

Sabe-se, no entanto, que apesar de todo o aparato legal existente, os mecanismos legais por si próprios, não asseguram necessariamente a participação, pois ela enfrenta as mais variadas dificuldades pra concretizar-se

... a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é está convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades (PARO, 2005:16).

Essa mesma linha de argumento é confirmada e aplicada por Weffort (1995) ao contexto da escola, quando afirma que a participação não ocorre magicamente e acrescenta:

A população, por ter sido alijada da escola e do direito de participação social mais ampla, se intimida frente ao técnico, ao administrativo e ao profissional de professores e especialistas, e isto não é normal. É necessário que tenhamos visão de processo para que essa realidade se transforme em muito investimento (1995:108).

Nesse sentido, a escola como uma das mais importantes instituições sociais num Estado democrático, precisa incorporar, em sua estrutura e em sua prática pedagógica, a educação para a participação cidadã, por meio da instalação e funcionamento efetivo de diversos espaços de participação, dentre os quais, destaque deve ser dado a um colegiado que possa abrigar todos os segmentos escolares e a comunidade local. Este colegiado é encontrado, na realidade, sob diversas denominações: Colegiado Escolar, Conselho Escolar, Colegiado da Escola, dentre outros. A opção feita, no presente estudo, recai sobre a

---

<sup>9</sup> Atribui-se a Melucci o crédito de ser um dos fundadores do paradigma da identidade coletiva. A identidade coletiva é um processo que envolve três mecanismos para sua definição (constituição: a definição cognitiva concernente a fins, meios e campo de ação; a rede de relacionamentos ativos entre atores que se interagem, comunicam-se, e influenciam uns aos outros, negociam e tomam decisões; e, finalmente, a identidade coletiva requer um certo grau de investimento emocional, no qual os indivíduos sintam-se, eles próprios, parte de uma unidade (MELUCCI,1989).



denominação *Conselho Escolar*<sup>10</sup>, dada sua maior utilização nos sistemas municipais e estaduais de educação.

As considerações iniciais aqui apresentadas querem demonstrar, sobretudo, a pertinência e oportunidade desta pesquisa. Desse modo, ela tem como finalidade investigar o processo de participação da comunidade local na gestão de duas escolas públicas na cidade de Ceilândia – Distrito Federal.

Buscando, também, a sua relevância, espera-se que este estudo possa vir a interessar a todos aqueles envolvidos, direta ou indiretamente, com o processo educacional ou aqueles cujo objeto de estudo tenha vinculação com a relação educação e sociedade.

Definido o objetivo da pesquisa e levantada a relevância do estudo, deverá ser estabelecida uma base teórico-metodológica que possa ajudar a descortinar o movimento do real, a ser apresentada, nos capítulos seguintes.

## **2. Objetivos**

### 2.1 Objetivo Geral

Analisar a forma de participação da comunidade local na gestão escolar de duas escolas públicas do Distrito Federal.

### 2.2 Objetivos Específicos

1. Identificar e analisar as organizações da sociedade civil que se situam próximas das escolas pesquisadas;
2. Identificar os espaços existentes na escola que possibilitam a participação da comunidade local, em especial os Conselhos Escolares;
3. Identificar e analisar as concepções dos diretores, professores, funcionários, alunos e pais de alunos, sobre a participação da comunidade local na gestão escolar;

---

<sup>10</sup> O Conselho é um instrumento de tradução dos anseios da comunidade local e escolar, desde os diferentes pontos de vistas, deliberando sobre a construção e a gestão de seu projeto político-pedagógico.

4. Analisar como a participação é percebida pela comunidade local;
5. Identificar e analisar o desenvolvimento da participação da comunidade local na gestão escolar, na ótica da comunidade.

### **3. Questões Investigativas**

1. Como a escola promove ou inibe a participação da comunidade local?
2. Como os segmentos escolares vêm a participação da comunidade local na gestão escolar?
3. Como a comunidade local é concebida nos processos de elaboração e implementação dos projetos realizados na escola?
4. Qual a percepção da comunidade local sobre participação na escola?
5. Quais os espaços de participação existentes nas escolas investigadas?
6. Existem conselhos escolares nas escolas analisadas?
7. Quais as competências e funções do Conselho Escolar?
8. A comunidade local participa do Conselho Escolar?

A busca de respostas às questões apresentadas liga-se aos objetivos específicos e, a partir deles, é que foi estabelecido o roteiro para as entrevistas. Neste sentido, optamos por dar ênfase às questões relacionadas, destacando algumas categorias criadas “a priori”, como por exemplo: participação, não-participação.

### **4. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA**

Este tópico do trabalho destina-se a indicar a escolha da metodologia que foi desenvolvida na presente pesquisa e os instrumentos de coleta de dados capazes de aprofundar o conhecimento sobre os diferentes aspectos das duas escolas eleitas como objeto desta investigação.

#### 4.1 Abordagem da Pesquisa

A presente pesquisa teve como objeto de estudo a participação da comunidade local na gestão de duas escolas públicas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Optamos por uma investigação de natureza qualitativa. Bogdan e Biklen (apud LÜDKE E ANDRÉ, 1986) discutem o conceito de pesquisa qualitativa apresentando cinco características básicas:

1. A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados;
2. Os dados coletados são predominantemente descritivos;
3. A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto;
4. O significado do que as pessoas dão as coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador;
5. Análise dos dados tende a seguir um processo indutivo.

Segundo Chizzotti (1995), a abordagem qualitativa pressupõe a existência de uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência concreta entre o sujeito e o objeto, indicando um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. Dessa forma, o conhecimento não se resume a um conjunto de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa. Assim, o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta fenômenos, atribuindo-lhes significados. O objeto não é percebido com um dado estático e neutro, mas como elemento possuidor de significados e relações que os sujeitos reais criam em suas ações.

Nesse sentido, a metodologia escolhida para o desenvolvimento da presente pesquisa situa-se numa abordagem qualitativa, uma vez que a mesma se apresenta como a mais adequada para estudar os problemas oriundos das ciências humanas e sociais, lugar onde a educação se situa, sendo especialmente propícia para analisar as relações que se estabelecem na gestão democrática escolar.

## 4.2 Contexto da Pesquisa

O objeto desta investigação é a participação da comunidade local na gestão escolar do Distrito Federal. O campo empírico para a realização dessa pesquisa foi composto de duas escolas públicas da Rede Oficial de Ensino. Elas são localizadas na cidade de Ceilândia<sup>11</sup>-Distrito Federal. Foi feita uma pré-análise do possível campo de pesquisa, na qual a Escola “A” veio ao encontro das necessidades da pesquisa, no sentido de que a mesma possui uma larga tradição de ações participativas, envolvendo a comunidade local, até mesmo no processo de decisão do cotidiano da escola. É importante ressaltar, que eu faço parte da comunidade local da referida escola e esta foi fundada no ano de 1976 com o nome de Centro de Ensino de 1º grau nº 06. A partir de 1982 a escola foi transformada em Escola Normal de Ceilândia e hoje constitui-se a Escola Classe “X”. A composição do alunado é, em sua maioria, de filhos de trabalhadores da classe média e baixa. A escola funciona nos períodos matutino e vespertino oferecendo educação infantil e as quatro primeiras séries.

A segunda escola (Escola “B”) foi inaugurada em 12 de novembro de 1971 denominada como Centro de Ensino de 1º Grau. Em 11 de fevereiro de 1977 a escola modificou o nome para Centro Interescolar nº 1, ligada organicamente ao Complexo Escolar<sup>12</sup> “B” de Ceilândia e em 17 de outubro do mesmo ano, a escola passa a ser denominada Centro de Ensino Médio “Y” que hoje atende estudantes do ensino fundamental e médio no matutino e vespertino, incluindo a Educação de Jovens e Adultos, no período noturno.. Nessa última trabalhei como docente durante um período de 8 (oito) anos o que, pelas relações pessoais constituídas, tornou-se um fator facilitador do meu acesso a escola. A seleção dessa escola se

---

<sup>11</sup> [...] Em 1969, com apenas nove anos de fundação, Brasília já tinha 70.128 favelados, que moravam em 14.607 barracos, em condições subumanas, para uma população prevista de 500 mil em todo o Distrito Federal, no ano 2000 [...]. Foi assim, que teve início a chamada invasão do IAPI, que, posteriormente, somada aos agrupamentos favelados denominados Vila Tenório, Vila Esperança, Vila Bernardo Sayão, Vila Colombo, Morros do Querosene e do urubu, Curral das Éguas e Placa Mercedes, foi o favelamento mais importante. O governador do DF, solicitou à Secretaria de Serviços Sociais a erradicação das favelas [...]. Foi criada em 1970, a Campanha de Erradicação de Invasões-CEI, sigla que deu origem ao nome da cidade de Ceilândia. Em 27 de março, o governador Hélio Prates da Silveira lançava a pedra fundamental da nova cidade [...].Fonte: CODEPLAN-DF-2003.

<sup>12</sup> Ceilândia naquele período tinha como estruturas intermediárias entre os órgãos centrais de educação e às escolas, os “Complexos Escolares”. Ela possuía três complexos “A”, “B” e “C” que tinham basicamente as mesmas funções das atuais Gerências Regionais de Ensino localizadas em cada cidade.

deu como um contraponto à primeira, considerando que ela não é caracterizada como uma escola participativa, dada a aparente não-participação da comunidade local.

A escolha da cidade de Ceilândia se deu pela maneira única de sua história e da sua comunidade, oriunda de todas as invasões de Brasília, removida contra sua vontade, possuindo hoje, no entanto, uma boa infra-estrutura de serviços públicos, entre os quais uma escola em cada entre-quadra. Todavia, vale ressaltar que a cidade de Ceilândia sofre de uma série de problemas sociais, tais como: desemprego, violência, insuficiência na educação e saúde, principalmente.

O maior destaque da cidade é o alto nível de organização/politização de sua comunidade refletida em vários momentos históricos, como na luta pela regularização dos seus lotes junto à empresa imobiliária do Governo do Distrito Federal, a TERRACAP. Essa luta serviu de exemplo de participação política para a sociedade do Distrito Federal e do Brasil.

#### 4.3 Participantes da Pesquisa

Na população sugerida, trabalhei com um universo de 20 sujeitos, representantes dos segmentos relacionados no quadro sujeitos da pesquisa (p.13).

A escolha dos sujeitos que foram envolvidos na pesquisa se deu com base na compreensão que é fundamental perceber a concepção de participação da comunidade local na gestão escolar, envolvendo todos os segmentos que compõem tanto a comunidade escolar, como a própria comunidade local. Conforme a necessidade da temática da pesquisa, realizei entrevistas com profissionais das unidades de ensino com tempo de serviço superior ou igual a 08 anos, visando apreender o movimento histórico dessa participação: o antes e o agora. Entrevistei professores, alunos, pais de alunos e funcionários envolvidos diretamente com mecanismos de participação na escola, em especial, no conselho escolar. Com relação à comunidade local elegi algumas lideranças comunitárias, representantes da igreja, do comércio local e moradores vizinhos à escola. Os critérios de seleção dos entrevistados foram baseados na história dos atores em defesa da comunidade, suas inserções sociais e nível de representatividade. Há uma diferenciação entre os representantes da comunidade, mesmo considerando que geograficamente as escolas são situadas a 2 km, uma da outra. Mesmo

assim, percebe-se que uma se situa mais próxima ao centro da cidade, refletindo na composição social diferente de uma comunidade com relação à outra.

**QUADRO Nº 1 - SUJEITOS DA PESQUISA**

<b>Sujeitos</b>	<b>Formação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Código</b>
Professores	1 – Química	04	P-1-A
	1 – Letras		P-2-A
	1 – Matemática		P-1-B
	1 – História		P-2-B
Gestores	1 – Pedagogia	02	G-1-A
	1 - Geografia		G-2-A
Alunos	1 – 1º ano Ensino Médio;	02	E-1-B
	1 – 3º ano Ensino Médio		E-2-B
Funcionários	2 – Técnico em secretariado;	04	F-1-A
	1 – Técnico em administração;		F-2-A
	1 – Ensino Fundamental		F-1-B
Membros da Comunidade Local	1 – Administração	04	F-2-B
	1 – Ensino Médio		CL-1-A
	1 – Ensino Fundamental		CL-2-A
	1 - Artes		CL-1-B
<b>TOTAL</b>		<b>20</b>	CL-2-B

Como pode ser percebido no quadro 1, o total de entrevistados foi de 20 (vinte), a metade foi realizada com pessoas ligadas à ESCOLA “A” e a outra com a ESCOLA “B”. Todas as entrevistas foram de caráter individual. Para a compreensão dos atores envolvidos, quando nos referimos, por exemplo, aos professores da ESCOLA “A” usamos a identificação P1A, que significa: primeiro professor entrevistado da ESCOLA “A”, no caso de funcionários, utilizamos F2A (funcionário da ESCOLA “A”2º entrevistado) e assim, para Gestores usamos a letra “G”, Alunos, “A”, Pais de Alunos “PA”, membros da Comunidade Local “CL”, incluindo os prefeitos comunitários.

#### 4.4. Instrumentos para a coleta de dados

As pesquisas qualitativas são caracteristicamente multimetodológicas, isto é, usam uma grande variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados. Podemos dizer que a observação participante, a entrevista e análise de documentos são os mais utilizados, embora possam ser complementadas por outras técnicas (MAZZOTTI, GEWANDSZNAJDER, 2004).

Considerando esta afirmação utilizei três instrumentos para a coleta de dados: entrevistas semi-estruturadas, análise documental e observação. Importante destacar que a observação, apesar de muito importante para identificar especificidades da prática analisada e complementar informações, foi utilizada como *instrumento secundário*, na medida em que ela deu-se de forma assistemática e coadjuvante das demais informações obtidas.

##### a. Entrevistas semi-estruturadas

A entrevista semi-estruturada foi identificada como adequada para o trabalho, por permitir, a partir de um esquema básico, que o pesquisador realizasse, no processo, as adaptações necessárias que cada caso requereu. Além disso, segundo Lüdke e André (1986: 33-34)

... a entrevista desempenha um importante papel na pesquisa por seu caráter de interação e por propiciar maior liberdade aos sujeitos para discorrerem sobre as questões abordadas,

permitindo a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos.

As entrevistas semi-estruturadas têm atraído interesse dos pesquisadores, sendo amplamente utilizadas. Tal interesse está vinculado à expectativa de que, é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos mais claramente por seu intermédio, do que em uma situação de entrevista padronizada ou em um questionário.

É uma característica das entrevistas semi-estruturadas, que questões mais ou menos abertas sejam levadas à situação de entrevista na forma de um guia de entrevista. As questões foram livremente respondidas pelos entrevistados.

A população entrevistada foi composta por segmentos da comunidade escolar e da comunidade local totalizando um universo de 20 (vinte) sujeitos escolhidos com base em tempo de serviço, representatividade social, participação em conselhos. Vale ressaltar que o envolvimento da comunidade escolar justifica-se pela necessidade de se obter informações que ajudassem a compreender o objeto da pesquisa: a participação da comunidade local na gestão das escolas.

## b. Análise Documental

A análise documental constitui-se em uma técnica de abordagem que complementa informações ou desvela novos aspectos de um tema ou problema com base no uso de documentos. Segundo Lüdke; André (1986:39) “... os documentos representam fonte natural de informação, não apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surge num determinado contexto e fornece informações sobre esse mesmo contexto”.

Na análise documental foram verificadas leis sobre gestão democrática na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), no Plano Nacional de Educação (2001), atas de reuniões de conselhos escolares, de prefeituras comunitárias, dentre outros documentos que se fizeram pertinentes, ao longo da pesquisa. O objetivo principal foi destacar nas referidas leis, normas e outros documentos, a referência sobre a participação da comunidade local na gestão escolar e se a mesma tem assegurada sua participação nos conselhos escolares ou em qualquer outro ambiente escolar.



### c. A observação

Destaque-se que, nesta pesquisa, a observação do cotidiano da escola ocorreu com o propósito de conhecer previamente a realidade das escolas para, a partir daí, estabelecermos a forma de análise dos dados coletados. Nesta dimensão, a observação possibilitou que o pesquisador tivesse um maior contato com os “fatos” ocorridos durante a realização das atividades nas escolas, bem como reuniões do conselho escolar, reuniões pedagógicas realizadas com os professores, com os funcionários da educação e com a comunidade escolar e local, além de outros eventos promovidos pelas escolas. A seleção desses fatos para observarmos tem ligação com nossa história pessoal, formação e ao grupo social a que pertencemos.

Como dito anteriormente, a observação, nesta investigação, foi usada como *instrumento secundário*, ou seja, de forma espontânea e assistemática. Fizemos apenas anotações escritas, sem a intenção de combiná-las com o material transcrito das gravações, mas, sem dúvida, a visão sincrética adquirida por meio da observação garantiu maior pertinência ao comportamento do pesquisador, ao longo de toda a investigação.

### d. Análise dos Dados

A interpretação de dados é o cerne da pesquisa qualitativa. Analisar os dados qualitativos significa “trabalhar” todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos de observação, as transcrições de entrevistas, as análises de documentos e as demais informações disponíveis (LÜDKE; ANDRÉ, 2005).

O primeiro passo na análise dos dados é a construção de um conjunto de categorias descritivas.

### e. Categorias

“As categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Elas surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade”. As categorias devem estar

contextualizadas de forma que não se isolem em estruturas conceituais puras, mas se mesquem de realidade e de movimento. Possuem, portanto, “simultaneamente a função de intérpretes do real e de indicadores de uma estratégia política. [...] assim, as categorias só adquirem real consciência quando elaboradas a partir de um contexto econômico-social e político historicamente determinado, pois a realidade não é uma petrificação de modelos ou congelamento de movimentos” (CURY, 1989).

A categorização por si mesma, não esgota a análise. Nem sempre, porém, as categorias podem ser definidas de imediato, antes do trabalho empírico. Para se chegar a elas é preciso ler e reler o material obtido até que se tenha o domínio de seu conteúdo, para em seguida, contrastá-lo com o referencial teórico (LÜDKE & ANDRÉ, 1986). Além disso, como se verá adiante, algumas categorias surgiram durante a coleta e análise dos dados e informações colhidas, no empírico da pesquisa.

Para Franco (2005) a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos. “O critério de categorização pode ser semântico (categorias temáticas: por exemplo, todos os temas que signifiquem ansiedade ficam agrupados na categoria ‘ansiedade’, enquanto que os que signifiquem a descontração ficam agrupados sob o título conceitual ‘descontração’)” (BARDIN apud FRANCO, 2005). Além disso, o critério de categorização também pode ser sintático ou léxico ou ainda expressivo.

A criação de categorias é central na análise de conteúdo. No dizer de Hosti (apud FRANCO, 2005) “... a análise de conteúdo se sustenta ou não por suas categorias”. Para a elaboração de categorias, Franco (2005) fez a seguinte classificação:

1. Categorias criadas a priori. Neste caso, as categorias e seus respectivos indicadores são predeterminados em função da busca a uma resposta específica do pesquisador.
2. As categorias não são definidas a priori. Emergem da “fala”, do discurso, do conteúdo das respostas e implicam constante ida e volta do material de análise à teoria.

Esta investigação trabalhou com as duas opções, entendendo, que não há contradição entre elas e, como já é público e notório que há uma tendência dos pesquisadores iniciantes de se começar o trabalho criando uma grande quantidade de categorias, procurei encontrar alguns princípios organizatórios, que formam as categorias mais amplas, para depois classificar os indicadores em módulos interpretativos e menos fragmentados.

Foi nossa intenção que, na análise dos dados encontrados, existisse um “*olhar dialético*” sobre a realidade concreta e objetiva, por meio da apreensão das contradições por ser esta, como Cury indica

... o próprio motor interno do desenvolvimento. Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir num modo metafísico de compreender a própria realidade. A racionalidade do real se acha no movimento contraditório dos fenômenos pelos quais esses são provisórios e superáveis. Assim, contradição é sinal de que a teoria que a assume leva em conta que ela é o elemento-chave das sociedades. Outra categoria da dialética que ajuda no entendimento do movimento do real é a *mediação*. Ela se torna básica porque a educação, como organizadora e transmissora de idéias, medeia ações executadas na prática social. Assim, a educação pode servir de mediação entre duas ações sociais em que a segunda supera, em qualidade a primeira [...]. Esta categoria permite superar o aparente fosso existente entre as idéias e a ação. Além disso, mediação implica em uma conexão entre fenômenos estudados, onde nada é isolado, onde a ação não é neutra e se expressa em relações concretas e recíprocas (CURY, 2000: 27-28).

No contexto da presente pesquisa, é importante destacar que a gestão escolar parece desempenhar, por natureza, o papel de mediar as contradições encontradas no movimento do real, quando ocorre a participação, ou não, da comunidade local na prática social da educação.

## 5. Configuração Geral do Trabalho

A questão de pesquisa escolhida – a participação da comunidade local na gestão escolar - incorporada na legislação educacional, influenciada pelos movimentos sociais organizados, em especial, pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>13</sup> é um tema não muito explorado na literatura educacional; e, para definir sua fundamentação teórica foi necessário obter/delimitar determinadas formulações conceituais que deram suporte às análises do empírico, do contexto social e no

13 Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP- surgiu em 1986 em função de articulações realizadas objetivando a elaboração de uma carta magna para o país. O Fórum foi composto por vinte e oito entidades nacionais de caráter científico, acadêmico, sindical e outras entidades da sociedade civil. O Fórum expressava a vontade política de parcelas da intelectualidade brasileira engajada na luta pela a redemocratização do país,ele foi participante do processo que alterou o regime político vigente, deslocou os militares para fora dos postos de comando político-administrativo, lutou por eleições diretas em todos os níveis de governo, e ajudou a reconstruir o sistema político multipartidário (GOHN, 2001).

cotidiano da escola, desvelando aspectos essenciais, relações e contradições da questão investigada.

Assim sendo, a pesquisa está dividida em três capítulos: o primeiro trata da democracia, redemocratização da sociedade brasileira e da participação e não-participação; o segundo discute democratização da educação; gestão e seus vários modelos, destacando-se a gestão democrática escolar e os conselhos escolares e o terceiro aborda uma questão central para esta investigação, que é a comunidade e comunidade local e sua participação na gestão escolar.

No primeiro capítulo fazemos uma análise crítica da democracia liberal e de suas limitações. Mostramos que historicamente existiu um descasamento do liberalismo econômico e da democracia, que pelo contrário, houve até uma contraposição entre eles. É analisada a relação entre a sociedade civil e o Estado, através da democratização da educação, considerando que uma efetiva democratização das relações no interior das escolas, passa fundamentalmente pela democratização da sociedade, constituindo-se em um movimento dialético.

Trabalhamos com o conceito de democracia elitista e democracia participativa definidos por Macpherson, com base em Schumpeter. A primeira sustenta que a democracia é um mecanismo de eleger e legitimar governos; e a segunda, que funciona como uma democracia direta na base e como um sistema representativo nos outros níveis é a que mais se relaciona com o nosso objeto de estudo.

Abordamos ainda, o processo de redemocratização brasileira nas últimas três décadas do século XX, destacando o papel dos movimentos sociais nesse período e que a democratização da educação é reflexo das lutas desse momento histórico.

Pela nossa compreensão, que a participação é elemento central na realização de um processo democrático, esse tema ficou junto neste capítulo. Fizemos uma abordagem teórico-conceitual de participação e não-participação e uma tipologia para as mesmas com base em Lima (1988), que acabaram por se constituírem nas categorias de análise do nosso empírico.

No segundo capítulo intitulado “Democratização da Educação, Gestão Democrática Escolar e Conselho Escolar” fizemos preliminarmente uma incursão na legislação educacional destacando, que não só o Estado tem responsabilidades com a educação, mas essa deverá

ocorrer também com a participação da sociedade, de modo particular, damos ênfase à comunidade local. São observados na Constituição Federal de 1988, na LDBEN de 1996 e no PNE de 2001 os princípios da Gestão Democrática Escolar. Foram analisadas, nesse capítulo, várias concepções de gestão, gestão da escola pública, gestão democrática escolar e conselhos, inclusive etimologicamente, assim como o papel do Estado e da sociedade na implementação da Gestão Democrática Escolar.

Analisamos o imbricamento entre democratização da sociedade, democratização da educação, que não se limita ao acesso à escola, que é preciso ampliá-la com a participação da população na tomada de decisões, sendo necessário para que isso ocorra, uma nova forma de conceber a gestão da educação, ou seja, a gestão democrática escolar, e aí os conselhos escolares são mecanismos efetivos e necessários nesse processo, todavia não se pode entender como únicos instrumentos, outros espaços são também importantes. É dada à questão dos conselhos uma conotação histórica, que passa desde a pré-história, até os dias atuais, onde temos assegurado um conjunto de instrumentos legais que afirmam a necessidade de se praticar, além da democracia representativa, a democracia participativa.

Destacamos neste capítulo as pesquisas do Programa de Pós-Graduação e Gestão da Educação-UnB sobre o tema gestão e, como afirmamos nas considerações iniciais, tratam da participação dos atores da comunidade escolar (professores, funcionários da educação, alunos e pais de alunos), que estão relacionadas com o nosso estudo, mas reforçam a existência da lacuna temática sobre a comunidade local, que pretendemos minimizar com a presente pesquisa.

No terceiro e último capítulo desta pesquisa analisamos a comunidade e a comunidade local, uma vez que a participação da comunidade local na gestão escolar é o objeto da nossa investigação. Além de suas concepções, vimos durante o desenvolvimento da pesquisa um debate, que não é novo, mas muito atual que passa pelo entendimento da participação da comunidade na gestão escolar, entendida por alguns setores como avanço, e por outros, como retrocesso. Nessa discussão, elencamos alguns pontos sobre a participação da comunidade nas orientações e resoluções do Banco Mundial referentes à educação, que poderiam ser resumidas numa concepção privatista da educação. No entanto, avaliamos, que

essa discussão pode se constituir num falso dilema, à medida, em que não é feita uma abordagem dialética do assunto, acabando por reduzi-la a uma visão mecanicista da realidade.

Por último, fazemos a análise da participação da comunidade em duas escolas públicas de Ceilândia-DF, buscando nas falas dos entrevistados suas concepções sobre participação, gestão democrática, seus discursos, suas práticas e aplicamos as categorias de análise estabelecidas a priori, de acordo com a tipologia realizada por Lima (1998).

A categoria democracia, dentre outras que serão trabalhadas nesta pesquisa, é estudada aqui por determinados autores que são considerados neste trabalho como basilares. Não é intenção desta pesquisa fazer nenhuma análise histórica do termo democracia, mas destacar aqui o conceito de Bobbio, que dará suporte às demais definições, inclusive para conceituação de democratização da educação.

## CAPÍTULO I

### DEMOCRACIA, DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

#### 1. Introdução

O discurso democrático, assim como o participativo, comporta projetos de sociedade muitas vezes distintos e até mesmo antagônicos. À concepção de democracia funde-se a de participação. A participação é processo básico da democracia. Neste sentido, a democracia e a participação serão tratadas em conjunto neste mesmo capítulo.

Este capítulo analisa a relação entre a sociedade civil e o Estado, por meio da democratização da educação, considerando que uma efetiva democratização das relações no interior das escolas, passa fundamentalmente pela democratização da sociedade, constituindo-se em um movimento dialético.

Nesta caminhada nos deparamos com várias abordagens do conceito de democracia, mas no contexto deste estudo são relevantes a **teoria elitista e a teoria da democracia participativa**, onde os conceitos de participação e de democracia assumem conotações distintas, que serão exploradas neste estudo.

Iniciaremos a discussão com as concepções de democracia liberal, democracia direta e democracia representativa. Porém, antes de fazê-la, apresentamos vários modelos de democracia, que foram identificados na tradição representada por C.B. Macpherson (1978), que é a noção de democracia do equilíbrio, também conhecida como democracia pluralista, desenvolvida por Josef Schumpeter em 1942; para a qual, nesta investigação, usaremos a expressão *democracia elitista*. E, em segundo lugar, encontraremos a teoria da democracia participativa.

Este capítulo faz também uma análise da redemocratização da sociedade brasileira, que refletiu diretamente na conquista da democratização da educação e esta passa, necessariamente, pela gestão democrática escolar. Nesse processo é destacada a participação dos movimentos sociais numa visão histórica, onde se aborda o seu papel no resgate da democracia, sua atuação na sociedade civil, seu “auge” e “declínio” nas três últimas décadas do século XX; pelo entendimento que essa discussão ajuda a clarear a participação das comunidades na gestão escolar.

Por último, será organizado um quadro conceitual e tipologia da participação nas escolas considerando o plano da ação organizacional, isto é, pelo estudo da participação praticada e de sua aparente oposição, a não-participação, que darão suporte nas categorias de análise do trabalho empírico, que tem como trabalho de campo a investigação da participação da comunidade local em duas escolas públicas em Ceilândia-DF.

## **2. Democracia: visões e concepções**

Este estudo não tem a pretensão de fazer um histórico exaustivo da categoria democracia, nem discorrer sobre as mais variadas dicotomias existentes sobre a mesma, todavia é importante registrar, que a democracia ateniense constitui-se, sem dúvida, no embrião da cidadania democrática. A democracia greco-ateniense era participativa, direta e essencialmente política. Já a democracia, na sociedade moderna, é representativa, indireta e essencialmente jurídica.

Concordamos com Bordignon & Gracindo (2000: 158), para quem: “[...] sem democracia, não há espaço para os cidadãos, mas apenas para governados.” Nessa afirmação os autores dialogam com Bobbio (2000) em sua obra “O Futuro da Democracia”, reportando-se à educação para cidadania como sendo o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão.

Por sua vez, Paro (2000:97) entende a democracia



... como mediação para a realização da liberdade em sociedade. E a participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se, inicialmente, como um instrumento que a população deve ter acesso para exercer seu direito de cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade, ultrapassando os limites da chamada democracia política e construindo aquilo que Bobbio (2000) chama de democracia social.

De um modo bem objetivo, Bordenave (1994:18) dá seu entendimento de democracia: “Democracia é um estado de participação”.

Na esteira da teoria da democracia como participação (ou democracia participativa), a participação, a discussão e o diálogo são apontados como verdadeiros métodos da construção democrática (LIMA, 2002). Nesse sentido, Freire (1967) vai questionar “... como aprender a discutir e a debater como uma educação que se impõe?”. Assim, a escola não pode prescindir da democracia, da participação, nem pode estruturar seu trabalho e as relações humanas em bases autoritárias, por isso a crítica à educação tradicional e à escola autoritária precisa ser necessariamente vigorosa:

Ditamos idéias. Não trocamos idéias. Discursamos aulas. Não debatemos ou discutimos temas. Trabalhamos sobre o educando. Não trabalhamos com ele. Impomos-lhe uma ordem a que ele não adere, mas se acomoda. Não lhes propiciamos meios para o pensar autêntico, porque recebendo as fórmulas que damos, simplesmente as guarda. Não as incorporam porque a incorporação é o resultado de busca de algo que exige, de quem o tenta, esforço de recriação e de procura. Exige reinvenção (FREIRE, 1987:96-97).

De fato, não há democracia sem participação política. Com isso, pode-se entender que o conceito de participação está diretamente ligado ao conceito de democracia. A democracia só se mantém e se amplia sustentada política e socialmente por uma cultura democrática fortemente enraizada na sociedade.

É notório o grande interesse dos pesquisadores da área, tanto pelo tema democracia, quanto pelo de participação, basta observar a vasta literatura a respeito dessas duas categorias, que são genéricas e apresentam graus e níveis diferenciados, que podem ser facilmente tergiversados, desvirtuados ao bel prazer de quem controla o poder, se não houver por parte da população um amadurecimento político capaz de oferecer-lhe condições de análise, reflexões, no sentido de rechaçar práticas autoritárias.

Bobbio (2003:22) entende “... por regime democrático primeiramente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Nessa definição mínima de democracia o autor destaca que para se chegar a um consenso (quando se fala de democracia), é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras. Por isso para que uma decisão tomada por uma pessoa ou várias possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada fundamentada em regras; que deixem claro quais são os indivíduos autorizados a tomarem decisões e de que tipos de decisões. A regra fundamental da democracia é a regra da maioria e é importante uma terceira condição: assegurar a maior liberdade de expressão possível, para aqueles que decidirão e para os que elegerão os que devem decidir. (BOBBIO, 2003). Inclusive no conceito geral de democracia, a estratégia no compromisso entre as partes do livre debate para a formação de uma maioria, a definição aqui proposta reflete melhor a realidade da democracia representativa do que a realidade da democracia direta: o referendun, não podendo colocar os problemas a não ser sob a forma de excludência, de escolha forçada entre duas alternativas, obstaculiza o compromisso e favorece o choque e, exatamente por isso, é mais adequado para dirimir controvérsias sobre princípios do que para resolver conflitos de interesse. (BOBBIO, 2003).

Existe uma exigência de maior democracia, o que para Bobbio (2000:53) significa que “... a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean Jacques Rousseau”. É claro que se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos, em todas as decisões a eles pertinentes ou nas palavras de Bobbio (2004:63) “[...] no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação não exista nenhum intermediário”. Esta proposta parece inviável quando se focaliza a realidade atual, pelas questões objetivas, exceto em situações próprias, quando são utilizados mecanismos como o referendun e o plebiscito.

Há uma confusão conceitual que se dá no equívoco de compreender o que é democracia representativa, como significando a mesma coisa que “Estado Parlamentar”. Para romper com esse problema Bobbio (2003:56) vem clarear o significado da expressão “democracia representativa”, dizendo genericamente que

... as deliberações acerca da coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que delas fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. Já o Estado Parlamentar é aquele no qual é representativo o órgão central onde chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este o parlamento.

É importante observar, que não existe nenhum Estado representativo onde o princípio da representação se concentre apenas no parlamento. É nele onde as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, pouco importando se os órgãos de decisão são o parlamento ou órgãos executivos.

Além disso, para Bobbio (2003:57)

... nem toda forma de democracia é representativa, mas também é verdade, que nem todo Estado representativo é democrático, pelo simples fato de ser representativo: daí a insistência sobre o fato de que a crítica ao Estado parlamentar não implica a crítica à democracia representativa. E, nem toda crítica a democracia representativa leva diretamente à democracia direta.

