



**Universidade  
Federal  
Fluminense**

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DANIELA DA SILVA LIMA

DEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E DAS INSTITUIÇÕES: UM ESTUDO DE CASO  
DE CONSELHO ESCOLA-COMUNIDADE

NITERÓI

2005

DANIELA DA SILVA LIMA

DEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E DAS INSTITUIÇÕES: UM ESTUDO DE CASO  
DE CONSELHO ESCOLA-COMUNIDADE

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. EDUARDO RODRIGUES GOMES

Co-Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. MARCOS OTÁVIO BEZERRA

Niterói

2005

Dedico este trabalho à minha mãe, que sempre esteve ao meu lado nos momentos mais críticos, fortalecendo-me com sua sabedoria diariamente.

Dedico ao meu marido Marllon e minha filha Gabriella por suportarem meus constantes momentos de ausência.

Dedico aos meus irmãos e outros familiares por compreenderem a importância desta realização.

Dedico ao meu pai e meu avô (*in memoriam*), os quais não puderam compartilhar a alegria da realização deste trabalho.

## Agradecimentos

Agradeço a Deus, essa força magnífica, que não permitiu que eu titubeasse diante das vicissitudes no decorrer desta caminhada.

Agradeço ao meu orientador, Prof<sup>o</sup> Dr. Eduardo Rodrigues Gomes, que com sua paciência, acalmava-me nos momentos mais difíceis da elaboração desta pesquisa; além de seu atento apoio intelectual, seu estímulo e sua amabilidade sempre.

Agradeço ao meu co-orientador, Prof<sup>o</sup> Dr. Marcos Bezerra, por aceitar o convite de, no decorrer deste trabalho, apresentar sugestões significativas que contribuíram na redação final.

Agradeço aos professores Dr. Ari de Abreu e Dr. Nicholas Davies, pela boa vontade em apresentar orientações, na defesa do projeto, que também contribuíram para a redação final desta dissertação.

Agradeço aos professores Dr. Orlando Alves dos Santos Junior e Dr. Ignácio Delgado pela gentileza em aceitar o convite de participar da banca examinadora.

Agradecimentos, também, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, por ter concedido o tempo necessário para findar este trabalho.

Finalmente, agradeço aos amigos e amigas que compartilharam desse projeto pessoal, e tantos outros que, às vezes, com apenas um olhar ou um simples sorriso passaram-me a energia que tanto precisei para findar mais esta tarefa. Além daqueles que se dispuseram a me receber e a me conceder parte de seu tempo em longas entrevistas para esta pesquisa.

*“(...) mais do que um ser humano, o ser humano se tornou uma Presença no mundo, com o mundo e com os outros. Presença que, reconhecendo a outra presença como um ‘não-eu’ se reconhece como ‘si própria’. Presença que se pensa a si mesma, que se sabe presença, que intervém, que transforma, que fala do que faz mas também do que sonha, que constata, compara, avalia, que decide, que rompe. E é no domínio da decisão, da avaliação, da liberdade, da ruptura, da opção, que se instaura a necessidade da ética e se impõe a responsabilidade. A ética se torna inevitável e sua transgressão possível é um desvalor, jamais uma virtude.”*  
Paulo Freire, *Pedagogia da Autonomia*, p. 20.

## RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo observar em que medida um Conselho Escola-Comunidade dinamiza a democracia local. Tendo em vista a atual crise da democracia, este estudo pretende ser um estudo exploratório preliminar, pois cada cidadão possui uma capacidade de influência diferente. Nesta direção, buscou-se refletir sobre o processo de descentralização das políticas públicas implementado no país e como tal processo repercute em novas instâncias participativas, por exemplo, os mais variados tipos de conselhos. Dado que o Conselho Escola-Comunidade (CEC) é um órgão colegiado no qual se encontram representados pais, professores, alunos, funcionários e, em alguns casos, representante da comunidade local buscou-se, também, refletir acerca da relação deste colegiado com a comunidade local, uma vez que se partiu da premissa que práticas políticas descentralizadoras e participativas podem possibilitar um contato mais direto entre os cidadãos e as instituições públicas.

Utilizou-se por metodologia o estudo de caso de um CEC de uma escola pública em um município da Baixada Fluminense, privilegiando uma análise qualitativa dos dados, que foram coletados através de entrevistas concedidas por integrantes do CEC e da comunidade local. Os resultados obtidos permitiram concluir que o Conselho Escola-Comunidade, a despeito de ser um órgão potencialmente importante para incentivar práticas democráticas e aprimorar a cidadania, possui, ainda, limites quanto à consecução desta tarefa, seja porque o CEC ainda não consegue envolver, de maneira igualitária, todos os segmentos da escola, seja porque ainda não é percebido por parte do seu entorno como um espaço aberto à participação das pessoas, ou ainda por não se discutirem em seu interior os assuntos referentes ao objetivo último da escola, notadamente, o desenvolvimento de seu projeto político-pedagógico. Ao final, ressalta-se a necessidade de valorização deste espaço institucional, considerando que a participação pode ser um exercício democrático determinante nos processos de tomada de decisão, mesmo considerando a complexidade de todo este processo.

## ABSTRACT

This research had for objective to observe in what sense an advice school board get involved in the local democracy. In view of the current crisis of the democracy, this study it intends to be a preliminary study, therefore each citizen have a capacity of different influence. In this direction, one searched to reflect on the process of decentralization of the public politics implemented in the country and as such process reflected on new participatory instances, for example, the most varied types of advice. Given that an advice school board is a collegiate agency in which are represented parents, professors, students, employees and, in some cases, representative of the local community, searched, also, to reflect concerning the relation of this collegiate one with the local community, once was broken of the premise that practical decentralizing and participatory politics can more direct make possible a contact between citizens and the public institutions.

The study of case of a CEC of a public school in a city of the state of Rio de Janeiro one was used for methodology, privileging a qualitative analysis of the data, that it had been collected through interviews granted for integrant of the CEC and the local community. The gotten results had allowed to conclude that the advice school board, in spite of being an agency potentially important to stimulate practical democratic and to improve the citizenship, it has, still, limits how much to the achievement of this task, either because the CEC still does not obtain to involve, in equal way, all the segments of the school, either because still it is not perceived on the part of its local community as an opened space to the participation of the people, or still for not arguing in its interior the referring subjects to the last objective of the school, mainly, the development of its politician pedagogical project. To the end, it is pointed out necessity of valuation of this institutional space, considering that the participation can be a determinant democratic exercise in the processes of decision-making, even though considering the complexity of all this process.

## SUMÁRIO

|   |       |
|---|-------|
| Introdução.....   | p. 09 |
| Capítulo I - Transição, Democratização e Poder Local.....   | p. 16 |
| 1- Um panorama da redemocratização.....   | p. 16 |
| 1.1- Conselhos: relação possível entre Estado e sociedade civil.....  | p.22  |
| Capítulo II - Descentralização, Poder Local: teoria e prática.....  | p. 33 |
| 2 - Representação e Participação.....   | p. 33 |
| 2.1 - Conselhos Gestores e participação.....  | p. 35 |
| 2.2 - Descentralização.....   | p. 39 |
| Capítulo III - Uma reflexão sobre Conselhos Escolares no Brasil .....   | p.42  |
| 3 - O debate sobre os Conselhos Escolares.....  | p. 42 |
| 3.1 - Descentralização, participação e autonomia no sistema educacional brasileiro.....                       | p. 50 |
| Capítulo IV - Duque de Caxias: um estudo de caso de Conselho Escola-Comunidade.....                           | p. 66 |
| 4 - Conhecendo o município de Duque de Caxias.....  | p. 66 |
| 4.1 - A Educação no Município.....  | p. 71 |
| 4.1.1 - A Rede Pública Municipal de Ensino e o processo de implementação dos Conselhos Escola-Comunidade..... | p. 71 |
| 4.2 - Estudo de caso: um CEC no município de Duque de Caxias.....   | p. 76 |
| 4.3 - A Comunidade local.....   | p. 84 |
| Conclusão.....  | p. 97 |
| Referências Bibliográficas .....  | p.103 |
| Anexo I.....  | p.107 |
| Anexo II.....   | p.108 |



## INTRODUÇÃO

As expectativas de inúmeros segmentos da sociedade civil em relação à descentralização das ações do Estado, no sentido de democratizar as suas ações/relações vão ao encontro de inúmeras dificuldades inerentes a esse processo. Nesse sentido, a tão esperada descentralização pode não alcançar os resultados esperados. Entretanto, o fortalecimento das unidades subnacionais, após a Constituição de 1988, valorizou, significativamente, o poder local<sup>1</sup>, concebendo novas formas de experiências colegiadas para além da concepção burocrática dos órgãos colegiados, haja vista a importância do orçamento participativo (OP) no país.

Caminhando nesta direção estão os Conselhos Escola-Comunidade (CECs), que recentemente foram contemplados com um programa governamental para valorizar as suas ações e incentivar a participação da sociedade nestes espaços democráticos. Sua atuação não deve ser concebida apenas como uma solução operacional e de cunho colaborativo ou apenas como estratégia de acomodação da sociedade e controle do Estado.

Menos que constatar o que os conselhos são ou não são, se concretizam ou não seus objetivos, esta pesquisa, portanto, pretende analisar em que medida a introdução dos CECs dinamiza a organização, participação e representação política da comunidade local.

Este trabalho enfatiza uma participação qualitativa da sociedade civil em espaços públicos, embora não perca de vista a existência das mais variadas dificuldades para a sua realização. Não se trata, inclusive, de esvaziar as ações do Estado, mas considerar a redefinição de seu papel estratégico junto a um novo arranjo institucional. Cada município brasileiro, considerando suas necessidades, implementou o Conselho Escola-Comunidade em diferentes épocas. Tendo em vista esse espaço de representação, ora criticado ora

---

<sup>1</sup> Não me refiro às elites mandatárias locais, mas sim aos municípios enquanto entes federativos que são.

reconhecido, essa dissertação tem por objetivo examinar em que medida tal órgão (CEC) contribui para dinamizar a democracia local. Para realizar esta tarefa, estudar-se-á a criação, a composição e a dinâmica de funcionamento de um CEC no município de Duque de Caxias.

Nossa pesquisa será desenvolvida no primeiro distrito deste município da Baixada Fluminense, uma cidade que no início do século XX, teve suas terras sendo utilizadas para aliviar as pressões demográficas da cidade do Rio de Janeiro. Na década de 70, o município teve sua região considerada, pelo regime militar, Área de Segurança Nacional.