Bobbio (2003:65) também não percebe dicotomicamente a democracia representativa e a democracia direta, “como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra”. Eles não são dois sistemas alternativos e podem se integrar reciprocamente. As duas alternativas não são excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa e apenas uma única democracia direta possíveis. Entre a forma extrema de democracia representativa e a forma de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias. Com isso, o citado autor propõe um sistema de “democracia integral” que pode conter as duas, pois ambas são compatíveis entre si. A democracia representativa, por exemplo, aproxima-se da democracia direta, ao admitir que os representantes sejam substituíveis. O processo de democratização não consiste na passagem da democracia representativa para a democracia direta, quanto na passagem da democracia política para a democracia social e sim deve ser entendido como a ocupação pelas formas ainda tradicionais de democracia, de espaços até agora dominados por organizações do tipo hierárquico ou burocrático.

Para Bobbio (2000), a partir do momento em que se conquistou o direito universal do voto, deve-se estendê-lo a todos os rincões da sociedade. Deve-se passar a votar na fábrica, na

igreja, na burocracia, nos quartéis, nas redações, nas escolas, nos hospitais, enfim em todos os lugares em que o homem joga o seu destino e, portanto, tem o direito de ser senhor dele.

## 2.1 Democracia liberal

Hoje, é muito raro encontrar alguma corrente de opinião expressiva que não defenda a democracia e não se afirme como democrática. Para Hobsbawm (2007) existem palavras as quais ninguém gosta de se ver associado em público, como racismo e imperialismo. Há outras, por outro lado, pelas quais todos anseiam por demonstrar entusiasmo, como mãe e meio ambiente. *Democracia* é, também, uma delas.

Você se lembrará de que, nos dias do que normalmente se conhecia como “socialismo real”, mesmo os regimes mais implausíveis ostentavam-na em seus títulos oficiais, como a Coreia do Norte, o Camboja de Pol Pot e o Iêmem. Hoje, é claro, é impossível encontrar, com a exclusão de algumas teocracias islâmicas e monarquias hereditárias asiáticas, qualquer regime que não renda homenagens oficiais, constitucionais e editoriais a assembléias e presidentes pluralmente eleitos. Qualquer Estado que possua esses atributos é oficialmente considerado superior a qualquer outro que não os possua, como a Geórgia pós-soviética com relação à Geórgia soviética e um regime corrupto no Paquistão com relação ao regime militar. Independentemente da história e da cultura, os aspectos constitucionais comuns à Suécia, Papua-Nova Guiné e Serra Leoa (quando exista algum presidente eleito) colocam oficialmente esses países em uma classe e o Paquistão e Cuba na outra. Por isso, a discussão pública e racional da democracia é necessária e singularmente difícil (HOBSBAWM, 2007: 97-98).

Parece paradoxal um pensador liberal como Giddens, dialogar com um pensador marxista, como Hobsbawm, mas nessa questão os dois têm a mesma visão. Giddens, também concorda, que

De repente, todo mundo descobriu a democracia! Uma paixão pelo governo democrático tem sido há muito tempo a marca registrada das filosofias políticas liberais, mas o velho conservadorismo e o socialismo revolucionário sempre mantiveram-se à distância. No entanto, existe atualmente algum pensador político que não seja, em um sentido ou outro, um democrata. Até mesmo aqueles que, como alguns autores neoliberais, possuem dúvidas sobre a eficácia das instituições democráticas formais têm se tornados defensores da democratização. Para eles, o mercado democratiza onde a política democrática não consegue atingir. Além disso, o entusiasmo universal pela democracia não está restrito ao nível teórico. (GIDDENS, 1996:121).

Porém, há de ser observado, que nem sempre o pensamento liberal esteve próximo da democracia, pelo contrário, até a combatia abertamente e foi assim pelo menos até o período posterior a eclosão da Revolução Russa de 1917, quando o pensamento liberal resolveu adotar positivamente o termo democracia, utilizando-o não só contra o nazi-fascismo, principalmente durante a Segunda Guerra Mundial, mas talvez principalmente contra o socialismo, apresentado como algo despótico, ditatorial. Assim, de termo essencialmente subversivo, democracia passou a fazer parte do discurso conservador (DURIGUETO, 2007).

Essa avaliação positiva da democracia pelo liberalismo, contudo se fez a partir de um esvaziamento do conceito, que deixou de ser sinônimo da afirmação de uma igualdade substantiva e da efetiva soberania popular, como era o caso em Rousseau, para se tornar apenas a afirmação de determinadas “regras do jogo” de natureza formal. Emblemática desta nova posição é a obra de J.A.Schumpeter, que – depois de afirmar, tal como Gaetano Mosca e Weber, que política é sempre ação de minorias, de elites – criou escola ao defender, nos anos de 1930, a idéia de que democracia nada mais é do que um regime político que garante a escolha entre elites através de eleições periódicas (COUTINHO apud DURIGUETO, 2007:12).

Observamos assim, que na tradição liberal, o termo democracia só passa a assumir um caráter positivo, a partir da segunda década do século XX, no entanto, seu significado e seus aspectos constitutivos encontram-se esvaziados de conteúdos que a projetem para além de seus procedimentos normativos.

Giddens (2006) endossa o conceito de Bobbio, que a democracia liberal é basicamente um sistema de representação ao assim se expressar

É uma forma de governo caracterizada por eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de consciência e pelo direito universal de candidatar-se a um cargo ou de formar associações políticas. Definida dessa maneira, a democracia é normalmente relacionada ao pluralismo e à expressão de interesses diversos (GIDDENS, 2006:129).

E, sobre a “democracia liberal”, Hobsbawm faz três observações críticas, que têm relevância imediata

A primeira observação é que a democracia liberal, como qualquer outra forma de regime político, requer uma entidade política no interior da qual possa ser exercida, normalmente o tipo de Estado conhecido como “Estado Nacional”. Não é aplicável a campos em que tal entidade não exista ou não pareça em processo de vir a existir, o que se observa principalmente nos assuntos globais, por mais urgentes que sejam nossas preocupações nesse sentido [...]. A segunda observação lança dúvidas sobre a proposição amplamente aceita – e universalmente incorporada ao discurso público americano – de que o governo liberal-

democrático é sempre *ipso facto* superior, ou pelos menos preferível ao governo não-democrático. Isso é, sem dúvida, verdadeiro, fazendo-se tábula rasa de todos os demais fatores, mas nem sempre se pode fazer tábula rasa de todos os demais fatores [...]. A terceira observação foi expressa na frase clássica de Winston Churchill: “A democracia é o pior de todos os governos, com a exceção de todos os demais”. Embora a frase seja normalmente considerada como um argumento a favor da democracia representativa liberal, ela é, na verdade, a expressão de um profundo ceticismo. Qualquer que seja a retórica nas campanhas eleitorais, os analistas políticos e os próprios participantes mantêm-se extremamente céticos a respeito da democracia representativa de massas como maneira de governar, ou como qualquer outra coisa [...] (HOBSBAWM,2007:99-100).

Analisando as últimas três décadas do século XX e, em especial, a partir da década de 1980, com a derrocada do Leste Europeu<sup>14</sup> e da ex-União Soviética e com a crise dos regimes dos Estados de Bem-Estar<sup>15</sup>, podemos caracterizá-las como a etapa da hegemonia neoliberal, que representa um novo modelo de sociedade para o mundo ocidental. Esse processo de reatualização dos valores da tradição liberal tem como um de seus suportes políticos-ideológicos, o resgate de uma falsa equação entre *democracia e liberalismo*.

Liberalismo nunca foi sinônimo de democracia, o objetivo da identificação das duas categorias é erigir a democracia liberal em “pensamento único”. Isto é, para anular a própria questão da democracia, mais exatamente, anular a democracia enquanto questão. As vertentes teóricas do liberalismo clássico nunca defenderam a incorporação e/ou ampliação de componentes democráticos em seus ordenamentos político-institucionais. Ao contrário, as formas políticas democráticas que tal ordenamento incorporou e/ou ampliou foram arduamente reivindicadas e conquistadas pelas massas populares (DURIGUETO,2007:31-32).

---

<sup>14</sup> O ano de 1989 foi marcado por mudanças surpreendentes no “mundo socialista” e que levaram à derrocada os regimes autodenominados de “socialismo real.” Esses países se obrigam a equacionar a questão democrática e promover o saneamento de suas economias, o que implica a ruptura com o “modelo” que lhes deu origem. Mesmo a ex-União Soviética passou por esse momento. O colapso do “socialismo real”, que expôs ao mundo seus caracteres negativos – ausência de democracia, liberdade, pluralismo político e pluripartidarismo subalternização extrema da cidadania, planificação ultracentralizada da economia, degenerescência burocrática, métodos de gestão autoritários e coercitivos e degradação teórica-política- tem implicações extremamente importantes e resultantes consideráveis. Fortalece a tendência à valorização da democracia e à criação de novas formas de produção e gestão.

<sup>15</sup> Com a crise de 1914 e, sobretudo, a crise de 1929 e por motivo da Revolução Russa de 1917, surge a teoria keynesiana de um Estado forte e interventor capaz de regular a demanda, oferecer subsídios e instaurar uma base planejada de desenvolvimento, ganha força. As teses keynesianas assumem ampla adesão após os anos 30 e, especialmente após a Segunda Guerra Mundial e sedimentam as bases econômicas, sociais e culturais daquilo que a literatura tem denominado de Estado de Bem-Estar ou modo fordista de regulação social.

São justamente essas conquistas que devemos buscar ampliá-las, aprofundá-las e principalmente colocá-las na prática em todas as esferas possíveis; unindo democracia política com democracia social, resultado das demandas sociais.

## 2.2 Democracia elitista

Verificamos que nas últimas décadas do século XX a democracia adquire centralidade no debate político, tanto no campo progressista, como no campo conservador. Isso acontece pelos mais variados motivos: os neoliberais acreditam que dada a atual fase da globalização econômica representaria um momento para a ampliação da democracia e, por outro lado, no campo da esquerda, depois da experiência histórica do “socialismo real”, chegou-se a uma posição majoritária que não se pode encarar a democracia como uma etapa para uma sociedade mais avançada, que a mesma não é tática e sim estratégica, enfim, hoje defendem o que Carlos Nélon Coutinho denominava de “Democracia como valor universal”. Assim, dentre as principais teorias da democracia no século XX nos debruçaremos sobre a democracia elitista e a democracia participativa.

O modelo denominado de democracia elitista foi sistematizado por Joseph Schumpeter no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* e, mais tarde, aprimorado por outros autores. A tese defendida por essa teoria é a da importância de se diminuir a participação e defender o aumento funcional da apatia da população. Na concepção de Macpherson essa teoria tem como características básicas:

- a) “Que a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos, e não uma espécie de sociedade, nem um conjunto de fins morais;
- b) “Que o mecanismo consiste em uma competição entre dois ou mais grupos, escolhidos por si mesmos, de políticos agrupados em partidos políticos para os votos que qualificarão a governar até as eleições seguintes.” A democracia é tão somente um mecanismo de mercado; os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários”(MACPHERSON,1978:157).

Vimos, então, que a teoria da democracia elitista é a base para uma concepção minimalista, procedimental e restrita de democracia. A democracia é entendida como um método de escolha e de autorização de governos. A participação nos processos decisórios se limita às elites, enquanto aos votantes/consumidores cabe o papel de votar em eleições periódicas nas oligarquias, que se apresentam no mercado político. Ou seja, não é a passividade política que preocupa os elitistas, eles até a defendem, mas é a participação que os incomodam, pois, na sua visão, pode colocar em risco a estabilidade do sistema. É nessa concepção teórica que o neoliberalismo terá sua inspiração para fazer a discussão democrática.

### 2.3 Democracia participativa

Em oposição a esses construtos minimalistas de democracia e sua perspectiva instrumental de reduzi-la a um método de escolher quem decide, destacaremos a democracia participativa, que é operacionalizada fazendo-se a articulação entre a democracia representativa com novos canais de participação direta, que tem gerado essa nova concepção de democracia, a de “democracia participativa”, que “traz um sentido de comunidade,[...] de que o gozo e o desenvolvimento das capacidades de alguém é alcançado sobretudo em união com outro, numa relação de comunidade”(MACPHERSON, 1978:33). E, ao fazermos a opção pela participação como princípio central para a prática da democracia em todos os níveis, avaliamos que esse modelo é especialmente adequado ao tratamento das questões levantadas por nossa investigação.

Para Silva (2003:17) a teoria da democracia participativa surgiu na Europa durante os anos de 1960.

As condições que forjaram esse modelo partiram das intensas mobilizações políticas dos movimentos popular e sindical e da insatisfação com os resultados dos regimes do Leste Europeu. A defesa de uma maior participação na definição das políticas governamentais difundiu-se rapidamente para além dos movimentos sociais, fazendo com que alguns governos nacionais da chamada “Nova Esquerda” assumissem essa proposta. Entretanto, ainda não é um modelo sólido ou amplamente defendido como a democracia elitista. De um modo geral, a democracia participativa funciona como uma democracia direta na base e com um sistema representativo nos outros níveis [...].



A nossa defesa da teoria da democracia participativa não significa o desconhecimento de que a mesma pertence à tradição liberal, que esse modelo não resolve as contradições entre capital e trabalho, que ele não vai acabar com as desigualdades econômicas e sociais, mas de que sua aplicação certamente contribuirá para a elevação política das massas, que passam a se preocupar mais com as questões coletivas e com os assuntos da política nacional.

Segundo Santos (2001), Rousseau foi quem melhor definiu o ideal da democracia, que está em choque com as democracias reais: “uma sociedade só é democrática quando ninguém for tão rico que possa comprar alguém e ninguém seja tão pobre que tenha que se vender a alguém”.

E, como pontuado por Lima,

Em Rousseau, têm os teóricos da democracia participativa encontrado muito dos argumentos e orientações para suas propostas. Considerado por Carole Pateman o teórico da participação por excelência, argumenta a autora, que Rousseau privilegia a participação dos indivíduos e não dos grupos e concebe a participação como uma forma de intervenção nos processos de decisão, como uma forma de proteger interesses privados e de garantir boa governação [...]. De forma semelhante, a função educativa da participação é assinalada na obra de John Start Mill, onde se encontra a importante idéia de extensão da participação política do nível nacional para os níveis locais.[...] Ao pugnam por uma sociedade participativa, Rousseau e Mill defendem uma participação não tanto, e não somente, à escala nacional, mas sobretudo uma participação em associação. E assim, ao contrário dos seguidores de Schumpeter, que defendem baixos níveis de participação com o objetivo de evitar a instabilidade e o conflito, os teóricos da participação entendem que os baixos níveis de participação são claramente incompatíveis com a democracia. É por este fato que só no contexto da teoria como participação encontramos a verdadeira importância da problemática da participação, agora transformada em questão central e mesmo em condição indispensável para a realização da democracia. Exige-se a extensão da democracia a outras áreas de intervenção, fase não somente em democracia política, mas trabalho em democracia social. Mais do que em democracia, fala-se em prática democrática, em exercício da democracia, ou mesmo em “democratização da democracia” (LIMA,1998:96-97).

A democracia não é algo estático, não é um estado. Ela é processual, por isso concordamos com Lima (1998) quando o autor fala em “democratização da democracia”. E, considerando que a democracia liberal no mundo globalizado sugere a necessidade de incrementar formas mais radicais de democratização é necessário enfatizar duas questões: a primeira é sobre a importância da democracia participativa e a segunda diz respeito à globalização, que apesar de ser muito debatida, mas nem sempre é compreendida, sendo importante colaborar para o seu entendimento.

A globalização, não é um fenômeno novo. Não é uma invenção dos “teóricos da direita”. Já no Manifesto Comunista, que este ano completa 160 anos, Marx e Engels discorriam sobre ela, destacando a vocação global do capitalismo. A globalização em si, não é algo maléfico e sim o seu caráter excludente. Todavia, essa globalização neoliberal não é única e já se manifestam diversas formas de resistências à mesma, principalmente através dos movimentos sociais progressistas em todo o mundo, que se organizam em forma de redes e alianças locais, nacionais e transnacionais para combater esse caráter de exclusão da maioria das populações. Há, no entanto, nessa compreensão, a existência de uma globalização alternativa, contra-hegemônica à globalização neoliberal.

Na análise de Santos (2001)

[...] Em meio a esse modelo hegemônico de democracia neoliberal, vem se firmando uma alternativa contra-hegemônica: *a democracia participativa*, que tem assumido novas dinâmicas, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração da democracia como sociabilidade real, numa perspectiva de inclusão e de resgate de cidadania como uma nova gramática social e a cultura fundada na ética democrática, igualdade, liberdade na perspectiva de participação, garantindo a justiça (SANTOS, 2001:56).

E, podemos constatar que cada vez mais, as experiências de democracia participativa difundem-se, ampliam-se em diferentes partes do planeta, encarnando-se em iniciativas locais e em contextos urbanos e rurais.

O conceito de democracia aparece na Constituição Federal de 1988 como elemento central da nova ordem constitucional. No parágrafo único do art.1º dispõe: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos da Constituição. E, é justamente aí que a democracia participativa inova ao ampliar os espaços de atuação para além de eleições de quatro em quatro anos e ao colocar na agenda política formas de combinação dialética entre a democracia representativa e democracia direta.

### 3. Redemocratização: o papel dos movimentos sociais

O processo de democratização brasileira foi campo de disputa do redesenho da sociedade brasileira. Foi o terreno da luta por uma reordenação democrática do Estado e da sociedade civil e a incorporação de novos setores sociais a uma plena cidadania política, econômica e social. Essa caminhada passou por grandes momentos históricos, como: a campanha pela anistia ampla, geral e irrestrita (1979), a vitória das oposições nas eleições para governador em 1982 em grandes estados, o movimento cívico pelas Diretas Já!, que colocou nas praças e ruas brasileiras, milhões e milhões de cidadãos.

A grande mobilização nacional em defesa da democracia manifestava o desejo de participação política da sociedade brasileira, naquela conjuntura política em que havia todo um clima por parte dos movimentos sociais, em ter um papel de destaque naquele momento histórico, participação essa, que foi abortada no período de ditadura militar.

A década de 80 tem a tendência de entrar para a história do país como a década perdida, como geralmente muitos a caracterizam. Essa avaliação é baseada na perda dos nossos índices de crescimento econômico, como também em qualidade de vida. E, em contraste com essas perdas, tivemos alguns ganhos no plano sócio-político expressados o acúmulo de forças sociais, que estavam represadas até então e passaram a se manifestar (GOHN, 2001).

É comum a avaliação de que nos anos 90 houve um declínio da participação dos movimentos sociais<sup>16</sup>, que eles perderam sua força mobilizadora e de que os mesmos até

---

<sup>16</sup> Nós os vemos como ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural, que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações, etc); até as pressões indiretas. Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais, e utilizam-se muito de novos meios de comunicação e informação, como a internet. Por isso exercitam o que Habermas denominou como o agir comunicativo. A criação e o desenvolvimento de novos saberes são produto dessa comunicabilidade (Gohn,2003:13). Para Melucci (1996), movimentos sociais é uma construção analítica e não um objeto empírico ou um fenômeno observável “Ela designa formas de ação coletiva, que invocam solidariedade, manifestam um conflito e vincula uma ruptura ou quebra nos limites de compatibilidade do sistema onde a ação tem lugar” (Melucci,1989:57).

pertenceriam ao passado. Neste cenário, Gohn (1997) destaca elementos que terão grande influência sobre a dinâmica dos movimentos sociais, principalmente os populares:

- 1- A crise econômica levou a uma diminuição dos empregos na economia formal. Milhares de pessoas passaram para a economia informal. Nela, dada a instabilidade e as incertezas, exigem-se jornadas mais longas de trabalho, o que retira parte do tempo disponível das pessoas para participarem de mobilizações.
- 2- As atividades econômicas dão suporte às atividades na economia informal, favorecendo oportunidades para a abertura de negócios que contratam mão-de-obra com custos mais reduzidos, não-afiliada a sindicatos, sem os direitos sociais etc. A produção semi-artesanal, muitas vezes na própria unidade doméstico-familiar, passa a ocorrer num cenário dominado pela fragmentação e pulverização das atividades produtivas e relações sociais em geral.
- 3- Esta economia semi-comunitária encontrará nas Organizações Não-Governamentais (ONGs) uma forma de servir de suporte como estruturas organizativas do processo de produção de algumas mercadorias.
- 4- O número de pessoas sem-teto, morando permanentemente nas ruas cresce e passaram a compor o cenário das cidades de qualquer tamanho no país. A violência cresce de forma generalizada, principalmente a violência contra crianças; os assaltos, furtos e seqüestros passam a ser uma rotina na vida de qualquer cidadão. O medo, a incerteza predominam, ainda que a economia tenha se estabilizado com a criação da nova moeda, o real
- 5- Para completar este problemático cenário, temos ainda a economia da ilegalidade, baseada no tráfico de drogas e armas, que criou uma rede paralela de recursos econômicos, não controlados pela sociedade, nem pelo Estado, além de um poder político paralelo, que atua na clandestinidade, baseada na violência e na corrupção.
- 6- A hipótese central de pesquisa da autora é que “as utopias sociais transformadoras, tão caras à sociedade enquanto fatores de motivação e de mobilização das ações sociais coletivas, mas ausentes no final do século XX, devido à queda dos muros e regimes que sustentaram algumas delas, estão sendo reconstruídas a partir de uma nova concepção de sociedade civil” (GOHN, 1997: 297-302).

Sobre esse período histórico, Gohn faz uma síntese afirmando, que

Os novos atores sociais, que emergiram na sociedade civil brasileira, após 1970, à revelia do Estado, e contra ele num primeiro momento, configuram novos espaços e formatos de participação e de relações sociais. Estes novos espaços foram construídos basicamente pelos movimentos sociais, populares ou não, nos anos 70-80; e nos anos 90 por um tipo especial de ONGs que denominamos anteriormente de cidadãs, ou seja, entidades sem fins lucrativos e que se orientam para a promoção e para o desenvolvimento de comunidades carentes a partir de relações baseadas em direitos e deveres da cidadania [...]. Os anos 90 redefiniram novamente o cenário das lutas sociais no Brasil, deslocando alguns eixos de atenção dos analistas. Os movimentos sociais populares dos anos 70-80 alteram-se substancialmente. Alguns entraram em crise interna, de militância, de mobilização, de participação cotidiana em

atividades organizadas, de credibilidade nas políticas públicas e de confiabilidade e legitimidade junto à própria população. Sem falar nas crises externas decorrentes da redefinição dos termos do conflito social entre os diferentes atores sociais e entre a sociedade civil e a sociedade política, tanto em termos nacionais, como em termos internacionais: queda do muro de Berlim, fim da União Soviética, crise das utopias, ideologias etc (GOHN,1997:303-304).

Diferente então das análises que afirmam que os movimentos sociais desapareceram nos anos 90, os fatos vêm mostrar justamente o contrário, isto é, os que foram criados ou permaneceram no cenário político tornaram-se mais qualificados. A quantidade de reuniões, assembleias, atos públicos e o próprio número de militantes foi substituída por ações qualitativamente mais estruturadas, como também mudaram suas formas de organização, de atuação (em redes nacionais, transnacionais), de bandeiras, como as centradas em questões éticas (movimento ética na política), deslocamento de reivindicações populares por questões de infra-estrutura básica ligadas ao consumo coletivo, para as relativas à sobrevivência física dos indivíduos ( GOHN,1997).

Scherer-Warren (1993) complementa a análise de Gohn ao identificar as condutas sociais (ou coletivas) da sociedade brasileira a partir de três tipos: a sociedade atomizada; as condutas da crise; e os movimentos sociais e as condutas defensivas. No primeiro ela cita um crescente processo de individualização alienada ou anômica, síndrome de uma sociedade atomizada, que pode ser entendido a partir das condições de modernização e de urbanização acelerada.

Nesse sentido, a autora entende que

... contribui para esse processo a desenfreada migração rural-urbana das últimas décadas, desorganizando as relações sociais e condutas coletivas originárias de que participavam estes indivíduos. Além disso, a segregação espacial urbana, jogando esta população para periferias cada vez mais distantes de seus locais de trabalho, juntamente com as duras lutas pela sobrevivência, não favorecem condutas coletivas de interação extra-econômica. Os diminutos momentos de lazer tendem a ser ocupados por uma posição de agente passivo diante dos meios de comunicação de massa, especialmente a televisão. Nestas condições, as novas identidades sociais não se constroem na relação face a face com o outro. Ela se constrói enquanto identidade não-interativa, de forma meramente receptiva, passiva à imagem e sujeita à dominação ideológica [...]. Portanto, as condutas interativas para a formação de identidades coletivas neste caso podem ceder à desmobilização e individualização alienante. (SCHERER-WARREN, 1993:111-113)

Em segundo lugar, se a sociedade atomizada é a expressão da desmobilização ou do imobilismo social, as condutas coletivas de crise expressam um antiovimento social e, sobre o terceiro tipo, Scherer-Warren (1993) faz uma breve análise histórica, que passa por destacar, que na década de 70 e início dos 80 os movimentos sociais viveram um período histórico nunca antes observado, de constituição de novas identidades coletivas<sup>17</sup>. Essas organizações tiveram sua relevância política durante o regime autoritário, pois se constituíam o espaço de expressão política possível para os novos atores sociais. Porém, com a redemocratização, estas organizações mostraram ter um alcance político limitado.

Neste sentido, a relação da sociedade civil organizada com o Estado é diferente nos anos 90. Não dá para fazer comparação com relação aos enfrentamentos no período militar, fase obscurantista, totalitária, de perseguições, sem liberdade de expressão e muito menos podemos compará-la com a fase conhecida como Nova República, até porque, foi durante a mesma que várias pautas dos movimentos sociais foram contempladas na Federal de 1988 e hoje a relação sociedade/Estado é uma realidade institucionalizada, onde uma nova concepção de participação foi construída unindo a democracia direta à democracia representativa.

Mostramos que há um equívoco na concepção, que hoje as formas de organização da sociedade civil estão em crise, que existe um imobilismo dos movimentos sociais. O que acontece é que as formas de organização mudaram. Os movimentos sociais passaram a atuar em formas de redes de movimento. Eles buscam articulação de atores e movimentos sociais e culturais; transnacionalidade, pluralismo organizacional e ideológico; atuação no campo cultural e político (SCHERER-WARREN,1993).

Scherer-Warren deixa três questões/guias para investigações futuras que conduzem a pensar sobre significados políticos potenciais para as redes de movimento:

1<sup>a</sup>) Considerando-se a crise das utopias totalizadoras do passado (nacionais/populares; socialistas etc), pergunta-se sobre as possibilidades das redes de movimentos através de seus

---

18 A identidade coletiva é um processo que envolve três mecanismos para sua definição/constituição: a definição cognitiva concernente a fins, meios e campo de ação; a rede de relacionamentos ativos entre atores que interagem, comunicam-se, e a influenciam uns nos outros, negociam e tomam decisões; e, finalmente, a identidade coletiva requer um certo grau de investimento emocional, no qual os indivíduos sintam-se, eles próprios, parte de uma unidade em comum (MELUCCI APUD GOHN,2003).

processos articulatórios, virem a se constituir em espaços de construção de novas utopias ou novos modos de vida coletiva.

2ª) Se o pluralismo ideológico ou organizacional presentes nestas redes de movimento sociais, a expressão da construção de um imaginário e de uma prática mais democrática e mais tolerante à diversidade social, mas não à desigualdade, produto da exploração e da discriminação.

3ª) Se a transnacionalidade das redes de movimentos são um espaço fértil à integração regional e internacional entre os povos, segundo um imaginário de paz e não-violência.

Finalmente, em que medida a atuação das redes de movimento nos campos cultural e político constituem-se em possibilidades de penetração/participação da sociedade civil na transformação da sociedade política propriamente dita. A segunda e última consideração diz respeito ao fenômeno da globalização e a nossa visão sobre ela.

#### **4. Participação e não-participação**

##### **4.1 Participação**

O filósofo alemão Habermas (apud GUTIERREZ & CATANI,1998:62), ao definir participação, permite encaminhar o debate num sentido ao mesmo tempo promissor e original. Assim, para os autores acima citados

... participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidade nos processos de formação discursiva da vontade, ou seja, participar consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo.

Bordenave (1994:12), por sua vez, indica um cuidado que se deve ter quando se busca delimitar o sentido de participação. Para ele

[...] estão a favor da participação, tanto os setores progressistas, que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores que tradicionalmente não são muito favoráveis aos avanços das forças populares. A participação oferece vantagens para ambos, pois com ela pode-se alcançar os objetivos de liberação e igualdade, como também os de manutenção de uma situação de controle de muitos, por poucos.

Ainda nos valendo de Bordenave (1994), entendemos a participação como uma necessidade humana e como um elemento central da vida política contemporânea. Ela, no entanto, sofre influência de condicionantes de diversas ordens, tais como interesses e características subjetivas dos indivíduos, interesses econômicos de grupos, questões de estrutura social e contexto histórico. Enfim, “... as condições de participação no mundo atual são essencialmente conflituosas e a participação não pode ser estudada sem a referência ao conflito social” (BORDENAVE, 1994:41). A dinâmica da participação trabalha nesta trama de elementos favoráveis, com outras desfavoráveis, que vão constituir a singularidade dos processos participativos.

A utilização do “*olhar dialético*” não se dá somente na análise dos dados. Ele está presente em todas as etapas da pesquisa. Por isso, neste trabalho, a participação é entendida como uma situação de contínua conquista que se dá no convívio coletivo num constante vir a ser, em movimento dialético de construção e reconstrução. Assim, a participação representa um espaço de conquista e poder. E como elemento de vivência do coletivo possui uma relação intrínseca com o poder político, uma vez que a política representa uma conjugação de esforços individuais e grupais dirigidos a uma finalidade comum (DALLARI, 1984).

Sá (2001) refere-se a três fatores relevantes na prática participativa: o momento em que a participação ocorre, a substância da participação e a proporção dessa participação, os quais são fundamentais para perceber o envolvimento dos atores. O autor ressalta que o conceito de participação tem um sentido plural e um caráter sedutor, retórico e manipulativo. Observa também, que existe um tipo de participação, que tem como característica a tendência de ser episódica. Seja qual for o caminho que esteja percorrendo, a participação representa um elemento de aquisição de poder.

Conforme Kosik (1976:18) evidenciou, “... a realidade pode ser mudada só porque e só na medida que nós mesmos a produzimos e na medida que saibamos que é produzida por



nós”. Tal compreensão é o fundamento da gestão democrática, que pressupõe a idéia da participação.

Segundo Paro (1992:40) “[...] a concepção de participação é fundamental na tomada de decisões, não eliminando necessariamente a participação na execução, mas também não tem esta como fim, mas sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, esta entendida como partilha do poder”. Nessa compreensão de participação, Paro (1992) dialoga com Freire (apud LIMA, 2000) ao dizer que a participação de que fala é “... uma participação do processo de decisão, um ato de ingerência”, e não a atitude de espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar.

Para uma discussão da participação, nos valeremos de Lima (2003) que a estabelece em dois planos: plano das orientações para a ação organizacional e o plano da ação organizacional. O plano das orientações para a ação organizacional é a tradução normativa e organizacional da participação, considerada como um princípio político, estabelecido por meio de uma regulamentação formal-legal. No plano das orientações para a ação organizacional, o autor aborda a participação consagrada e a participação decretada.

“A participação consagrada realiza-se no plano formal-legal através da participação decretada (organizada e decretada). A participação é decretada quando é instituída e regulamentada formalmente com a criação de dispositivos e estruturas institucionais que garantam juridicamente a participação dos atores escolares.” (LIMA,2003: 69)

Em relação à ação organizacional, o referido autor destaca que:

... a participação praticada na organização, não garantindo que esta deva estar sujeita às regras e orientações traçadas pela organização, em virtude dessas regras e orientações não serem necessariamente consensuais ou explicitadas. A participação é apresentada como valor e é vista pelos atores sociais como capital simbólico, sendo apropriada em seu caráter instrumental, tanto pelo desejo de emancipação reclamando pelos sujeitos sociais, como pelas organizações, na busca de bases de legitimação de suas políticas. (LIMA, 2003:70)

No plano da ação organizacional, Lima (1998) desenvolve a idéia de participação praticada, que será examinada segundo quatro critérios, a saber: democraticidade,

regulamentação, envolvimento e orientação, onde serão apresentados vários tipos de participação.

#### a) Democraticidade

A participação é considerada um instrumento privilegiado de realização prática da democracia, apresentando as formas de intervenção previstas para os atores participantes como participação direta e participação indireta.

A participação direta é a concepção mais antiga de democracia cujas origens estão na Grécia. Na participação direta, os indivíduos interferem diretamente no processo decisório, pelo exercício do voto, dispensando a mediação e a representação, conferindo maior autonomia aos sujeitos, configurando a forma de democracia participativa.

A participação indireta é uma forma de participação mediatizada, realizada por meio de representantes eleitos diretamente por todos os membros da organização ou por certos setores desta, podendo ocorrer através da nomeação ou do concurso, ou pela combinação desses diferentes processos de designação (eleição-nomeação-concurso), dentre outros, com essa finalidade. Os sujeitos ficam limitados a escolher os seus representantes através do voto, quando no processo couber a eleição para a designação dos representantes, sendo delegada a estes a intervenção no processo decisório. A representação expressa uma participação indireta, efetiva, através de uma democracia representativa.

#### b) Regulamentação

Pode-se destacar que

... nas organizações formais, a participação é, geralmente, uma participação organizada que carece de regulamentação. A existência de regras de participação constitui de resto, não só um requisito organizacional, justificável em termos operativos, mas também uma base de legitimação importante, um recurso e uma salvaguarda de que os atores particularmente

podem lançar mão para reivindicar, ou simplesmente para assumir, determinadas formas de intervenção” (LIMA, 2003:74).

Nesse contexto, o autor propõe as formas de participação formal, participação não-formal e participação informal.