Atualmente, no município que possui uma população com mais de oitocentos e trinta mil habitantes<sup>2</sup>, pode-se observar um considerável crescimento econômico (por exemplo, é o segundo município no Estado do Rio de Janeiro e o sexto do país em arrecadação de ICMS), e de qualidade de vida, apresentando um desenvolvimento significativo, responsável por colocá-lo entre as dez cidades que mais se desenvolveram nos últimos anos.

A unidade de análise escolhida é o Conselho Escola-Comunidade (CEC) de uma das escolas mais antigas da rede pública municipal de ensino. O sindicato estadual dos profissionais de educação do Rio de Janeiro (SEPE/núcleo Duque de Caxias), reivindica o tombamento desta unidade escolar, transformando-a em patrimônio histórico do município.

A escolha do primeiro distrito do município de Duque de Caxias (que apresenta uma população com mais de quarenta mil pessoas) deve-se ao fato deste apresentar uma multiplicidade de espaços com representações significativas da sociedade civil e oferecer variados serviços públicos (escolas, hospital) e privados (comércio em geral, lazer, escolas, etc) às diferentes camadas da população. É neste distrito que se pode encontrar além do centro comercial mais importante do município, as atividades culturais, sociais, a Câmara de Vereadores, os mais importantes sindicatos, bancos, etc.

Ainda que o processo de descentralização vivenciado pelo país não tenha atingido os resultados esperados pela sociedade, deve-se considerar sua importância nas instâncias participativas dele decorrente e entender os órgãos colegiados, como os CECs, como instâncias participativas que possibilitam aos indivíduos experimentar as conseqüências do movimento de democratização e de participação. Sendo assim, considerar-se-á a participação como um exercício democrático, que fornece subsídios para que as pessoas elejam, fiscalizem, desburocratizem e dividam responsabilidades, principalmente atuando nos processos de tomada de decisões e, sobretudo, participem do processo de

---

<sup>2</sup> Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o município em 2004 apresentava uma população estimada em 830.679 habitantes.

democratização da educação pública em curso no país.

Apesar da realidade da participação ainda estar se concretizando e existir muitos obstáculos a serem superados, há estudos, como os de Vitor Henrique Paro (1995), Ângela Antunes (2002), Mônica Abranches (2003) e Flávia Werle (2003) que valorizam várias experiências de sucesso espalhadas pelo país no tocante ao trabalho desenvolvido pelos CECs, como por exemplo, em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Ainda assim, não se deve desconsiderar a complexidade dos processos participativos e da implementação de espaços de decisão e participação nas políticas públicas.

Uma constante reflexão acerca das experiências participativas que foram desenvolvidas e ainda estão em curso ao nosso redor deve ser privilegiada, pois ainda que uma instituição, no nosso caso o CEC, que alcançou relativo sucesso com a implantação de estruturas participativas e, com isso, envolveu pais, alunos, funcionários, professores e comunidade local em questões relativas à gestão da escola, por exemplo, não tem garantida a consolidação dessa participação. Aliás, um dos aspectos que caracterizam a participação é a possibilidade de ser um processo de constante desenvolvimento da organização e de seus indivíduos, de retomada e de avaliação constante dos caminhos através dos quais o comportamento participativo consolida-se.

Conseqüentemente, há um nível de participação desejado pelos cidadãos nestas novas experiências participativas e não alcançá-lo pode tornar-se justificativa para o seu enfraquecimento, mas tal atitude não deve desmerecer e interromper as dinâmicas em curso, que de alguma forma, podem interferir na participação política local, fortalecendo processos democráticos que rompem com formas autoritárias, clientelistas e pouco críticas de autoridade.

A preocupação com este novo espaço institucional, que é o CEC, visa não apenas garantir a democratização da educação como, também, ampliar a participação das comunidades escolares e locais na gestão das escolas. Torna-se, então, uma temática ainda mais relevante a partir do recente lançamento, pelo governo federal, do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que está sendo desenvolvido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, através da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.

O desenvolvimento do Programa contará com a colaboração dos sistemas de ensino, objetivando fomentar a implantação de Conselhos Escolares e o fortalecimento dos Conselhos já existentes em todas as escolas públicas de educação básica. O Programa contará

ainda com a participação de organismos nacionais e internacionais em um Grupo de Trabalho formado para desenvolver discussões, análises e proposições acerca de sua implementação.

Encontram-se participando do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares as seguintes entidades: Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Há um material elaborado destinado às secretarias estaduais e municipais de educação, segundo o Ministério da Educação, com o objetivo não apenas de contribuir na realização de capacitações de conselheiros escolares, como, também, para estimular o debate entre os próprios membros do Conselho Escolar acerca do importante papel desse colegiado na implantação da gestão democrática na escola.

No material instrucional confeccionado pelo Programa constam um caderno destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação denominado *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*; além de mais seis cadernos destinados aos conselheiros escolares, sempre relacionando os Conselhos Escolares a outros temas.

O Conselho Escolar tem o espaço valorizado na medida em que é considerado um importante espaço no processo de democratização da educação, da escola e das relações sociais que, de alguma forma, refletem o contexto nacional e internacional em que vivemos.

Contribuir para a ocorrência de uma gestão democrática no interior da unidade escolar também é uma das atribuições dadas ao Conselho Escolar, enfatizada no caderno nº 5 do Programa.

A descentralização apresenta uma diversidade de conceitos e significados, os quais têm uma ligação direta com os vários atores envolvidos no processo. Há autores que enfatizam apenas a questão conceitual, enquanto outros relacionam o assunto às políticas públicas, ou à democracia, havendo outros tantos que referem-se mais especificamente à questão do poder local.

Nesse sentido, as perspectivas que giram em torno de seu aspecto apenas gerencial, do ponto de vista neo-liberal, sugerem um discurso apoiado na modernização, na redução do escopo de atuação do Estado na produção de políticas públicas, visando uma redução de gastos nesta área; enquanto outras perspectivas indicam um amplo processo de

democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, ampliando os espaços de participação dos cidadãos na esfera pública.

Entre as estratégias de descentralização como, por exemplo, a transferência de poder do Estado para as unidades subnacionais e, conseqüentemente, para organizações da sociedade civil, encontram-se presentes os processos de participação comunitária, que prescindem de uma simplificação das estruturas burocráticas do Estado, democratizando o Poder Público e a articulação de maior proximidade do poder público junto às reivindicações da sociedade.

Desta forma, no presente trabalho procura-se pensar a descentralização não apenas como uma das possíveis formas de distribuição de competências e articulações entre as esferas governamentais, mas pensá-la como um instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade, assim como uma possibilidade de inserção das camadas excluídas nos processos de tomada de decisões. Daí, a importância de estudar os Conselhos, como o Conselho Escola-Comunidade, que legalmente, é um espaço do Poder Público institucionalizado para propiciar a participação das comunidades escolar e local, incrementando uma dinâmica de participação na democracia local.

A democratização do aparelho estatal é um processo longo, por isso, no primeiro capítulo é proposto se pensar um pouco sobre o processo de transição democrática experimentado pelo país, ainda nos tempos de ditadura e, como a descentralização se efetivou neste contexto, ressaltando a importância da instituição de condições livres de participação e contestação e da inclusão de novos atores políticos no cenário nacional, ainda que se tenha o conhecimento que a democratização iniciada com a restauração do governo civil não tenha resultado uma ruptura, de fato, com a antiga ordem.

Mesmo assim, há que se considerar que uma importante transformação estaria sendo vivida pelo Estado, pelo fato de se experimentar a concessão de direitos cívicos e políticos aos indivíduos, e da conseqüente universalização da cidadania, o que proporcionaria, significativamente, a consolidação teórica do ideal democrático de participação igualitária no domínio social.

O segundo capítulo descreve algumas concepções sobre o conceito de descentralização e as possíveis conexões com o poder local. São consideradas discussões teóricas clássicas, envolvendo o importante tema da representação e da participação, levantando questões de Hobbes até os tempos atuais. A partir de então, chama-se atenção para o que pode ser o maior desafio da descentralização, que se traduz em descentralizar o poder decisório.

Por isso, as referências aos conselhos gestores como resultados concretos às demandas sociais por espaços públicos que permitam, além da promoção de um debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses que, de certa forma, encontravam-se excluídos de uma agenda pública, a constituição de espaços que viabilizem a ampliação e democratização da gestão estatal, em espaços como conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, entre outros.

No terceiro capítulo, está exposto o debate sobre os Conselhos Escolares, desde a importância deste espaço para a democracia, ao desempenho de suas funções, que podem ser de natureza consultiva, deliberativa, normativa e fiscal. Dependendo da natureza do Conselho, cabe dizer que a participação de professores, funcionários, alunos, pais e comunidade realizar-se-á com intensidades diferentes, ora mais efetiva ora mais formal.

São citadas experiências de relativo sucesso deste espaço institucional, avaliando seus limites e possibilidades, considerando-o um potencializador de construção de saberes como a participação, autonomia, democracia e cidadania, já que seu papel político enquanto instância deliberativa e coletiva, não exclui ou nega as responsabilidades legais aos cargos existentes na escola e, ainda, conta com a contribuição das pessoas que participam nas tomadas de decisão.

Além disso, neste capítulo serão discutidos a implementação de Conselhos na educação brasileira, a importância da participação nos processos de tomadas de decisão, os dispositivos legais presentes na Constituição de 1988 e na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/1996) acerca da participação da comunidade escolar e local nos Conselhos Escolares e as propostas de descentralização e autonomia na educação presentes no Plano Decenal de Educação para Todos.

O maior desafio que a participação vem enfrentando em novos espaços institucionais, como os mais variados conselhos, relaciona-se a sua vinculação com a questão da representação, uma vez que ainda é um processo social em construção, com demandas específicas de grupos sociais.

Este capítulo ainda ressalta uma reflexão baseada na Ciência Política sobre participação e representação, que nos permitiria observar que a participação política pode ter efeitos virtuosos independente de realizar ou não seus objetivos ou finalidades de influência (participação como valor instrumental x participação como valor final / relativo).

A despeito de todas as dificuldades, este capítulo salienta, como afirma Jacobi (2002), que a experiência da introdução de práticas inovadoras no sentido de democratizar

a gestão e ampliar a cidadania concorreu para demonstrar que é possível articular democracia representativa e democracia direta na construção de um espaço público.

Ao traduzir essa reflexão para o caso dos CECs, pretende-se dizer que, as reformas ou mudanças institucionais têm efeitos além dos objetivos nominais que os fundaram e os desdobramentos concretos dificilmente podem ser analisados em termos de simplesmente corresponder ou não a esses objetivos.

Conhecimentos sobre o município de Duque de Caxias, desde a sua formação até os dias atuais são informações apresentadas no quarto capítulo. O mais importante foi situar o município frente às suas questões geográficas, econômicas, sociais e políticas, além de apresentar um panorama sobre a educação na cidade, que se apresenta como o segundo município em arrecadação de ICMS do Estado do Rio de Janeiro e que apresentou um desenvolvimento significativo, além de estar entre as dez cidades que mais cresceram, no país, nos últimos anos.

Os dados sobre a implementação dos Conselhos Escola-Comunidade neste município são complementados com as informações cedidas, através de entrevistas, por representantes da sociedade civil a respeito da dinâmica de funcionamento deste órgão público e, de suas visões acerca de como este espaço institucionalizado pode, de certa maneira, contribuir para dinamizar a participação democrática, apesar de terem consciência de que muitos obstáculos ainda necessitam ser superados, como será demonstrado em um estudo de caso de um CEC de uma das escolas mais antigas do município fluminense.

Finalmente, apresentam-se as conclusões sobre o tema em questão, considerando a importância de seu estudo na atualidade, bem como as mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Mesmo referindo-se ao fato de que a descentralização das políticas sociais não significa, necessariamente, expansão da democracia, é importante enfatizar a valorização de políticas para o desenvolvimento de comunidades locais, que promovam a participação dos cidadãos na gestão pública em áreas como educação e saúde, por exemplo, nos mais variados conselhos, pois tais políticas poderão atuar como um potencializador para que tal processo de fato ocorra em nossa sociedade.

## **Capítulo I**

### **Transição, Democratização e Poder Local**

#### **1. Um panorama da redemocratização**

Para analisar os Conselhos Escola-Comunidade (CECs), torna-se necessário primeiro situar a questão da descentralização na política brasileira contemporânea e a questão do poder local (os municípios e as comunidades locais). O fortalecimento desse poder local, independentemente de política partidária, vem constituindo-se em um dos objetivos mais importantes na implementação de políticas públicas que visam oferecer e garantir serviços essenciais que atendam as demandas da população por melhores condições de vida e ampliação dos espaços de participação e dos processos de tomada de decisão. A implantação do orçamento participativo (Avritzer, 2003), em vários municípios do país, vem mostrando como é importante este tipo de experiência.

Isso não quer dizer, que a União deva isentar-se de suas responsabilidades, repassando às unidades subnacionais a execução de tarefas e programas que, aparentemente, só a ela caberia implementar e administrar.

Os Estados e os municípios, principalmente estes últimos, como instância local, em parceria com as suas comunidades locais podem, de alguma forma, contribuir para que espaços institucionalizados para a participação de vários segmentos sociais, como, por exemplo, os Conselhos Escola-Comunidade (CECs), sejam, de fato, utilizados para uma prática política mais abrangente em nossa sociedade.

Esta nova orientação difere-se de uma época em que nossa política, extremamente centralizadora, envolvia a criação de agências, que em nome de uma racionalidade técnica, isolavam-se do restante da administração pública. Não só a centralização política foi experimentada pela sociedade brasileira, mas, também, uma centralização administrativa, que



criava “ilhas de racionalidade” e especialização técnica, chamando para si a responsabilidade pela implementação da modernização e do desenvolvimento do país, principalmente, a partir da década de 50. Disso resultaria, também, uma diminuição dos espaços nos quais as demandas populares pudessem exercer algum tipo de influência e aumentava a possibilidade das trocas personalistas e do clientelismo, provenientes do sistema político.

O alcance de um alto grau de insulamento por uma agência estatal seria proporcionado por um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. Entretanto, no contexto da realidade política brasileira, Edson Nunes (1997) enfatiza que os atores mais importantes foram as elites industriais, nacionais e internacionais. Conseqüentemente, o insulamento burocrático não foi de forma alguma um processo técnico e apolítico, uma vez que agências e grupos competiram entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas foram estabelecidas com grupos e atores fora da arena administrativa, a fim de se garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos foram “bajulados para proteger projetos no Congresso” (Nunes, 1997:35).

Essa postura centralizadora, revelando a complexidade dos problemas do insulamento burocrático, apresentou efeitos ainda mais perversos com o regime autoritário pós-64, e foi muito atacada com a transição para a democracia, na verdade, igualmente complexa como o período democrático anterior, potencializado pelo hibridismo da ditadura brasileira.

Este arranjo é considerado híbrido por combinar características típicas de um regime militar com outras típicas de um regime democrático. Além disso, foi um processo, iniciado no governo Geisel, de democratização “lento e gradual”, já que foram onze anos do início do processo até a retomada do poder pelos civis e mais cinco anos até que o presidente da República fosse escolhido por eleições populares.

Para compreender melhor o período, Maria D’Alva Kinzo divide o processo em três fases. A primeira fase – de 1974 a 1982 – teve sua dinâmica política da transição dominada pelos militares, observando-se, como sugere Kinzo, mais uma tentativa de reforma do regime do que os primeiros passos de uma transição democrática. Neste período, vários fatores importantes podem ser destacados por terem influenciado o curso do processo de transição, tais como, as eleições de 1974, que demonstraram um bom desempenho eleitoral do partido de oposição (MDB), apontando que o governo militar deveria neutralizar tanto as eleições como o MDB; a própria instituição militar e seu conflito interno; o problema econômico, que indicava que o “milagre econômico” estava chegando ao fim e o país vivenciava sérios problemas econômicos.

Embora iniciada em 1974, a liberalização só logrou avanço significativo com a revogação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1978. No ano seguinte, na administração do presidente João Figueiredo, escolhido por Ernesto Geisel, houve a aprovação, pelo Congresso, da anistia, responsável, ainda que de maneira limitada, pelo retorno à vida pública de políticos afastados e ativistas de esquerda punidos pelo regime militar. Há ainda que se considerar a importância da reforma partidária neste processo de liberalização, mesmo que não se negligencie o fato de ser uma estratégia do governo para dividir a oposição e, desta forma, não perder o controle da transição.

A segunda fase do processo de transição - de 1982 a 1985 - seria iniciada com as eleições de 1982, contando com a participação dos novos partidos políticos que haviam sido criados. Neste cenário, participaram políticos que desde os anos sessenta tinham sido afastados da vida pública pelo regime militar e, pela primeira vez desde 1965, governadores estaduais foram eleitos pelo voto popular. Tal fato ocasionou a entrada de novos atores políticos em cena, influenciando a vida política do país, antes controlada pelas ações dos militares. A sucessão presidencial pode ser considerada o episódio mais importante neste período. A mobilização popular foi despertada pelos partidos de oposição durante a campanha das “Diretas Já”. Embora impressionante, a pressão popular não teve a força necessária para driblar as manobras usadas pelo governo para evitar a aprovação da emenda constitucional que restabeleceria o voto direto.

A última fase começaria com a inauguração do governo Tancredo Neves, que, de fato, não se efetivaria, por causa de sua doença e, posteriormente, sua morte, levando à posse do vice, José Sarney, apoiado pelos dissidentes do partido do governo militar.

Uma situação inusitada como esta trouxe como consequência o restabelecimento do governo civil – Nova República – sob circunstâncias, consideradas pela autora, bastante frágeis, uma vez que o presidente José Sarney teria de enfrentar uma grave crise econômica e social sem um plano de governo propriamente dito e “com um sério déficit em legitimidade: uma figura política marcada por anos de vínculos com os militares, que assumia o poder sem o respaldo das urnas e que não era das fileiras do partido que esperava desta vez governar – o PMDB”. Estes fatores fragilizaram sua administração, expondo-a a vários tipos de pressão, desde as forças políticas diferentes que integravam seu governo até os partidos de oposição e setores organizados da sociedade civil, exigindo uma efetiva democratização (Kinzo, 2001:7).

A democratização brasileira, a despeito destes problemas, seguiu seu curso neste novo contexto político. Dificuldades agravaram a situação social e econômica do país, basta

lembrar que em oito anos – de 1986 a 1994 – o país mudou de moeda quatro vezes e teve seis experimentos em estabilização econômica. Tais fatos, além de contribuírem para o agravamento da crise, ajudaram a comprometer a ação do Estado.

No campo político, a intensificação da democratização, a partir de 1985, foi bastante significativa, principalmente no tocante à instituição de condições livres para participação e contestação (foram revogadas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização), além dos esforços centralizados para a elaboração de uma nova Constituição, embora não se possa perder de vista a complexidade inerente ao processo de democratização brasileiro: “do início ao fim, o processo envolveu um embate entre os mais variados grupos, cada um tentando aumentar ou restringir os limites do arranjo social, econômico e político a ser estabelecido” (Kinzo, 2001:8).

A despeito de todos esses fatores, Maria D’Alva Kinzo considera que a Assembléia Constituinte foi a experiência mais democrática de nossa história constitucional, pois durante a sua elaboração, por exemplo, os trabalhos foram organizados de maneira descentralizada, a fim de garantir a presença dos constituintes nas diferentes fases do processo; o trabalho foi aberto à comunidade, contando com a participação de grupos sociais organizados; houve bastante pressão dos interesses de grupo influenciando as tomadas de decisões.

Para encerrar esta última fase da transição brasileira, o país experimentou a ida de mais de setenta milhões de brasileiros às urnas para a eleição do novo presidente da República em 1989, Fernando Collor de Mello, que com um governo marcado por denúncias de corrupção e medidas ineficazes de combate às crises econômica e política, teve seu *impeachment* anunciado em 1992.

Torna-se necessário destacar que, a democratização iniciada com a restauração do governo civil não resultou de uma ruptura com a antiga ordem, uma vez que a reconstrução do sistema político foi consequência de “acomodações e entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas, combinação esta que estruturou as opções e estratégias seguidas pelos principais atores do processo político” (Kinzo, 2001:9).

Entretanto, a despeito dos fenômenos citados, há que se considerar os avanços democráticos conquistados, apesar de suas limitações. No caso brasileiro, nossa Constituição fez uma escolha por um regime político plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional, que ainda está longe da cooperação ideal e no bojo do qual encontram-se espaços participativos, como os mais variados conselhos gestores de políticas públicas no país. Tal é o caso do orçamento participativo, uma das experiências mais bem sucedidas em relação à participação da

população em uma nova forma de administração de recursos, assim como os Conselhos de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Educação, os Conselhos Escola-Comunidade (CECs), entre outros, que, funcionando como instâncias deliberativas, possuem competência legal para deliberarem acerca de políticas públicas.

Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola (1999:63) utilizam a metáfora “sístole / diástole” quando analisam nosso regime federativo, ou seja, “a alternância de períodos de centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos”. Seria necessário, todavia, cautela diante de um “normativismo ingênuo”, que valorize de maneira invariavelmente positiva as experiências federativas e compreensão da natureza política dos processos federativos como mecanismos e arranjos de solução de conflitos, o que é muito diferente do enfoque formalizante em que se aprova (ou não) uma organização federativa concreta conforme a maior ou menor distância de um modelo idealizado. Em outras palavras, “a perspectiva analítica mais promissora é a de examinar o tipo de heterogeneidade existente e as possibilidades dos distintos arranjos federativos em processar as diversidades de forma a manter (ou não) a unidade do Estado nacional” (Kugelmas e Sola, 1999:67).

Em países como o Brasil, pode ser observado um quadro de clivagens regionais nitidamente marcado por aparentes desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades encontradas no sistema de representação e “a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder” (Kugelmas e Sola, 1999:67). Desta forma, o que se observaria, então, seria uma ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes seja entre União e estados, seja nas relações entre estes.

A expressão “federalismo predatório” tem sido muito utilizada para caracterizar a situação vigente, marcada pelo interminável conflito em torno dos recursos a serem distribuídos a cada esfera e também pela guerra fiscal entre os estados. Além disso, haveria dificuldades na criação de instrumentos de ação que sejam eficazes para prevenir conflitos e estabelecer incentivos para um jogo cooperativo tanto em sentido horizontal, entre os estados, quanto em sentido vertical, entre a União e as instâncias subnacionais.

Deve-se chamar ainda atenção para o fato de que o surgimento das esperadas vantagens da descentralização como, por exemplo, maior eficiência, transparência nas ações, e abertura para maior participação da sociedade civil “não dependem unicamente de um real ou suposto figurino institucional, mas de um contexto social e cultural mais amplo” (Kugelmas e Sola, 1999:76).

No que se refere às condições institucionais que permitiram, por exemplo, a consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, pode-se considerar a sua diferença em relação ao processo de reformas experimentado pelo Brasil durante os anos 90, já que, desde o início dos anos 80,

“um conjunto de reformas político-institucionais redundaram na recuperação das bases federativas do Estado brasileiro. A retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo a partir de 1982, a descentralização fiscal da Constituição de 1988, a definição dos municípios como entes federativos autônomos nesta mesma Carta implicaram que, nos anos 90, as relações entre os níveis de governo passassem a ser relações próprias de um Estado Federativo. Estas passaram a operar sobre bases institucionais inteiramente distintas daquelas que caracterizavam as relações intergovernamentais durante o regime militar. E termos político-institucionais, nos anos 90, governo federal, governos estaduais e governos municipais passaram a ser autônomos e independentes” (Arretche, 2000:17).

Por definição, a descentralização das políticas sociais envolve relações intergovernamentais. Desta forma, qualquer mudança na natureza de tais relações, no caso, de um Estado (quase) unitário durante o regime militar para um Estado federativo em um regime democrático, impactaria o processo de reformas.

Outra consideração importante é que embora União, Estados e municípios alcançassem autonomia e independência no plano político-institucional, “no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades” que podem ser observadas tanto no que diz respeito às capacidades econômica e fiscal, quanto na capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas em Estados e municípios; além de se considerar as diferenças em relação à sua tradição cívica. (Arretche, 2000:17).

Ainda assim, é necessário não perder de vista que o nosso modelo institucional amplia o quantitativo de sujeitos políticos capazes de participar do processo de tomada de decisões. Por isso mesmo, é que a cooperação exige, fundamentalmente, entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de participação e mesmo de deliberação e decisão. Em um exercício de imaginação, proposto por Santos (1995), ao realizarmos uma comparação entre as relações sociais ao longo dos anos, poderíamos observar que seria no campo das relações políticas, “as relações na esfera pública”, que as sociedades capitalistas representariam o “progresso civilizacional”. Pela primeira vez na história, quando se realiza a separação entre o econômico e o político, o Estado transforma-se em um espaço efetivamente público, ou seja, deixa de constituir-se

propriedade privada de qualquer grupo específico. Nesse sentido, a privatização do poder do Estado, até o século XVIII, podia apresentar diversas formas, entre as mais frequentes estaria a compra e a venda de cargos públicos.

### **1.1. Conselhos: relação possível entre Estado e sociedade civil**

A redefinição da noção de cidadania para Evelina Dagnino, derivada dos movimentos sociais e por outros setores sociais da década de 80, sugere uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada, essencialmente, no reconhecimento dos seus membros como “sujeitos” portadores de direitos, não só políticos, ênfase dada por Robert Dahl, mas inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade.

Uma consequência concreta da redefinição de tal noção tem sido a emergência de espaços públicos que visam não apenas a promoção de um debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas / interesses que, até então, encontravam-se excluídos de uma agenda pública, como aqueles que podem se constituir em espaços que viabilizam a ampliação e democratização da gestão estatal. Os exemplos desses espaços são os vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, entre outros.

Mesmo tendo-se em vista que os ajustes constitutivos das políticas neoliberais determinaram significativas dificuldades no ritmo da democratização do país com o agravamento das desigualdades sociais e econômicas, (aumento do desemprego, forte recessão econômica, etc.), importantes transformações nas formas de atuação da sociedade civil podem ser observadas.

No caso dos espaços públicos que se constituem como esforços de controle social do Estado visando a maior transparência e publicização das políticas públicas e da participação efetiva na sua formulação por setores da sociedade civil, ainda que não desconsiderando a existência de limitações, a questão da participação da sociedade civil é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa.

Apesar das diferenças, seria possível afirmar, no entanto, que a grande novidade que os anos 90 trazem consigo “é uma aposta generalizada na possibilidade de ação conjunta de ‘encontros’ entre o Estado e a sociedade civil” (Dagnino, 13:2002).

Pedro Jacobi (2002) aponta para a necessidade de se aprofundar a reflexão sobre a participação<sup>3</sup> e suas múltiplas dimensões, bem como as possibilidades de ampliação da cidadania; além de seu impacto na redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Dentre os cenários desses encontros, pode-se observar os vários tipos de Conselhos e o orçamento participativo, que possuem relações formalizadas, inclusive através de legislação específica, com objetivos, funções e procedimentos, razoavelmente definidos, além de um caráter permanente ou estável, e que exercem funções consultivas ou deliberativas com respeito às políticas públicas.

O orçamento participativo (OP) pode ser considerado um exemplo de inovação institucional. Ao tratar deste assunto, autores como Leonardo Avritzer (2003) enfatizam a pré-existência de práticas participativas na sociedade civil que ampliam as possibilidades de sucessos dos arranjos participativos que as administrações públicas introduziram em âmbito local. O autor enfatiza os elementos participativos e os mecanismos públicos de tomada de decisão no OP, além das formas de inter-relação estreita entre Estado e sociedade civil.

O OP foi implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (RS) em 1989 e vem sendo a experiência de participação local mais discutida no Brasil. Ao mesmo tempo em que OP tem a capacidade de se envolver com problemas práticos, por exemplo, a sua ampliação para outras regiões do país e implantação via propostas de diferentes partidos políticos, este novo arranjo institucional vem suscitando outras questões no interior de um diferenciado debate teórico: os debates entre sociedade civil e democracia, sobre o aprofundamento da democracia e sobre o desenho institucional e, por último, são as questões levantadas em torno deste e dos novos modelos de democracia.

O OP é considerado uma forma de equilibrar a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, apresentando quatro características principais assim enumeradas:

“a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa (...); em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a

---

<sup>3</sup> De acordo com Elenaldo Teixeira deve-se considerar a “participação que se constitui de ações organizadas e planejadas ou, às vezes, espontâneas, numa relação contraditória entre os diversos atores, desenvolvendo-se e cristalizando -se em determinados espaços públicos” (Teixeira, 2002:20).

nível municipal (...); em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes (...); em quarto lugar, o OP se concretiza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local (...)" (Avritzer e Navarro, 2003: 14-15).

No debate suscitado entre a relação sociedade civil e Estado, houve duas condições importantes para o surgimento do OP: a pré-existência de práticas associativas (movimentos populares e comunitários na cidade de Porto Alegre na segunda metade do século XX) e a incorporação dessas práticas, tais como assembléias no desenho institucional participativo.

Esses fatores foram encontrados em Porto Alegre, transformando o OP nesta cidade *sui generis*, diferenciando-o do OP implementado em outras cidades do país como Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. (Boschi, 1999).

Quanto ao problema do desenho institucional, pode-se considerar a importância do OP ser capaz de conciliar no momento da sua implantação propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores. Daí a originalidade do desenho do OP: a capacidade de constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, que são materializadas num conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.

Embora Avritzer destaque que, percentualmente, a prática do OP vigore apenas em 5% do total dos municípios brasileiros, é importante considerar uma forte expansão do OP como prática democrática, apesar da extensão do OP para pequenas e médias cidades enfrentar uma tensão entre vontade política e infra-estrutura associativa e a extensão do OP para macroextensões territoriais ver-se diante de uma tensão entre vontade política e desenho institucional, uma vez que a escala da implementação de uma política participativa modifica os atores nela envolvidos e, nessa medida, a forma de deliberação.

Outra tensão também relevante enfrentada pelo OP é a tensão entre o contexto e a vontade política verificada em áreas rurais, uma vez que o OP como geralmente é estudado, é uma proposta de distribuição de bens públicos fundamentalmente urbana, tanto na sua forma institucional quanto em relação aos bens públicos com os quais ele lida.

Mesmo com parcimônia na análise apresentada é importante traçar linhas gerais sobre o OP para dar-nos uma idéia de que sendo uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, esse tipo de experiência oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas e nos processos de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros.



Então, torna-se importante perceber o formato do OP, uma vez que ele permite um duplo reposicionamento do debate democrático: a) possibilita que nos reposicionemos diante das formas de articulação entre representação e participação “mostrando que existem elementos em disputa nesse processo, que permitem a ampliação da participação”; b) permite-nos a percepção de tentativas de apropriação da forma OP com o objetivo de “transformar uma experiência bem-sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos”. Para o autor, o papel do OP na ampliação da democracia será definido através da interseção entre esses dois debates. (Avritzer e Navarro, 2003:57).