A participação formal está relacionada com um conjunto de regras formais legais, previstas num documento com a força legal ou hierárquica. A participação é realizada por meio de regras formais que prevêm a forma em que esta é realizada, impondo orientações e limitações para sua realização, impedindo formalmente outras. *É uma forma de participação decretada.*

A participação não-formal é realizada por um conjunto de regras menos estruturadas formalmente, construídas no âmbito da organização, geralmente por pequenos grupos, cujas orientações são informais, localizadas à margem de estatutos e regulamentos. Os atores participam, elegendo interesses e objetivos específicos, não definidos formalmente.

A participação informal para Lima (2003:76), portanto, “... trata-se de uma participação que, pelo menos, acrescenta algo à participação formal à participação não - formal, podendo ser orientada em diversos sentidos”.

### c) Envolvimento

Quanto ao envolvimento dos atores na organização em termos de mobilização e engajamento, a participação pode ser classificada em: participação ativa, participação passiva e participação reservada.

É importante destacar que a participação ativa está relacionada com o elevado envolvimento dos atores sociais em torno de autonomia e de sua capacidade de mobilização e de ação. É caracterizada pela atuação explícita e organização dos sujeitos.

Já a participação passiva está relacionada

... com atitudes e comportamentos de desinteresses dos atores referentes à sua participação, caracterizada por alta alienação e baixo envolvimento na ação, não exercendo sua autonomia para promover a emancipação individual e coletiva, limitando-se ao cumprimento das normas contidas em um contrato de trabalho”(LIMA, 2003:78).

As pessoas são, normalmente, descrentes com as possibilidades efetivas da mudança. A participação reservada está localizada entre a participação ativa e a participação passiva, não rejeitando totalmente as possibilidades na participação ativa, tomando uma posição de expectador, procurando sempre não correr riscos. Normalmente, sua participação, quando ocorre, procura atender primeiramente suas conveniências pessoais, aproximando-se de uma participação calculista.

#### d) Orientação

Ao refletirmos acerca da orientação da participação, podemos compreendê-la, nas organizações, como algo relativo aos objetivos traçados em torno do consenso ou do conflito, ela pode ser convergente ou divergente.

A esse respeito Lima (2003:79) assevera que

A participação convergente é um tipo de participação que está voltada para o consenso, seguindo objetivos definidos na organização, podendo chegar a alto envolvimento dos atores na ação. A participação divergente está relacionada com a oposição aos objetivos formais traçados na organização, podendo assumir uma postura de contestação ou boicote às possíveis mudanças buscadas na organização.

Pelo estudo da participação praticada surge, então, a possibilidade da existência de uma situação de aparente oposição ao sentido de participação: a não-participação, que possui tipologia idêntica à participação.

## 4.2 Não-Participação

É relativamente grande a produção sobre a categoria participação. É neste sentido, que como coloca Bordenave (1984:18), “... entender o que é participação talvez seja mais fácil se compreendermos o seu contrário, a não-participação”, isto é, o fenômeno da marginalidade, que significa ficar de fora de alguma coisa, às margens de um processo, sem nele intervir. Na mesma linha de raciocínio Foucault (1995) propõe que uma forma de entender melhor a participação é compreender a marginalização, a não-intervenção. A marginalização pode ser entendida como uma forma de não tomar parte no que diz respeito a um determinado grupo, ou seja, ficar à margem das decisões efetivamente significativas.

Alves-Pinto (1995:160) sugere que no âmbito da organização, “... todos que pertencem a ela, a todo momento, estão participando da vida da instituição, devido ao fato de assumirem a condição de atores, uma vez que planejam estratégias para atingirem objetivos”. Neste sentido, em função de ganhos ou perdas, o ator pode prever a sua forma de participar, o que não deixa de ser uma estratégia racional contribuindo de maneira decisiva para o surgimento de diversas modalidades de participação. Em outras palavras, “... quando se pensa que não se está a participar, está-se, afinal, a escolher uma modalidade específica de participação” (ibidem). Pode-se então, desta forma, compreender que a não-participação é também uma forma de participação.

Na mesma direção de Alves-Pinto, Dallari (1983) observa que os omissos, os que por motivos secundários não querem participar das decisões de interesse coletivo, sempre favorecem aos grupos que querem manter o “*status quo*”. Isso porque em toda sociedade sempre existem indivíduos egoístas e audaciosos, que procuram orientar as decisões para o sentido que mais lhes convêm. E quando muitos se acomodam e se omitem fica mais fácil conseguir esse resultado. “Ora, quando muitos se negam a participar das decisões é inevitável que a tarefa de decidir fique nas mãos da minoria, ou seja, a omissão de muitos impede que se tenha um sistema democrático. Aquele que por sua vontade não participar de uma decisão é tão responsável como aquele que decidiu” (DALLARI, 1983:24).

Analisando os motivos da recusa de algumas pessoas em exercerem o seu direito de participação política, Dallari (1983) observa que eles acham que essa é uma questão para “políticos”, que lhes interessam somente assuntos particulares. Na avaliação do autor, essa prática caracteriza uma alienação, até porque não existe a possibilidade de fazer completa separação entre os assuntos particulares e os de interesse público. E “... assim sendo, a participação não depende de se desejar ou não, pois mesmo aqueles que não tomam qualquer atitude são utilizados pelos grupos mais ativos, visto que o silêncio e a passividade são interpretados como sinais de concordância com as decisões do grupo dominante” (DALLARI, 1983:34).

Dallari dialoga com Freire (1987), ao fazer uma crítica à não-participação silenciosa e alienante e também às formas de participação passiva, subordinada ou meramente instrumental. Em outros termos, Bobbio (2000:69) observa que a participação multidirecional tem o seu reverso da medalha que é a apatia política. O custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é, com frequência, a indiferença de muitos. “Nada corrói mais o espírito do cidadão participante, que o indiferentismo dos que cultivam o seu particular”.

Lima (1998) agrega reflexões às falas de Alves-Pinto e Dallari colocando que o fenômeno da não-participação pode assumir diferentes formas e significados. Ele entende, que participação e não participação são extremos de um *continuum*, que por se encontrarem em posições opostas deixam de poder coexistir num dado contexto. Até aí ele concorda com os dois autores, que um elevado grau de participação de um grupo social é realizado à custa da não-participação de outros, porém observa que participar e não participar podem exigir a mesma coragem ou a mesma orientação conservadora. Tais sentidos são sempre conferidos através da eleição de certos valores e será em função desses valores que ambos os termos poderão ser apreciados.

[...] Assim, deste ponto de vista não faz sentido afirmar, que alguém participa não participando, pois trata-se de associar dois termos que, entre si, operam uma ruptura, apontando cada um deles um diferente quadro de valores e orientações. Participa-se num projeto não participando noutro e, desta forma se remete o problema da participação para pelo menos, dois quadros, dois projetos ou duas constelações de valores. Enquanto extremos de um mesmo continuum, participação e não-participação constituem dois termos contraditórios, que se excluem mutuamente, sempre que tomados por referência a uma determinada estrutura de poder. A distância que os separa é, de um ponto de vista teórico, preenchida por diferentes formas e modalidades que se aproximam mais de um e se afastam mais do outro [...] (LIMA,1988:182).

Autores como Paro (2000), por exemplo, se refere à não-participação como uma categoria que se faz presente e impede que a participação na escola se exerça em um contexto verdadeiramente democrático. Na visão dele, a não-participação pode ser representada por impedimentos à participação. Entre as formas de impedimento, ele aponta, principalmente, o centralismo da gestão com ausência de canais apropriados para facilitar a participação de alunos, de funcionários da escola, de pais e de outros segmentos da comunidade. Paro sugere que, além das condicionantes do ambiente da unidade escolar e das condições de vida e de trabalho, existem três outros fatores que também concorrem para a não-participação escolar: o fechamento a qualquer tipo de participação por parte da escola; o constrangimento dos pais, no que tange ao relacionamento com pessoas da camada considerada “superior” à sua; e o receio de que os filhos possam sofrer represálias, no caso de qualquer interferência de sua parte.

Na mesma linha de raciocínio de Paro (2000), Lima (2003) também identifica diferentes formas de não-participação, citando entre elas, a *voluntária*, que corresponde a uma opção dos atores de não participar; a *induzida*, quando fatores condicionantes como a falta de material e problemas estruturais influenciam ou impedem a forma de atuar; a *omissão*, por esquecimento ou interesse, e a *decretada* imposta ou forçada, de modo geral a mais freqüente das formas de não-participação.

A não-participação, que para Lima (2003) é uma categoria que pode concentrar diferentes interpretações e sua tipologia, poderá seguir um esquema idêntico ao estudo da participação. Dessa forma, Lima (2003: 89) afirma que

Embora se possa afirmar que a consagração normativa da não-participação é mais rara, até pelo fato dos textos jurídicos empregarem predominantemente um discurso afirmativo é possível, pelo menos admitir uma não-participação consagrada por omissão, como por exemplo, não nomeando, ou não prevendo a participação de certos atores, ou consagrando modalidades de participação que, ao carecerem de regulamentação posterior para sua realização, podem vir a afastar certos atores, contrariando, deste modo, um princípio geral antes anunciado.

A não-participação decretada é, pois, mais freqüente, mesmo nos casos em que a participação é consagrada como princípio de realização da democracia. Não só nos casos em que prevê e regulamenta a participação de certos atores, em certas áreas de intervenção, não

nomeando outros e não permitindo certos tipos de participação em outras áreas, mas também por referência expressa àqueles a quem está vedada a capacidade de participar. Nesse sentido, nos cargos sujeitos à eleição, a existência de impedimentos formalmente estabelecidos para o seu acesso pode, em certas circunstâncias, representar uma forma de não-participação imposta ou forçada (LIMA, 2003).

Outras formas de não-participação decretada são freqüentemente estabelecidas quando, perante uma situação de participação decretada, se estabelecem exceções ou se indicam casos particulares em que tal participação não é permitida, como acontece, com os representantes dos alunos nos conselhos de turma, que têm sua participação garantida, mas impedida quando aquele órgão se reúne para tratar de assuntos relativos a exames e a avaliações em final de período letivo, considerados confidenciais (LIMA, 2003).

Considerando o plano de ação organizacional, poder-se-á falar de não-participação praticada, situação caracterizada pela atualização, entre outras, de algumas regras acima referidas ou da sua combinação. E, assim, a não-participação praticada pode teoricamente ser imposta ou forçada, tomando por referência predominantemente orientações externas e/ou internas; pode ser uma não-participação induzida, numa situação organizacional em que mesmo que a participação esteja decretada, os arranjos organizacionais concretos, as práticas participativas previstas, as condições, os recursos e as possibilidades reais de participação podem conduzir a situações objetivas e subjetivas convidativas e facilitadoras da não-participação; ou pode, ainda, ser atualizada predominantemente na base de orientações meramente individuais ou de opções estratégicas de grupos e subgrupos, sem que se descortine elementos concretos de imposição ou de indução da não-participação, a que Lima (2003) chama de não-participação voluntária.

A não-participação mantém, por vezes, o que Lima (2003:88-89) chama de

... traços comuns com a participação passiva (desinteresse, alheamento, falta de informação, alienação de responsabilidades, etc.), mas que tais traços são agora exagerados num quadro que rompe já com a idéia e com a prática da participação, rejeitando o envolvimento dos processos de decisão, recusando a eleição de representantes, não ensaiando formas alternativas de participação.



Para este autor, a não-participação se caracteriza por limitar, formalmente e com sutileza a chance de participação dos atores. É uma orientação oposta à participação a qual tem grandes possibilidades de ocorrer nas organizações, tanto por parte das orientações elaboradas para a ação organizacional, quanto pelas próprias ações organizacionais e ainda do ponto de vista das práticas é um fenômeno que ostenta uma assinalável proximidade com a participação passiva, o que torna difícil a distinção entre uma e outra.

Sá (2001) aborda também outro aspecto da não-participação, ao compreendê-la como um processo que pode ser gerado por divergências de opiniões. De acordo com o autor, há dois grandes grupos de não-participação, a saber:

1. Os que deliberadamente decidem não participar por vários motivos. Desta forma mantém uma relação estreita com a escola, ou seja, o mínimo indispensável. É o que Vicent (apud Sá, 2001) denomina de “não participantes ativos”. Já os não participantes passivos, compreendem aqueles que mantêm um relacionamento infrequente com a escola, independentemente da sua vontade.
2. Os que não participam, por fatores circunstanciais, mantêm-se distantes desse processo devido à multiplicidade de compromissos assumidos, problemas financeiros e emocionais, dificuldades quanto ao entendimento do código lingüístico mobilizado na escola, etc.

A participação, como visto, é um conceito bastante plural, contraditório e objeto de diferentes percepções. É hoje um termo presente nos discursos políticos e pedagógicos e sua utilização, neste trabalho, terá um enfoque dialético, onde a não-participação surge como uma categoria perceptível. Isto é, no movimento do real, ao se analisar a participação de um dado grupo, em uma prática social, pode-se perceber uma contradição que identifica o seu contrário: a não-participação.

Nesta investigação quando estudamos a questão da participação estamos ligando-a diretamente ao nosso objetivo geral, que passa pela participação da comunidade local na

gestão escolar de duas escolas públicas da Rede de Ensino do Distrito Federal e a estrutura colegiada dessa partilha de poder está juridicamente ligada aos conselhos escolares.

## **5. Conclusão**

Neste capítulo identificamos e analisamos várias concepções de democracia e o seu imbricamento com a participação. Indicamos a necessidade em se ter o cuidado com a utilização de discursos democráticos, que trazem posições antagônicas de sociedade. Até porque, todo mundo hoje se apresenta como “democrático”.

Concluimos que na relação entre a sociedade civil e o Estado, por meio da democratização da educação, passa necessariamente pela democratização da sociedade como um todo, constituindo-se em um movimento dialético.

Destacamos que o liberalismo historicamente foi divorciado da democracia e que somente a partir da primeira experiência socialista no mundo ele resolveu adotar positivamente a questão da democracia. E que o neoliberalismo como teoria e ideologia nasceu combatendo na década de 40 o ideário do Estado de Bem-Estar e as posições keinesianas. No entanto, as teses neoliberais têm início no contexto da crise do capitalismo avançado e do colapso do socialismo real. E, até os dias atuais, ele se apóia na idéia de fim da história.

Fizemos um parâmetro entre os dois modelos de democracia. O primeiro foi a teoria de democracia elitista, que ideologicamente é pensado como forma de se contrapor aos esquemas mais participativos, que “poderiam colocar em risco a estabilidade do sistema”. E, o segundo, a teoria de democracia participativa, que afirmamos ser nossa posição teórica, citando seus aspectos positivos, como sua prática educativa das massas e a combinação dialética entre democracia representativa e democracia direta, ampliando os espaços para além da participação em eleições periódicas.

Analizamos neste capítulo o fenômeno da globalização e as várias imagens que o pensamento social tem construído sobre a mesma. Apontamos que a globalização não é nova e que Marx já falava nela a 160 anos atrás, via Manifesto Comunista de 1848, escrito por ele e Engels. Mostramos que a globalização não necessariamente é maléfica, excludente e que a democracia participativa é uma contra-parte no processo de contra-hegemonia a essa globalização, que deixa de fora de seus benefícios a ampla maioria dos povos. A democracia participativa pode também se constituir em um dos mecanismos de resolução de conflitos e ser uma nova ponte entre o Estado minimizado e a sociedade.

Discutimos, neste capítulo, a redemocratização brasileira e o papel dos movimentos sociais nesse período histórico. Fizemos uma discussão sobre o apogeu e crise nos processos de organização da sociedade civil, apontando que o quadro não é desolador, como se tem desenhado e que existem novas formas de organização dos movimentos sociais, demonstrando que, na verdade, o que está superado é um determinado tipo de militância.

Mostramos algumas avaliações que afirmam que os movimentos sociais tiveram relevância política durante o regime autoritário, pois era o espaço de expressão política possível para os novos atores sociais. Apesar de autores identificarem que com a abertura política dos anos 80 estes movimentos mostraram ter um alcance limitado, discordamos dessa posição. Enfim, deixamos claro que a redemocratização brasileira refletiu diretamente na democratização da sociedade e, por consequência, na democratização da educação.

No entendimento de que temos que o conceito de participação está intimamente ligado ao de democracia, analisamos as concepções de participação e não-participação neste mesmo capítulo. Endossamos a idéia de que participação é uma palavra-chave onipresente nos discursos políticos, normativos e pedagógicos. Tomamos emprestado de Lima (1998), um quadro teórico e uma tipologia para participação que assumiu a defesa da participação enquanto valor que, à luz da democracia participativa, serviu de base para o estudo da participação nas escolas investigadas.

Concebemos a democracia como via para uma sociedade mais avançada, justa, fraterna e solidária, não só como passagem para essa sociedade, mas também como caminho de seu desenvolvimento. Ela é muito mais que um terreno favorável à luta da classe subalterna: é a base de afirmação da cidadania. Entendemos que numa democracia a

hegemonia estará colocada permanentemente em disputa. E, nesse projeto, envolve a combinação dialética de democracia direta e representativa, com perspectivas de reformas orientadas para uma sociedade mais humana. A democracia só se mantém e se amplia sustentada política e socialmente por uma cultura democrática fortemente enraizada na sociedade. E nem haverá cultura democrática, sem democracia política.

A democracia no mundo contemporâneo constitui-se num valor universal, ao forjar o processo através dos quais as sociedades modernas conquistam a possibilidade de passar a assumir a responsabilidade pela própria ordem. Ela pode e deve abraçar todas as esferas do poder que normatizam as relações sociais. Não existe setor que, por princípio, possa ser excluído das regras democráticas e, como processo, é inseparável do conflito. Fundada numa pluralidade de razões, onde é central o direito mínimo de cada um influir na decisão dos amplos processos sociais, a democracia tem no conflito e na convivência, no consenso e no dissenso, conceitos que não podem ser autônomos, posto que são interligados. Como construção histórica, a democracia só pode permanecer e prosseguir, no caso da sociedade contemporânea ultrapassar o liberalismo que sempre portou uma visão elitista, excludente e estática da democracia e negou a visão aberta à integração social e política.

## CAPÍTULO II

### DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO , GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR E CONSELHO ESCOLAR

#### 1. Introdução

No capítulo II analisaremos a relação entre a redemocratização brasileira e a democratização da educação e esta com a gestão democrática escolar. Mostraremos o diálogo entre Gracindo (2005) e Antunes (2005) sobre a idéia de democratização da educação.

O capítulo II fará uma incursão na legislação educacional sobre os princípios de Gestão Democrática do Ensino Público no contexto da Constituição Federal de 88, na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional de 96 e no Plano Nacional de Educação de 2001.

Faremos também, uma análise etimológica sobre o termo gestão realizada por Cury (2002) e sem entrar numa visão histórica sobre a origem das expressões gestão e administração escolar, o capítulo abordará a concepção de Gracindo e Kenski(1999) sobre à mesma.

Serão discutidas várias concepções, interpretações sobre gestão escolar democrática e como o Estado pode contribuir para a democratização da educação, assim como as formas dos conselhos constituírem-se em mecanismos privilegiados para a sua realização.

O capítulo II analisará etimologicamente e historicamente os conselhos. Incluirá concepções, funções e competências dos conselhos escolares e fará a discussão de como os mecanismos legais, possibilitam a implantação de políticas públicas básicas descentralizadas, com participação, controle e gestão das comunidades. E, que isto é resultado das lutas democráticas, que se expressaram nos pactos firmados por meio da Constituição brasileira e

de suas leis complementares, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.

Considerando que a presente pesquisa tem foco principal na categoria participação, este capítulo apresenta panorama das principais questões que estão sendo discutidas no campo da participação, gestão, conselhos e a atuação dos atores da comunidade escolar nesse processo. Sobre esse aspecto são examinados quatro títulos referentes a esses assuntos, a partir de dissertações produzidas na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. A importância da análise do conjunto dessas obras situa-se na forma correlata com que se apresentam face ao objeto da nossa investigação.

## **2. Democratização da educação**

Na primeira metade da década de 1980 no caminhar rumo à redemocratização da sociedade brasileira, cresce junto sociedade civil a idéia-força que, para democratizar a sociedade, passa necessariamente pela democratização da educação e esta pela gestão democrática escolar.

A redemocratização do país culminou com a instalação do Congresso Nacional Constituinte, que resultou na Constituição Federal de 1988 e esta assegurou um conjunto de instrumentos legais afirmando a necessidade de se praticar, além da democracia representativa, a democracia participativa, por meio de mecanismos institucionais, como por exemplo, os conselhos escolares. Toda a sociedade civil organizada procurou contemplar suas reivindicações nas leis que iriam reger a nação a partir da nova Constituição. A Assembléia Nacional Constituinte fomentou, na sociedade civil, um amplo debate sobre temas políticos, econômicos e sociais, sendo o da educação alvo de muita polêmica. Por um lado, os defensores do ensino privado e por outro, todas as organizações vinculadas ao Fórum em Defesa da Escola Pública, que defenderam entre outras questões, a gestão democrática da escola pública, que foi incorporada ao texto constitucional. Além das questões específicas, o FNDEP abraçava assuntos mais gerais, como a democratização da sociedade.

É, portanto, no bojo da ampla luta pela redemocratização, que se formula, entre a gente, a noção de democratização da educação, compreendendo a Gestão Democrática Escolar.

Nesse processo de democratização da sociedade, a idéia de democratização da educação é uma exigência da sociedade, que se apresenta, segundo Gracindo (2005) num movimento onde esta não se limita ao acesso à escola, mas também com a delimitação de espaços para o exercício democrático. Para a autora,

... o acesso é certamente a porta inicial para o processo de democratização, mas torna-se necessário também garantir que todos que ingressam na escola tenham condições para nela permanecerem, com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com acesso e permanência de todos no processo educativo, dentro do qual o sucesso escolar é reflexo de sua qualidade. Mas, somente essas três características ainda não completam o sentido amplo da democratização da educação. Se de um lado acesso, permanência e sucesso caracterizam-se como aspectos fundamentais da democratização da educação, de outro, o modo pelo qual essa prática social é internamente desenvolvida pelos sistemas de ensino e escolas torna-se a chave mestra para o seu entendimento. Essa última faceta da democratização da educação indica a necessidade de que o processo educativo seja um espaço para um exercício democrático. E, para que isso aconteça é forjada uma nova forma de conceber a gestão da educação: uma gestão democrática (GRACINDO, 2005:1).

Para Gracindo (2005) com a participação da sociedade, a escola torna-se um instrumento importante para o desenvolvimento da democracia participativa. Ela entende a Gestão Democrática da Educação como [...]“construção coletiva da sociedade, que favorece o exercício da cidadania emancipadora, consciente e comprometida com os setores historicamente excluídos [...], que requer autonomia, participação, transparência e respeito à pluralidade”. Concordando com a autora, Antunes (2005:30) diz que

A democratização da gestão implica o acesso da população à educação, mas também a participação desta na tomada de decisões, que dizem respeito a seus interesses. Isso pressupõe distribuição do poder centralizado do Estado para as instâncias da base da pirâmide estatal onde se dá o contato direto com os cidadãos, desenvolvendo na sociedade os mecanismos necessários para levar o Estado, a cada vez mais, agir de acordo com os interesses dos cidadãos e cidadãs. Daí a importância dos Conselhos Escolares e de outras tantas iniciativas que criam espaços para a vivência da participação e da democracia na escola.

No discurso pedagógico, quando se fala em democratização da educação, se tem uma tendência a reduzi-la à democratização do acesso, continuidade, na perspectiva de universalização do ensino para toda população, bem como o debate sobre o sucesso, que é reflexo da qualidade do ensino prestado. No entanto, Gracindo (2005) nos adverte sobre a necessidade da complementação da democratização da educação, com a Gestão Democrática Escolar, que está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiam processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos nesse campo, no que se refere aos sistemas, de um modo geral, e nas unidades de ensino (LUCE E MEDEIROS,2005).

Algumas características da democratização da educação são em muitas ocasiões as bandeiras, que deram origem e sustentação à luta pela Gestão Democrática Escolar. Porém, o que é determinante na gestão democrática da escola é que a comunidade escolar e local sejam os seus gestores e não apenas fiscalizadores, ou ainda, que não sejam meros receptores dos serviços educacionais prestados.

### **3. Gestão democrática escolar: origens e níveis**

Entre os princípios que devem nortear a educação escolar, tanto os contidos na nossa Carta Magna<sup>18</sup>, em seu artigo 206, quanto os assumidos no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conhecida como LDB, Lei de nº. 9.394/96, promulgada em 20 de dezembro e publicada no Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1996, consta explicitamente, o princípio da *Gestão Democrática do Ensino Público*, na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino, apesar de não estabelecerem os limites dessa democratização. Outra observação relacionada com a Constituição Federal de 1988, e que não pode passar despercebida é que mesmo com toda pressão do campo progressista ligado à educação, não houve êxito em contemplar o preceito constitucional da gestão democrática de forma universal para todos os níveis de ensino e modalidades, deixando inclusive o setor

---

18 Constituição Federal de 1988



privado de fora desse processo, reforçando o caráter mercadológico e autoritário muitas vezes encontrado nessas entidades.

A gestão da educação refere-se às ações desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seja ela realizada no seu âmbito específico de atuação, seja em termos de responsabilidades compartilhadas. A gestão escolar, por sua vez, está situada no campo da unidade de ensino e diz respeito aos assuntos que estão sob sua esfera de abrangência. Fazendo um parâmetro entre a gestão da educação e a gestão escolar, podemos afirmar que é legítimo dizer, que a primeira está localizada na esfera macro e a segunda na esfera micro. Essa divisão tem uma função mais didática, porque na prática existe uma relação dialética entre as três dimensões da gestão: gestão da educação; gestão escolar e gestão democrática.

Na compreensão de Gadotti (2004:35) existem no mínimo duas razões, que justificam a implantação de um processo de gestão democrática na escola pública:

1ª) A escola deve formar para a cidadania e, para isso, ela deve dar o exemplo. A gestão democrática da escola é um passo importante no aprendizado da democracia. A escola não tem um fim em si mesma. Ela está a serviço da comunidade. Nisso, a gestão democrática da escola está prestando um serviço também a comunidade que a mantém.

2ª) A gestão da escola pode melhorar o que é específico da escola, isto é, o seu ensino. A participação na gestão da escola proporcionará um melhor conhecimento do funcionamento da escola e de todos os seus atores [...].

Gadotti (2004) compreende que a gestão democrática deve estar impregnada por uma certa atmosfera que se respira na escola. Ele enumera várias atividades que caracterizam esse clima, da qual destacamos a questão da circulação de informações e a capacitação dos recursos humanos. Para ele, gestão democrática é atitude e método. A primeira é necessária, mas não suficiente. “Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício de democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho” (GADOTTI, 2004:36).

Cury (2002:164-165) colabora para a reflexão sobre gestão democrática ao analisar etimologicamente a expressão gestão. É importante dizer que, para o autor, o termo

“gestão” provém do verbo latino *gero*, *gessi*, *gestum*, *gerere*, e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, gerar. Trata-se de algo que implica uma ação do sujeito na construção de algo novo. Isto pode ser visto em um dos substantivos derivado deste verbo.

Trata-se de *gestatio*, ou seja, gestação, isto é, o ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Ora, o termo gestão tem sua raiz etimológica *ger*, que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provêm os termos *genitora*, *genitor*, *germem*. A gestão, neste sentido, é, por analogia, uma geração similar à aquela pela qual a mulher se faz mãe ao dar a luz a uma pessoa humana.

Tal como diz o autor (2002), a gestão é em si mesma democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo. Assim, no entendimento de Cury (2002:165)

... a gestão democrática da educação é ao mesmo tempo transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. [...] a gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada, mas por implicar tantas unidades escolares, como sistemas de ensino, a gestão vai além do estabelecimento e se coloca como um desafio de novas relações democráticas de poder entre o Estado, o Sistema Educacional e os Agentes de Ensino.

Segundo Sander (1984), independentemente da origem etimológica e de distintas aproximações conceituais e praxiológicas, a gestão da educação está hoje instalada no Brasil como um conceito compreensivo que diz respeito ao pensar e ao fazer a educação em sua totalidade, visando o cumprimento de sua missão política e cultural e a consecução de seus objetivos pedagógicos. Neste sentido, a gestão da educação abarca, desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas educacionais e instituições escolares, até a execução e a administração dos recursos financeiros materiais e tecnológicos.

Gracindo & Kensky (1999) acrescentam ainda que o termo gestão da educação pode ter sido uma designação, com forte dimensão política, incrementada nos últimos anos como reação ao descompromisso e neutralidade com que a administração da educação se desenvolveu no Brasil, nos anos de 1970.

Os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de “gerência”, numa conotação neo-tecnicista e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a “nova” alternativa para o processo político – administrativo da educação. (GRACINDO; KENSKI, 1999: 165).

A palavra gestão geralmente vem acompanhada de outras expressões, tais como: gestão da educação, gestão da escola, gestão escolar, gestão de sistemas e é importante entender esses conceitos para a utilização nas escolas e em trabalhos acadêmicos. Neste sentido, para esse estudo é necessário a compreensão primeiramente do conceito de gestão de sistema educacional, “que implica ordenamento normativo e jurídico e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns” (NAVARROS,2004). E, em segundo lugar da definição do que vem a ser gestão da escola pública.

A respeito do assunto, Silva (2004:74) contribui ao dizer que

[...] gestão da escola pública refere-se a uma maneira de organizar o funcionamento de escola pública, quanto aos aspectos políticos, administrativos financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar a comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, idéias e sonhos num processo de apreender, inventar, criar, dialogar, construir e ensinar.

Numa síntese feita por Vieira (2006:145)

A gestão educacional refere-se a um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino ou de outras ações que desenvolvem no âmbito específico de sua atuação. A gestão escolar, por sua vez, como a própria expressão sugere, situa-se no âmbito da escola e diz respeito a tarefas que estão sob sua esfera de abrangência. Neste sentido, pode-se dizer que a política educacional está para a gestão educacional, como a proposta pedagógica está para a gestão escolar. Assim é lícito afirmar que a gestão educacional situa-se na esfera *macro*, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera *micro*.

A gestão democrática tem sido bastante investigada na área educacional. Ela é objeto de inúmeros debates, reflexões e interpretações muitas vezes contraditórias.

A compreensão de Mendonça (2000) sobre a gestão democrática do ensino público

pressupõe a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. Até mesmo, a participação da comunidade externa, ou seja, aquela que não está diretamente envolvida na escola como usuária, mas a ela ligada pela proximidade geográfica ou pela sua condição de mantenedora”. [...] a “escola pública brasileira tem sido mais estatal e governamental do que verdadeiramente pública. Por isso, um dos principais desafios da gestão

democrática é o de “publicizar” a escola estatal, tornando-a verdadeiramente pública pela incorporação daquele segmento que a sustenta” (MENDONÇA, 2000:159).

Do ponto de vista de Gracindo (2005:1),

a gestão democrática pode ser considerada como meio pelo qual todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição dos rumos que a escola deve imprimir à educação e da maneira de implementar essas decisões, num processo contínuo de avaliação de suas ações.

Assim, a gestão democrática da educação “... trabalha com atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso” (BORDIGNON & GRACINDO, 2001:12), indo além das ações voltadas para a ampliação do atendimento escolar e configurando-se, segundo os mesmos autores, numa postura que, assumida pelos dirigentes educacionais e pelos diversos sujeitos que participam do processo educativo, “inaugura o sentido democrático dessa prática social”.

De acordo com Gracindo (2005), a gestão democrática das escolas públicas é uma experiência relativamente nova na prática social da educação. No plano formal, ela emerge com a Constituição Brasileira de 1988, consagrando-a como princípio adquirindo um caráter de ineditismo com relação às constituições anteriores e é ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e no Plano Nacional de Educação (2001).

A autora citada destaca que

... para a concretização do Estatuto da Gestão Democrática, estabelecido em lei, exige-se entre outras coisas, a criação de espaços propícios para que novas relações entre diversos segmentos escolares possam acontecer. Neste sentido o Conselho Escolar surge como um desses espaços que, juntamente com o Conselho de Classe, o Grêmio Estudantil e Associação de Pais e Mestres, desempenham um papel importante na prática democrática (GRACINDO, 2005:1).

Fazendo uma avaliação e ao mesmo tempo dando resposta à questão de como o Estado pode contribuir para a gestão democrática, Antunes (2005:31) coloca que

Um dos caminhos é superar o elenco de medidas pontuais, isoladas, no sentido de favorecer o exercício da democracia no dia-a-dia da escola. A gestão democrática não se constrói, reservando, ao longo do ano letivo, um dia específico para o exercício da participação. Muitas campanhas estimulam o “dia da cidadania”, o “dia da família na escola”, mas acabado o dia, não dão continuidade às ações. A democracia não é incorporada no cotidiano da escola por meio de ações isoladas. Ela precisa estar presente no currículo da escola, na participação da comunidade na elaboração do projeto político-pedagógico, no dia-a-dia da sala de aula, na relação que o professor estabelece com o aluno, na escolha dos conteúdos, na relação da merendeira com os alunos, na relação da direção com a comunidade, na forma como a escola lida com as diferenças, na forma como lida com os conflitos etc. É necessário um trabalho permanente para desmontar as bases do poder autoritário, das relações de desrespeito, do medo, do clientelismo, do patrimonialismo, da discriminação, enfim é necessário um investimento em *ações continuadas* que criem condições de materialização da democracia e da cidadania no dia-a-dia da unidade educacional.

De uma maneira global endossamos o que Antunes (2005) destaca sobre o papel do Estado nesse processo e que direta e indiretamente contribui para a participação da comunidade local nas escolas públicas

Um governo comprometido com a gestão democrática investe na formação para a participação. Para isso, garante orçamento, pois são necessários recursos para a formação dos membros do Conselho Escolar: é preciso elaborar material didático-pedagógico para esclarecer a comunidade, uma vez que as pessoas não sabem das suas atribuições, não sabem quem pode participar etc. São necessárias publicações com linguagem acessível a todos os segmentos sobre o próprio conselho de escola e sobre assuntos como democracia, participação, projeto político-pedagógico. Além disso, produzir cartazes, jornal do Conselho Escolar e outros materiais de divulgação e visibilidade das ações realizadas etc. Promover encontros, seminários, conferências para reflexão e troca de experiências (ANTUNES:2005:31).