Outros estudos importantes acerca da participação de novos atores em novas arenas públicas trazem contribuições significativas. É o caso do artigo de Luciana Tatagiba “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”, no qual a autora, utilizando uma distinção entre os conselhos, objetiva contextualizar os conselhos gestores no conjunto dos demais conselhos atualmente em funcionamento no país. Sua distinção em três tipos principais de conselhos baseia-se na proposta da pesquisa/estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997). A autora divide-os em Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos, cujas características podem ser assim comparadas (Tatagiba, 2002:49):

| CONSELHOS DE PROGRAMAS  | CONSELHOS DE POLÍTICAS  | CONSELHOS TEMÁTICOS  |
|---|---|--|
| <p>Vinculam-se a programas governamentais concretos, geralmente ligados a ações emergenciais, trabalhando mais com a noção de clientelas específicas, teoricamente, beneficiárias dos programas. “Dizem respeito não à extensão dos direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas, ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica”.</p> <p>Neste caso, a participação não só contemplaria uma “clientela-alvo”, como também as parcerias e sua potência econômica ou política. São exemplos destes conselhos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos, de Alimentação Escolar.</p> | <p>Geralmente são previstos por legislação nacional, de caráter obrigatório ou não e parte integrante do sistema nacional, com atribuições estabelecidas por lei no “plano da formulação e implantação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações”.</p> <p>Estes conselhos, além de estarem ligados às políticas públicas mais estruturadas, também são concebidos como “fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e com uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (...) dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos”. São exemplos destes conselhos: Conselhos de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Educação, de Assistência Social.</p> | <p>Com formatos muito variados, não estão diretamente vinculados a um sistema ou legislação nacional, existindo em âmbito municipal por iniciativa local ou mesmo por incentivo estadual. Geralmente estão associados “a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda”.</p> <p>Podem ser considerados como exemplos, os Conselhos Municipais de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Urbanismo, de Direitos da Mulher, de Patrimônio Cultural, etc.</p> |

Estes conselhos gestores de políticas públicas, também chamados de conselhos setoriais, foram considerados, a partir da Constituição de 1988, legalmente indispensáveis em relação ao repasse de recursos federais para Estados e municípios, transformando-se em peças importantes no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

Como mecanismo de equilíbrio nas decisões, a legislação impõe respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade civil. Esta, vê-se representada por conselheiros escolhidos por seus pares, que por exercerem atividades de “relevância pública” não são remunerados, exceto os membros do Conselho Tutelar. A escolha ocorre dentro de entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços, sindicatos, movimentos, associações comunitárias, de defesa de direitos, etc. Já o Estado faz-se representar, em geral, por agentes públicos titulares do cargo de direção na Administração direta ou indireta ou por aqueles que atuem nas áreas afins, através de indicação do chefe do Poder Executivo.

Alguns contornos jurídicos são destacados por Luciana Tatagiba em relação aos Conselhos de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, entre outros. Segundo a autora, a regulamentação dos Conselhos de Saúde, como parte do arcabouço jurídico do Sistema Único de Saúde (SUS), resultou de importantes mobilizações sociais, na década de 70, na cidade de São Paulo, estendendo-se ao território nacional no início da década de 90.

Em conformidade a Lei Federal nº 8.142, de 28/12/1990, princípio constitucional da participação da comunidade na gestão pública efetivar-se-ia no campo da saúde, através de Conferências de Saúde previstas os três níveis de governo, possuidoras de caráter permanente e deliberativo. Em sua composição, observar-se-ia governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários.

A lei que criou os Conselhos de Saúde os distingue dos demais conselhos no tocante a representatividade. Está prevista a representação paritária dos usuários em relação ao conjunto dos outros segmentos, isto é, o número de representantes dos usuários deve ser igual à soma dos demais. Ressalta a autora, que assim, a paridade (no caso da saúde) significa uma super-representação dos segmentos dos usuários.

De maneira semelhante, a mobilização dos movimentos sociais em relação à defesa dos direitos da criança e do adolescente pressionou para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei Federal nº 8.069 de 13/07/1990. A bandeira levantada pelos movimentos sociais foi a do atendimento integral e da participação da sociedade na formulação das políticas.

Os Conselhos de Direitos têm suas diretrizes da política de atendimento a criança e ao adolescente definidos pelo ECA e possuem composição paritária entre Estado e sociedade civil, além de possuir poder de deliberação sobre as políticas de atendimento a crianças e adolescentes. O perfil das entidades que compõem a representação não-governamental é determinado por leis específicas de criação dos conselhos.

Resultado, também, da mobilização de grupos organizados da sociedade civil, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, redefiniu a assistência social no país. De acordo com a LOAS, os Conselhos de Assistência Social possuem caráter permanente e deliberativo, organizando-se nos três níveis da federação. É através deles e das Conferências Municipais, Estaduais e Federais, que o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas da área seria efetivado.

A LOAS ainda subdivide a composição dos conselhos em três segmentos: representantes das entidades prestadores de serviços, assistenciais e de assessoria, representantes de usuários e representantes dos trabalhadores da assistência social.

Luciana Tatagiba ainda caracteriza estes Conselhos, considerando a sua dinâmica de funcionamento, estabelecendo diferenças entre os conselhos gestores e outros três tipos de experiências de conselhos, a saber Conselhos Comunitários, Conselhos Populares e Conselhos Administrativos:

| <b>Conselhos Comunitários</b>   | <b>Conselhos Populares</b>   | <b>Conselhos Administrativos</b>   |
|---|--|--|
| Comuns nas décadas de 70 e 80, representaram espaços de apresentação das demandas da comunidade junto às elites políticas locais, em uma relação que renovou a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade. | Espaços criados pelos movimentos sociais, com caráter menos formal, sem visar um envolvimento institucional. Defendiam sua autonomia ao estabelecerem relações com o Estado e os partidos políticos. | São voltados para o gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços, tais como creches, escolas, hospitais, etc; entretanto, não possuem poder suficiente para influir no desenho das políticas públicas da área em questão. |

Os conselhos gestores de políticas públicas seriam, desta forma, “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (Tatagiba, 2002:54).

Algumas características transformaram os conselhos gestores em arranjos institucionais inéditos, uma novidade histórica, diferenciando-os de outras experiências de conselhos. São elas: a) o fato de serem espaços públicos com composição plural e paritária, nos quais se fazem representar organizações da sociedade civil e agências estatais, muitas vezes com interesses e valores, além de distintos, também antagônicos; b) o seu instrumento privilegiado de resolução de conflitos inerentes aos diferentes interesses em jogo encontra-se no seu “processo dialógico”, dada a natureza pública dos acordos. O principal diferenciador na construção dos acordos dos processos deliberativos dentro dos conselhos encontra-se na publicidade das ações, distinguindo-os da troca de favores, cooptação, práticas clientelísticas, etc.; c) possuem competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implantação, caminhando rumo a democratização do Estado. A principal força dos conselhos enquanto espaços capazes de induzir à reforma democrática do Estado está em funcionar como instâncias deliberativas com competência legal para deliberar sobre as políticas públicas.

Os mais diferentes tipos, formas e objetivos de ações coletivas estão desenvolvendo-se cada vez mais, ainda que, “com diferentes graus de intensidade”, em várias partes do mundo. Concomitantemente, também aumentariam, “a apatia, a indiferença por qualquer questão de interesse coletivo, seja pelas muitas oportunidades de desfrute material para uns, seja porque, para outros, a luta pela sobrevivência exaure todas as energias” (Teixeira, 2002:24).

Com base em tudo o que foi dito até agora, a expectativa de que a participação cidadã nos espaços institucionais, convertida em participação política na democracia local, possa reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil e que a participação tenha um efeito direto sobre os atores participativos, não deve obscurecer as limitações mais suscetíveis aos mecanismos de participação. Tais limitações dificultariam, em muitos casos, a dinâmica real de funcionamentos dos conselhos, interferindo diretamente na tradução de princípios inovadores em práticas políticas inovadoras no âmbito da gestão dos negócios públicos.

Neste sentido, não se deve deixar escapar o fato apontado por Jacobi de que, de fato, são poucas as experiências de gestão municipal, por exemplo, que se revestem, realmente, de uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública ou que incentivam a ampliação

concreta de potencial participativo. Uma análise da bibliografia sobre os conselhos gestores sugere que,

“muitas são as dificuldades para que esses princípios normativos se efetivem nas experiências concretas. Ou seja, apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta do funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais” (Tatagiba, 2002:55).

Dentre as dificuldades mais frequentes, observa-se: a) o fato de que a questão da paridade pode ficar reduzida à sua dimensão numérica. Neste sentido, a igualdade não seria suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório, ficando em vantagens a representação governamental; b) a dificuldade em se reconhecer algumas organizações como representações legítimas da sociedade civil; c) fragilidade da relação dos conselheiros com as suas entidades, uma vez que muitos deles tendem a defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes das discussões com seus pares; d) a deficiente capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, impedindo uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo dentro dos conselhos; e) uma frequente recusa do Estado em partilhar o poder de decisão, resistindo às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil na produção de políticas públicas, revelando, às vezes, que a relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos realiza-se num contexto permeado de referências autoritárias; f) baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos; g) institucionalização incompleta dos conselhos devido ao fato de que um conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência apenas formal, porque obrigatória, reduzindo seu efeito democratizante sobre as instituições estatais.

Contudo, mesmo não sendo a única forma, nem mesmo a mais importante das formas de realização de um projeto político transformador da relação Estado e sociedade,

“a institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar consequência e efetividade na prática concreta. Se os desafios, como vimos, são imensos, grande tem sido também a criatividade na busca de soluções. Apenas o tempo será capaz de dizer se esses esforços serão suficientes ou se os constrangimentos e as limitações atuais inviabilizarão os conselhos como um dos campos de luta dos setores progressistas pela ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil” (Tatagiba, 2002:100).

A democratização das relações sociais tornou-se, então, um tema recorrente no período da abertura política vivida pelo Brasil durante a década de 80, vislumbrando a universalização dos direitos como um passo fundamental para a transformação destas relações. A partir deste momento, a participação cidadã tornou-se um instrumento para um potencial aprofundamento da democracia.

Boaventura Santos chama-nos a atenção para o fato de que os anos setenta e oitenta foram décadas experimentais para o capitalismo, que começou a definir respostas aos desafios dos anos sessenta.