Nesse sentido,

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas, para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber da pura experiência feita, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história [...] A escola deve ser também um centro irradiador da cultura popular, à disposição da comunidade, não para consumi-la, mas para recriá-la. A escola é também um espaço de organização política das classes populares. A escola será então um centro de debate de idéias, soluções, reflexões, onde a organização popular vai sistematizando sua própria experiência. O filho do trabalhador deve encontrar nessa escola os meios de auto-emancipação intelectual independentemente dos valores da classe dominante. A escola não é só um espaço físico. É um clima de trabalho, uma postura, um modo de ser. (FREIRE, 1991:16)

Considerando-se as experiências já vivenciadas em relação à democratização da gestão escolar, Gadotti (2004) aponta alguns pressupostos e parâmetros que ele entende que favorecem a obtenção da democratização e conseqüentemente, uma escola de melhor qualidade:

1º) *capacitar todos os segmentos*: principalmente quando se trata de uma população – que, historicamente, tem sido alijada dos processos decisórios de seu país. As experiências revelam que tanto a comunidade externa, quanto a comunidade interna à escola apresentam limites à participação. Para o efetivo exercício da gestão democrática da escola é necessário capacitar todos os segmentos [...].

2º) *Capacitar a comunidade escolar*: se desejamos que a população se incorpore à vida social, com a presença ativa e decisória, não podemos conceber a definição da política educacional e a gestão escolar com caráter centralizador e autoritário. O processo de consulta e intervenção por parte dos usuários junto aos órgãos governamentais deve ser prática constante. Neste sentido, seminários, assembléias, debates, encontros etc. devem ser promovidos para esclarecer as políticas educacionais, seja na vivência delas na prática cotidiana.

3º) *Institucionalizar a gestão democrática*: a consulta e a participação das comunidades escolares possibilitam aos governos estaduais e municipais respaldo para encaminhar ao Poder Legislativo Projetos de Lei mais consistentes que atendam às reais necessidades educacionais da população.

4º) *Lisura nos processos de definição da gestão*: para que se garanta transparência e respeito aos princípios éticos nas ações relacionadas à gestão democrática – escolha dos dirigentes escolares, implantação dos conselhos escolares e gestão da instituição educativa – todos os cuidados devem ser tomados pela comunidade escolar e pelas instituições e pessoas envolvidas nesse processo: garantir a todos acesso às informações, fixar, democraticamente, as normas e mecanismos de fiscalização, etc.

5º) *Agilização das informações e transparência nas negociações*: a descentralização implica acesso de todos os cidadãos à informação. Informação essa necessária não só no início do processo administrativo, mas durante todo o movimento de interação entre o Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. Neste sentido, as instâncias administrativas não podem prescindir de canais que possibilitem agilidade e eficiência no processo comunicativo entre elas e a população (GADOTTI, 2004:67-68).

De tudo que foi dito, pode-se perceber a importância da gestão democrática para a democratização da educação. Diante disso, faz-se necessário compreender o conselho escolar como um elemento essencial, como instrumento privilegiado de participação coletiva, tornando-se imprescindível, primeiramente, a compreensão das suas competências, funções, além das mais variadas concepções. É importante também fazer uma breve análise histórica dos conselhos, assim como analisar etimologicamente o significado do termo conselho.

#### 4. Conselhos/conselho escolar: concepções, funções e competências

Gadotti (2004) tem a avaliação que o conselho escolar é basilar na democratização da escola e para sua implementação eficaz, é importante que a participação popular dentro e fora da escola faça parte da “estratégia explícita da administração” e mais

[...] para facilitar a participação é preciso oferecer todas as condições. Costuma-se convocar a população para participar, em locais desconfortáveis ou de difícil acesso etc., sem nenhum cuidado prévio. A população precisa sentir-se respeitada, ter prazer e reconhecer a importância do exercício de seus direitos e em participar (GADOTTI,2004:48).

Cury (2001) procura explicitar o conceito de *conselho* a partir da origem etimológica do termo, acrescida da devida conotação histórica.

Conselho vem do latim – *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém, quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (CURY, 2001:47).

Nosso país vem acompanhando, de várias formas, o processo de mudanças ocorrido no mundo, sobretudo, instituindo mecanismos legais que possibilitam a implantação de políticas públicas básicas descentralizadas, com a participação, o controle e *gestão* da população. Isto é fruto das lutas democráticas que se expressam nos pactos firmados por meio da Constituição brasileira e de suas leis complementares, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei da Organização da Assistência Social (LOAS), as Normativas do Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Cidade e o Estatuto do Idoso.

É preciso, portanto, romper com modelos arcaicos de organização da administração pública, promover a integração das políticas; estruturá-las no presente pensando estrategicamente o futuro; descentralizar ações e, sobretudo incorporar a participação popular nas instâncias de decisão, controle, *gestão* e aporte de recursos humanos, materiais e de

conhecimento, necessários à construção e fortalecimento do poder da comunidade, instância primeira no exercício da cidadania.

A origem e a natureza dos conselhos é muito diversificada, se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia. Os registros históricos indicam que eles já existiam há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas Cidades – Estado do mundo greco-romano, conselhos como forma primitivas e originais de grupos sociais. É relevante observar que os conselhos precederam a organização do Estado dando origem aos atuais poderes legislativo e judiciário (BORDIGNON, 2004). Endossando a afirmação do autor, pode-se acrescentar ainda que os conselhos existem antes mesmo, inclusive, da propriedade privada e das classes sociais, eles são originários desde a pré-história.

Para o entendimento de alguns exemplos de conselhos nos tempos pré-históricos é fundamental a compreensão da palavra latina *gens*. Que Morgan (apud Engels, 2002:87) usa para designar esse

grupo de consangüíneos, procede, como a palavra grega de idêntico significado (*genos*), da raiz ariana comum *gan* (em alemão- onde, segundo a regra, o g ariano é substituído pelo k – *kan*), que significa “engendrar”. Da mesma forma, significam linhagem ou descendência as palavras *gens*, em grego; *dschanase*, sânscrito; *kuni*, em gótico (consoante a regra já referida); *kin*, no antigo escandinavo e anglo-saxão[...]. Contudo, *gens* em latim e *genos* em grego empregam-se especialmente, para designar esse grupo que se jacta de constituir uma descendência comum (do pai comum da tribo, no presente caso) e que está unido por certas instituições sociais e religiosas, formando uma comunidade particular [...].

Engels (2002) cita que Morgan, coloca como forma clássica dessa *gens* primitiva, o caso dos *iroqueses* e, em especial, a dos *senekas*:

- 1) São eleitos o sachem (dirigente em tempo de paz) e o caudilho (chefe militar) [...];
- 2) A gens pode depor, à sua vontade, o sachem e o chefe militar [...]. Também o *conselho* da tribo pode depor o sachem, mesmo contra a vontade das gens.
- 3) A gens tem um *conselho*, a assembléia democrática de seus membros adultos, homens e mulheres, todos com o mesmo direito de voto. Esse conselho elege e depõe o sachem e o chefe militar, tal como os demais “guardiães da fé”; decide o



preço do sangue ou a vingança pelo assassinato de um membro da gens; e adota os estrangeiros. Em síntese: é o poder soberano da gens.

- 4) Várias gens reunidas formam uma *fratria* e determinados assuntos eram resolvidos pelo conselho das fratrias.

Na “gens grega” a autoridade permanente era o conselho (*bulê*). *O conselho tomava a decisão final quanto a assuntos importantes*. Em Atenas no final do século VI a.C., Sólon realizou modificações na organização política da sociedade. Estabeleceu que indivíduos mais pobres podiam votar na assembleia popular- a *ekklésia*, que escolhia os magistrados (conselho composto de 500 membros) . Esse conselho elaborava as leis a serem votadas. Clístenes dando sequência às mudanças iniciadas por Sólon fez reformas mais profundas, o conselho dos 500 (*Boulé*) que era formado por cidadãos passou a ter sua composição formada através de sorteios anuais.

Apesar da forma de governo de Esparta diferir radicalmente da democracia ateniense, pode-se verificar em Esparta, a existência de conselhos, que na sua administração política era exercida dentre outros órgãos pela *Gerúsia*, que era o Conselho de anciãos, constituído pelos dois reis e mais vinte oito *esparciatas* maiores de sessenta anos. Tinha funções administrativas (supervisão), legislativas (elaboração de projetos de leis) e judiciárias (Tribunal Superior) (COTRIM, 1988).

Na Idade Média, em Portugal entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com “c”), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil Colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão. Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos, originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembleias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da Revolução dos Cravos naquele país (GONH, 2003).

Na idade moderna, após a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana, explodiu uma grande rebelião proletário-socialista, que formou um governo popular: a Comuna de Paris de 1871, *que pode ser considerada a expressão mais radical de gestão da comunidade local por meio de um Conselho* (BORDIGNON, 2004).

Segundo Leher (2004:25) “[...] na tradição operária, os conselhos são formas organizativas de participação democrática que procuram romper com a força centrífuga que tenta restringir as lutas sociais e os conflitos de classes na unidade produtiva – seja fábrica ou a propriedade rural”. Para ele, a palavra conselho também foi incorporada pelo discurso neoliberal, que a ressignificou, contribuindo para o enfraquecimento e o debilitamento da própria participação da sociedade nas esferas do Estado.

[...] “Os conselhos tem uma longa tradição no pensamento crítico e sobretudo no pensamento da esquerda. Discursar sobre conselhos significa falar em uma luta que é histórica que ganhou força no século XIX, quando os trabalhadores começaram a se organizar justamente para ter uma política de educação pública, universal, laica e gratuita, direitos trabalhistas respeitados e dignidade a exemplo da Comuna de Paris<sup>19</sup>” (LEHER, 2004:27).

Para os neoliberais, “os conselhos são formas de contenção das contradições e dos conflitos de classe, em nome da ordem estabelecida”. O tema “conselho” é central em qualquer análise estratégica do futuro, pois se refere à forma de participação da sociedade no controle social das políticas do Estado (LEHER, 2004).

A idade contemporânea é rica em experiências de conselhos operários, na forma de conselhos de fábrica. Podemos citar as experiências dos soviets nascidos em São Petersburgo em 1905 e recriada com a revolução socialista de 1917; os conselhos de fábrica na Alemanha de Rosa Luxemburgo, de 1918 até 1923.

A questão dos conselhos é um tema que por longo tempo vem sendo discutido no campo da esquerda, e particularmente pelo seu maior formulador: Karl Marx. Este pensava o conselho ou a associação como “uma forma de auto-organização da classe trabalhadora, com o objetivo de sua autodeterminação. Esses princípios estão na base da Associação Internacional dos Trabalhadores”. [...] Gramsci, também teorizou sobre a relação Estado/Conselhos: ele dizia que “para construir um Estado democrático, que representasse o ponto de vista da maioria da população italiana, ele deveria ter como base os conselhos de trabalhadores nas fábricas, nos campos etc”. Na estratégia dos conselhos, Gramsci coloca em

---

<sup>19</sup> A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871. É considerada por muitos historiadores como a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de conselhos populares (GONH, 2003).

ação uma nova prática de política, verdadeiro núcleo da futura teorização da hegemonia. [...] “A primeira revolução socialista da história da humanidade, a Revolução Russa de 1917, em seus primeiros estágios, tinha como base de organização dos trabalhadores “conselhos” chamados soviets<sup>20</sup>”. (LEHER,2004).

Tal como foi assinalado anteriormente por Leher, sobre a resignificação dos conselhos pelos neoliberais, antes também, importantes frações da burguesia lançaram mão dos conselhos no período em que o mundo presenciou a experiência do fascismo: na Itália dos anos de 1930, com Mussolini, na Alemanha com Hitler, em Portugal com Salazar, na Espanha com Franco, e na América Latina, com diversas variações de governo próximas ao campo fascista, como Getúlio Vargas na ditadura de 1937. Essas experiências implicavam construir formas de entendimento e de negociações corporativas, dentro dos próprios conselhos, de modo a impedir que conflitos, embates e lutas sociais aflorassem.

É importante dizer que a

... experiência brasileira mostra que todos os conselhos, seja no Período Imperial, na Velha República, ou após 1930, foram conselhos para amortecer os conflitos sociais. Na reforma Francisco Campos, por exemplo, não houve participação efetiva dos trabalhadores em educação: o que se fez foi chamar alguns educadores com afinidade com o projeto em curso (LEHER, 2004:30).

Em 1961 com a nova LDB, a experiência do conselho foi retomada com a criação do Conselho Federal de Educação. No período de ditadura militar, “[...] os conselhos transformaram-se, cada vez mais, em conselhos técnicos, e não em espaços para discussão efetiva da política educacional. O objetivo fundamental era converter o debate da educação em colóquio de especialistas e de técnicos ligados ao governo; cuja a pauta jamais incluiria os problemas do capitalismo dependente” (LEHER, 2004:31). Portanto, os conselhos brasileiros tiveram a importantíssima função de afastar o tema “educação” da agenda política do país.

Anísio Teixeira, no seu modo, tentou fazê-lo por meio de livros e publicações de maior circulação, mas foi principalmente Florestan Fernandes que pensou a transformação da

---

<sup>20</sup> Eram conselhos de operários, de militares e de camponeses que igualmente, tinham como horizonte político a formação de um Estado no qual a população pudesse autogovernar-se.

educação brasileira, teorizando, escrevendo e atuando como defensor de uma concepção democrática de educação, nos anos 1950 e 1960, na luta pela LDB de 1961. Já como parlamentar, em 1986, teve participação decisiva na concepção de educação que está presente na Constituição Federal de 1988 e no debate posterior relativo à Lei de Diretrizes e Bases (1990-1994).

Ao analisarmos algumas concepções de conselhos, vimos a posição da filósofa e pensadora política alemã Hannah Arendt (1965), que para ela é uma das invenções mais criativas foi a criação dos Conselhos, órgãos de ação e de participação direta de cada cidadão nos assuntos públicos do país. Estes Conselhos são uma forma de democracia direta, entes locais de participação pública. É importante destacar que Arendt vê a necessidade de uma Constituição que estabeleça o arcabouço para a participação e que dê estrutura, estabilidade e articulação às instituições participativas.

No que concerne aos conselhos organizados no âmbito escolar - os conselhos escolares - de acordo com Enguita (1989), são considerados pela legislação espanhola como autoridade máxima das escolas. Esses colegiados são compostos por representantes de todos os segmentos: professores, pais e alunos, titulares das escolas privadas, pessoal administrativo e dos serviços, *além de representantes da sociedade circundante* (grifo nosso).

Nesse sentido, caberia pensar que o Conselho Escolar teria como incumbência, "... ser a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, a partir de seus diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e gestão de seu projeto político pedagógico" (BORDIGNON, 2004:34). Dentre as diversas atribuições do Conselho Escolar, encontra-se a de dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o poderia ser feito. "Os Conselhos – é bom insistir – não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes, em nome da sociedade" (BORDIGNON, 2004:34).

O Conselho Escolar com a participação da comunidade escolar e da comunidade local é o órgão mais importante de uma escola autônoma. Ele deve deliberar sobre a organização do trabalho na escola, sobre o funcionamento e, inclusive, sobre forma de escolha da direção (NAVARRO, 2004).

De acordo com Paz (2004:20) quando se fala em conselhos é importante estar atento para três pontos: democracia, cidadania e participação. A autora entende que

... a cidadania não apenas como direitos individuais, mas a cidadania coletiva. Assim, o direito da população é ter direito de lutar por direitos. Democracia, no sentido mais amplo, está articulada à idéia da participação nas esferas públicas, ou seja, onde se decide. A participação pensada a partir dos conselhos é a idéia de podermos intervir na esfera do público.

O conselho Escolar é o órgão instituído como instrumento de gestão democrática nas escolas públicas (Lei Federal nº 9394, de 1996). Se referindo à Constituição Federal de 1988, Scheinvar; Algebale (2004:12) dizem,

... que uma das grandes conquistas foi o enfrentamento à centralização e ao autoritarismo na gestão da política pública. Fruto da mobilização do movimento social, os conselhos foram propostos como forma de gestão democrática do espaço público. Em diversas áreas, tais como saúde, educação, criança e adolescente, orçamento etc., os conselhos se propõem como uma forma de garantir um espaço orgânico para que a sociedade civil organizada faça parte, tanto no âmbito da formulação, como na execução e da fiscalização de bens e serviços públicos.

Trata-se de uma iniciativa que tem como inspiração a participação coletiva, expressa por meio social. Ou seja, a coletividade faz-se representar por seus membros, no intuito de explicitar e lutar para que seus interesses sejam contemplados, ao serem traçadas as linhas de ação política. No entanto, o processo de institucionalização dos conselhos vem ocorrendo com matizes da maior diversidade. Coexistem formas democráticas, amplamente participativas, com formas que preservam e atualizam a estrutura autoritária tradicional na política social brasileira (ibidem).

A escola está implicada nessa experiência conselhistas de forma direta e indireta. A proposta dos conselhos tem uma matriz gramsciana, a fim de construir foros nos quais as diferentes perspectivas presentes nas relações sociais tenham um espaço instituído para lutar por seus projetos e disputar os sentidos da ação pública.

De maneira esquemática, Scheinvar; Algebale (2004) destacam três atribuições dos conselhos: formulação política, execução e fiscalização. A virtude que distingue o conselho

dos mecanismos tradicionais de formular, executar e fiscalizar é a sua estrutura plural articulada com a sociedade civil.

Para Gracindo (2005:2),

... o conselho escolar, entre outros mecanismos, tem papel decisivo na gestão democrática da escola, se for utilizado como instrumento comprometido com a construção da escola cidadã. Assim, constitui-se como órgão colegiado que representa a comunidade escolar e local, atuando em sintonia com a administração da escola e definindo caminhos para tomar decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas, condizentes com as necessidades e potencialidades da escola.

Além do papel do conselho escolar Gracindo (2005:2) destaca que

... a composição, funções responsabilidades e funcionamento dos conselhos escolares devem ser estabelecidos pela própria escola, a partir de sua realidade concreta e garantindo a natureza essencialmente político-educativo do conselho escolar, que se expressa no “olhar” comprometido que desenvolve durante todo o processo educacional, com uma focalização privilegiada na aprendizagem. Sua atuação desta forma se volta para: o planejamento, a implementação e a avaliação das ações da escola. Cabe destacar que sua ação é política na medida em que estabelecem as transformações desejáveis na prática educativa escolar. E é pedagógica ao configurar e estabelecer os mecanismos necessários para que esta transformação realmente aconteça.

Na mesma discussão a respeito do papel dos conselhos escolares, Navarro et all (2004) coloca de uma maneira didática a divisão das competências dos conselhos em quatro principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

A **função deliberativa** é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instância precedentes. Só faz sentido a competência recursal quando vem revestida de poder de mudar, ou confirmar, a decisão anterior. A **função consultiva** tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho. A **função fiscal** ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de

ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de “poder de polícia”. Embora mais rara nos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais. A **função mobilizadora** é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade de educação. (NAVARRO et al 2004: 13-14).

No entanto, apesar desses conselhos serem uma conquista do movimento social, a maioria deles parece ainda ser objeto desconhecido dos segmentos da comunidade escolar e local. Por isso é de maior relevância estudar os conselhos como forma contemporânea de gestão, colocando em análise suas práticas.

Conforme nos ensina Gadotti (2006) a criação de conselhos escolares como uma medida isolada e burocrática, tende ao fracasso. Eles só são eficazes num conjunto de medidas políticas que visem à participação e à democratização das decisões que supõe:

- 1º Autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações em relação à administração pública;
- 2º Abertura de canais de participação pela administração;
- 3º Transparência administrativa, isto é, democratização das informações.

Na realidade,

“A população precisa efetivamente apropriar-se de informações para poder participar e compreender o funcionamento da administração” [...] para que os conselhos de escolas sejam implantados de maneira eficaz, é necessário que a participação popular, dentro e fora da escola, se constitua numa estratégia explícita da administração. E para a participação é preciso oferecer todas as condições e que também não adianta se for somente para legitimar decisões tomadas em gabinetes. [...] os conselhos existem para criar políticas e não para executarem essas decisões enquanto conselhos. Isso é válido também para o conselho escolar (GADOTTI, 2006:71).

Acreditamos que apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelos conselhos escolares é através desses mecanismos que a comunidade tem maiores possibilidades de conquistar seu

espaço e participar de forma mais atuante no trabalho escolar. Para Gadotti (2004) essa participação possibilita à comunidade um aprofundamento do seu grau de organização e uma melhor compreensão do Estado, influenciando de maneira mais efetiva no seu funcionamento. Em relação à escola ele diz

Ela contribui para a democratização das relações de poder no seu interior e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade do ensino. Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade todos os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ela e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida (GADOTTI,2004:16).

Antunes (1995) escreveu duas obras referente aos conselhos escolares (“Como organizar um conselho de escola” e outro como fruto de sua tese de doutorado “Aceita um Conselho”) que nos fornecem valiosas sugestões de parâmetros para a constituição dos Conselhos Escolares.

1º) *Quanto à natureza dos Conselhos Escolares*: deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora.

2º) *Quanto às atribuições fundamentais*:

- a) elaboração de seu regimento interno;
- b) elaboração, aprovação, acompanhamento e avaliação do projeto político-pedagógico;
- c) criação e garantia de mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar e local (*adendo nosso*);
- d) definição e aprovação do plano de aplicação financeira da escola;
- e) constituição de comissões especiais para o estudo de assuntos relacionados aos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros da escola;
- f) participação em outras instâncias democráticas: Conselho Regional, Municipal e Estadual da Estrutura Educacional para a definição, acompanhamento e fiscalização de políticas educacionais.



3º) *Quanto às normas de funcionamento:*

- a) O Conselho Escolar deverá reunir-se periodicamente (com reuniões mensais ou bimestrais), conforme necessidade da escola para encaminhar e dar continuidade aos trabalhos a que se propôs;
- b) A função de membro do Conselho Escolar não será remunerada;
- c) Serão válidas as deliberações do Conselho Escolar tomadas por metade mais 1 (um) dos votos dos presentes à reunião.

4º) *Quanto à composição:*

Todos os segmentos existentes na comunidade escolar deverão estar representados no Conselho Escolar, assegurada a paridade e proporcionalidade para pais e alunos e 50% para membros do magistério e servidores (*observamos que a comunidade local também tem que estar representada*).

5º) *Quanto ao processo de escolha dos membros:*

- a) A eleição dos representantes dos segmentos da comunidade escolar (*e local – grifo nosso*) que integrarão o Conselho Escolar, bem como os respectivos suplentes, realizar-se-á na unidade escolar, por votação direta, secreta e facultativa.
- b) Ninguém poderá votar mais de uma vez no mesmo estabelecimento.
- c) Os membros do Magistério e demais servidores que possuam filhos regularmente matriculados na escola poderão concorrer somente como membros do Magistério ou servidores, respectivamente.

6º) *Quanto à presidência do Conselho Escolar:*

- Qualquer membro efetivo do Conselho Escolar poderá ser eleito, desde que esteja em pleno gozo de sua capacidade civil.

7º) *Quanto aos critérios de participação:*

- a) Os representantes dos alunos a partir da 4ª série ou com mais de 10 anos terão sempre direito a voz e voto, salvo nos assuntos que, por força legal, sejam restritivos aos que estiverem no gozo da capacidade civil.
- b) Poderão participar das reuniões do Conselho Escolar, com direito a voz e não a voto, os profissionais de outras Secretarias que atendam às escolas, representantes de Entidades conveniadas, Grêmios Estudantil, membros da comunidade, Movimento Populares organizados e Entidades Sindicais.
- c) Poderão participar de reuniões do Conselho, com direito a voz e voto, todos os membros eleitos por seus pares.

8º) *Quanto ao mandato:* 1 (um) ano, com direito à recondução.

Vimos assim, que o Conselho Escolar é um coletivo, que deve ser formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar e prevê a participação da comunidade local. É através dele que todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, transformando esse coletivo não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola. As atribuições dos Conselhos Escolares, o seu funcionamento e a sua composição, dentre outros aspectos, são determinadas pelo Regimento Comum de cada rede de ensino, isso não anula que cada Conselho Escolar possa, se achar necessário elaborar o seu regimento interno, desde que em consonância com a legislação vigente e considerar as

normas dos respectivos Conselhos e Secretarias municipais e estaduais de educação (ANTUNES,2005).

Concordamos com a avaliação de Antunes (2005:18) de que

os que vêem os conselhos como ameaça percebem a força que eles podem ter para minar os instrumentos de poder autocráticos. Os que aceitam os Conselhos, mas tentam fragilizá-los pela burocratização, de um modo geral, isolam as questões intra-escolares de seu contexto histórico-social, despolitizando-as e encarando-as como meras questões administrativas [...]. Por isso, quando em cargos de direção, na maioria das vezes, como os primeiros, desenvolvem uma percepção, meramente burocrática e verticalizada das relações, assumindo condutas de subserviência para com os superiores e de despotismo para com os demais membros da comunidade escolar e extra-escolar. Transformam-se em capatazes de políticas de cuja formulação não participaram e submetem os demais a atividades que também separam concepção de execução, preocupando-se somente com o rígido sistema de controle e fiscalização e de aplicação de sanções que vão da advertência à exclusão do sistema.

Defendemos os conselhos como uma das possibilidades de democratização da gestão escolar, desde que tenham competências deliberativas e normativas. Acreditamos nas potencialidades transformadoras das decisões coletivas evitando-se a personalização nas tomadas de decisões. As dificuldades encontradas tão comuns por motivo da nossa pouca tradição democrática são superáveis, desde, é claro que haja uma participação concreta. Participação e democracia não se aprende só com teoria. A gestão democrática tendo com instrumento de sua realização o Conselho Escolar é fundamental nesse processo. Ela tem um caráter de transformação das práticas escolares na medida em que propõe gestão colegiada por meio de todos atores internos e externos à escola nas resoluções das questões pertinentes à escola. Com a gestão democrática é possível acabar com alguns mecanismos e armadilhas da dominação patrimonial na escola, que tem sua origem no Estado. Na raiz das condutas mandonistas, individualistas. Da não separação entre o público e o privado está a concepção patrimonialista do Estado a que se refere Raymundo Faoro no seu clássico “Os donos do Poder”

Patrimonial, Estado patrimonial, Monarquia Patrimonial derivam do conceito de patrimonium, cuja literal tradução poderia induzir a equívocos. Há, ao lado da propriedade da Coroa, a propriedade particular, reconhecida e asseguradas pelos príncipes. Sobre a propriedade – dos reis ou dos particulares – há uma sobrepropriedade, identificada com o território, abrangendo o comando – mal separado do domínio – sobre coisas e pessoas, sobre todas as coisas e todas as pessoas. Esta sobrepropriedade, identificando o poder com a coisa sobre a qual se exerce, leva a considerar o habitante do território com o súdito, sobre o qual paira o poder do príncipe. Resto moderno da doutrina patrimonial será discernir no direito de expropriação uma

expressão do domínio eminente, direito, atualmente indenizável, em respeito à propriedade privada. No Estado Patrimonial havia, latente, o poder de comando, direção e apropriação sobre pessoas e bens, sem que os súditos pudessem legar, no caso de inversão da propriedade ou exigência de serviços, indenizações ou compensações. No fundo – nas formas puras de patrimonialismo, formas realmente construídas – o domínio seria uma concessão do príncipe, como concessão era toda atividade econômica (FAORO, ÁPUD GADOTTI,2004:24).

Percebemos que os traços patrimonialistas herdeiros da nossa colonização estão presentes hoje em algumas culturas e são refletidos nas dificuldades de se criar uma cultura participativa, e esse é um dos motivos que é preciso concordar que desde o reconhecimento na Legislação Educacional dos princípios de Gestão Democrática Escolar do Ensino Público houve significativos avanços, mas que há ainda muito para ser feito.

No interior das unidades escolares existem diversas estruturas colegiadas, que são canais de participação importantes na busca da qualidade da educação e na qualidade de vida da comunidade local. E, para esta pesquisa, a compreensão de Conselho Escolar incorpora na sua composição, a participação de representantes da comunidade escolar e da comunidade local.

Os conselhos escolares na educação básica, concebidos pela LDB de 1996 como uma das estratégias da gestão democrática da escola pública, tem como pressuposto o exercício do poder pela participação das comunidades escolar e local (LDB, art. 14). Sua atribuição é deliberar nos casos de sua competência e recomendar os dirigentes, no que julgarem prudentes, sobre as ações à empreender e os meios a utilizar para o alcance dos fins da escola. O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola, e aí é importante ressaltar que não só a comunidade escolar, como também a comunidade local, no âmbito de sua competência, pode indicar caminhos e fazer propostas para o trabalho educativo.

Considerando, que uma das nossas propostas foi amenizar uma lacuna sobre estudos, que envolvam a comunidade local na gestão das escolas públicas e observando, que todos os segmentos da comunidade escolar estão contemplados, entendemos que é de crucial importância fazer uma análise dessas pesquisas produzidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação e Gestão da Educação Universidade de Brasília.

## 5. Pesquisas do PPGE/UnB sobre o tema

A presente pesquisa tem foco principal na categoria participação, que adquire centralidade entre os pesquisadores que se dedicam ao estudo da gestão escolar. Com isso, este estudo pretende apresentar um panorama das principais questões que estão sendo discutidas no campo da participação, gestão, comunidade e conselhos, de forma a contribuir para a reflexão sobre gestão democrática na escola pública.

O objeto desta pesquisa é a *participação* da comunidade local na gestão da escola pública no Distrito Federal. Embora a participação em educação não possa reduzir-se à gestão escolar, ela é usualmente focalizada como problema de gestão, com destaque para mecanismos tais como: conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis.

Sobre esse aspecto foram examinados títulos referentes ao tema participação e gestão da escola pública a partir de um conjunto de quatro dissertações produzidas na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Este grupo deverá fornecer imagem sugestiva sobre os modos como vem sendo abordada a temática geral e sobre os pontos nos quais se concentrou a atenção de parcela significativa delas. A relevância dessa análise, situa-se na forma correlata com que se apresentam, face ao objeto do presente estudo, que tem a intenção de preencher uma lacuna nas pesquisas, que tratam da participação na gestão escolar. Neste sentido, torna-se indispensável a análise da produção acadêmica recente produzida no âmbito do PPGE/UnB.

Na dissertação intitulada “Gestão Democrática de Educação: a posição dos docentes”, Araújo (2000) analisa o processo de implementação da gestão democrática em duas escolas públicas no Distrito Federal focalizando, especialmente, a posição dos professores como sujeitos sociais desse processo. Sempre sob a ótica do professor, a pesquisa buscou identificar, no interior das duas escolas estudadas, como se deu a operacionalização de quatro elementos constitutivos da gestão democrática: participação, autonomia, pluralismo e transparência.

Dentre as conclusões a que chegou o estudo, percebeu-se a importância da gestão democrática no sentido de permitir que fossem estabelecidas novas relações sociais entre os sujeitos da escola com objetivo que não haja por parte de nenhum segmento formas de hegemonia, nem mesmo dos docentes.

O autor destacou uma realidade bastante semelhante nas duas escolas pesquisadas: o considerável enfraquecimento dos conselhos escolares, no decorrer das duas gestões. Isso para nossa pesquisa contribui na medida em que nos permite discutir quais são as competências, atribuições, composição e formas de funcionamento dos conselhos e tentar entender os motivos desse esvaziamento. O trabalho trouxe uma contribuição teórica importante, pois identificou quatro categorias que se constituíram como elementos constitutivos de uma gestão democrática, já assinaladas anteriormente: participação, autonomia, pluralismo e transparência. Dentre estas, devemos destacar que a categoria participação é fundante para o presente estudo.

Em, a “Participação dos Pais de Alunos no Conselho Escolar: uma conquista no processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas?”, Costa (2002) buscou verificar o processo de gestão democrática no Distrito Federal, após a implantação da Lei n. 957/95, que dispõe sobre a Gestão Democrática da Escola Pública, no sentido de identificar se a referida Lei colaborou para que pais de alunos tivessem ampliadas as formas de participação da escola, nos aspectos administrativos e pedagógicos.

Dando prioridade ao enfoque dos pais, a pesquisa aprofundou a análise em quatro categorias: os sujeitos da participação, a efetividade da participação, os fatores facilitadores e dificultadores da participação e o papel do gestor eleito. Um esforço importante da autora foi evidenciar o discurso oficial da participação de pais na escola, como uma das receitas do ideário neoliberal. Foi demonstrado que a participação pretendida não ultrapassou os limites da colaboração e da transferência de responsabilidades do Estado para os pais. É interessante a verificação da autora sobre a articulação da organização dos pais de alunos com a comunidade local. Essa relação tem estreita ligação com o estudo aqui indicado, no sentido que se pretende analisar também, a ligação existente entre os segmentos escolares e a comunidade local.

A realidade pesquisada pela autora evidenciou que a participação dos pais aconteceu de forma distinta, que numa escola verificou-se a criação de mecanismos de participação: assembléias de pais, deliberações nas questões administrativas e pedagógicas, maior integração com os pais que não participavam do conselho com a escola por meio dos dias de integração com a comunidade. Duas observações que a pesquisadora faz: uma é que ela não percebeu o envolvimento dos pais com as ações propostas pelo ideário neoliberal, no seu conceito de participação da comunidade na gestão da escola e que os pais não são chamados apenas para tarefas de execução. Outra é que ela destaca que o caráter progressista da direção da escola foi um aspecto facilitador.

O tema central da pesquisa “Os Funcionários da Educação: da Constituição da Identidade à ação como co-gestores da escola”, analisada por Nascimento (2006), é a participação dos funcionários da educação nos processos de gestão na escola. O estudo apresentou a construção do processo de constituição da identidade dos funcionários da educação no Brasil, recorrendo a elementos históricos para localizar a sua origem e trajetória.

O trabalho analisou como os funcionários da educação eleitos conselheiros escolares se perceberam como sujeitos envolvidos, diretamente, na construção da gestão da escola. A pesquisa em destaque trouxe contribuições para o desvelamento da temática, das quais algumas ajudaram no entendimento do objeto da presente pesquisa, a saber, a forte ligação entre as concepções de educação, as políticas educacionais e a gestão da educação.

A pesquisa trouxe a gestão como construção democrática, identificando-a como parte da luta dos movimentos sociais, no processo de luta pela redemocratização do Brasil. Nessa perspectiva, assim como nesta pesquisa, a participação ganha centralidade.

Para o autor o estudo demonstrou que a categoria dos funcionários da educação se estabeleceu e se tornou reconhecida socialmente por meio de símbolos, linguagens, conhecimentos, fazeres e afazeres específicos e distintos, além do exercício de experiências e práticas de organização do mundo do trabalho. Todavia, ele destaca que houve pouca participação dos funcionários em educação nas questões referentes ao trabalho pedagógico e a função social da escola que ele atribui, em parte, pela ausência de políticas de governo e pela pouca sensibilidade das instituições formadoras, criando hiatos, com reflexos diretos nos graus de participação dos funcionários das escolas.

A pesquisa intitulada “A Participação dos Estudantes na Gestão das Escolas” escrita por Leles (2007) analisou a participação dos estudantes em duas escolas da Rede Oficial de Ensino do Distrito Federal. A investigação buscou verificar de que maneira se concretiza a participação dos discentes nos diversos espaços possíveis de atuação na dinâmica da escola.

Verificou-se que a dominação tradicional, na vertente patrimonialista, em maior ou menor grau, se manifesta no cotidiano da escola, interferindo nas ações dos seus diversos atores e influenciando as formas de participação dos estudantes.

Também ficou evidenciado que os estudantes possuem baixo grau de autonomia e a participação está mais no campo da execução e que essa prática não é ignorada pelos estudantes. Para a autora os estudantes demonstram que têm vontade de participar na elaboração dos projetos e que não o fazem porque a escola não é organizada para isso. A participação dos estudantes foi classificada em três grupos: a participação autônoma, a participação tutelada e a participação negada.

No caso do trabalho da Leles (2007), assinalamos que uma das escolas escolhidas para se fazer o trabalho de campo, coincidiu com uma das nossas opções e podemos constatar várias semelhanças no conteúdo das respostas dos entrevistados com relação às perguntas de entrevistas sobre as categorias participação e gestão democrática.

Como se pode perceber, as pesquisas apresentadas trouxeram contribuições importantes para este estudo. Mesmo tendo objetos diferentes, as dissertações apresentadas revelam que os sujeitos participantes das pesquisas elencadas são os mais variados possíveis: o professor, o funcionário de escola, os alunos, os pais de alunos, ou seja, os segmentos que compõem a comunidade escolar. Isto foi fundamental na definição do objeto da pesquisa proposta, já que não foi localizado nenhum estudo que coloque a comunidade local como central na temática da educação escolar e, em especial, no tocante à sua participação nos processos de gestão escolar e essa questão é a essência de nossa investigação, pois desvela a realidade por meio do empírico das escolas pesquisadas.



## 6. Conclusão

Neste capítulo analisamos que com a redemocratização brasileira cresceu, junto à sociedade civil, a idéia-força de que para democratizar a sociedade, passa-se pela democratização da educação, e que a gestão democrática escolar é o melhor instrumento para sua concretização.

O segundo capítulo mostrou, através de Gracindo (2005), que o processo de democratização ocorre basicamente por três características: primeiramente o acesso, que todos que ingressaram permaneçam (segunda característica) e obtenham sucesso escolar (terceira) como reflexo de sua qualidade. Porém, somente esses três elementos não são suficientes e não completam o sentido amplo da democratização da educação, se os mesmos não vierem acompanhados por uma nova forma de conceber a gestão da educação: uma gestão democrática, onde a participação dos atores tem que se dar também, nas decisões que dizem respeito aos seus interesses.

O capítulo desvelou, por meio de uma incursão na legislação educacional, que existem inúmeros canais a serem usados para o exercício da democracia participativa, como os mais diversos tipos de conselhos, que têm ou podem ter um papel fundamental no resultado da atividade pública, tornando-se instrumentos de avanços democráticos, ao trazer para as comunidades o poder de definir os rumos da ação para a política educacional.

Por isso é que se chegou à conclusão que é importante dinamizar a atuação dos conselhos e lutar para criá-los, onde não existam, dando-lhes a necessária legitimidade e representatividade, evitando-se a sua manipulação e também impedindo que as ações isoladas se convertam em práticas corporativas ou segmentadas.

O capítulo também refletiu sobre a exclusão da gestão democrática das escolas no ensino privado que reforçou o caráter mercadológico da educação das entidades privadas de ensino. Além do mais, a gestão democrática não foi extensiva a todas as modalidades de ensino e deixou algumas lacunas ao delegar para os sistemas de ensino a sua regulamentação, o que gerou uma série de interpretações distorcidas a respeito do que vem a ser gestão democrática.

O capítulo procurou priorizar dentre as diversas concepções de gestão democrática escolar àquelas mais relacionadas com o objeto da pesquisa, que é a participação da comunidade local na gestão escolar. Neste sentido, vale destacar o entendimento de Mendonça (2000) sobre gestão democrática, que ... “Pressupõe a participação de todos os segmentos, que compõem a comunidade escolar. Até mesmo, a participação da comunidade externa, ou seja, aquela que não está diretamente envolvida na escola como usuária, mas a ela ligada pela proximidade geográfica ou pela sua condição de mantenedora” [...].

Salientou-se a importância da criação de espaços propícios para a concretização da gestão democrática e que os conselhos surgem como um desses espaços, juntamente com outros, como o conselho de classe, o grêmio estudantil e a Associação de Pais e Mestres, onde todos desempenham um papel importante na prática democrática (GRACINDO, 2005), além de instrumentos de democracia direta, tipo assembleias gerais com todos os envolvidos no processo educativo nas escolas, como forma necessária para se adquirir uma cultura democrática.

Neste capítulo optou-se por fazer uma breve revisão histórica dos conselhos, a partir da qual se constatou sua presença em todos os períodos da História: Pré-História, História Antiga, História Medieval, História Moderna e História Contemporânea. Fato que chamou atenção foi a origem dos conselhos acontecer antes mesmo da organização do Estado (BORDIGNON, 2004) e, até mesmo antes do surgimento da propriedade privada e das classes sociais.

Foi descrito também, que a palavra conselho foi incorporada pelo discurso neoliberal, que a ressignificou contribuindo para o enfraquecimento e o debilitamento da própria participação da sociedade nas esferas do Estado.

Cabe destacar o conceito sobre conselho escolar, relacionado com o nosso objeto de investigação, no qual Bordignon revela que o conselho escolar tem como incumbência “ser a voz e o voto dos diferentes atores na escola, internos e externos, a partir de seus diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e gestão de seu projeto político-pedagógico” (Bordignon, 2004:34).

Destacou-se que a proposta do conselho escolar não elimina a tensão entre a escola e a comunidade, por isso não é interessante vê-lo como único instrumento de democratização escolar e sim, inseri-lo numa proposta democrática global. Até mesmo porque o processo de institucionalização dos conselhos vem se constituindo de diversas maneiras, desde as formas democráticas, até os “conselhos de carimbo”, que preservam a estrutura autoritária da política brasileira.

Numa síntese a respeito do papel dos conselhos escolares foi apresentada uma divisão didática das competências dos conselhos em três principais: deliberativa, fiscal e mobilizadora. E, fundamentado em Gadotti (2006), é importante reafirmar que os conselhos escolares são eficazes num conjunto de medidas políticas que visem a participação e a democratização, que supõe: a autonomia dos movimentos sociais e suas organizações em relação à administração pública; e a abertura de canais de participação pela administração e transparência administrativa, isto é, democratização das informações.

Com base na produção acadêmica desenvolvida no Programa de Pós-Graduação e Gestão da Educação da Universidade de Brasília, examinamos quatro títulos referentes ao tema participação na gestão das escolas públicas, mesmo entendendo que a questão da participação não deve ser reduzida à gestão, embora tradicionalmente seja focalizada como um problema de gestão. A relevância dessa análise situou-se na forma correlata, com que se apresentaram face ao objeto da nossa investigação e considerando que as pesquisas estudadas abordaram todos os segmentos da comunidade escolar, compreendemos que com a nossa investigação “completamos” um ciclo ao levantar a importância da comunidade local na gestão escolar.

## CAPÍTULO III

### COMUNIDADE E COMUNIDADE LOCAL

#### 1. Introdução

O presente capítulo trata mais precisamente do estudo empírico do nosso objeto de investigação. Portanto, estão elencadas e analisadas diversas concepções de comunidade, com o objetivo de compreender as relações que a escola estabelece com seu contexto social imediato, no sentido de delinear o conceito de comunidade local.

Indicamos mais detalhadamente na legislação educacional - CF de 1988, LDBEN de 1996 e no PNE de 2001 - os artigos que tratam da participação da sociedade e mais especificamente da comunidade local, na democratização do ensino público, por meio da promoção, incentivo, integração e gestão das escolas utilizando, para essas práticas, os conselhos escolares.

O capítulo faz um debate acalorado sobre os projetos, que dizem respeito à participação da comunidade local na gestão das escolas públicas, colocando duas posições antagônicas dentro do próprio campo progressista. A primeira defende que esse tipo de participação significaria a despolitização das práticas de gestão escolar e que seria uma forma de colaboração com os organismos internacionais na concepção privatista da educação. E, a segunda, advoga que a comunidade deve ter uma participação com caráter decisório e de forma mais efetiva dentro da escola, tanto na formulação, como na execução e controle dos projetos desenvolvidos nas mesmas, e que é fundamental ela adquirir uma cultura democrática para a criação de uma sociedade democrática e mais justa. Nesta pesquisa, optamos pela segunda vertente, e as motivações para tal demonstram, com certeza, não estarem alicerçadas nos mesmos pressupostos e objetivos do Banco Mundial.

Ao falarmos sobre democratização e participação, necessariamente há que se fazer a discussão sobre a globalização crescente, que não se limita à economia, pois tem reflexos em

todos os setores, inclusive na forma de gestão das escolas. Nesse contexto, o poder central perde o seu protagonismo e ganha papel de destaque o poder local, por meio da comunidade, dado o entendimento de que ela sabe, melhor que ninguém, sobre suas necessidades e como saná-las, além de ter interesse em fiscalizar aonde e como são empregados os seus impostos.

Encerrando o capítulo faz-se uma análise da participação da comunidade local na gestão das duas escolas públicas pesquisadas, conforme o quadro teórico/conceitual elaborado por Lima (1998). Na análise dos dados coletados, o estudo da participação nas escolas transita do plano das orientações, para o plano das ações considerando-se a participação praticada que Lima classificou com base em quatro critérios: 1º) Democraticidade; 2º) Regulamentação; 3º) Envolvimento e 4º) Orientação. De acordo com esses critérios são distinguidos vários tipos e graus de participação e não-participação, que tem esquema idêntico ao utilizado para a participação.

## **2. Comunidade e comunidade local: concepções**

Raymond Williams (2007), um dos principais nomes da Nova Esquerda Inglesa, desvenda o sistema de significados da sociedade moderna, ao evidenciar o modo como as palavras foram historicamente construídas. Na obra *Palavras-Chave* (um vocabulário de cultura e sociedade) composta por 131 (cento e trinta e um) verbetes, vamos concordar com o que diz no prefácio, Maria Elisa Cevasco, quando salienta que palavras-chave quebram com a visão dominante de que o significado dos termos é imutável e a-histórico. Neste sentido, vamos tomar emprestado de Williams (2007) o termo comunidade que, para o autor, pode ser a palavra calidamente persuasiva para descrever um conjunto existente ou alternativo de relações. O autor destaca que o mais importante, talvez, é que, diferentemente de todos os outros termos de organização social (Estado, nação, sociedade, etc.), ele parece jamais ser utilizado de maneira desfavorável e nunca receber nenhum termo positivo de oposição ou distinção.

A expressão comunidade está presente na língua inglesa desde o século XIV, fixando-se em uma gama de sentidos, dos quais, para esse estudo, destacam-se as pessoas de

um distrito, senso de identidade e características comuns; todos indicando grupos sociais reais.

Heller (2004) questiona se “existe contraposição real entre indivíduo e comunidade, ou trata-se de uma contraposição apenas aparente?” Para este estudo, interessa a análise sobre a relação indivíduo e sociedade que para a autora coincide com a vinculação indivíduo com a comunidade.

Quanto mais diferenciada e estruturada é uma sociedade concreta, tanto menos poder-se-á constituir ela própria em comunidade do homem [...]. O problema indivíduo-comunidade não pode se identificar com a relação entre indivíduo e o grupo, já que essa relação pode perfeitamente basear-se numa casualidade. [...] Nem todo grupo, portanto, pode ser considerado como comunidade, embora qualquer grupo possa chegar a ser comunidade [...]. Não existe entre as comunidades uma hierarquia. No caso “clássico”, o homem pertence a uma comunidade e, nos casos “não-clássicos”, pertence apenas a poucas. Quando se pertence a mais de uma comunidade, diminui o caráter de comunidade dos grupos secundários e terciários. [...] Acentuamos o caráter casual – em relação ao fato de pertencer a uma comunidade – de nossa participação em grupo. Mas esse ponto deve ainda ser esclarecido. Pois se não poderia objetar que o nascer numa determinada comunidade – na comunidade da pólis, por exemplo – é ainda menos objeto de escolha, que o fato de pertencer a essa ou aquela seção do curso. Mas é que o fato de pertencer a uma comunidade apresenta-se segundo dois modos distintos, o que empresta à *casualidade* um aspecto novo. Por outro lado, pode-se pertencer a uma determinada comunidade em conseqüência de uma *necessidade exterior*; por outro, isso pode ocorrer em conseqüência de uma *necessidade interna*, ou seja, em conseqüência de uma escolha individual (HELLER, 2004: 66,67).

Considerando que o termo “comunidade” é parte do nosso objeto de trabalho e está frequentemente sendo utilizado por nós neste estudo, é indispensável compreender as concepções de comunidade e as relações que a escola estabelece com seu contexto social imediato, para aproximar o conceito de comunidade local, que passa, necessariamente, por um debate, que não é recente, porém muito atual: a participação da comunidade local na gestão escolar é um avanço ou retrocesso?

Vale indicar, preliminarmente, que a educação é um direito legítimo inerente a todo cidadão e garantida por lei. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, estabelece que: *A educação, direito e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Aqui é importante destacarmos que não só o Estado deve promover e incentivar a educação, mas também esta deverá ocorrer com a participação da sociedade, de modo particular da família e da comunidade local.

O Art. 12 da LDB assegura que os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de se articular com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola (inciso V). Já o Art. 13 da mesma Lei, diz que os docentes incumbir-se-ão de *colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade* (inciso VI).

A LDB é mais precisa ainda, no parágrafo 2º do seu Art. 14, quando afirma que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme alguns princípios, dentre os quais, o da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Esta posição é reforçada por Paro, ao dizer que

Cada vez mais a participação da comunidade se afirma, não apenas como um direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, o que supõe enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão, que se dá no todo da sociedade” (PARO, 2000:59).

De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 87 das Disposições Transitórias da nova LDB, a União tinha o prazo de um ano a contar da sua publicação (23-11-96) para encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. Neste sentido, cabe lembrar ainda, a existência do PNE, aprovado como Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que estabelece objetivos e prioridades para orientar as políticas de educação no período de dez anos. Dentre os objetivos, destaca-se a *democratização da gestão do ensino público, salientando-se, mais uma vez, a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, bem como a descentralização da gestão educacional, com o fortalecimento da autonomia da escola e garantia da participação da sociedade na gestão da escola e da educação.*

A tramitação da LDB e do PNE no Congresso Nacional foi objeto de disputa de interesses contraditórios dos grupos sociais organizados. Apesar das restrições às propostas do

Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a Constituição Federal, LDB e o PNE são instrumentos que dão respaldo legal às políticas concretas de fortalecimento da gestão democrática das escolas públicas.

Bordignon (1993) vê a comunidade local como referência concreta dos vínculos sociais, como o espaço concreto de participação, o *locus* de exercício da cidadania.

Ao refletir sobre comunidade local e desenvolvimento sustentável, Leroy (apud DIAS, 1997) analisa a comunidade em seus múltiplos aspectos. Para ele, a idéia de comunidade está sempre associada a um determinado espaço físico: bairro, cidade, povoado, país e até continente. Entretanto, a questão geográfica não é suficiente para analisar as diferenças e os conflitos sociais, elementos que nos levariam para a vertente dos valores, da situação de classes, da homogeneização e do isolamento.

A idéia de “comunidade” ainda nos remete, segundo Leroy (ibidem), à construção histórica espacial de grupos culturais, étnicos e religiosos. Nesse caso, o “pertencimento” a um grupo define a identidade individual e coletiva de seus membros.

O termo “comunidade” pode relacionar-se, também, com a idéia de independência em relação ao Estado e com perspectiva de solução dos problemas por intermédio da multiplicação de ações realizadas nos micro espaços, em detrimento às alternativas macro de desenvolvimento. As palavras de Leroy sintetizam essa discussão da seguinte forma: “Falar de comunidade é também falar de um território, aonde a convivência permite o conhecimento mútuo e possibilidade de ação conjunta. Na escala humana, este é o espaço aonde os cidadãos podem fazer algo ao seu alcance possível de ser entendido e de se produzir efeitos visíveis” (ibidem: 19).

Demo (1996) chama comunidade de *parteira da participação*. Assinala que não existe projeto comum de vida assumido em coesão comunitária sem que haja uma identidade de grupo. Nessa afirmação, Demo dialoga com Leroy ao se referir à identidade. Ele utiliza a expressão identidade coletiva e Demo identidade de grupo, mas ambos estão na mesma direção. Essa identidade se produz na cultura de cada um. Assim, a comunidade se reconhece como seu aquele projeto que, mesmo originário de fora, possua traços culturais desse grupo, bem definidos.



Pode-se verificar como a definição de comunidade é complexa. Cabe aqui indicar alguns outros conceitos, a partir dos quais, será feita opção pelos que sejam aplicáveis na área da educação e, conseqüentemente, no corpo do estudo aqui proposto.

Para Hora (1999), sem colocar explicitamente o conceito de comunidade local, ela refere-se à área escolar, isto é, a extensão geográfica circunjacente de onde provêm os alunos que constituem a região a que a escola presta seus serviços.

Tonnies (apud HORA,1999) considera que a comunidade se desenvolve a partir da família e encontra sua expressão mais perfeita na aldeia, embora a pequena cidade também seja uma comunidade, já que pode caracterizar como confiante, afetiva, íntima, que vive exclusivamente junto. É durável e pode ser comparada a um organismo vivo e sua força coesiva reside na compreensão, baseada no conhecimento profundo uns dos outros e na homogeneidade das experiências. Para ela, o que caracteriza comunidade é o fato de alguém poder viver totalmente dentro dela. Sua base é a localidade, representada pela ocupação de uma área territorial fixa da qual derivam os laços de solidariedade e o sentimento de comunidade.

Weber (apud HORA, 1999) entende que a comunidade é uma relação social que se inspira no sentido subjetivo (afetivo e tradicional) dos partícipes da constituição de um todo. Já o conceito de comunidade moderna, para Wirt (apud HORA, 1984), baseia-se num princípio diferente de coesão de seus elementos constitutivos que se pode expressar nos contrastes entre parentesco x território, sentimento x interesse, status x contrato e costume x lei.

Para Park e Burgess (apud HORA, 1999), da Escola Ecológica de Chicago, comunidade é o termo aplicado a sociedades e grupos sociais considerados do ponto de vista da distribuição geográfica de indivíduos e instituições de que são compostos. Os autores concluem que *toda comunidade é uma sociedade, mas nem toda sociedade é uma comunidade, e um indivíduo é membro de uma comunidade* menos porque nela vive e mais porque participa na vida comum da sociedade.

Sobre a questão do conceito de comunidade específica, no campo educacional, a Unesco cita como exemplo o programa oficial do ensino secundário no Irã, onde o conceito

de comunidade se apresenta bastante elástico: a família, a escola, o clube esportivo, a sociedade literária e a igreja seriam comunidades complexas (HORA, 1999).

A participação das pessoas na comunidade representa uma situação de preparação para sua participação como cidadãos na sociedade em geral. É na comunidade que os valores éticos, culturais e religiosos se constituem e se alastram criando raízes.

De acordo com Pina (1992) a escola deveria ser um centro de vida e, portanto, colocar-se estreitamente vinculada às atividades da sociedade que a rodeia, pelo menos àquelas que dizem respeito a aspectos como a cultura e os valores morais comuns no grupo.

A escola é uma referência para a comunidade. Ela costuma recorrer à mesma em vários momentos. Para Hora (1994:64-65) em muitas regiões, a escola é única ou uma das poucas entidades organizadas, o que permite ser ela transformada em centro de melhoramento comunitário. Em muitos momentos, a escola tem sido utilizada por outras instituições com este objetivo e ela mesma, em outros casos partindo de determinados posicionamentos ante a educação e sua responsabilidade social, tem buscado um relacionamento maior com seu contexto social imediato, em que possa desempenhar novas funções.

Pina (1992) acrescenta ainda, que o grau e a particularidade e a participação da comunidade na escola acontece em função de elementos valorativos, tais como: o conceito de educação e de escola, a admissão ou não de uma participação diferencial dos diversos membros da comunidade educativa na gestão escolar, o reconhecimento da necessidade de um projeto educativo na escola e o reconhecimento do sentido da interação da escola com a comunidade.

Da relação entre a escola e a comunidade se constitui, segundo Demo, uma condição insubstituível da educação, a ordem política que se faz como condição à participação, como gestora da cidadania e como processo formativo (DEMO, 1996).

Cattani (1991), ao se pronunciar sobre a integração da escola-comunidade, destaca que ela implica em uma alteração profunda do conceito de escola, porque deixa de ser um determinado espaço físico para se converter em algo mais rico, mais amplo e dinâmico, em comunidade onde existem pessoas, instituições, recursos naturais, enfim, aquilo que as compõe: praças, casas, ruas, sinaleiros, rios, esgotos, igrejas e outros.

Nesse paradigma de escola traçado por Cattani, não se concebe um fazer educativo desvinculado dos desejos de uma comunidade. Defende-se a existência de uma escola comprometida com a comunidade local, onde é uma das várias instituições legítimas, cabendo-lhe o papel de universalizadora, pelo qual aproximará o saber historicamente produzido (institucionalizado) e o saber da própria comunidade (cultura local).

As várias concepções de comunidade local elencadas neste trabalho deram subsídios para que o autor desta pesquisa procurasse formular o seu próprio conceito de comunidade local face à escola, entendendo-o como *um conjunto de moradores que geograficamente residem próximos à uma determinada escola, como também as organizações da sociedade civil, desde as igrejas, entidades do movimento comunitário, até o comércio local, que influenciam e são influenciados pela relação escola/comunidade, independentemente do tipo de articulação e participação das mesmas. Todavia, é fundamental destacar uma diferença básica entre os pais, que compõem a comunidade escolar, e os pertencentes somente à comunidade local, ou seja, os primeiros têm necessariamente filhos matriculados na escola circunjacente à sua moradia e os segundos não.*

É fundamental compreender que não basta assegurar os mecanismos legais à participação da comunidade local na gestão das escolas públicas. A criação das leis foi uma importante conquista, mas as mesmas sozinhas não mudam muita coisa. No caso dos conselhos escolares, por exemplo, é importante a formação para a participação. Democracia e cidadania exigem aprendizado. Nesse sentido, é indispensável a pressão da sociedade civil organizada para que os avanços legais não se constituam em “letras mortas”.

### **3. Participação da comunidade local na gestão escolar: avanço ou retrocesso?**

Acreditamos que há um consenso entre os setores progressistas em torno das categorias democratização e participação, todavia quanto se trata da participação da comunidade local na gestão das escolas públicas há um dissenso, porque não dizer, posições antagônicas.

Existe, em alguns teóricos da esquerda, a concepção equivocada de que a participação da comunidade local na gestão das escolas públicas contribui para a despolíticação das práticas de gestão escolar; que defendê-la, ao contrário, é fazer o jogo do neoliberalismo, nas suas estratégias facilitadoras da retirada do protagonismo do Estado das políticas, que garantem os serviços essenciais de educação.

É necessário entender que não existe ingenuidade na compreensão da importância da comunidade participar da gestão escolar e que não há ilusão de que o Banco Mundial ao defender a mesma, estaria indicando vias de emancipação política, que ele estaria comprometido com a causa da democratização da educação. Temos claro, que o objetivo dos organismos internacionais é a privatização do ensino.

Na concepção de Rodrigues ela entende que

Nas propostas do bloco no poder – consubstanciadas na legislação vigente-, identifica o processo de ressignificação, no quadro referencial do credo neoliberal, da “participação da comunidade”, à qual é atribuído o papel de elemento compensador da crescente desobrigação do poder público para com os encargos de manutenção do ensino (RODRIGUES, 2004).

Gracindo (2007) faz uma análise dialética onde diz que na transposição das regras da economia para o todo social, verifica-se vários deslocamentos de enfoque e mudanças de prioridades na nova forma de se pensar a sociedade, o Estado e a gestão da educação. Ela destaca cinco pontos: da quantidade para a qualidade; do ensino público para o privado; das questões políticas para as questões pedagógicas e da *centralização para a descentralização*, sendo este último relevante para a discussão proposta neste trabalho. A autora avaliando o deslocamento de uma gestão centralizada para uma descentralizada, diz o que ocorre, é que essa postura se reveste de um colorido original

A descentralização é promovida não como deslocamento do poder *dentro* do Estado, de um de seus níveis da administração para outro (ex. da União para os estados, ou destes para os municípios), mas como transferência do poder do Estado para a comunidade. [...] Alguém, neste momento, pode estar pensando: e não é bom este deslocamento de poder. Não seria realmente importante deixar com a comunidade o poder de decidir sobre a educação, já que é ela quem conhece suas reais necessidades. Isto não é exemplo de uma sociedade que se constrói cidadã. Sim e não, porque é fundamental a participação ativa da comunidade nesse processo. Não, porque, ao se tentar identificar as intenções do Estado, quando assim se coloca e quais as possíveis conseqüências da sua ausência nesse processo na determinação das políticas educacionais e no processo de gestão escolar. Em primeiro lugar, parece que o

Estado, ao transferir para a comunidade o poder de gerenciar a educação está “lavando as mãos”, está se desvencilhando de um problema que não consegue resolver. Isso pode gerar um descompromisso para com a educação e acarretar sérios problemas para a grande massa da população. [...] Em outros termos, o maior risco desta política é que ela venha a gerar um tipo especial de privatização da educação que é a perda do seu sentido público (GRACINDO, 1997:7-9).

Frigotto e Arroyo (apud Silva, 2002:13) se aproximam de Gracindo quando afirmam que

Esse transplante dos critérios econômicos e das leis de mercado para as políticas educacionais vem sendo gradual, aproximando-se das estratégias contidas na política neoliberal do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, distanciadas da concepção da educação como atividade humana e histórica, que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos e entre as classes, sendo ela mesma forma específica de relação social.

É importante assinalarmos, que tradicionalmente o Banco Mundial não ganhou visibilidade no setor educacional, mas que recentemente essa situação mudou, quando ele ampliou cada vez mais seu raio de influências e ação abrangendo atividades ligadas à educação. Essa modificação se deu basicamente a partir dos anos 80 com a eclosão da crise do endividamento dos países da América Latina abrindo espaço para a transformação do papel até então desempenhado pelo Banco Mundial, pelo conjunto de organismos multilaterais de financiamento. O Banco Mundial para conceder empréstimos aos países devedores, principalmente a partir da “crise mexicana” de 1994 passou a impor “condicionalidades” e mediante essa prática começou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a legislação desses países. Observamos que o Banco Mundial ocupou em grande parte o espaço tradicionalmente conferido a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a Agência das Nações Unidas especializada em Educação. O financiamento não é o único e nem o mais importante papel do Banco Mundial (representando apenas 0,5% da despesa total pelos países em desenvolvimento nesse setor); o Banco Mundial transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa no âmbito mundial. Nos próprios termos do Banco Mundial “no plano internacional, o Banco é a maior fonte de

assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para esse setor” (BM,1992:7, apud Torres,2007). Neste sentido, na visão do BM, uma reforma do sistema escolar é inevitável, como também urgente, que se não ocorrer agora, trará sérios prejuízos econômicos, sociais e políticos para os países.

Destacam-se como elementos distintivos no pacote de reforma para os países em desenvolvimento nove questões:

- 1ª. A prioridade depositada sobre a educação básica;
- 2ª. A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa;
- 3ª. A prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa;
- 4ª. Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados;
- 5ª. O impulso do setor privado e os organismos não-governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões, como na implementação;
- 6ª. A mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau;
- 7ª. Um enfoque setorial;
- 8ª. A definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica e
- 9ª. A convocação de pais e comunidade nos assuntos escolares; esse último ponto é mais ligado à nossa investigação e na avaliação de Torres (2007) significa que

[...] tal participação vista, sobretudo, como uma condição que facilita o desempenho da escola como instituição (mais que como um fator de correção e como uma relação de mútuo benefício entre escola/família e escola/comunidade), refere-se a três âmbitos: (a) a contribuição econômica para a sustentação da infra-estrutura escolar; (b) os critérios de seleção da escola; (c) um maior envolvimento na gestão escolar. A noção de “participação” (da família, da comunidade) na educação está cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto econômico (TORRES.2007:131-136).

Para Torres (2007) quatro “riscos” são atribuídos a esta maior participação das famílias no âmbito escolar: (a) uma maior dificuldade para impulsionar objetivos nacionais mais amplos (tais como a educação da menina); (b) incremento da segregação social; (c) estímulo a desigualdade (ao depender cada escola das condições econômicas da *comunidade* e

das famílias); (d) limitações derivadas da falta de informação e educação dos pais (BM,1995:xx, apud,TORRES,1997).

Silva (2002) realizou um estudo em que analisa, por meio da historicidade, as mediações que nortearam o processo de intervenção do Banco Mundial na formulação e no monitoramento para a educação pública. O trabalho da autora é referente ao período entre 1985 a 1996. Ela defende a tese de que

[...] existe uma intervenção sistemática do Banco Mundial nas políticas e estratégias da educação básica pública com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, que se subscreveram e alinharam às políticas estabelecidas pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, comprimindo os direitos sociais (SILVA, 2002:6).

As políticas e estratégias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para as questões educacionais, que se materializavam sob a forma de condicionalidades quando vão destinar recursos aos governos locais, constituindo-se em “verdadeiras algemas” serão destacadas neste estudo, preferencialmente às ligadas à participação das comunidades. São diversas as citações oficiais em documentos do Banco Mundial, onde ele explicita de maneira clara sua natureza privatista da educação quando o BM busca fazer a transferência dos encargos financeiros para a sociedade e em particular para a comunidade local.

No documento “El financiamiento de la educación en los países em desarrollo: opciones de política”(1986) os gestores do Banco Mundial prescrevem:

...a diversificação das fontes de financiamento público, apregoando maior participação do setor privado, repasse dos custos aos alunos e à comunidade local, como meio para regular os níveis superiores e selecionar aos melhores candidatos, evitando as desistências e os cursos prolongados, mas prevendo bolsas de estudos aos alunos capazes, porém pobres (SILVA, 2002:72).

Com os objetivos de melhoria no acesso, na qualidade e nos rendimentos em todos os níveis de ensino, os técnicos do Banco Mundial recomendaram “[...]fomento de la expansión de las escuelas privadas y las financiadas por las comunidades (SILVA,2002).

Silva (2002) no discorrer de sua análise dos documentos, identificará as exigências estabelecidas na minuta de negociações e no manual de operações e implementação de projetos e os princípios, objetivos e estratégias educacionais, como por exemplo [...]” a persuasão dos pais acerca do valor da educação e a mobilização da comunidade para os proventos econômicos”. Não são raros os casos de comunidades, em que as escolas carecem de serviços de manutenção básica e, neste caso, constata-se a transferência da responsabilidade pelos custos da educação pública à comunidade e aos pais.

Em todo el mundo los padres y las *comunidades* (grifo nosso) están tomando parte más activa en la gestión de las escuelas a que asisten sus hijos, y lo mismo están haciendo los alumnos de las instituciones de enseñanza superior. Los padres que participan en las actividades escolares suelen estar más satisfechos con las escuelas y, lo que es todavía más importante, más dispuestos a contribuir a su eficacia. La mayor parte de las familias contribuyen, directa o indirectamente, a los costos de la educación, pero podrían tomar parte en la administración y supervisi3ns de las escuelas, junto con toda La comunidad. (BANCO MUNDIAL, apud, SILVA,2002:84)

Para nós há uma observação interessante, detectada no XXX Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) realizado em janeiro de 2005 - Brasília-DF, sobre a necessidade de elevação dos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação pública, que é radicalmente contrário ao que propõe o Banco Mundial em seus documentos, ao afirmar que cabe aos pais, comunidades e alunos a responsabilidade pelos custos dos estudos.

Torres, apud Silva, 2002 coloca que a descentralização administrativa induzida pelo Banco Mundial preconiza:

La mayor descentralización,incluída una mayor libertad de acción para las escuelas privadas y comunitárias, para obtener de las familias, de las comunidades y de las organizaciones no gubernamentales más recursos destinadas a La educación (TORRES, APUD, SILVA,2002:92).

Concordamos com a avaliação de Torres e entendemos que a mesma só reforça a nossa análise, que os objetivos do Banco Mundial são radicalmente opostos aos nossos, que defendemos um ensino público e de qualidade e com a participação da comunidade local na gestão escolar, como uma das formas de se democratizar a escola pública.



Silva (2002) relaciona uma lista de políticas para a educação básica do Banco Mundial de maior visibilidade na década de 90, da qual queremos destacar: a convocação dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares.

Endossamos a conclusão de Silva (2002) sobre a mudança da política de centralização para a descentralização, quando ela diz que

[...] a questão da descentralização administrativa, na educação pública, envolve fatores de ordem política, operacional, financeira e pedagógica. Descentralizar não significa necessariamente o fim dos proventos financeiros do Estado para a educação escolar pública, como postulam os neoliberais, também não significa somente transferência de responsabilidades, autonomias, competências à outras instâncias para legislarem, avaliarem-se, reformularem-se e adequarem-se aos novos tempos econômicos, políticos e sociais. Descentralizar significa, efetivamente, priorizar a educação pública de qualidade e fomentar os recursos e os meios para efetivá-la e não para privá-la dos mesmos (SILVA,2002:92).