O Estado-Providência entrou em crise em várias partes do mundo, mas por outro lado, o mundo vivia um período de experimentação social, “de formulações de alternativas mais ou menos radicais ao modelo de desenvolvimento econômico e social do capitalismo e de afirmação política de novos sujeitos sociais”, encontrando-se bem simbolizada nos movimentos sociais, principalmente, nos países centrais, e nos movimentos populares em toda a América Latina. (Santos, 1995: 250).

Durante a transição democrática, o Brasil passou por políticas e processos de tendências descentralizadoras, uma vez que o padrão centralizador do Estado entrava em crise, pressionado pela crise econômica, pelas políticas de ajuste implementadas na decorrente década e outros fatores derivados da crise estatal. Tais fatores contribuíram, então, para uma redefinição do papel do Estado na sociedade, impulsionando mudanças na dinâmica de participação, especialmente em nível local.

Incapaz de responder às demandas sociais, principalmente àquelas dos mais empobrecidos e daqueles que são alvos de diferentes tipos de discriminação, o Estado, então, ainda que involuntariamente, abria espaço para que a sociedade constituísse novos atores sociais e políticos, que além de lutarem por políticas públicas que atendessem às suas necessidades, lutariam para que fossem reconhecidos como sujeitos na construção e efetivação não só de direitos como também de uma cultura política de respeito, como enfatiza Elenaldo Teixeira (2002), “às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado”.

A despeito das sucessivas crises, a transição firmou as instituições democráticas como pano de fundo no panorama político nacional e, também proporcionou diversas medidas descentralizadoras, como por exemplo, a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, que restabelecia a participação dos governos subnacionais na distribuição dos recursos tributários do país (para áreas como a educação, por exemplo), aumentando a participação dos estados e municípios nos fundos federais. Outro exemplo importante encontra-se na área da saúde, com

a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), que pode ser considerada uma política descentralizadora em potencial e que pressupõe, teoricamente, o repasse automático de recursos para os estados e destes para os municípios.

Todavia, a partir da Constituição de 1988, apesar do Brasil transformar-se em um dos países mais descentralizados, tanto em termos políticos quanto em termos fiscais, os resultados apresentados são contraditórios, uma vez que ainda há uma grande superposição de competências e uma significativa indefinição em relação às responsabilidades, dificuldades na obtenção de respostas nacionais aos problemas nacionais, além da carência generalizada de disciplina fiscal.

Desta maneira, uma transformação considerável estaria sendo vivida pelo Estado, através da concessão de direitos cívicos e políticos e da conseqüente universalização da cidadania, transformando-o na consolidação teórica do ideal democrático de participação igualitária no domínio social.

Elemento crucial são as arenas locais público/privado, como os Conselhos Escola-Comunidade (CECs) e o que queremos estudar aqui. Antes, cabe uma referência às formulações mais clássicas sobre representação e participação da Ciência Política.



## **Capítulo II**

### **Descentralização, Poder Local, Teoria e Prática**

Desde a Antigüidade, quando os gregos, por exemplo, algumas vezes, enviavam alguém como um orador para falar por um grupo organizado ou quando, para tal, selecionavam membros de uma Corte ou Assembléia, até os tempos atuais, quando, pelo menos, teoricamente, os que compõem o Parlamento representam seus eleitores, que participaram direta ou indiretamente de sua escolha, uma questão clássica da Ciência Política referente ao tema sobre participação e representação está sempre em pauta.

Aqui nesta seção recupera-se, minimamente, as questões relativas a estes temas com o que nos parece ser as principais contribuições da reflexão política a respeito da transição política para se analisar os CECs no Brasil de hoje.

#### **2. Representação e participação**

A respeito da representação, Hanna F. Pitkin, em um balanço valioso, enfatiza que houve uma época de nossa história em que esta noção não existia; tal noção e as práticas representativas começaram a aparecer somente na Idade Média, sendo muito utilizadas pela literatura religiosa cristã para indicar um tipo de representação mística. Entretanto, ela ressalta que a Idade Média assistiu ao desenvolvimento, em várias partes da Europa, das primeiras instituições de representação política.

Reis e Papas começaram a expandir seus conselhos consultivos, a fim de incluir pessoas vindas de várias subdivisões de seus reinos e da Igreja. A princípio, esta prática ainda encontrava-se muito distante do ideal democrático que seria visto, por exemplo, no século XVIII; desta forma, “(...) *attendance at the councils was not a right but a duty*”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “(...) comparecimento em conselhos não era um direito mas uma obrigação”. (tradução nossa)

(Pitkin, 1969: 3). Acrescenta a autora que, *“The final steps toward the birth of our modern idea of representation, linking the concept with agency and acting for others, and linking the institutions with democracy and matters of right, were taken in the seventeenth century”*<sup>5</sup> (Pitkin, 1969:4).

Desde a Guerra Civil Inglesa, logo depois a Revolução Francesa, até o século XIX *“representation became one of the universal ‘Rights of Man’”*<sup>6</sup>. A discussão girava em torno de introduzir instituições representativas onde elas ainda não existissem, estender o sufrágio mais e mais, tornar os governos executivos responsáveis pelos corpos representativos ou subordinar conselhos hereditários a pessoas eleitas. Quase ninguém, exceto os monarquistas, duvidava do valor da representação.

Mais tarde, já no século XX, a questão central passa a ser como selecionar os representantes certos ou como controlar os que foram escolhidos, para que eles respondam efetivamente às necessidades e interesses das pessoas.

No debate teórico a esse respeito, lembra a autora, que Hobbes, geralmente é considerado um teórico do contrato-social, mas que, é igualmente menos percebido como um teórico da representação. Para Hobbes, *“every government is a representative government”*<sup>7</sup>.

Todavia, em Rousseau seria encontrado o argumento (Pitkin, 1969: 10) de que, na prática, *“representation is tyranny (...) representation could achieve freedom or self-government only if there could be some guarantee that the representative’s will would always coincide with the actual will of the represented”*<sup>8</sup>.

Já em John Stuart Mill haveria um sentido diferente, no qual *“representative government is seen as a next-best substitute for direct democracy, but a substitute that needs justification”*<sup>9</sup> (Pitkin, 1969: 11).

Independentemente das teorias acerca da representação estarem corretas ou não, o que a autora enfatiza é que dentro dos limites conceituais do termo, ainda há espaços para uma gama de posições referentes ao papel do representante e seu relacionamento com seus representados.

---

<sup>5</sup> “Os passos finais em direção ao nascimento de nossa idéia moderna de representação, ligando-se ao conceito de organização e ação para outros, e vinculando-se as instituições à democracia e questões de direito, foram trazidas do século dezessete”. (tradução nossa)

<sup>6</sup> “representação transformou-se em um dos universais ‘Direitos do Homem’”. (tradução nossa)

<sup>7</sup> “todo governo é um governo representativo”. (tradução nossa)

<sup>8</sup> “representação é tirania (...) representação obteria liberdade ou auto-governo apenas se houvesse alguma garantia de que a vontade do representante coincidissem com a verdadeira vontade do representado”. (tradução nossa)

<sup>9</sup> “governo representativo é visto como o melhor substituto para a democracia direta, mas um substituto que precisa de justificativa”. (tradução nossa)

A posição que uma teoria particular adota nesta gama de posições dependerá muito de como se vê ou se entende as questões políticas substantivas envolvidas, tais como ela sugere: “*the nature of interest, welfare, or wants; the capacities of representative and represented; the relationship between a nation and its subdivisions; the role of political parties and elections; and the very nature of political questions*”<sup>10</sup>(Pitkin, 1969: 20).

Assim, representação tem componentes formais e substantivos e necessitaríamos de ambos. Sem arranjos institucionais pode-se garantir a substância, o ideal de representação; no entanto, sem institucionalização o ideal permanece impotente.

## 2.1. Conselhos gestores e participação

Baseando-nos na reflexão de Ciência Política sobre participação na democracia participativa, é possível observar que a participação política pode ter efeitos virtuosos independentemente de realizar ou não seus objetivos ou finalidades de influência (participação como valor instrumental x participação como valor final / relativo).

Carole Pateman, trabalhando com a idéia de democracia de J. S. Mill, escreve que este autor acredita que “é por meio da participação a nível local que o indivíduo aprende a democracia” (Pateman, 1992:46).

Mais ainda, “a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social (...)” (Pateman, 1992:50).

Por isso, enfatiza que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A justificativa para uma democracia participativa reside no fato de que

“pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input*” (Pateman, 1992:62).

Considerando que a democracia é diferente de participação, “a democracia muitas vezes é utilizada para descrever situações de pseudoparticipação ou simplesmente para indicar a existência de uma atmosfera amistosa” (Pateman, 1992:98). Uma condição essencial para a participação seria disponibilidade de informações relevantes.

---

<sup>10</sup> “a natureza do interesse, do bem-estar ou necessidades; as capacidades dos representantes e representados; o relacionamento entre a nação e suas subdivisões; o papel dos partidos políticos e eleições; e toda natureza de questões políticas”. (tradução nossa)

Carole Pateman afirma que a principal contribuição de teóricos clássicos - como Rousseau, J.S. Mill e G. D. H. Cole - os quais denomina teóricos da democracia participativa, à teoria democrática foi atrair nossa atenção para o "inter-relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridades no interior das quais eles interagem" (Pateman, 1992:137).

Estudando o sistema industrial da antiga Iugoslávia, que poderia nos fornecer o exemplo de uma tentativa de introduzir em larga escala a democracia (na indústria), através do sistema de auto-gestão dos seus trabalhadores como forma de participação, Pateman afirma que

"há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que, com efeito, aprendemos a participar, participando, e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo" (Pateman, 1992:139).

Traduzindo essa reflexão para o caso dos CECs, podemos dizer que, pretendemos analisar a efetividade ou não da instância que eles abriram - como tem sido feito, sem muito avanço. Ou seja, como reformas ou mudanças institucionais têm efeitos além dos objetivos nominais que os fundaram e os desdobramentos concretos dificilmente podem ser analisados em termos de simplesmente corresponder ou não a esses objetivos.

Além disso, espaços de participação são lugares onde também se delibera. Deliberar implica a tomada de decisões, que deve ser antecedida de uma análise e de um debate, levando, por sua vez, à publicidade e visibilidade dos atos nos espaços de decisão.

Os estudos de Putnam nos trazem contribuições importantes, principalmente no que diz respeito a nossa compreensão sobre desempenho das instituições democráticas. Deve ser ressaltado, inclusive, um dos questionamentos importantes levantados em "Comunidade e Democracia" acerca da importância do contexto social, da natureza da natureza cívica de uma comunidade para o desempenho das instituições.