Mesmo, tendo claro as tergiversações do Estado e/ou dos organismos internacionais, quando tratam da participação da comunidade, que para eles passam pela diminuição dos investimentos, em especial, os financeiros nas escolas, que são extremamente opostos aos objetivos dos setores progressistas, que entendem que a comunidade tem papel de destaque nos rumos da educação, até por ela ser parte envolvida do processo, defendemos, que a comunidade participe com um caráter decisório e de forma mais efetiva dentro da escola, nas formulações, execuções e controles dos projetos desenvolvidos na mesma. De acordo com Abranches,

A partir da abertura para a participação, quando os atores sociais passam a ter um papel ativo nas decisões sobre elaboração, execução e controle das políticas públicas, é prioritário que se criem novas configurações sociais e novos espaços políticos que determinem uma nova relação com o espaço público. E isso é tarefa da sociedade civil, que vai, ainda, depender do grau de organização dos atores sociais, da identificação e agrupamento dos interesses e dos recursos de poder. (ABRANCHES, 2003:22).

Com essa prática, a comunidade adquire uma cultura democrática que é fundamental na criação de uma nova sociedade, constituindo-se sujeito da história, além de ter papel importante na construção de uma escola, onde todos ganham: comunidade escolar e comunidade local. Uma escola voltada para os interesses da classe subalterna.

O século XXI cria condições favoráveis para se pensar o futuro da humanidade com perspectiva otimista. Mesmo assim, enormes desafios, como a exclusão social das grandes massas dos benefícios, que o processo de globalização pode proporcionar; e a crise geral de civilização que permeia todas essas questões, terá que ser enfrentada e resolvida. Novas formas de ação política precisam ser criadas, principalmente nas duas dimensões, que ganham relevância hoje: o local e o global. Para Santos (2001)

[...] A turbulência nas escalas temporais é a contrapartida da turbulência nas escalas espaciais. O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. E o espaço nacional está a transformar-se na instância de mediação entre o local e o global. Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta a interdependência com a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentido de desconexão e de exclusão em relação às transformações, que marcam o espaço e o tempo do mundo. Por outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do mundo como são excluídos (SANTOS,2001:95).

É no contexto deste mundo paradoxal, que devemos atuar. E tais paradoxos mostram com clareza que a história não acabou e que a idéia do discurso único, pretendida por algumas vozes e países, é inócua e desprovida de significado histórico.

A globalização flexibilizou as fronteiras territoriais, fez aparecer um sem número de mecanismos multinacionais, fragmentou e deu voz a um conjunto de manifestações de caráter variados. Todas essas novas situações questionaram a base dos Estados nacionais, graças à ausência de políticas públicas e à incapacidade de construção de diálogo com a sociedade para responder a novas demandas. *A participação da comunidade local surge nesse cenário como uma forma objetiva, uma contrapartida na resolução de conflitos e na construção de uma nova ponte entre o Estado e uma sociedade civil autônoma.*

Hobsbawm (2007), referência indiscutível no mundo dos historiadores, afirma que Marx sobrevive em sua concepção materialista da história e em sua análise do capitalismo. “No século XIX, já previa a globalização, quando se comemorava o 150º aniversário do Manifesto Comunista, as crises econômicas do Sudeste Asiático e da Rússia confirmaram suas previsões”. Hobsbawm faz três observações de ordem geral a respeito da globalização.

Primeiro, a globalização acompanhada de mercados livres, atualmente tão em voga trouxe consigo uma dramática acentuação das desigualdades econômicas e sociais no interior das nações e entre elas. [...] Segundo, o impacto dessa globalização é mais sensível para os que

menos se beneficiam dela. Daí provém a crescente polarização de pontos de vista a seu respeito, entre os que estão potencialmente protegidos contra seus efeitos negativos – os empresários, que podem reduzir seus custos utilizando mão-de-obra barata de outros países, os profissionais da alta tecnologia e os formados em educação superior, que podem conseguir trabalho em qualquer economia de mercado de alta renda - e os que não estão. É por isso que, para a maior parte daqueles que vivem dos salários provenientes dos seus empregos nos velhos “países desenvolvidos” o começo do século XXI oferece um quadro sóbrio, para não dizer sinistro [...]. Terceiro, embora a escala real da globalização permaneça modesta, talvez com a exceção de alguns países em geral pequenos e sobretudo na Europa, seu impacto político e cultural é desproporcionalmente grande (HOBSBAWM,2007:11-12).

A respeito da mesma questão Giddens avalia que

Em primeiro lugar, existe a influência da *globalização* intensificadora – uma idéia muito discutida, mas até agora pouco entendida. A globalização não é apenas, nem primordialmente um fenômeno econômico, e não deve ser equacionada com o surgimento de um “sistema mundial”. A globalização trata efetivamente da transformação do espaço e do tempo. Eu a defino como *ação a distância*, e relaciono sua intensificação nos últimos anos ao surgimento da comunicação global instantânea e ao transporte de massa. A globalização não diz respeito apenas à criação de sistemas em grande escala, mas também à transformação de contextos locais e até mesmo pessoais de experiência social. Nossas atividades cotidianas são cada vez mais influenciadas por eventos do outro lado do mundo. De modo oposto, hábitos dos estilos locais tornaram-se globalmente determinantes. [...] A globalização não é um processo único, mas uma mistura complexa de processos, que frequentemente atua de maneira contraditória, produzindo conflitos, disjunções e novas formas de estratificação. Daí, por exemplo, a revitalização de nacionalismos locais e uma intensificação de identidades locais estarem diretamente ligadas e em oposição às influências globalizadoras. Em segundo lugar, em parte como resultado direto da globalização, podemos falar atualmente na emergência de uma *ordem social pós-tradicional*. Uma ordem social pós-tradicional não é aquela na qual a tradição desaparece – longe disso. É aquela na qual a tradição muda seu status. As tradições têm de explicar-se, têm de se tornar abertas à interrogação ou ao discurso (GIDDENS,1996:12-13).

Tornou-se claro que, sob condições de globalização crescente, a mudança social no sentido da maior liberdade e equidade não mais poderia ter no poder central seu protagonista. A participação da comunidade de cunho democrático prescinde de qualquer tipo de manipulação e/ou controle das instâncias populares e de organização da sociedade civil. Essas devem ser rigorosamente autônomas e com elas o poder público deve sempre manter diálogos francos e transparentes, e aceitar como naturais e legítimas suas formas de pressão.

A comunidade, de um modo geral, sabe melhor do que qualquer burocrata do poder central de quantas e de que tipo de escolas precisa. Ela decide melhor sobre quanto deve ser

gasto em sua construção e manutenção e gestão, já que tem todo o interesse em fiscalizar o bom emprego de seus impostos, fazendo isso com eficiência maior que a de qualquer fiscal externo. Por isso é que compartilhar com a sociedade as tarefas de formulação, decisão e implementação das questões que lhes dizem respeito não é apenas uma possibilidade, mas uma exigência na sociedade contemporânea. Esta é uma das razões, que explica os motivos pelos quais a questão da participação da comunidade vem ganhando espaço nas teorizações recentes a respeito da relação sociedade civil/Estado.

No caso do Brasil, este tema foi colocado na ordem do dia pela redemocratização. Ampliar a democracia implica revalorizar a participação do cidadão no seu cotidiano, participação sempre subestimada. Da mesma forma, tornou-se essencial à democracia moderna o acesso permanente do cidadão a toda decisão pública. Em outras palavras, o máximo de transparência e fiscalização permanente são imperativos que a comunidade consegue viabilizar de forma plena.

A eficiência na prestação dos serviços públicos é uma dimensão importante para o avanço da democracia assinalada. A convicção subjacente é simples: serviços públicos eficientes beneficiam aqueles que não podem prover-se no mercado; serviços públicos ineficientes desamparam essa população e incrementam as desigualdades sociais.

Demonstradas as posições divergentes dentro do campo progressista e seus respectivos argumentos sobre a participação da comunidade local na gestão da escola pública não só optamos pela necessidade histórica dessa participação, mas respondendo à questão introdutória consideramos que é um avanço com base nos argumentos elencados.

Destacamos ainda nossa compreensão que a globalização não diz respeito apenas à criação de sistemas em grande escala, mas também a transformação de contextos locais e até mesmo pessoais de experiência social. Nossas atividades do cotidiano são cada vez mais influenciadas por eventos que acontecem do outro lado do mundo. De modo oposto, hábitos dos estilos de vida local tornaram-se globalmente determinantes (GIDDENS, 1996).

#### 4. Participação da comunidade local em duas escolas da SEE-DF

Inicialmente abordaremos o fato da participação na educação e em particular, nas escolas, ter passado a constituir-se um princípio democrático consagrado politicamente e juridicamente na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna brasileira consagra a participação como instrumento de construção e aperfeiçoamento da democracia, que não é reduzida apenas à democracia política, nem à democracia representativa. A teoria da democracia como participação ou democracia participativa, constitui uma referência importante na nossa Constituição. Além da Constituição Federal de 1988, a participação na educação foi assegurada na LDBEN de 1996 e no PNE de 2001, o que designaremos como *participação consagrada* e, nesse processo, já destacamos o papel dos movimentos sociais. Instituída e regulamentada formalmente (participação decretada), a participação nas escolas passa a exigir espaços propícios para sua concretização na busca de uma escola verdadeiramente democrática; e o conselho escolar é um mecanismo fundamental nessa realização.

Conforme o quadro teórico/conceitual traçado por Lima (1998), vimos que a *participação consagrada* e a *participação decretada* relevam do plano das orientações externas e a consideração do plano das orientações internas (produzidas pelos atores), levam-nos a uma distinção entre *participação regulada por regras não formais* (ou participação não formal), e *participação regulada por regras informais* (ou participação informal). O estudo da participação nas escolas vai ser analisado passando-se do plano das orientações, para o plano das ações considerando-se a *participação praticada*, que foi classificada por Lima (1998) de acordo com a seleção de quatro critérios: 1) Democraticidade; 2) Regulamentação; 3) Envolvimento; 4) Orientação.

De acordo com os critérios elencados por Lima (1988), serão distinguidos vários tipos e graus de participação, que nos deram suporte, à análise e qualificação da participação da comunidade local na gestão das escolas pesquisadas. Há de ser assinalado também, que é possível a não-participação seguir esquema idêntico ao utilizado para a participação.

No roteiro de questões que elaboramos para os respondentes pertencentes à comunidade escolar e a comunidade local, dividimos as perguntas em três blocos: A) Quanto à tomada de decisão no interior da escola; B) Quanto ao conceito de participação e C) Quanto à participação da comunidade local na escola.

Apesar do critério estabelecido para a escolha das escolas ser o caráter participacionista da ESCOLA “A” e como contraponto a característica não-participacionista da ESCOLA “B”, ao analisarmos os dados percebemos que o conjunto de métodos e práticas adotadas por elas, tem mais identidade do que diferenças, permitindo-nos fazer uma análise global das mesmas, destacando algumas especificidades.

#### 4.1 Quanto à tomada de decisão no interior da escola

Com relação ao primeiro bloco de perguntas onde se questiona se há gestão democrática nessas escolas e como se dá a tomada de decisão no interior das mesmas e quem participa delas, os entrevistados afirmam majoritariamente que não existe gestão democrática e que as decisões são tomadas hegemonicamente pelos professores e não muito raro de uma forma unilateral por parte da direção das escolas.

Neste sentido, perguntado a uma professora da Escola “A” como se dá a tomada de decisão no interior da escola e quem participa, ela responde que “As decisões são tomadas nas coletivas realizadas todas as quartas-feiras, com professores, coordenadores e direção. Então, são os professores e direção, que participam das decisões” (P-1-A).

Respondendo a mesma questão, outro professor diz que

Normalmente, se dá de maneira mesquinha, sorradeira e circunstancial. Sempre baseado na informalidade, no improviso e no imediatismo. Na prática, duas, ou três pessoas decidem. O resto, quando não é briga é embromação. A comunidade, normalmente é usada como válvula de escape. A manipulação se dá a serviço dos interesses de alguns grupos de professores, que querem ganhar tudo no grito, mas quando sentem dificuldades, usam o suposto respaldo da comunidade para fazer valer as suas vontades (P-2-A).

Gadotti (2004) cita uma série de limitações e obstáculos para a instalação de um processo democrático nas escolas, dada a nossa pouca experiência democrática; a própria estrutura de nosso sistema educacional que é vertical; o autoritarismo que impregnou nossa prática educacional e o tipo de liderança, que tradicionalmente domina nossa atividade política no campo educacional.

O depoimento do membro da comunidade local confirma as afirmações dos professores [...]“Não me convidam pra nada! E, a comunidade sabe o que é importante pra ela. Muita decisão é tomada só pela direção” (CL-1-A). Estas declarações do membro da comunidade local da Escola “A” entram em choque visivelmente com a essência da gestão democrática.

Mendonça contribui com o entendimento sobre gestão democrática que para ele

Pressupõe a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. Até mesmo, a participação externa, ou seja, aquela que não está diretamente envolvida na escola como usuária, mas a ela ligada pela proximidade geográfica ou pela sua condição de mantenedora [...] a escola pública brasileira tem sido mais estatal e governamental do que verdadeiramente pública. Por isso, um dos principais desafios da gestão democrática é o de “publicizar” a escola estatal, tornando-a verdadeiramente pública pela incorporação daquele segmento que a sustenta (MENDONÇA,2001:159).

De acordo com Paro (1995) os condicionantes internos da participação na escola, os de ordem institucional são fundamentais. Sobre a organização da escola pública ele constata o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo.

Além disso, há uma contradição existente entre a figura do diretor e as políticas que buscam o fortalecimento do coletivo. Nesse sentido, dentre outras contradições, Paro (2003) destaca:

o que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante ao lado de múltiplos outros fatores – seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos [...] a eleição de diretores não pode todavia ser

tomada como uma panacéia que resolverá todos os problemas da escola e muito menos em particular, os de natureza política [...] Maria de Lourdes Melo Prais, por exemplo afirma: “ a proposta de eleição de diretor tem sido tomado como sinônimo da efetivação da democratização escolar, entretanto, a proposta por si só certamente não garante a democratização da escola. Pois, independentemente da forma de provimento do cargo deve-se considerar prioritariamente a maneira como será exercida esta função” (PRAIS,1990:86).

Segundo Paro (2003) é muito difícil se pensar “a maneira de como será exercida a função” de forma desvinculada de seus condicionantes. E não há dúvida que um deles é a maneira de provimento da função de diretor. Para o autor se estamos preocupados com a democracia na escola, temos de lutar pela gestão colegiada, quanto por processos eletivos de escolha. No entanto ele observa que quando a pretexto de defender uma das duas medidas, se descarta a outra, corre-se o risco de por-se ao lado daqueles que são contrários a qualquer tipo de democratização, como fazem, por exemplo, os que defendem interesses corporativos contrários à diminuição da autoridade do diretor na escola.

Um aspecto que merece ser ressaltado é que na maioria das vezes o caráter conservador ou progressista das direções das escolas é quase que determinante na conservação ou combate às práticas de se fazer as discussões e tomadas de decisões por cima, sem consultas mais amplas, de formas centralizadoras e excludentes.

Outro membro da comunidade local acrescenta ainda a participação nas tomadas de decisões de um órgão intermediário, no caso a Gerência Regional de Ensino de Ceilândia “Quem toma as decisões é a direção, professores, assistentes em educação e a Regional de Ensino”(CL-3-A). Temos observado que geralmente a participação desse órgão intermediário ocorre no nível de ingerência, abortando projetos, que não venham de cima, no caso, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, o que concorre para a falta de autonomia das escolas nos aspectos administrativos e pedagógicos.

Com relação à Escola “B” a situação é idêntica “Algumas coisas a direção decide, outras vezes os professores são consultados” (G-1-B). Essa informação também está presente na fala de um estudante quando ele assim se pronuncia: “Um grupo se reúne e discute a respeito dos assuntos, a direção e os professores. O grupo em geral”[...].(E-2-B).



Outro depoimento de membro da comunidade local ilustra, que o processo decisório está basicamente centralizado na direção da escola

Não me convidaram para participar de nada! E, o certo seria a comunidade e direção discutir juntos. Por exemplo: a direção da escola resolveu sozinha ceder o pátio para ensaios da escola de samba, e nós não conseguimos mais telefonar de tanto barulho, não conseguimos assistir televisão. Eu não tenho nada contra o carnaval, mas por que eles não vão ensaiar em galpões mais isolados? Na verdade é só a direção que toma as decisões e é importante a comunidade ser ouvida, pois ela sabe o que quer (CL-1-A).

Esse exclusivismo, por parte da direção, acrescida da participação de alguns professores na tomada de decisões é confirmada pela integrante da equipe gestora da Escola “A”

Algumas coisas a direção decide, outra vezes os professores são consultados. Não tem gestão democrática porque só alguns segmentos participam das tomadas de decisão e seria importante a participação de todos para construir objetivos abrangente e sólidos (G-1-B).

Abordamos ainda no primeiro bloco de perguntas a questão da gestão democrática escolar. Mais precisamente questionamos se os atores consideram se há gestão democrática na escola. Cerca de 95% disseram que não há gestão democrática na sua escola. “Não tem gestão democrática porque só alguns segmentos participam das tomadas de decisão e seria importante a participação de todos para construir objetivos abrangentes e sólidos” (G-1-B). A exceção foi de um funcionário da Escola “B” [...]”Sim. Devido a participação de todos os segmentos nas decisões dos assuntos escolares”[...] (F-1-B).

Outro depoimento de uma professora da Escola “B” entra em contradição com o depoimento do funcionário de sua escola e revela a ausência de gestão democrática nas escolas pesquisadas e o seu caráter autoritário. “Não existe gestão democrática. Querem, que sigamos a cartilha. Se não [...] Algumas reuniões acontecem, várias opiniões são colocadas e no final lançam a coisa pronta” (P-1-B).

Em quase todos os depoimentos dos entrevistados da Escola “B” é citado o autoritarismo da direção da escola, mas especificamente da diretora, até mesmo, quem é da equipe gestora declara isso, o que é facilmente identificado no pronunciamento a seguir:

É a alma da escola, né? Não dá pra ter um trabalho assim bom, se não há participação de todo mundo. Isso inclui. Não tem como a direção chegar e impor e falar assim: 'o trabalho'... Dependendo do que for, uma questão administrativa, vá lá, tem que ter um gestor que saiba encaminhar. Mas, quando parte pro lado pedagógico, ele não tem como fazer um bom trabalho se ele não tiver...se ele não tiver bem, como eu vou dizer, se não tiver de acordo, se ele não tiver dentro da mesma proposta, junto com os professores, com os alunos, tem que ter um trabalho. Então olha a importância dos pais dentro da escola, é uma coisa extremamente importante. E que muito pouco acontece. Agora mesmo, inclusive, eu tenho observado, que nós temos aqui mais de trinta alunos especiais, né? E é uma coisa que a gente não tinha. Chegou aqui esse semestre e a gente ficou desesperado, né? Então agora o que a gente tá fazendo? Nós tamos chamando os pais. Cada dia, hoje eu atendi dois, semana passada eu atendi três. Então, o aluno fulano tem problema especial, ninguém fica afastado. A gente tá atendendo. Tem problema de aprendizagem, não consegue ficar na sala, se quiser ir embora, que a gente vai fazer? Vamos atrás dos pais pra ajudar a gente. Então a gente precisa dos pais aqui na escola, a gente precisa que o professor tenha interesse, né? Que a gente caminhe dentro de uma mesma perspectiva, de um mesmo objetivo, senão dá festa. Se você tem um trabalho pra fazer e metade do grupo é contra, contra a direção, contra outro grupo, tem toda aquela competitividade”(G-2-B).

Fica claro, em sua fala, as divergências com a direção da escola, principalmente nos assuntos pedagógicos e a caracterização da mesma como autoritária, dado que existe uma forte disputa de poder internamente entre professores e direção da escola e que a entrevistada parece saber o que é importante para a melhoria do processo de aprendizagem dos alunos. De outro lado, observa-se não ter compreensão de como encaminhar soluções para os conflitos existentes. E a Gestão Democrática, apesar de não ser uma panacéia para resolver todos os conflitos, com certeza contribuiria para sua redução.

Outra participante da equipe gestora da Escola “B” dá sua percepção de gestão democrática,

Eu percebo assim: a gestão democrática teria um diretor e um vice-diretor, que no caso representa o corpo diretivo, que contém os professores, que contém os alunos e contém as orientações que vem da Secretaria, porque também existe um Sistema e, a partir daí, conversando com os três núcleos, chegue a um consenso do que seja melhor para a escola. Então, se existe uma orientação: ah! No início do ano, não se pode fazer nenhuma emenda de feriado. Então é uma norma que vem da Secretaria, mas é uma coisa que pode ser pensada junto com os professores, junto com os alunos ? Aí quando chega agora em julho: ah! Todos os feriados, todos os recessos, que o feriado é na quinta, já podem ser emendados. Então, chega uma orientação contrária no meio do ano. Então significa o quê, que podia no início do ano. Então é um problema que tinha que ser discutido e defendido. Então assim, o professor participar mais, cobrar mais a participação do aluno. Da direção cobrar mais. Então é um trabalho que num digo nem cobrança, mas de interação. Então no caso a direção da escola aqui ela é ausente, porque não participa das atividades, principalmente no turno matutino. Nós não temos contato com a direção. Todas as informações vêm pelo assistente pedagógico, e o

assistente pedagógico não tem autonomia pra tá negociando e tá definindo e estar pensando junto com os professores as soluções para determinados problemas. Existe também, infelizmente, a ideologia daqui de “vamo fazer tudo pra gente se dá bem” e isso, me incomoda muito. E é um dos pontos porque a direção não é aceita. É a lei do mínimo esforço. Então tudo o que vem dos professores eles acreditam que é assim: eles só querem se dar bem e querem prejudicar os alunos e prejudicar a direção porque a direção fica prejudicada junto à Regional. Então existe essa visão de que o professor quer se dar bem, o aluno não quer nada e a direção quer ferrar o professor. Então fica todo mundo se pegando(G-2-B).

Vale destacar que a compreensão de Gestão Democrática da gestora, expressa na entrevista, denota uma visão reduzida à direção (diretor e vice), na concepção dela acrescentaria-se a participação dos professores e alunos, mais as orientações do sistema. Além disso, em momento algum cita o Conselho Escolar como instrumento privilegiado de democratização, que seria composto por todos os segmentos da comunidade escolar e comunidade local. Há um sentido de denúncia com relação à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal quanto às determinações/orientações mudarem repentinamente, sem uma discussão mais ampla e que dificulta o planejamento na área fim ficando evidente, a falta de autonomia das escolas, até mesmo para fazer uma alteração mínima no calendário escolar.

Este depoimento é interessante, pois, vindo de uma integrante da equipe gestora, confirma que não existe relação harmoniosa entre a equipe de professores e a direção e que há disputa permanente entre eles. Além disso, há um forte caráter de denúncia em sua fala e constata a ausência da direção nos aspectos administrativos, pedagógicos e até fisicamente.

Uma professora respondendo a questão se existe gestão democrática na sua escola e o porquê ela diz: “Não. Porque a direção não foi escolhida pela comunidade escolar. São cargos ocupados por pessoas de confiança do governo”(P-1-A). Essa professora dá destaque especial ao processo eletivo para preenchimento das funções de direção nas escolas. Temos observado nas escolas investigadas e não somente nelas que os cargos de direção têm se constituído em moeda de troca, entre o governo central e os políticos de sua base de sustentação, constituindo um loteamento de cargos e uma relação clientelista. Geralmente as funções são preenchidas por pessoas ligadas a determinados deputados distritais que “presenteiam” seus cabos eleitorais, que não necessariamente possuem requisitos para ocupar essas funções. E mesmo que possuíssem continuaria a ser um método autoritário de escolha de direções das escolas.

Um ator da comunidade escolar assim se expressa sobre a mesma questão: “Não existe. Porque a atividade é administrativa”(CL-3-A). Percebemos, que apesar da quase unanimidade de posições em não identificarem a existência da gestão democrática nas duas escolas, as concepções dos mesmos, sobre gestão democrática apresentam-se muito diferenciadas e às vezes até contraditórias.

A última questão do primeiro bloco de perguntas teve a intenção de saber dos entrevistados, qual a importância que eles atribuem a existência e envolvimento da comunidade local na tomada de decisões no interior das escolas. Quase todos os depoimentos dos segmentos escolares concordaram com a importância dessa participação. Ninguém diz ao contrário [...] com a participação de todos podemos construir objetivos mais abrangentes e sólidos [...] (G-1-B). Por consideramos que as falas dos respondentes estão divorciadas da prática cotidiana vivida nas escolas pesquisadas optamos por colocar em conjunto as respostas de alguns membros da comunidade local, que confirmam a não-participação dela nas tomadas de decisões

Pela direção, professores e assistentes em educação. Pra mim a importância da comunidade local se dá no melhoramento do ambiente escolar (CL-3-A).

As decisões são feitas pela direção e professores. Quase não há participação da comunidade. Muitas decisões são tomadas sem o nosso consentimento (CL-1-B).

[...] Unilateral. Só conheço decisões da diretoria. Nunca se sabe o que estar acontecendo. Gestão Democrática é quando existe o envolvimento tripartite: professor, alunos e comunidade (CL-1-B).

Destacando a gestão democrática no interior da escola, Antunes (2005:37) entende que

cria oportunidade da população apresentar suas insatisfações, seus projetos e compreender com mais profundidade as condições de trabalho do próprio servidor e ambos os lados têm a chance de se juntarem em lutas coletivas, pois há questões que ultrapassam o interior da escola e exigem uma luta mais ampliada na sociedade para mudar para melhor, tanto para os funcionários, como para a comunidade. Quanto mais a população se sente representada e acolhida pelo funcionário, mais ela defende o espaço público conquistado e melhora a relação entre servidor e cidadão. Servidor e população percebem que são vítimas de uma política econômica e de uma estrutura social que exigem atuação conjunta para a transformação da mesma.

A gestão das escolas é quase exclusivizada pelos professores, com destaque aos pertencentes à direção das escolas, tal como a pesquisa de Araújo (2000) já havia apontado. Dentre as conclusões a que chegou o estudo dele, percebeu-se a importância da gestão democrática no sentido de permitir que fossem estabelecidas novas relações sociais entre os sujeitos da escola com o objetivo que não haja por parte de nenhum segmento formas de hegemonia, nem mesmo dos docentes. Existem outras questões que explicam essa situação; em primeiro lugar a lei contribui para isso e em segundo, a diminuição significativa da capacidade de intervenção dos estudantes e dos funcionários em educação. Com relação a estes servidores, observamos, que há uma maioria de funcionários terceirizados, nas duas escolas, que não possuem uma cultura participativa.

Nascimento (2006:137) confirma nossa observação sobre a terceirização

[...] Nesse movimento do real, a contradição que se estabelece, também, no esforço dos governos em *terceirizar* (grifo nosso) esse segmento da educação para suprir as vagas abertas e não supridas por concurso público, o aproveitamento dos outros espaços no interior da escola e neles o trabalho profissional de funcionários, parece indicar outra possibilidade da categoria se firmar profissionalmente [...].

Com relação a participação dos funcionários Nascimento (2006:137) avalia que

“[...] Desse modo, a pouca participação dos funcionários da educação na construção do projeto político-pedagógico, nas questões referentes ao trabalho pedagógico e a função social da escola, pode ser explicada, em parte, pela ausência de políticas de governo e pela pouca sensibilidade das instituições formadoras, criando hiatos, com reflexos diretos nos graus de participação dos funcionários da escola”.

É preciso considerar que os funcionários, estudantes e pais de alunos percebem, também, que na maioria das situações eles são figuras decorativas face ao predomínio dos representantes dos docentes. Leles (2007) considera que

A escola nega a participação quando não envolve os estudantes nos processos de decisão, quando não oferece condições propícias para que estes atuem ou quando não trabalha com vistas a emancipação dos sujeitos que ali se encontram. Muitas falas de estudantes evidenciam a falta de oportunidades que faz com que eles fiquem fora do processo de participação na gestão da escola (LELES,2007:121).

A autora denomina essa situação de *participação negada*, que é quando, por exemplo, os espaços de participação da escola são limitados ou não propícios.

A gestão democrática é cada vez mais perspectivada como gestão dos professores e isolada da participação dos alunos, de pais de alunos e de funcionários. Porém todos esses segmentos estão começando a ter a noção de que são todos vítimas de uma situação macro de exclusão, como apontou a Antunes (2005).

E, sobre a comunidade local, com base em nossas observações e nos depoimentos dos entrevistados analisamos que a mesma continua afastada de intervenções significativas nas decisões tomadas nas escolas. Ela não participa do dia-a-dia das escolas, nem de sua gestão. *Isso não significa que a sua não participação e de outros atores, possa ser atribuída, em termos de responsabilidade, aos docentes. Esse tipo de avaliação seria uma injustiça histórica!* Além de múltiplos fatores condicionantes dessa participação existe o próprio modelo de gestão, que exclui alguns atores, dando-lhes caráter marginal e, quando transfere para os sistemas de ensino, para legislação complementar definir o caráter da participação desses excluídos, é comum cada sistema dar sua interpretação própria de gestão democrática, de participação e, como conseqüência, a ressignificação desses termos é uma prática natural.

Tanto na escola “A”, quanto na escola “B” existe predomínio docente na gestão sobre as demais categorias... Os professores reclamam para si, determinadas áreas e tipos de decisões e têm o entendimento de que, se as compartilhassem, perderiam a especificidade de sua atuação e até o status profissional. Para eles, a participação da comunidade local na gestão escolar, principalmente nas questões pedagógicas, representaria uma interferência de não-especialistas no assunto. O depoimento da professora da Escola “B” ilustra essa situação: [...] “nas questões pedagógicas, só devem participar os professores, direção, administração e pais que têm formação em educação” [...] (P-1-A).

Nesse sentido, é visível uma delimitação bastante clara de áreas colocadas como legítimas de atuação nas escolas e que a comunidade local só deve participar nas questões ligadas à infra-estrutura e não em assuntos pedagógicos. A professora da Escola “A” admite uma hipótese para essa participação, assim se expressando [...] “para participarem das

decisões, a comunidade local precisa estar envolvida no processo de ensino e aprendizagem” (P-2-B). O entendimento sobre a participação da comunidade local é de que a mesma deve ser chamada para participar de festas, inclusive com prendas, realizar mutirões de limpeza e outras tarefas similares, até mesmo por alguns membros da própria comunidade “a importância da comunidade local deve ser no melhoramento do ambiente” (CL-3-A). Outro depoimento de um membro da comunidade local é mais explícito ainda [...] ajuda na aparência da escola como pintura, manutenção elétrica, hidráulica [...] (CL-2-A).

Em nenhum momento a comunidade é chamada para avaliar o conhecimento que é construído na escola e se o mesmo contribui para melhorar a vida do estudante e da comunidade. Observando o cotidiano da escola percebemos que há muito ainda a ser feito para que haja o casamento dos discursos com as práticas, no sentido de termos uma escola mais democrática. Na realidade negam aquilo que defendem. É como dizia Paulo Freire (...) “é necessário, que nossas falas sejam corporeificadas pelo exemplo”. Não dá para continuar com concepções que se caracterizam pela desconfiança em relação à participação de outros atores e a sua legitimidade.

Na visão de Antunes (2005:36)

... a escola deve contribuir para analisar a prática cotidiana e a realidade concreta vivida pela comunidade, criando condições para que esta entenda a realidade mais imediata como manifestação das contradições macro-estruturais. A escola deve ser a grande mediadora do conhecimento necessário à comunidade para que esta possa construir realidades mais humanas para viver.

A possibilidade de intervenção de membros da comunidade na gestão dessas escolas significaria uma partilha de poder por parte dos professores, mas é forte o sentimento de corporativismo por esta categoria, comprovado pelos depoimentos dos atores a respeito do bloco “Quanto à tomada de decisão na escola” como a fala de uma integrante da equipe gestora da Escola “B” que diz

[...]“quando você vai fazer os projetos, quem age diretamente são os professores. Eu acho, que só os professores podem fazer. Porque a direção tem tantas funções, que eu acho que se fizer a função dela bem feito, o restante anda tranquilo. Eu não vejo necessidade. Assim, dela tá incentivando, mas ela dar o apoio, com certeza, isso eu acho que é obrigação. O professor saber que pode fazer que eles estão aí. Isso eu acho que é bom, né”(G-2-B).

Esse corporativismo, herança do governo Vargas na década de 30 bloqueia a organização da sociedade civil e é percebido pelas observações que fizemos no cotidiano das escolas investigadas, em especial, nas reuniões para tratar de assuntos que diziam respeito aos interesses de todos membros da comunidade escolar e local, quando os docentes hegemonizaram as decisões e não raras vezes eram os únicos participantes. Neste sentido reforçamos que é necessário trabalhar muito para se acabar com essas práticas.

Devido a uma gestão escolar sem a participação de atores externos, as escolas ficaram fechadas e isoladas em si mesmas, resguardando-as de influências em nível local, como aponta a professora da Escola “B” em seu depoimento [...]“ o grande problema da escola que eu vejo aqui é que a comunidade não é valorizada. Não da forma como deveria ser. Saber o que eles pensam para a partir daí pensar as ações, principalmente em relação à parte diversificada. Eu acho seríssimo, muito sério”[...] (P-2-B).

Essa divisão de papéis não se justifica e são insuficientes para se determinar o que é bom para o processo educacional. Além disso, a participação da comunidade local não substituiria as intervenções dos professores, nem mesmo as dispensariam. Aliás, o que está ameaçando o papel dos docentes, o seu “status” são projetos “educativos”, que utilizam os meios de comunicações para tentar substituí-los, os professores passariam a ter como função básica manipular aparelhos de vídeo e televisão e essa ameaça não é feita pela comunidade e sim pelo sistema central de educação, que assim os transformariam em meros monitores. No caso da comunidade local, o problema é que não existe no quadro atual de gestão escolar nenhum espaço de participação para a comunidade, construído para tal. Não é perspectivada sua participação em nenhuma estrutura colegiada e nem formas de participação utilizando-se mecanismos da democracia direta.