A questão urgente seria descobrir quais são as condições necessárias para a criação de instituições fortes, responsáveis e eficazes. As respostas a essas perguntas apresentariam uma importância para além das fronteiras da Itália (local onde fora realizada a pesquisa), pois muitos políticos, estudiosos e cidadãos comuns, em todo o mundo, estariam empenhando-se, de alguma maneira, em descobrir como as instituições representativas podem funcionar de modo eficaz.

Para efeitos em nossos estudos, suas descobertas também são importantes, uma vez que a implantação de uma nova instituição democrática representativa - CEC - também necessitaria ser considerada para além de seus objetivos nominais, pois se deve considerar que “as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo” (Putnam, 24:2002).

Nesse sentido, o CEC é consultivo e deliberativo, pois como uma instituição, que não deixa de ser governamental, recebe subsídios de seu meio social e gera reações a esse meio. Uma característica importante apresentada pelo estudo de Putnam para que uma instituição democrática alcance um bom desempenho consiste em ser, simultaneamente, sensível e eficaz, ou seja, sensível às demandas sociais e eficaz na utilização dos recursos limitados para atender a tais demandas.

A experiência italiana, sobretudo após a descentralização experimentada pelo país após 1970, oferece contribuições pertinentes, principalmente quando relacionadas às mudanças no comportamento político dos cidadãos, consequência das mudanças nas instituições formais.

Putnam ressalta que nas primeiras décadas de experiência regional na Itália pôde-se observar uma mudança radical na atmosfera e cultura políticas, “passando-se do conflito ideológico à colaboração, do extremismo à moderação, do dogmatismo à tolerância, da doutrina abstrata à gestão prática, da articulação de interesses à agregação de interesses, da reforma social radical ao ‘bom governo’” (Putnam, 51:2002).

Ainda que se tenha observado diferenças entre o Norte (mais desenvolvido) e o Sul da Itália, não se deve negligenciar o fato de que a reforma regional influenciou significativamente a política local na Itália. Tais diferenças poderiam ser explicadas baseando-se em duas possibilidades: pela economia e pela comunidade cívica (padrões de participação cívica e solidariedade social).

As principais características encontradas em uma comunidade cívica residem na participação nos negócios públicos, nos laços de confiança e solidariedade estabelecidos entre os cidadãos, através de relações horizontais de reciprocidade e, na igualdade política, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos.

Desta forma, a criação de capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que possam contribuir para aumentar a eficiência da sociedade:

“Em contextos modernos e complexos, a confiança social pode manar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. (...) As regras são inculcadas e sustentadas tanto por meio de condicionamento e

socialização (por exemplo, educação cívica) quanto por meio de sanções” (Putnam, 181:2002).

Elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo aperfeiçoariam a comunidade cívica valorizando sistemas horizontais de relações sociais, ao mesmo tempo em que enfraqueceria as articulações verticais, as relações clientelistas, que envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas.

O que seria mais importante para a comunidade cívica, então, baseia-se na capacidade social de colaborar visando a interesses comuns. Nesse sentido é importante considerar que,

“o contrato social que sustenta essa colaboração na comunidade cívica não é de cunho legal, e sim moral. A sanção para quem transgride não é penal, mas a exclusão da rede de solidariedade e cooperação. As normas e as expectativas cumprem aí importante papel. (...) A consciência que cada um tem de seu papel e de seus deveres como cidadão, aliada ao compromisso com a igualdade política, constitui o cimento cultural da comunidade cívica” (Putnam, 192:2002).

A certeza de que criar capital social não é uma tarefa fácil, mas fundamental para o funcionamento da democracia, pode ser acompanhada do fato que este mesmo capital social poderá servir “como uma ferramenta útil para auxiliar comunidade e governo a resolverem problemas socialmente relevantes” (Araújo, 8:2003).

Os CEC(s), desta forma, podem ser considerados um espaço de construção diferenciado, de escola para escola, conseqüência da estrutura interna que seus participantes constroem. O trabalho desenvolvido dentro dos Conselhos Escolares pode ser acompanhado através de vários instrumentos como, por exemplo, as atas, pois por meio delas pode-se verificar se as decisões ali registradas estão sendo devidamente encaminhadas. As atas são instrumentos que permitem sistematizar o trabalho realizado pelos Conselhos, fazer uma reflexão sobre a prática que está sendo desenvolvida e ajudar na construção de novos conhecimentos que possibilitem revisões de práticas atuais, para transformá-las, se necessário, no futuro.

Apresenta-se, então, a possibilidade de os Conselhos Escola-Comunidade constituírem-se como uma comunidade cívica e, como tal, a possibilidade de um espaço de participação, fortalecimento da democracia e de “*empowerment* de seus componentes” (Werle, 11:2003).

## 2.2. Descentralização

Em Ciência Política considerando, como diz Norberto Bobbio, que os conceitos de centralização e descentralização não são conceitos operativos, mas tipos ideais, tem-se em vista que na organização do Estado o problema da centralização e descentralização está sempre presente.

Outra consideração importante é que o problema da descentralização não surge de modo igual em todos os lugares; conseqüentemente, os resultados alcançados por cada Estado nas diversas áreas de políticas sociais, por exemplo, também apresentam variações importantes. Entretanto, de maneira geral, pode-se considerar significativa a descentralização das políticas sociais brasileiras desde 1988, ainda que se saiba que entre a formulação de uma política pública e sua efetiva implementação encontram-se problemas difíceis de arquitetura institucional e social, de criação de novos espaços, de consulta e de exercício da cidadania em suas formas coletivas.

Pedro Jacobi (2002) destaca que o termo descentralização é utilizado em diferentes interpretações, principalmente em relação ao papel dos diversos atores envolvidos e aos impactos do processo. Desta maneira, este autor considera o conceito de descentralização bastante genérico, podendo ser utilizado de diversos modos em diferentes contextos.

No entanto, a descentralização, atualmente, é uma das principais pré-condições para a formulação de uma efetiva democratização do Estado. A definição dada por Jacobi, caracteriza “uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central” (Jacobi, 2002:35).

Desta maneira, haveria uma relação da descentralização com a distribuição territorial do poder, implicando delegação de autoridade. Significativamente, pode-se distinguir três formas de descentralização, que indicam o grau de poder político que é transferido:

“Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e devolução é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes” (Jacobi, 2002:35).

Em um plano teórico, a descentralização<sup>11</sup> teria como objetivos gerais a obtenção de mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. De modo específico, a descentralização deveria focalizar o aprimoramento das relações intergovernamentais, oferecer condições aos governos subnacionais para executar as funções que lhes são atribuídas, além de possibilitar o controle social do poder público pela sociedade organizada.

Por causa das freqüentes ambigüidades conceituais, Jacobi (2002) enfatiza a relevância de se diferenciar descentralização de desconcentração. A diferença basicamente se traduz no fato da descentralização implicar uma redistribuição do poder, uma transferência na alocação de recursos, enquanto a desconcentração acarreta uma delegação de competências, não havendo deslocamento do processo decisório.

O maior desafio, então, seria descentralizar o poder decisório, o que reforçaria a autonomia política dos governos locais e confirmaria essa autonomia deslocando para “as instâncias administrativas locais recursos financeiros compatíveis com a redefinição política das atribuições governamentais” (Jacobi, 2002:36).

Uma afirmação constante e generalizada, para Bobbio, é a existência de uma estreita conexão entre os conceitos de descentralização e de democracia<sup>12</sup>, “também em relação ao fato de que a luta pela descentralização consistiu, principalmente, na luta pelas autonomias locais a fim de perseguir, além da descentralização, objetivos de democratização” (Dicionário de Política, 2004: 332).

Na América Latina, um dos desafios mais importantes na análise do alcance da democracia nas relações entre o nível local de governo e cidadania se traduz na luta pela conquista de espaços que viabilizem o aumento da participação social e dinamizem a participação política local, já que o que se observa, geralmente, é que “as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática” (Jacobi, 11:2002).

Considerando a perspectiva de democratização do Estado apresentada por Pedro Jacobi, é importante a sua consideração acerca desta visão, que apresenta a descentralização político-administrativa como

---

<sup>11</sup>Genericamente, Marta Arretche define descentralização como “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (Arretche, 2000:16).

<sup>12</sup> É relevante a distinção feita pelo autor entre democracia formal que se caracteriza por indicar um certo número de meios que são precisamente regras de comportamento, “comportamentos universais” (*universalis procedurali*), independente da consideração dos fins, e democracia substancial caracterizada por um conjunto de fins, entre os quais apresentam maior importância o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para alcançá-los.



“um meio de operar transformações socioeconômicas, de promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos, a ampliação de direitos, a autonomia e a revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e o uso mais eficiente dos recursos públicos, incorporando na lógica da gestão os setores excluídos” (Jacobi, 2002:37).

Atualmente, considerando-se que cidadania seja, talvez, o mais importante termo para caracterizar o conjunto das formas de participação social e política no Brasil, os cidadãos querem mais do que apenas ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em espaços públicos de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de, como diz Boaventura Santos, democratizar a democracia. Tal é o caso dos inúmeros Conselhos hoje existentes no âmbito de controle e fiscalização de recursos obrigatórios para a educação, saúde, e de outros assuntos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>Mesmo considerando que a descentralização se traduza em uma recomendação, ainda que nova, presente nos debates acerca da maior eficiência dos programas sociais, a complexidade dos obstáculos à sua concretização e, mesmo as medidas de descentralização política e fiscal consolidadas na Constituição de 1988 não obtiveram o êxito almejado, deixando a desejar, como salienta Jacobi, no tocante à distribuição de competências entre as esferas governamentais.

## **Capítulo III**

### **Uma reflexão sobre Conselhos Escolares no Brasil**

#### **3. O debate sobre os Conselhos Escolares**

Toda aquela preocupação com a maior importância do poder local na transição política do país inseriu-se no debate sobre os Conselhos Escolares do sistema educacional brasileiro.

Analogamente, pode-se aceitar o que Moacir Gadotti (Antunes, 2002) sugere em sua reflexão sobre Conselho Escolar, na qual enfatiza que a construção do Conselho é, simultaneamente, educação para a democracia e pela democracia, uma vez que a implementação efetiva de um conselho desta natureza pode ser um diferenciador na organização e institucionalização da participação de pais, professores, funcionários, alunos e comunidade local na gestão democrática da escola.