#### 4.2 Quanto ao conceito de participação

O segundo bloco de questões é composto de quatro perguntas. Procuramos saber dos entrevistados como eles concebem o sentido da participação na gestão escolar; quais os elementos que eles consideram importantes para identificar se existe ou não participação;



como percebem as formas de participação utilizadas nas escolas e por último, quem eles acham que devem participar do processo educativo, que se desenvolve na escola.

Perguntado sobre o conceito de participação, assim o professor da Escola “A” deu o seu entendimento “participar é ajudar construir, para que depois as pessoas possam assumir as responsabilidades da execução” (P-2-A), na mesma linha uma integrante da equipe gestora da Escola “B” concebe o sentido da participação no “comprometimento das pessoas para que as coisas aconteçam”(G-1-B). Ambos têm na essência, a compreensão do conceito de Paro (1992:40),

[...] a concepção de participação é fundamental na tomada de decisões, não eliminando necessariamente a participação na execução, mas também não tem esta como fim, mas sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, esta entendida como a partilha de poder.

Uma professora da Escola “B” apresenta assim a sua visão de participação

Eu penso que a nossa escola não envolve, não motiva. Sabe por que? Porque é tudo muito decidido por um grupo. Por uma cúpula, fica um pouco diretivo. Isso tanto o que é transmitido aos professores, como o que é transmitido aos alunos. Então não é um colegiado que decide como as coisas vão ser feitas. E isso não é o motivo, mas é um dos motivos, que não envolve os alunos. Não é o único, mas é um dos. Eu penso que se houvesse... se fosse feito uma enquete com os alunos: que projeto vocês gostariam de fazer, participar agora no terceiro bimestre, querem pesquisar o quê? Vamos fazer o quê? Por aí sim, partindo da idéia deles, poderia motivar mais. Então foi decidido, na Feira de Cultura vai ter Semana da Consciência Negra, vai ser resolvido assim, o grupo de professores acata e executa, não executa da melhor maneira, porque não há o compromisso de todos, e aí, nesse momento a participação do aluno é truncada. Então os professores orientam, outros não. Essa participação dele é reflexo de como é a situação aqui dentro da escola. Tá entendendo? Se fosse outra gestão, a participação seria mais efetiva porque são hábitos que são diferentes, por exemplo, do público do Plano Piloto, que não quer, que não tá nem aí, que já tem a vida estruturada. Aqui é diferente: eles têm hábito de participar, são dedicados, são capazes, *mas não são motivados* (grifo nosso). Então não parte do universo deles, nós queremos pesquisar sobre a vida sexual, sobre relacionamentos, tudo. Um projeto desse que envolvesse eles. Eu vinha olhando os casazinhos de namorados dentro da escola e vinha pensando nisso, daria uma boa pesquisa. A questão do namoro na escola [...] (P-2-B).

O depoimento da professora da Escola “B” é muito rico em algumas informações a respeito da participação na sua escola. Em primeiro lugar ela deixa claro, o caráter centralizador da direção, que as decisões são tomadas por cima, sem o envolvimento de outros segmentos, que isso acaba refletindo na não-participação de alguns professores e alunos, gerando sérios conflitos de relacionamentos entre a comunidade escolar e apesar da tendência participacionista dos discentes, a falta de motivação deles é nítida, pela ausência de apoio da direção. Essas questões são em parte explicadas por Gutierrez e Catani (1998) ao definir participação “[...] participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidade nos processos de formação discursiva da vontade, ou seja, participar consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo”(GUTIERREZ & CATANI,1998:62).

Outro professor da mesma Escola “B” em sua fala sobre o sentido da participação na gestão escolar, vai de encontro ao discurso de sua colega (P-2-B) quando dá o seu entendimento de participação.

É necessário um compromisso de todas as partes né? Então a educação é uma corrente, são elos e *tem que haver a participação de todos* (grifo nosso) e o principal envolvido aí, que pode dar uma dinâmica em tudo isso, pra mim começa a partir da direção da escola, dos gestores[...] A partir daí é você criar uma dinâmica e com isso o envolvimento por parte da assistência, da coordenação, da biblioteca, da secretaria, acaba que você... na sala do professor faz um clima de harmonia e vai ser possível alavancar projetos em parceria com os alunos e a comunidade e aí, logicamente que vai se beneficiar de tudo isso daí é o aluno na ponta, logicamente, e o ambiente de trabalho em plena harmonia, em desenvolvimento entre professores, direção para[...] Quando essas forças não funcionam o maior prejudicado é o aluno [...] Aqui na escola os projetos, a direção, não têm grande compromisso, envolvimento com a causa da educação de jovens e adultos, falta...fica a desejar (P-1-B).

Percebemos no depoimento desse professor um discurso latente que reforça outras falas nessa direção, demonstrando a existência de um clima de desarmonia na escola, principalmente entre os professores e direção, pois não há um trabalho conjunto entre os setores administrativos e pedagógicos, e isso poderá refletir no aprendizado do corpo discente. É importante registrar a compreensão do professor de que não somente a comunidade escolar deve participar, ele levanta a questão da participação da comunidade local. Nos valendo de Bordenave (1994), ele coloca que a participação sofre influência de

condicionantes de diversas ordens, tais como interesses e características subjetivas dos indivíduos, interesses de grupos, questões de estrutura social e contexto histórico. Para ele “[...] as condições de participação no mundo atual são essencialmente conflituosas e a participação não pode ser estudada sem a referência ao conflito social” (BORDENAVE,1994:41). A dinâmica da participação trabalha nesta trama de elementos favoráveis, com outros desfavoráveis, que vão constituir a singularidade dos processos participativos.

Quando questionados a respeito do sentido da participação na gestão escolar percebemos que os atores dão importância a um planejamento participativo [...]“ Ela deve ser construída de forma que o planejamento seja discutido com as três partes envolvidas: professores, alunos e comunidade”[...] (CL-1-B). Outro membro da comunidade local assim se expressa [...] “Tomar decisões em conjunto com a comunidade e a escola”[...] (CL-2-A). Ao se manifestarem de como as decisões deveriam ser encaminhadas, os atores já revelam que são excluídos desse processo. Reforçando os depoimentos dos membros da comunidade local, um professor da Escola “A” entende que [...]“participar é ajudar a construir, para que depois as pessoas possam assumir as responsabilidades da execução daquilo, que foi coletivamente planejado”[...] (P-2-A). Nesse entendimento não se admite uma participação somente na execução e sim, em todas as etapas do processo, tais como a de tomada de decisões.

Vários entrevistados colocam a questão do interesse por parte da comunidade interna e externa das escolas como elemento importante para identificar se existe ou não participação, como afirma um professor da Escola “A”[...] “ Tem que ter interesse tanto por parte dos gestores, quanto por parte da comunidade. Falta uma articulação”[...] (P-2-A). Analisando este quadro de acordo com Hora (1994:59).

[...] “a necessidade de promover a articulação entre a escola e a comunidade que serve é fundamental. O entendimento de que a escola não é um órgão isolado do contexto global deve estar presente no processo de organização, de modo que as ações a serem desenvolvidas estejam voltadas para as necessidades comunitárias”.

Para isso implica ter uma noção clara e precisa do tipo de sociedade que se pretende, das transformações que ocorrem à sua volta e no mundo e que atuam na psicologia social das

comunidade locais e que determinam novos comportamentos e novas institucionalidades. E, a esse atendimento dá-se o nome de efetividade social (SANDER,2007).

Na busca de identificar elementos contidos nas diversas concepções de participação dos entrevistados, vale ressaltar a posição do estudante da Escola “B” que assim se expressa: [...]“O interesse e a partir de divulgações e mais diálogos” [...] (E-1-B), posição esta endossada pela integrante da equipe gestora da mesma escola [...] “interesse, motivação e organização”(G-1-B). Paro (2005) faz uma observação fundamental, que contraria as práticas assistencialistas e paternalistas tão comuns por parte do Estado na relação com a sociedade civil e o que a comunidade pode fazer por ela, no sentido de compreender que a participação não é uma via de mão única e que a comunidade deve tomar iniciativas para assegurar sua participação

Se é considerado o fato de que a escola é uma instituição estatal, e se leva em conta o desinteresse do Estado em resolver os problemas do ensino, ganha importância decisiva a consideração das potencialidades da comunidade na busca e proposição de medidas tendentes a franquear a escola à sua participação [...]. É preciso ter consciência de que os avanços se derem no sentido da democratização das relações no interior da unidade escolar serão em função das lutas que se fizerem em toda sociedade civil. O que se pretende dizer é que tal democratização jamais terá consistência se for apenas delegada pelos que representam o poder do Estado, sem a ação da sociedade civil enquanto sujeito social. Por isso, é preciso verificar o que a comunidade pode fazer por si própria no momento presente e quais os obstáculos que se apresentam para que esta sua potencialidade se consubstancie em ações que possam levar a uma participação mais efetiva (PARO,2005:40).

Assim, considerando a escola como uma das mais importantes instituições num Estado democrático, entendemos que a mesma precisa incorporar, em sua estrutura e em sua prática, a educação para a participação cidadã, todavia isso não anula a busca de caminhos por parte da comunidade, para que essa articulação com a escola seja efetivada. Ela também tem, que tomar iniciativas nesse sentido, mesmo sabendo que historicamente ela foi alijada da escola e do direito de participação mais ampla.

Encerrando o segundo bloco de questões, perguntamos aos atores como eles percebem as formas de participação nas escolas. Chamou-nos a atenção o desconhecimento da maior parte dos atores das comunidades locais sobre o assunto [...] “Não tomo conhecimento”[...] (CL-1-A), outro membro responde quase com as mesmas palavras [...]“

desconheço totalmente”(CL-2-A). Um terceiro membro da comunidade se diferencia das respostas dos outros dois, quando afirma que [...] “percebo os mutirões como formas de participação”(CL-3-A), situação já analisada no primeiro bloco quando constatamos que a comunidade só é chamada para participar no apoio às questões de reparos de infra-estrutura das escolas e para festas.

Sobre a falta de informações por parte da comunidade, isso também é reflexo do seu desconhecimento da legislação, que regulamenta os conselhos escolares, a sua atuação e, fundamentalmente, a sua composição. Como conseqüência, também não sabe como devem ser eleitos os seus membros. Desconhece sua estrutura e funcionamento. Aliás, esse desconhecimento não é “privilégio” somente das comunidades locais! Muitos integrantes das comunidades escolares sofrem do mesmo problema. No entanto, a pesquisa revelou que oferecendo condições, a comunidade local se mostra interessada em participar. Até porque, se a escola não reconhecer esse segmento, como pode, por exemplo, criar condições para a organização da comunidade e convidá-la para participar na construção de um projeto político-pedagógico.

#### 4.3 Quanto à participação da comunidade local na escola

No terceiro e último bloco de perguntas questionamos a participação da comunidade local na escola. A participação passiva e a não-participação são evidenciadas. Assim como o descaso e a desconsideração para com a mesma por parte das direções das escolas pesquisadas são explícitas.

Perguntamos aos atores como é a atuação e o envolvimento da comunidade local nos trabalhos desenvolvidos pela escola. Há um bloco, que entende, que não existe nenhuma participação da comunidade local ou quando há é mínima

[...] “Na prática não existe. Porque esta escola, em sua maioria não atende os interesses da comunidade, que a cerca. Aqui não tem no momento nenhum espaço para a comunidade, mas a escola deveria ser aberta à comunidade para que seus membros pudessem desenvolver atividades conforme suas necessidades. Em princípio, numa escola que não atende estudantes de sua redondeza, não tem como priorizar sua comunidade, até porque, neste momento existe

uma discrepância tanto entre os interesses, quanto entre as condições, entre a comunidade local e a comunidade atendida”(P-2-A).

[...]Não há. A comunidade é desconsiderada [...](G-1-B).

[...] é muito fraca. Quando acontece é por iniciativa de alguns professores que ainda lutam por manter vivo alguns projetos [...](P-1-B).

[...]Não há. Já fizemos pesquisas, sondamos seus interesses e a Regional desconsiderou totalmente (P-1-B).

Lima (1998) diz que o estudo nas organizações é diferente, da participação em outras instituições, bem como deve ser diferenciado do estudo que poderia ser designado por *mínimos de participação*, exigidos a quem pertence a uma organização (ser parte ou tomar parte, mais do que participar ou ser participante). Do contrário seríamos forçados a concluir, que segmentos da comunidade escolar são participativos, pelo fato apenas de serem membros da organização escolar e executarem tarefas básicas de suas respectivas funções. Quando muito se insiste nesse tipo de qualificação em utilizar a palavra participação, pode ser classificada, então, como *participação imposta*.

Sá (2001) levanta alguns aspectos da não-participação, ao entendê-la como um processo que pode ser gerado por divergências de opiniões. Para ele há um grupo de *não-participantes passivos*, que mantem um relacionamento infrequente com a escola independentemente de sua vontade.

Sobre a não-participação da comunidade local apontada nas falas dos respondentes Bordignon e Gracindo (2004:171) levantam alguns questionamentos

A quem pertence a escola pública? Se não houver a consciência de que a mesma pertence ao público que constitui a escola e seu entorno, não haverá como envolver seus segmentos, desencadear a efetiva participação. Se a escola e seus objetivos pertencerem ao/à diretor/a, ao governo, não há porque, os professores, os funcionários, os agentes da comunidade se sentirem comprometidos com ela.[...] *A participação e o compromisso não se referem apenas à comunidade interna, mas devem buscar alianças com a comunidade externa*, (grifo nosso) a quem a escola serve e pertence efetivamente, promovendo a cooperação interinstitucional.

Em outros termos, Paro (2001:97) contribui com a discussão dizendo que

[...] a democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se aos limites do próprio Estado, promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam no seu interior, mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento da educação escolar em qualidade e quantidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade.

Essa situação também é descrita por Weffort (1995) ao destacar que a escola que se abre à participação dos cidadãos não educa apenas as crianças que estão na mesma; ela ajuda a educar o cidadão que participa dela. Com isso, a escola passa a ser um agente institucional fundamental do processo de organização da sociedade civil.

Juntamos duas perguntas do terceiro bloco e procuramos saber dos entrevistados quais os espaços existentes na escola que possibilitam a participação da comunidade local e se a mesma é considerada nos processos de elaboração dos projetos realizados na escola.

Só não foi por unanimidade as respostas dos atores sobre o entendimento que há uma desconsideração geral para com a comunidade, por causa do depoimento de um funcionário de educação que afirma [...] “A comunidade é ouvida. A escola é ampla e está aberta à comunidade”[...] (F-1-B). Esse discurso que destoa dos demais, reflete uma percepção muito diferenciada e que parece não corresponder à realidade da escola onde o mesmo trabalha. O depoimento de uma professora da mesma escola (“B”) do funcionário entra em choque com o conteúdo da resposta dele, quando assim ela se expressa

[...] trabalhei em duas escolas nesses dezessete anos, então eu tenho realmente um referencial completamente diferente daqui. Eu vejo aqui o povo não se envolve, não participa, não tá nem aí pro aluno, pra comunidade. Quer trabalhar com o mínimo esforço necessário. E assim ninguém forma ninguém, assim ninguém faz um trabalho diferenciado. Mas, não são todos. Existem ilhas, pessoas que pontualmente fazem um trabalho sozinho. Assim é que eu percebo. Já trabalhei em outras escolas e aqui o envolvimento dos professores [...]. Essa comunidade tem um foco [...] e , não sei, eu não conheço a comunidade, mas existe um foco de drogas, existe um foco de prostituição. A prostituição em termos, reflete na personalidade do aluno, na formação da pessoa. E, esse projeto de participação poderia estar resgatando isso aí. Então [...] de cada droga, de cada projeto de participação poderia estar resgatando isso aí [...]. Acho que existe uma promiscuidade extremamente nociva para os estudantes de catorze, quinze anos. E essa participação e esse interesse, porque alguém valorizando poderia estar resgatando, como eu vi alunos que já foram resgatados. Começa a participar, começa a estudar, começa a perceber, que o mundo é mais que só isto aqui (P-1B).

Ao analisarmos o depoimento da professora da Escola “B”, usando um dos critérios (envolvimento) estabelecido por Lima (1998), caracterizaremos o tipo de participação dos professores como *participação reservada*, que fica situada num ponto intermediário entre a participação ativa e à participação passiva. A princípio não é rejeitada a possibilidade de intervenção e o recurso a participação ativa vai ser orientada de acordo com os objetivos táticos, que pode passar para formas de participação ativa ou passiva. Caracteriza-se por uma atividade não voluntária, mais de expectador, calculista, não correr certos riscos e não comprometer o futuro.

Observamos que a comunidade escolar vive uma situação de medo permanente constituindo uma espécie de “paranóia”. Nas nossas visitas às escolas presenciamos cenas de violência quase que diárias, tais como ameaças físicas aos professores, feitas por estudantes; brigas entre os próprios alunos, gerando um clima de tensão rotineiro.

Percebemos que esse não envolvimento com a comunidade local pode ser explicado por algumas razões: por parte dos professores não podemos deixar de observar, suas preocupações com alguns de seus interesses imediatos são constantes, como os precários recursos materiais de trabalho, incluindo questões salariais. Ambos são condicionantes ideológicos citados por Paro (1995:304). Ele observa a visão que se tem sobre a comunidade, indicando que

“se estamos interessados na participação da comunidade na escola é preciso levar em conta a dimensão em que o modo de pensar e agir das pessoas que ai atuam facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação da comunidade. Para isso é importante que se considere tanto a visão da escola a respeito da comunidade, quanto sua postura diante da própria participação popular”.

Neste caso, vimos que mesmo a professora desconhecendo a realidade da comunidade local, ela já tem formulado um preconceito sobre a mesma, uma visão depreciativa da comunidade que afasta os docentes dessa comunidade, como também a comunidade da escola. E ela percebe que existe essa concepção negativa sobre os moradores da comunidade. Apesar da ampla maioria dos professores não pertencerem a região, onde trabalham, existem uns poucos docentes que são da própria comunidade e conhecedores da realidade local. E estes trabalham no sentido de diminuir ou acabar com essa visão negativa sobre a comunidade local. Estes professores - moradores da comunidade - nos parecem possuir melhores



credenciais para fazer uma avaliação dela. Uma professora que reside na área, assim discorre sobre a comunidade a que pertence

Já foi bem mais carente. Mas é claro que a carência ainda existe. Se a gente começar ouvir os alunos, sondar mesmo, porque eu sou da comunidade, conheço bastante, têm meus vizinhos, têm meus amigos que têm os filhos aqui também. Então a gente sabe que já foi pior, mas ainda não supriu, não superou a carência econômica, econômica mesmo! É claro que existe a cultural porque acaba andando junto, né? Minhas antigas colegas têm filhos aqui, que a gente estudava junto aqui, agora têm os filhos aqui. E como, nem todos seguiram um estudo pra frente, os filhos também querem usar isso como desculpas pra não seguir. Então, além das dificuldades financeiras, porque não fez uma faculdade, porque não dava pra pagar e não conseguiu passar na UnB, isso passa pros filhos, né? Passa a ser cultural, né? o econômico vira cultural. Então é aquela trança que a gente sabe que acontece entre os fatores, porque tudo é uma coisa só e não ponto exclusivo: o econômico, o social, o cultural. É um contexto (G-2-A).

No depoimento da professora pertencente à comunidade percebemos a ausência a quaisquer tipos de caracterização da sua comunidade como espaço predominante de situações violentas, dominadas por tráfico de drogas, promiscuidade... Isso não significa que ela desconheça que em sua região não tenha os problemas de uma grande cidade, como a violência urbana, o desemprego, a falta de espaços culturais, mas é importante destacar, que na sua compreensão as condições objetivas, materiais de existência da comunidade, ainda são precárias e isso reflete nas concepções de participação das pessoas da comunidade na escola, que muitas vezes estão preocupadas com a sua sobrevivência imediata. Acrescentamos, além dos condicionantes materiais, das condições de vida dos moradores, os interesses dos segmentos internos à escola, que não necessariamente vêm com bons olhos essa participação. Assim, como há conflitos internos entre segmentos da comunidade escolar, existe também com relação à comunidade local.

Com relação aos espaços existentes na escola para a participação da comunidade todos foram unânimes em citar apenas os espaços físicos e não reorientamos a pergunta com o objetivo de entendermos quais eram as concepções dos atores sobre outros espaços de participação, que não ficassem reduzidos aos aspectos físicos. Os segmentos assim se referem à questão dos espaços

[...]“Tem a quadra e também o auditório”[...] (E-1-B).

[...]“Sala do orientador, auditório, sala de dança, sala de músicas,etc”[...] (P-1-B).

[...]“Quadras, salas e biblioteca”[...] (CL-2-A).

Percebemos a ausência de citações de espaços de atuação coletiva e democrática como os conselhos escolares, que como já afirmamos, a maior parte da comunidade local e escolar desconhecem. Gohn (2003:102) ajuda-nos a entender esse fenômeno quando observa que

[...] Na tradição brasileira, a tendência dominante na área da educação é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta de dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os atores por excelência. Em raros casos lembram-se de outras instituições, organizações ou associações do próprio bairro ou da comunidade, como os sindicatos e as associações de docentes e outros. Parte desses atores também desconhece os espaços públicos de participação da sociedade civil nas novas políticas destinadas às áreas sociais, dando espaço para que as próprias autoridades não cumpram as leis.

Como já abordamos nas nossas considerações iniciais para que a participação apontada possa vir a ocorrer no interior das escolas, é crucial a existência de espaços propícios para que novas relações sociais entre os diversos segmentos escolares e a comunidade externa possam acontecer.

Com relação à pergunta se a comunidade local compõe o Conselho Escolar foi confirmada a nossa pré-análise, que a comunidade local não participa dos conselhos das escolas investigadas, e para alguns há até o desconhecimento do que vem a ser Conselho Escolar.

Respondendo à questão colocada assim se manifesta um professor da Escola “A”[...] “A comunidade não compõe o conselho escolar. Existem pais, professores e servidores, que foram escolhidos para o conselho mediante um processo de discussão tênue”[...] (P-2-A). O depoimento de um membro da comunidade local confirma o que disse o professor [...]“Não conheço ninguém da comunidade que participe”[...] (CL-1-A). Alguns depoimentos afirmaram, que existem a participação da comunidade local nos conselhos, mas depois de alguns esclarecimentos por nossa parte, ficou claro, que eles estavam confundindo com o segmento dos pais e optamos por não relacioná-los.

A mesma pergunta sobre o Conselho Escolar foi respondida da seguinte maneira por uma professora da Escola “B”

O Conselho Escolar, desde que eu estou aqui, nunca funcionou como deveria. Nem Conselho Escolar, nem APAM, nem Grêmio nenhum. No início tem toda aquela animação, tem o processo eleitoral, tem toda aquela animação, cada um faz suas propostas, mas daqui poucos meses, não sei assim realmente por qual razão, o pessoal vai desanimando, vai perdendo a motivação e, acaba morrendo. Como é o caso do Conselho Escolar agora. Quem é a presidente do Conselho Escolar é uma professora muito ativa, muito participativa [...] ajudada por outra professora implantaram aí um projeto de um jornal na escola, no ano passado, conseguiu assim e [...] que os alunos tivessem bastante interesse em participar, foi uma coisa boa. Tava assim bem interessada em reativar a APAM que há anos não funciona na escola. Aí quando foi no início desse ano houve uma redução de turmas e, quando distribuíram as cargas a professora, que era presidente foi devolvida, não tinha vaga para ela e era do Conselho. Nisso aí a outra professora que ajudava ela ficou desanimada. Elas estavam fazendo um trabalho conjunto, então a escola eu não sei, a gente não sabe se não houve assim e [...] se a diretora não batalhou pra que ela continuasse na escola, a gente não sabe se realmente não tinha nada que pudesse ser feito. Ela desanimou né? A última vez que eu conversei com ela, ela “não, eu tou desmotivada, porque a gente inicia um trabalho daí de repente cê vê que ninguém respeita o trabalho da gente”, que isso acontece muito né? Tá um funcionando, de repente, lá de cima vem “não tem que devolver professor fulano de tal”. Daí todo aquele trabalho que ele batalhou, aquele projeto que ele implantou acaba [...] Na verdade acaba né? Aí não há motivação mesmo que, que segure (P-2-B).

Esse depoimento feita pela professora é muito rico em informações e nos instrumentaliza a fazer a análise de que por mais que existam algumas pessoas bem intencionadas em levar adiante um projeto democrático como o Conselho Escolar, nos parece que elas possuem muitas dificuldades em implementá-lo por vários motivos: um é o não envolvimento de outros segmentos da própria comunidade escolar, mais uma vez ficando nas mãos apenas dos professores e isso é feito não de uma forma intencional, mas pela inexperiência das pessoas em viverem de uma forma coletiva, socializando o poder, democratizando-o; outro motivo é a ausência de um projeto mais amplo de funcionamento do Conselho Escolar colocando plano de ação, deixando claro suas funções, competências, formas de organização, calendário de reuniões; outra observação é a falta de respeito para com quem estar desenvolvendo um trabalho de representação de categoria. As pessoas não são valorizadas, talvez ao contrário até perseguidas por estarem na linha de frente dessas organizações, que geralmente incomodam direções conservadoras e atrasadas, que arrumam subterfúgios para se livrar desse “incômodo” utilizando-se de aparatos burocráticos, somados

a falta de autonomia das escolas, que estão sujeitas a todo momento às intervenções “de cima”. Os “sistemas estaduais de ensino” ao darem sua interpretação de gestão democrática não mostram preocupação em respeitar os dirigentes de coletivos, uma das formas, poderia ser uma “estabilidade”(não remanejá-los contra sua vontade) para os participantes durante o seu mandato, não os deixando vulneráveis às perseguições políticas.

Compreendemos, que apesar de todo aparato legal existente, os mecanismos legais por si próprios, não asseguram necessariamente a participação da comunidade na gestão das escolas públicas, ela enfrenta um série de dificuldades para sua realização.

[...] a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é está convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades (PARO,2005:16).

Essa não-participação da comunidade, mesmo que involuntária, representam uma ruptura séria e assume aspectos negativos a partir do momento, que a participação na educação se encontra consagrada como direito e instrumento de realização da democracia e, em especial, na escola, assumindo contornos normativos (LIMA,1998).

Se tivermos a compreensão de que o Conselho Escolar é a base para a democratização da escola e que é fundamental a participação da comunidade externa atuando dentro e fora da escola. Podemos afirmar, que não há gestão democrática, sem a participação da comunidade local na gestão.

Outra tema nesse bloco de questões foi o da importância da comunidade local na escola. Os respondentes colocam diversas concepções: a) sobre o aspecto geográfico da distância; b) a visão tarefaira e festiva, que muitos têm à respeito da comunidade e c) os discursos dos que defendem a participação efetiva da comunidade em todos os setores, inclusive, nos assuntos pedagógicos, bem como em todas as fases da participação;

a)[...] “proximidade da comunidade com a escola”[...] (CL-2-A). Essa característica antes mesmo da nossa imersão no trabalho de campo foi incorporada no conceito, que elaboramos de comunidade local descrito nesse mesmo capítulo;

b)[...] “para desenvolver trabalhos, participar das festas”[...] (E-2-B). Como avaliamos no primeiro bloco é comum a visão por parte da comunidade escolar, que a comunidade local deve ser chamada para atuar somente nos mutirões para melhorar a aparência da escola e nos eventos festivos;

c) Nas falas de alguns membros da comunidade local percebemos um nível alto de politização [...]“ a importância da participação da comunidade se dá no entendimento, que a educação é responsabilidade de todos”[...] (CL-3-A); outro depoimento de membro da comunidade local reforça a nossa concepção sobre o caráter progressista das pessoas da comunidade [...]“a comunidade pode cobrar do GDF, melhorias para a escola e professores, por isso, a participação é importante”[...] (CL-1-A). Essa é uma demonstração clara, que a comunidade deseja ter uma participação efetiva nos rumos da escola. Ela pode contribuir de várias maneiras com a melhoria da escola pública, como participando diretamente na escola colaborando para a democratização da sua gestão, até mesmo na sua contribuição indireta, quando a comunidade se mostra presente no cenário político e social por meio de diversas formas de organização e luta.

Miguel Arroyo (1980) chama a atenção para o fato de que

... essa presença se dá em níveis que, diretamente nem sempre atingem a escola e os educadores, ao menos por enquanto, mas é importante não esquecer que qualquer movimento de pressão das camadas trabalhadoras termina pressionando e obrigando o Estado e as classes dominantes a redefinirem suas políticas na área econômica e social (ARROYO,1980:10).

Observamos que em todos os movimentos levados a cabo pelos professores, tais como: greves, passeatas, manifestações diversas, atos públicos; os primeiros apoios solicitados por parte dos professores são os da comunidade e se as escolas no seu cotidiano não envolvem às mesmas, fica difícil gerar um compromisso por parte da comunidade com relação às lutas dos professores e até mesmo para com as reivindicações dos funcionários de educação. Analisamos como algo extremamente positivo a reivindicação por parte da comunidade para participar na gestão das escolas e dos aspectos pedagógicos, mesmo que não seja uma posição majoritária, porém ainda com base nos depoimentos da comunidade local, destacamos o seguinte: [...]“muito importante, pois possibilita com o andar do processo, o desenvolvimento da proposta pedagógica e a relação de alunos e professores no

aprendizado, podendo ajustar no que estar desandando no que foi proposto”[...](CL-1-B). Percebemos nessa fala, ao contrário de outras, que vêem uma participação tarefaira para a comunidade; uma preocupação forte com as questões pedagógicas. No depoimento de uma professora da Escola “B” ela destaca que [...]“ a participação é de muita importância. Até a violência seria combatida (P-2-B). Essa resposta se casa com as observações, que fizemos no cotidiano das escolas, que pelo não envolvimento da comunidade local com a escola, gera descompromisso com a mesma em todos os sentidos, desde a preservação do espaço físico, até as questões da violência urbana, que notamos ser uma constante nas escolas investigadas. A comunidade escolar vive uma situação de medo diária, os trabalhadores em educação estão estressados, que de alguma forma reflete no processo de ensino-aprendizagem.

Gadotti (2004) baseado nas experiências em relação à democratização da gestão escolar aponta alguns pressupostos e parâmetros, que favorecem a obtenção da democratização e que podem refletir diretamente na compreensão da importância da participação da comunidade na gestão das escolas públicas: “capacitar todos os segmentos; consultar a comunidade escolar; institucionalizar a gestão democrática; lisura nos processos de definição da gestão; agilização das informações e transparência nas negociações” (GADOTTI,2004:67-68).

Perguntamos aos entrevistados os motivos que eles identificam para a não - participação de alguns grupos da comunidade local na escola.

Um membro da comunidade local assim responde [...] “a falta de interesse da direção de conhecer o que acontece na comunidade, juntamente com o descaso com o que é proposto pela comunidade para a escola”[...](CL-1-B); em outras palavras, mas na mesma direção, um estudante da Escola “B” diz que é por motivo [...] “da falta de diálogo e respeito”[...] (E-2-B); a resposta de uma integrante da equipe gestora da Escola “A” também se aproxima dos depoimentos das falas do estudante e do membro da comunidade local [...]“outros interesses e indisponibilidade de tempo”[...], outra integrante da equipe gestora afirma [...]“falta convite e ações, que os atraiam”[...](G-1-B). Elencamos mais alguns argumentos, que estão em concordância com os já citados [...] “a falta de incentivos de vários lados: Secretaria de Educação, Regional de Ensino, escola, alguns professores, não há interação [...] (P-1-B);[...] “ não existe projetos para a participação, e nem convites neste sentido, pelo menos no

comércio”[...] (CL-2-A) e por último citamos o depoimento de um membro da comunidade local, que parece ter muito claro, a diferenciação de tratamento por parte de segmentos da escola, com relação aos pais e membros da comunidade local, ou seja, só privilegiam os primeiros: [...]“só os pais de alunos que são participativos nos projetos, os demais ficam fora. Então, por eu não ser pai de aluno, não ser professor e nem servidor de apoio me deixam de fora”[...] (CL-1-A).

Paro (1995) analisando a comunidade e a participação na escola colabora para o entendimento dessa não-participação da comunidade na gestão das escolas

Com relação aos condicionantes da participação da comunidade externos à unidade escolar, pode-se afirmar que, a grosso modo, essa participação é geralmente determinada pelos seguintes elementos: 1) os condicionantes econômicos-sociais ou as reais condições de vida da população e a medida em que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; 2) os condicionantes culturais ou a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação movidas por uma visão de mundo e de educação escolar, que lhes favoreçam ou não a vontade de participar; 3) os condicionantes institucionais ou mecanismos coletivos formalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa (PARO,1995:273).

Nos condicionantes ideológicos, Paro (2000) aborda a visão de participação presente no interior da escola que diz respeito à própria concepção de participação, que as pessoas têm que aí trabalham, para compreendermos melhor o que as pessoas estão se referindo quando se dizem a favor ou contra a participação.

Encerrando as entrevistas perguntamos aos atores de que maneira se pode melhorar a participação da comunidade local na escola. Existe no conjunto das respostas questões que se complementam, tais como: interesse, comunicação, abertura das escolas e fundamentalmente projetos de interesses da comunidade.

O estudante da Escola “ B” destaca que [...]“tem que ter mais interesse e diálogo”[...] (E-1-B). O membro da comunidade local acrescenta, que é “através de incentivos das autoridades, a direção convidando a comunidade para participar, mostrando a importância que eles têm no processo educativo” (CL-3-A). Já um professor da Escola “A” tem a mesma visão de um membro da comunidade da Escola “B”. O primeiro responde que [...]“abrindo as portas da escola para que a comunidade faça desta o seu ambiente de convivência (P-2-A), já o segundo

afirma que “abertura de diálogo com a direção da escola, acesso as dependências da escola quando necessário, não só pelas instituições, mas para indivíduos, e mais importante, a participação no planejamento de utilização dos espaço”(CL-1-B).

Na concepção de Antunes (2005)

A escola precisa oferecer à população espaços de exercício da cidadania. Garantir a oportunidade de aprender a ser democrática, a ser solidária, a acreditar na capacidade de cada um na mudança. Criar condições para a comunidade escolar e a comunidade local tomarem para si o destino da escola, para que sejam sujeitos ativos na elaboração do projeto político-pedagógico com que sonham (ANTUNES,2005:25-27).

Abordando outro aspecto do tema, Paro (2000:314) entende que

[...] uma das maneiras de se aferir a intensidade das relações entre a escola pública e a comunidade é a dimensão em que o espaço escolar é utilizado pelos usuários nos períodos em que a escola não desenvolve suas atividades docentes regulares, especialmente nos fins de semanas, nos feriados e nas férias escolares [...].

O sentimento de não pertencimento da comunidade com relação à escola é refletido inclusive nas questões de depredação da mesma, conforme relato do professor da Escola “B”

[...] o mais interessante é que a própria comunidade que usa é que depreda. Aquela cerca ali já foi feita uma sete, oito vezes. Hoje tá tudo depredado lá. Estão aguardando verba do FNDE pra refazer de novo. E pior, quando a comunidade vê que começaram a depredar, daí continua. Quando vê que tá bonitinho ninguém vai lá e tira até que vem um infeliz que às vezes nem pertence à comunidade e tira um, aí o outro vai lá e tira outro pedaço, outro vai e tira outro pedaço, né.

Outra vez recorremos ao Paro (2000:316), que ajuda-nos a clarear essa questão

As relações que a escola mantém com seus usuários e principalmente a postura que ela adota diante da questão da ocupação do espaço escolar pela comunidade parecem ter influência sobre a existência ou não de depredações da escola por parte de elementos da população vizinha a ela. Vários relatos de experiência indicam que, quando a escola estabelece relações amistosas com a comunidade, permitindo inclusive que esta utilize suas dependências para atividades em fins de semana, os usuários tendem a colaborar com a escola e as depredações diminuem bastante e até desaparecem. Isto parece acontecer porque os próprios elementos que provocam tais atos se sentem inibidos em fazê-lo diante de uma postura da escola que os



valoriza e permite que eles mesmos usufruam do espaço escolar, ou porque os usuários interessados passam a desenvolver mecanismos de proteção contra as depreciações.

Há uma série de depoimentos, que aponta, além dos elementos já destacados para melhorar a participação da comunidade na escola, os que citam a necessidade das escolas apresentarem projetos de interesse da comunidade como forma de melhorar a participação da comunidade local na escola.

[...]“desenvolvendo atividades, que os envolvam e sejam interessantes”[...] (G-1-B);

[...]“com projetos que incluam a comunidade na vida da escola e atividades extra-classe, com auxílio e com unidade” (CL-2-A);

[...]“através de projetos de música (banda toque especial, fanfarra, etc; de arte (apresentações cênicas, exposições de trabalhos; do esporte com torneios” [...] (P-1-B);

e, como uma síntese, um membro da comunidade local destaca a necessidade de ter

[...]“mais comunicação entre a escola e a comunidade. Integração, sintonia em todos os projetos e a comunidade tem que ser chamada pra dentro da escola, pois se houvesse uma comissão de moradores da comunidade, que não fosse pais de alunos, para compor dentro da direção e APAM, nos projetos da escola, talvez o governo daria mais atenção as escolas” (CL-1-A).

Em parte, pelos depoimentos citados, o que Lima (1998) denomina de *participação não-formal* atenderia parcialmente algumas das expectativas dos segmentos internos e externos à escola sobre a participação da comunidade local na mesma. Para ele a participação não-formal é realizada e tomada com base em um conjunto de regras menos estruturadas formalmente com a participação dos atores em sua elaboração, que podem entrar em contradição com as regras já estabelecidas e ao dar uma interpretação diferenciada dessas regras formais pode se constituir como uma adaptação ou mesmo uma alternativa. Esse mesmo caso pode ser aplicado a situação de uma *participação informal* passando a constituir-se uma orientação possível para ações futuras. “Trata-se de uma participação que, pelo menos, acrescenta sempre algo a participação formal e a participação não-formal, podendo ser orientada em sentidos diversos aos apontados por aquela”, tudo isso com o objetivo de melhorar a relação escola/comunidade.

Observamos, a não utilização de uma espécie de “capital motivacional” da comunidade local, por parte dos demais segmentos escolares, da direção das escolas e pelo

Estado num âmbito mais amplo. Isso pode ser explicado por vários fatores, tais tais como: corporativismo, desconhecimento da legislação educacional, questões ideológicas, ausência de culturas democráticas da comunidade escolar e da comunidade local e reflexos das disputas de projetos de sociedade, onde até mesmo no campo progressista, tem posições contrárias à participação da comunidade local. Tudo isso ocorre, apesar das condições aparentemente favoráveis, para que aconteça justamente o contrário.

Em síntese, as falas demonstraram, que existe uma falta de comunicação da comunidade interna com a externa, ou seja, é quase nula. E, se houvesse por parte das direções, não só dela, como de outros setores; iniciativas no sentido de apresentar projetos participativos, que não se limitassem à execução de tarefas e de interesse da comunidade, a mesma indica uma pré-disposição em participar. Nos discursos dos respondentes ficou evidenciada, mais de uma vez a não-participação da comunidade local.

#### 4.4 Participação e não-participação

Como vimos no capítulo 1, o quadro desenhado por Lima (1988) assume a defesa da participação, enquanto valor, à luz da democracia participativa, estendida às unidades escolares. Ele entende a participação enquanto elemento limitador e inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, fator de conflitos e de consensos negociados. Por isso, ele rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não-participação.

*Participação da comunidade escolar:* em termos globais a participação da comunidade escolar na gestão das duas escolas investigadas pode ser caracterizada de acordo com o critério da democraticidade como *indireta* no sentido, que é uma forma de participação mediatizada por duas maneiras: primeiramente por representantes designados pelo sistema central, em que as indicações para comporem os órgãos dirigentes e colegiados são feitas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a segunda é a participação indireta que é realizada com base em critérios de escolha não transparentes e com a participação de somente alguns segmentos.

Pelo critério de *regulamentação* a participação da comunidade escolar é *formal* no sentido que está submetida a um conjunto de regras pré-determinadas em um estatuto de uma forma rígida com força legal, que para Lima [...] “é aquela que é praticada por referência exclusiva ou predominante às regras formais que, por regulamentarem a participação a um nível normativo tendem a assumir um caráter muito preciso e a impor orientações e limitações que devem ser observadas em conformidade” (LIMA,1998:185). Uma vez consagrado esse direito de participação, as regras formais estabelecerão o que é legítimo ou não para as formas de intervenção.

Com relação ao critério de *envolvimento* os depoimentos dos entrevistados nos deram sustentação para afirmarmos, que existe uma *participação ativa* dos professores. Eles possuem capacidade de mobilização, conhecimento considerável de seus direitos e das possibilidades de participação e principalmente das suas capacidades de influenciar as decisões. O mesmo não podemos afirmar com relação aos alunos, pais de alunos e funcionários da educação, que caracterizamos como *participação passiva*, como descrita pelo Lima (1998:188) “caracteriza atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento, de falta de informação aos próprios atores, de alienação de certas responsabilidades, mesmo formais, de participação”. Todavia, isso não significa, que eles descartem a possibilidade de participarem, inclusive, com uma participação ativa. Essa apatia foi observada por nós nas ausências de algumas reuniões do Conselho Escolar, talvez por não acreditarem em resultados concretos ou transferirem responsabilidades para uma minoria ativista. Sobre o critério de orientação caracterizamos a participação da comunidade escolar como *convergente* por avaliarmos que as formas de participação são orientadas no sentido de realizar os objetivos formais estabelecidos na organização escolar.

*A não-participação da comunidade local:* nas duas escolas pesquisadas podemos caracterizá-las como não-participação consagrada por omissão, porque não é prevista sua participação nos processos eleitorais para a composição dos conselhos escolares e na formulação das regras para os segmentos comporem o conselho, a comunidade local foi alijada caracterizando também uma *não-participação decretada* como assinala Lima

[...] é pois, mais frequente, mesmo nos casos em que a participação é consagrada como princípio de realização da democracia. Não só nos casos em que prevê e regulamenta a participação de certos atores, em certas áreas de intervenção, não nomeando outros e não permitindo certos tipos de participação em outras áreas, mas também por referência expressa àqueles a quem está vedada a capacidade de participar (LIMA,2003:88).

Considerando o plano de ação organizacional podemos falar em uma *não-participação praticada*. Na medida em que para participar dos conselhos escolares, os pretendentes têm que se submeterem a eleições e nas apresentações das listas de cargos não são apresentadas funções para os membros das comunidades locais. Podemos dizer que essas situações representam uma *não-participação imposta ou forçada*. Tomando por referência predominante, as orientações externas e/ou internas caracterizamos ainda, as participações das comunidades locais investigadas como *não-participação induzida*, como é pontuado por Lima

[...] “numa situação organizacional em que, mesmo que a participação esteja decretada, os arranjos organizacionais concretos, as práticas participativas previstas, as condições, os recursos e as possibilidades reais de participação podem conduzir a situações objetivas convidativas e facilitadoras da não-participação”.

Como vimos no primeiro capítulo, a não-participação mantém, por vezes, características semelhantes a participação passiva (falta de informações, alienação de responsabilidades) sendo difícil sua distinção. No caso das escolas pesquisadas percebemos que a não-participação das comunidades locais não se constitui uma opção política, o que chamaremos de *não-participação involuntária*.

## 5. Conclusão

Indicamos no capítulo III os artigos da Legislação Educacional, que tratam da participação da comunidade local na gestão escolar, que sem dúvida nenhuma constituem-se em um avanço. Ressaltamos que não basta assegurar esses mecanismos legais para que essa prática seja efetivada e se não houver pressão e manifestações de desejo por parte da

sociedade civil, pois há uma tendência dessas conquistas se transformarem em “letras mortas”.

Considerando que a C.F de 1988, LDBEN de 1996 e o PNE de 2001 não deixam claro, o que vem a ser comunidade local quando falam de sua participação, procuramos com base nas várias acepções do termo elencadas neste trabalho, colaborar com a possibilidade de melhor compreensão do conceito, à medida que formulamos o nosso. E, preocupamo-nos inclusive em fazer uma distinção sobre o equívoco, que é comum entre os estudiosos da participação na gestão escolar, ao conceituarem comunidade local, como pais de alunos, pois essa redução tem impactos organizacionais, pedagógicos e políticos.

Defendemos que é necessário estarmos vigilantes aos discursos “democráticos”, descentralizadores e de gestão escolar com a participação da comunidade local colocados pelos organismos multilaterais, em especial, os feitos pelo Banco Mundial, pois sabemos da concepção privatista da educação embutida nessas propostas. Todavia, não possuímos uma visão mecânica, nem monolítica dessa relação. Neste sentido, não negamos, que a comunidade local deva participar da gestão escolar. Ao contrário, com convicção destacamos a importância dessa participação, até mesmo como um processo emancipatório, visto que ela é necessária agora e não para quando estivermos vivendo a “sociedade dos nossos sonhos”. A participação da comunidade é um dos caminhos para se chegar a essa sociedade mais avançada.

É preciso trabalhar algumas contradições existentes no programa de políticas educacionais do Banco Mundial, que estimulam a participação da comunidade local na gestão das escolas para se praticar a democracia participativa sem, contudo, abrir mão da retirada do Estado do protagonismo do sistema público de ensino. Acreditamos que mesmo com todas as artimanhas colocadas pelos organismos internacionais, a comunidade, estando dentro da escola, pode ampliar a sua forma de participação e determinar uma nova relação com o espaço público, envolvendo-se em decisões relacionadas a todas as etapas das atividades desenvolvidas, e não somente nas execuções, mas principalmente nas decisões.

Entendemos que quando a comunidade local de forma direta ou indireta está ligada à escola e interessa-se pelos seus projetos e toma a iniciativa de buscar formas de participar do

trabalho ali desenvolvido, acaba conquistando espaços e inserindo-se como membro efetivo daquela comunidade.

O capítulo III mostrou que a globalização, não tem que ser necessariamente maléfica. Que é possível uma globalização alternativa, um contraponto a essa globalização excludente. Ela já era um fenômeno previsto por Marx a 160 (cento e sessenta) anos atrás e que a partir da década de 60 (sessenta) houve um avanço acelerado da mesma nos mais variados setores, como econômico, cultural, político e que refletem em muitas áreas, inclusive, na educação. No entanto, é possível disputar sua hegemonia e para isso são necessárias a criação de novas formas de ação política, principalmente nas duas dimensões, que ganham relevância: o local e o global. E, com certeza, a participação da comunidade na gestão escolar é uma contribuição nesse processo de contra-hegemonia.

Ao analisarmos os dados coletados nas duas escolas públicas investigadas, chegamos a conclusão, de que não contamos com a presença da comunidade local em nenhum órgão da escola, nem mesmo nos conselhos escolares. Essas escolas não incentivam e nem criam condições para a organização da comunidade local.

O capítulo deixou bem evidenciado, que a não participação ativa dos demais segmentos da comunidade escolar e da comunidade local não deve ser atribuída aos docentes e que os mesmo têm interesses em comum por serem vítimas de um sistema de exclusão e que é necessário construir a unidade de ação de todos.

Apesar da comunidade local ter uma participação consagrada como princípio democrático assegurada na Legislação Educacional, são inúmeros os fatores, que concorrem para a não-participação da comunidade local na gestão das escolas, como por exemplo a existência de um Estatuto padronizado elaborado pelo próprio sistema de ensino da rede pública do Distrito Federal, que não contempla a participação da comunidade local.

O capítulo revelou, que é quase unânime o desconhecimento por parte da comunidade local sobre a legislação, que regulamenta os conselhos escolares e esse desconhecimento é extensivo também a uma grande parte de outros segmentos da comunidade escolar. Mostrou também, que é possível criar novos espaços para a participação da comunidade local e que havendo condições objetivas, ela se mostrou interessada em participar. Esse “capital

motivacional” por parte da comunidade local em participar passa pela criação de canais de comunicação com ela; pela existência de diálogo no sentido de iniciar/melhorar o intercâmbio entre escola e comunidade, com o objetivo de se verificar quais são os interesses de ambos para, juntos, escola e comunidade criarem projetos e desenvolverem atividades. Com isso, muda-se a perspectiva de uma participação da comunidade somente nas questões tarefas, para outra que a envolve em todas as etapas do processo educativo, em especial, no processo decisório.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, a proposta foi de análise da participação da comunidade local na gestão de duas escolas públicas da Rede Oficial de Ensino do Distrito Federal, situadas na cidade de Ceilândia. Essa região administrativa é possuidora de um elevado nível de participação política na História de Brasília e fica a 30 quilômetros do centro da capital federal.

Percebemos que quando se discute a participação na gestão escolar é dada pouca centralidade à comunidade local. Esta investigação procurou dar relevo a essa situação ao trazer para a tela esse segmento, com o propósito de ajudar a preencher a lacuna existente, na produção acadêmica produzida não só pelo Programa de Pós-Graduação e Gestão da Educação da Universidade de Brasília, mas também por outras instituições de pesquisa. Vale notar que quase a totalidade de pesquisas encontradas sobre o tema “participação na gestão escolar” volta-se para os segmentos que compõem a comunidade escolar, mais precisamente, sobre os professores, alunos, pais de alunos e funcionários da educação. Assim, sem nenhuma pretensão de esgotar o assunto, ou encerrar um ciclo, trouxemos como protagonista, um ator essencial para o processo de democratização das escolas públicas – a comunidade local.

Retomamos, neste espaço conclusivo do trabalho, um conjunto de cinco propósitos, a saber:

1. Identificar se a escola promove ou inibe a participação da comunidade local.
2. Perceber como os segmentos escolares vêem a participação da comunidade local na gestão escolar.
3. Verificar como a comunidade local se insere nos processos de elaboração e implementação dos projetos realizados na escola.
4. Captar a percepção da comunidade local sobre sua participação na escola.



##### 5. Identificar os espaços de participação existentes nas escolas investigadas.

Antes, no entanto, cabe ressaltar a importância que as reflexões sobre democracia e participação alcançam nesta pesquisa, dada a íntima relação que têm com o objeto de investigação. Nesse sentido, temos a compreensão de que o estudo dos fenômenos da participação, em especial a ocorrida nas escolas, não pode ser realizado à margem ou pela contenção de certos pontos de vista da Ciência Política e das Teorias da Democracia. A participação e a democracia nas organizações, por mais especificidades, ou até mesmo limitações, que possam apresentar, jamais, em nosso entendimento, justificam o desprezo consagrado em certos estudos, em relação ao que podemos considerar como questão de fundo, cujo tratamento teórico é indispensável. Vale ressaltar que não se trata de importar, mecanicamente, determinados quadros teóricos e conceituais e transportá-los para planos e níveis organizacionais. Assim, conceber o estudo de organizações centrado exclusivamente em si próprias, independentes das esferas políticas às quais estão ligadas, representaria uma falácia, que a História se encarregaria de negar.

Voltando às questões anteriormente apontadas, trouxemos como primeiro tema que visou compreender como a escola promove ou inibe a participação da comunidade local. Observamos que a escola não incentiva e nem cria condições para a organização da comunidade local, simplesmente porque não ouve e nem reconhece esse segmento. Neste sentido, suas práticas se tornam inibidoras da participação da comunidade local. Isso é observável nos depoimentos que afirmam a inexistência de gestão democrática; na revelação do caráter conservador das direções das escolas pesquisadas; na evidência da hegemonia das direções das unidades pesquisadas no tocante à tomada de decisões.

Na segunda questão procuramos saber da parte dos segmentos escolares como eles vêem a participação da comunidade local na gestão escolar. Dessa forma, constatamos que para eles, a comunidade local só deve participar de questões ligadas à execução de tarefas, mais precisamente àquelas referentes à infra-estrutura e/ou eventos festivos. No que diz respeito à participação do segmento em foco nos assuntos pedagógicos, a avaliação da maioria é a de que ela seria uma intromissão por parte de não-especialistas, pois os compreende como área “exclusiva” dos docentes. A partir das evidências apontadas, percebe-se a necessidade urgente em se fazer o casamento entre o discurso e a prática dos profissionais

da educação. Além disso, parece cabível fazer um chamamento para a comunidade avaliar, sob sua ótica, o conhecimento que é produzido na escola e se o mesmo contribui para melhorar a vida do estudante e da própria comunidade. Resta, também, combater quaisquer práticas corporativistas. Por força da visão, aparentemente equivocada, de alguns docentes, cabe deixar claro, que em momento algum a comunidade se propôs a fazer um papel de substituição dos professores, até mesmo pela compreensão, explicitada por ela, de que os docentes são indispensáveis.

No questionamento de como a comunidade local é concebida nos processos de elaboração e implementação dos projetos realizados na escola, observamos que há um descaso e desconsideração explícitos para com ela. A mesma é marginalizada e não participa do dia-a-dia da escola continuando afastada de intervenções significativas nas decisões tomadas na escola. Entendemos que é importante ter uma noção clara e precisa do tipo de sociedade que se pretende alcançar, das transformações que ocorrem à sua volta e no mundo e que atuam na psicologia das comunidades locais e que determinam novos comportamentos e novas institucionalidades. E, a esse atendimento é o que Sander (2007) denomina de efetividade social.

Procurou-se saber a percepção da comunidade local sobre sua participação na escola. Ficou bem evidenciado, que ela compreende como fundamental a participação dos atores internos e externos e que essa participação passa, primeiramente, por um planejamento participativo discutido com todas as partes envolvidas no processo. Importante enfatizar que a comunidade não admite uma participação somente na execução e almeja participar de todas as etapas do processo educativo, fundamentalmente, na tomada de decisões que deverá também envolver toda comunidade interna.

No que diz respeito ao questionamento de quais os espaços de participação existentes nas escolas investigadas, verificamos que existem vários colegiados nos quais está prevista a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, tais como: Grêmios Estudantis, Conselho de Classe, Conselho Escolar, Associação de Pais, Alunos e Mestres. Com relação aos espaços de participação da comunidade, esses estão reduzidos aos espaços físicos, de modo geral. Isto é, parece haver liberdade para a circulação da comunidade local nos ambientes físicos das escolas, mas não é prevista sua participação em nenhum órgão

consultivo ou deliberativo da escola. Importante destacar o desconhecimento, por parte da comunidade local, dos espaços existentes para sua participação democrática, na Legislação Educacional. Temos consciência de que, mesmo com todo aparato legal existente, os mecanismos legais por si próprios não asseguram a participação da comunidade, dado que ela enfrenta uma série de dificuldades para a sua realização. Neste sentido, avaliamos como de fundamental importância a existência e divulgação dos espaços propícios para que novas relações sociais, entre os diversos segmentos escolares e a comunidade externa, possam acontecer.

Dentre muitas evidências encontradas na presente pesquisa, vale destaque que: a) confirmamos a existência de Conselhos Escolares nas duas escolas investigadas, mesmo que ainda funcionando precariamente; b) o estudo dos conselhos nessas escolas apontou uma contradição entre o conteúdo dos respectivos conselhos e a prática nas tomadas de decisões, que estão centralizadas nas direções; c) de fato não são realizadas as funções e competências dos conselhos. Assim, em todos os sentidos, composição, ausência de discussões pedagógicas, tomadas de decisões feitas de forma centralizada, meramente formais, caracterizam o que chamamos de “conselhos de carimbo”, já que a participação de seus membros se limita às assinaturas de atas de reuniões que, inclusive, têm o seu conteúdo previamente estabelecido pela direção da escola. Esse conjunto de evidências parece apontar para a importância da qualificação educacional e política dos membros dos conselhos escolares.

A análise preliminar da pesquisa já indicava que a comunidade local não compõe o Conselho Escolar de nenhuma das unidades de ensino analisadas, o que foi comprovado pelo empírico. Os dados e informações revelaram até mesmo que a maior parte da comunidade local desconhece o que vem a ser Conselho Escolar. Porém, o estudo revelou que é possível criar novos espaços para a participação da comunidade local e que, oferecendo condições, ela se mostra interessada em participar. Com essa participação inicial e na medida em que ela vai se apropriando dos problemas educacionais e adquirindo conhecimentos da organização política e burocrática da unidade escolar, ela poderá ter uma participação mais efetiva.

Como elementos que poderiam proporcionar a participação da comunidade local na gestão das escolas investigadas, com base nos depoimentos dos entrevistados, destacamos, dentre outros: a necessidade das escolas apresentarem projetos de interesse da comunidade,

como forma de melhorar a participação da mesma na escola; a melhoria das formas de comunicação e de diálogo entre escola e comunidade; e fazer o chamamento da comunidade para participar não somente da execução de tarefas pontuais e desconectadas do processo educativo, mas para ela vivenciar toda a prática escolar.

Acrescentamos às falas dos atores, que de uma maneira global o Estado poderá vir a ter um importante papel nesse processo e que direta e indiretamente pode contribuir para a participação da comunidade local nas escolas públicas. O Estado tem todas as condições objetivas de colocar suas estruturas a favor de uma educação baseada em práticas democráticas, onde o poder é socializado. Porém, o Estado não pode ter o privilégio de conduzir e controlar os caminhos da democracia. Não é uma mão de uma única via, a comunidade tem que tomar iniciativas para buscar os seus espaços de participação e ao mesmo tempo provocar o Estado para tomada de ação no sentido de colaborar para a gestão democrática. Neste sentido é indispensável a pressão da sociedade civil.

Reconhecemos as potencialidades emancipadoras do processo de globalização. Isso não significa que não saibamos que o processo é desigual e contraditório. Ele produz como sempre ocorreu no capitalismo, porém, numa escala ampliada, riqueza e miséria e iniquidade. Na sua vertente hegemônica, o processo de globalização aumenta as disparidades sociais, condena à pobreza as regiões excluídas dos novos circuitos da riqueza mundial. No entanto contraditoriamente, estão sendo criados os meios suficientes para expurgar do mundo a pobreza e a necessidade extrema e para enfrentar novos desafios. Acreditamos como Boaventura Santos numa “globalização contra hegemônica”, numa globalização alternativa que efetive esse potencial em termos de democracia, fluência e equidade globais.

Em que pese a ofensiva das forças conservadoras que almejam moldar o mundo apenas conforme os valores do mercado, a história não acabou. A prevalência do discurso único, pretendido por algumas vozes é inócua. A utopia e o sonho por um mundo mais libertário, pacífico e justo continuam embalando movimentos sociais e sentimentos de parte expressiva da humanidade.

Encerrando nossas considerações, gostaríamos de destacar, que pensamos que a proposta discutida neste trabalho ganhou relevância pela característica de “inovação”, que representou para o sistema oficial de ensino público do Distrito Federal, a questão da

democratização da gestão escolar, mediante à defesa de incorporação nas gestões das escolas públicas do segmento comunidade local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo, Cortez, 2003.

ALVES; MAZZOTTI, A. J; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1999.

ALVES-PINTO, C. **Sociologia da Escola**. Lisboa: McGraw-Hill, 1995.

ANTUNES, Ângela (org.) **Conselhos de Escola – Formação para e pela participação**. São Paulo: Editora Gráfica Bernardi Ltda, 2005.

ARAÚJO, Adilson César. **Gestão Democrática da Educação: a posição dos docentes**. Brasília: FE – UnB, Dissertação de Mestrado. 2000.

ARENDT, Hannah, **A Condição Humana**, Rio de Janeiro, 10ª ed., Forense, 1981.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação: o município e a escola**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; A. S. (orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. In: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB, 2006.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigações qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto Editor: Porto, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro, Jorge Zajar, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro, 1996.

CATTANI, Aurora. **“Integrando a escola na comunidade local”**. Revista do Professor nº 27 julho/setembro. Porto Alegre, 1991.

COTRIM, Gilberto. **História Antiga e Medieval**. Ed. Saraiva, 1988.

COSTA, Vânia Maria R. S. **Participação dos pais de alunos no Conselho Escolar: uma conquista no processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas?** Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2002.

CURY, Carlos Roberto. Jamil. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas**. São Paulo, Cortez, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo. Abril Cultural/Brasiliense. Coleção Primeiros Passos 1984.

DANIEL, Celso Augusto. **Participação popular**. In: Damasceno, Alberto et. al. **A educação como um ato político partidário**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1989

DEMO, Pedro. **Participação comunitária e constituição: avanços e ambigüidades**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 71, p.72/81, nov. 1989.

DIAS, Luzia Barreira. **É por dentro da escola: a participação da sociedade civil no conselho da escola**. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBALE, Eveline. (Orgs) **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da Educação Escolar**. Universidade de Brasília. Centro de Educação a Distância, 2006.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

ENGUITA, Mariano F. **A face oculta da escola. Educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1989.

FOUCAULT, Michel. **O Sujeito e o Poder**. In: RABINOW, Paul; e DREYFUS, Hubert. **Uma Trajetória Filosófica**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. Pp. 231-249

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANCO, Maria Laula Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber livro editora, 2005.

FREIRE, Paulo. **A pedagogia do oprimido**. São Paulo, Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_ **A educação na cidade**. São Paulo, Cortez, 1991.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional in Ivani Fazenda (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_ **A produtividade da escola improdutivo: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista- 6.ed.-São Paulo: Cortez, 2001.**

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria (orgs.) **Teoria e Educação no Labirinto do Capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1993.

GIDDENS, Anthony. **Para Além da Esquerda e da Direita**. O futuro da política radical. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.



GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais No Início do Século XXI**. Antigos e Novos atores sociais, Petrópolis,RJ:Vozes,2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos.São Paulo: Edições Loyola,1997.

GUTIERREZ, Gustavo Luiz; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo, Cortez, 1998.

GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.) **O Estado da arte em política de gestão da educação no Brasil 1991 a 1997**. Campinas: Autores Associados. 2001.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Estado, Sociedade e Gestão da Educação**: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos velhos problemas. In: RBPAE – v 13 n.1, p.07-18 , Jan/jun. 1997.

\_\_\_\_\_. **Democratização da Educação e Educação Democrática**: duas faces de uma mesma moeda. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro, v.3, n.7, p.149 – 156, Abr/jun. 1995.

\_\_\_\_\_. A democratização da educação básica no Brasil. In: **Boletim no 20. TV Escola**, Programa Salto para o Futuro, Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **O escrito, o dito e feito**: educação e partidos políticos. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a História**. São Paulo, 2004. Editora Paz e Terra.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HORA, Dinair Leal. **Gestão Democrática na Escola**. São Paulo: Papiros, 1999.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. São Paulo. Brasiliense, 1987.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBALE, Eveline. (Orgs) **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

LELES, Maura da Aparecida. **A Participação dos Estudantes na Gestão da Escola**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2007.

LIMA, Licínio Carlos. **Gestão das Escolas Secundárias - A Participação dos Alunos**, Lisboa/Portugal, Livros Horizontes, 1988.

\_\_\_\_\_. **A Escola como Organização Educativa**. São Paulo, Editora Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Minho: Tilgráfica S.A, 1998.

\_\_\_\_\_. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E.D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUCK, Heloísa. et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 1996.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro. Zahar, 1978.

MELUCCI, Alberto. **Um objeto para os Movimentos Sociais**. LUA NOVA, CEDEC, jun.89, n.17.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Eleições de diretores no sistema público de ensino do DF: avanço ou manipulação? **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Brasília v. 14, n. 1, jan./jun. 1998.

\_\_\_\_\_. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: Lapplane, FE/ UNICAMP, 2000.

NASCIMENTO, Francisco das Chagas Firmino. **A constituição dos funcionários da educação como co-gestores da escola**. A experiência da gestão democrática no Distrito Federal, 1995 a 1999. Brasília: FE-UnB, Dissertação de Mestrado, 2006.

NAVARRO, et al. Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. In: **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília: MEC, SEB, 2004 v. 5.

NETO, Antônio Cabral. **Política Educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

PAZ, Rosângela. Os Conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBALE, Eveline. (Orgs) **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Cortez 2005.

\_\_\_\_\_. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Ed. – São Paulo, Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão da escola pública: a participação da comunidade**. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, 73 (174): 225-290, mai./ago., 1992.

\_\_\_\_\_. **Por dentro da Escola Pública**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **Administração Escolar: introdução crítica.** São Paulo, 5<sup>a</sup> ed., Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Escritos Sobre Educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Qualidade do Ensino: A Contribuição dos Pais.** São Paulo: Xamã 2000.

\_\_\_\_\_. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor administrador ou gestor escolar. In: **RBP**, Porto Alegre. V. 17. n. 02 . jul/dez 2001.

PAZETO, Antônio; WITTMAN, Lauro Carlos. Gestão da Escola In: WITTMAN, L; GRACINDO, R. (coords.) **O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991- 1997.** Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

PEREIRA, Sueli Menezes; Furtado, Ariadne Schmidt; Becker, UFSM. A gestão democrática e o desafio da construção da participação coletiva. In: **Linhas Críticas.** Brasília, DF: UnB. V. 10, nº 18, jan/jun 2004. Madrid, Editora Narcea, 1992.

RODRIGUEZ, Melânia. **Política Educacional: Desafios e Tendências.** Org. Antônio Cabral Neto- Porto Alegre: Sulina, 2004.

SÀ, Virginio. **A (não) participação dos pais na escola: a eloquência das ausências.** In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (Orgs.) *As dimensões do projeto político-pedagógico.* Campinas/SP: Papyrus, 2001.

SANDER, Benno. **Políticas Públicas e gestão democrática da educação.** Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

\_\_\_\_\_. **Consenso e Conflito: perspectiva analítica na pedagogia e na administração da educação.** São Paulo/RJ: Pioneira/UFF, 1984.

\_\_\_\_\_. **Administração da Educação no Brasil.** Genealogia do conhecimento. Brasília: Líber Livro, 2007.

\_\_\_\_\_. **A Produção do Conhecimento Em Políticas e Gestão da Educação.** In: Revista Linhas Críticas. Universidade de Brasília, Faculdade de Educação. Brasília, 1995. vol.1, nº 20.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBALE, Eveline. (Orgs) **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP & A, 2004

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais.** São Paulo, Edições Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. **Cidadania Sem Fronteiras.** ações coletivas na era da globalização. Editora Hucitec, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da democracia participativa. Editora RCB.2001.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma do Estado”.** São Paulo, Cortez Editora, 2003.

SILVA, Maria Abádia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político pedagógico. In: **Cadernos Cedes.** Campinas: Unicamp. V. 23, nº 61. dez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Intervenção e consentimento:** a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Editora Autores Associados: São Paulo. Fapesp, 2002.

SILVA, Ângelo Ricardo de Souza. **Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil.** In: RBP AE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação v.22.n.1.p.1-184. Jan-jun 2006.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco mundial. In: TOMMASI et. Al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2007

TOURAINÉ, Alain. **O que é Democracia?** Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

VIEIRA, Maria Beatriz Luce; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa. **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-Chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007.

WITTMAN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (coords.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991- 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

WEFFORT, Francisco. **Escola, participação, representação formal**. In L. Z. Da Silva e J. C. de Azevedo (Orgs). **Paixão de aprender II**. Petrópolis: Vozes, 1995

# **ANEXOS**

## ANEXO 1: Roteiro de entrevistas para a comunidade local e membros da comunidade escolar

### A - Quanto à tomada de decisão no interior da escola:

1. Como se dá a tomada de decisão no interior da escola?
2. Quem participa das decisões tomadas pela escola?
3. Que importância você atribui à existência da atuação e envolvimento da comunidade local na tomada de decisões no interior da escola?
4. Você considera que há gestão democrática na escola? Por que?

### B – Quanto ao conceito de participação:

1. Como você concebe o sentido da participação na gestão escolar?
2. Quais os elementos que você considera importantes para identificar se existe ou não participação?
3. Como você percebe as formas de participação utilizadas na escola?
4. Quem você acha que deve participar do processo educativo que se desenvolve na escola?

### C – Quanto à participação da comunidade local na escola:

5. Como é a atuação e o envolvimento da comunidade local nos trabalhos desenvolvidos pela escola?
5. Qual(is) os espaço(s) existentes na escola que possibilitam a participação da comunidade local?
6. Como a comunidade local é considerada nos processos de elaboração dos projetos realizados na escola?



7. A comunidade local compõe o Conselho Escolar? Em caso afirmativo, como é o processo de escolha de seus membros?
8. Qual a importância da participação da comunidade local na escola?
9. Quais os motivos que você identifica para a não-participação de alguns grupos da comunidade local na escola?
10. Como se pode melhorar a participação da comunidade local na escola?