Um exemplo de que esta consideração pode ser possível é considerar que um espaço como o CEC poderá ser utilizado para que as pessoas apresentem sugestões quanto ao tratamento dos problemas enfrentados (violência, rendimento escolar, evasão, ...) por uma unidade escolar. As pessoas podem apresentar sugestões quanto à aplicação das verbas recebidas, identificando as necessidades mais urgentes a serem supridas para um bom desenvolvimento do projeto político-pedagógico da escola. Pode-se pensar também sobre como a escola organiza seu espaço e tempo escolar; além de questões que envolvam as práticas valorizadas pela própria escola, como são criados e reproduzidos os valores e saberes escolares e qual o tratamento que é dado, por exemplo, as culturas das etnias minoritárias. Enfim, um CEC pode ser um espaço para se pensar como tais questões podem ser incorporadas à reflexão e prática pedagógica cotidiana da unidade escolar.

Assim como Gadotti, a autora Ângela Antunes (2002) considera um conselho desta natureza como um dos instrumentos da construção de uma esfera pública de decisão que

pode fortalecer o controle social sobre o Estado, a fim de que se possa garantir que a escola pública consiga atender aos anseios e necessidades da população a que se destina. Desta maneira, “o Conselho de Escola, como Colegiado Escolar, é indispensável para que a escola possa construir coletivamente seu projeto político-pedagógico e seja significativa para a vida da comunidade” (Antunes, 2002:14).

Em uma reflexão sobre a sua prática nas redes públicas de ensino de São Paulo, Ângela Antunes, baseada em vasta bibliografia, revela a importância e faz considerações acerca de aspectos da organização do Conselho de Escola.

Uma observação importante está relacionada ao número de participantes do Conselho, uma vez que sua configuração varia entre os estados e municípios que já o implementaram. Um exemplo dado, considera o município de São Paulo, onde o Conselho Escolar pode ter de 16 a 40 membros, dependendo do número de turmas que a escola possuir.

Todos os membros do Conselho, à exceção do diretor que é membro nato, são eleitos por seus pares. Podem freqüentar as reuniões do Conselho, com direito a voz, as pessoas que trabalham, estudam, possuem filhos na escola ou fazem parte de movimentos organizados. Somente os membros eleitos participam com direito a voz e voto.

O Regimento Comum de cada rede de ensino é que determina as atribuições, funcionamento e composição dos Conselhos, dentre outros aspectos. Ainda que o regimento defina as linhas gerais dos Conselhos, cada Conselho de Escola, se julgar necessário, pode elaborar um Regimento Interno ou Estatuto, prevendo e estabelecendo normas em relação a algumas questões, por exemplo, de que maneira um membro da comunidade escolar que não pertence ao colegiado poderá trazer contribuições à pauta das reuniões do colegiado. Todavia, o regimento deve estar de acordo com a legislação em vigor e observar as normas dos respectivos Conselhos e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Quanto às suas funções, os Conselhos de Escola podem desempenhar funções de natureza consultiva, deliberativa, normativa e fiscal. Dependendo da natureza do Conselho, diz-se que a participação de professores, funcionários, alunos, pais e comunidade será de intensidade diferente, mais efetiva ou mais formal.

No intuito de esclarecer um pouco mais sobre a importância do colegiado deliberativo, Ângela Antunes traça um paralelo entre este e as instâncias de poder legislativo e judiciário:

“Assim como estas criam leis (poder legislativo) e acompanham sua execução (poder judiciário), julgando e garantindo que elas sejam cumpridas, o Conselho, que conta com a representatividade de atores educacionais e comunitários, também

pode, guardados os graus de autonomia e consideradas as diretrizes gerais da administração, tomar decisões em relação vida escolar – criando normas, ‘leis’ que regerão o funcionamento da escola (‘poder legislativo’) e acompanhando sua execução pela direção (‘poder judiciário’)” (Antunes, 2002:23).

Desta maneira, um conselho deliberativo poderá tomar decisões capazes de mudar a história da escola e da comunidade. Poderão ser convidados a freqüentar as reuniões do CEC representantes do Conselho Tutelar, Conselho de Saúde, Sindicato dos Professores, da Associação de Moradores, etc. Há municípios em que a presença de membros da Associação de Moradores, por exemplo, já está regulamentada por lei, como é o caso do município do Rio de Janeiro.

Por outro lado, o Conselho Escolar ou Conselho Escola-Comunidade, pode viabilizar a construção de saberes como a participação, autonomia, democracia e cidadania, uma vez que seu papel político enquanto instância deliberativa e coletiva, não exclui ou nega as responsabilidades legais aos cargos que existem na escola e, ainda, conta com a contribuição das pessoas que participam nas tomadas de decisões.

Sabe-se que, historicamente, grande parte de nossa sociedade tem assistido e vivenciado uma constante violação de direitos fundamentais para o exercício de sua cidadania e contar com uma participação intensa e qualitativa da população tem sido uma das maiores expectativas de vários segmentos da sociedade.

Além disso, certamente, ao serem abertas as portas da escola à comunidade, dificilmente as pessoas implementarão discussões sobre as idéias defendidas por importantes teóricos da educação, filósofos, administradores ou solicitarão, incessantemente, a democratização das relações de poder existentes nas unidades escolares e nas redes de ensino, nem mesmo exigirão que a escola atue no sentido de formação de um sujeito coletivo e crítico, capaz de intervir na sociedade a fim de transformá-la.

A compreensão da vida escolar a partir dos problemas concretos vividos pela comunidade pode melhorar a qualidade da participação das pessoas e, conseqüentemente, como afirma Vitor Henrique Paro (1995), melhorar a qualidade da escola.

Vitor H. Paro ao analisar a situação precária do ensino público no Brasil, em especial o ensino de primeiro grau, realizou uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de pesquisa de campo em escolas da rede pública no estado de São Paulo, que apontou para necessidade de participação efetiva da comunidade na gestão da escola, de maneira que esta ganhasse autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado e melhorasse o seu desempenho.

Todavia, sabe-se que não basta ter presente a necessidade de participação da comunidade na escola, sendo necessário observar em que condições essa presença pode tornar-se realidade, uma vez que há potencialidades e obstáculos a essa participação, que estão presentes tanto na unidade escolar quanto na comunidade, que por sua vez, são resultados de determinações econômicas, sociais e políticas mais amplas.

Nesse sentido, seria, então, necessário que se tivesse consciência de que os avanços em direção à democratização das relações, tanto no interior quanto fora da unidade escolar, resultarão das lutas que se fizerem em toda a sociedade civil, sendo necessário verificar o que a comunidade pode fazer por si mesma no momento presente e quais seriam os obstáculos que se apresentam, para que esta sua potencialidade se concretize em ações capazes de conduzir a uma participação mais efetiva nas decisões da escola.

O trabalho de Vitor H. Paro traz considerações importantes tanto ao considerar as opiniões e expectativas dos entrevistados de dentro e fora da escola, quanto ao analisar importantes documentos legais, tais como, Regimento Comum das Escolas de Primeiro Grau do Estado de São Paulo (Decreto nº 10623, de 26/10/77) e o Artigo 95 da Lei Complementar nº 444, de 27/11/85 (Estatuto do Magistério) que trata do Conselho de Escola.

Em uma entrevista com uma mãe participante do Conselho de Escola, de uma escola da rede pública de São Paulo, a seguinte impressão sobre a atuação do Conselho foi registrada: “(...) a atividade exterior a ele, (...) pode significar uma concepção de Conselho de Escola como foro de debate e decisões, mas também e especialmente como instrumento para se alcançarem ou se provocarem atividades que o transcendem” (Paro, 1995:157).

O Conselho Escolar, para ampliar a sua atuação, não deve isolar a dimensão local do contexto nacional. As ações locais de cada Conselho não devem desvincular-se das de outros Conselhos da região (município ou estado), além de não se perder de vista que considerar que o tempo presente não deve ser o único referencial, pois

“há razões históricas para o nosso estar sendo. Precisamos conhecer o passado, entender o presente e projetar o futuro. Somos seres históricos. A realidade é dinâmica e mutável. Estabelecer permanentemente a relação entre a parte e o todo social: problemas da escola não podem ser vistos de forma desvinculada das determinações sociais mais amplas” (Antunes, 2002:37).

Outro aspecto importante a ser considerado é o acesso às informações, pois para se tomar as decisões de maneira democrática, acompanhar e fiscalizar o trabalho que está sendo

desenvolvido na unidade escolar, as pessoas precisam estar bem informadas e possuir condições de se comunicar com relativa facilidade. O Conselho não deve garantir apenas a discussão da pauta (previamente informada aos segmentos por seus pares), mas, também, deve garantir o repasse das informações, principalmente sobre o que foi decidido.

Promover a integração escola-comunidade seria a expectativa central dos Conselhos Escolares ou Conselhos Escola-Comunidade. Mas, é importantíssimo não perder de vista os limitadores das ações destes Conselhos, pois ultrapassar essas dificuldades é, sobretudo, a tarefa mais importante a ser realizada.

Um dos principais fatores que impede que o Conselho de Escola se transforme em um instrumento de democratização das relações no interior das escolas traduz-se na falta de ligação entre representantes e representados, principalmente em relação a pais e alunos.

Para Ângela Antunes, há que se ponderar sobre o fato de que sua experiência e participação nestes Conselhos permitiram-lhe observar que

“a possibilidade de interferir na administração da unidade escolar, via C. E. , descentralizando o poder, antes concentrado na figura do diretor, muito contribuiu para a formação de sujeitos participativos e mais autônomos e para que víssemos a escola como um todo. Essa participação permitiu, principalmente aos membros ativos do C. E., o desvelamento da falsa aparência de neutralidade que permeia as decisões políticas tomadas quer em nível de unidade escolar, quer em instâncias superiores da burocracia, fazendo aparecer o jogo de interesses que envolve a realização favorável a este ou aquele grupo social” (Antunes,2002:140).

A organização dos Conselhos contando com a participação “para além dos muros escolares” é muito importante para a superação das relações verticais, frequentemente, encontradas no interior do espaço escolar. A participação das pessoas, com diferentes experiências, conforme foi verificado por Ângela Antunes, poderá contribuir significativamente, na medida em que elas partilham suas experiências com outros membros e ampliam as discussões realizadas no interior dos Conselhos Escolares. Há, também, a possibilidade de horizontalização das relações, principalmente as de cooperação e solidariedade entre as pessoas, nas quais haja a possibilidade de participar da gestão da instituição.

No plano educacional, surgiram movimentos para a democratização e valorização da escola pública, dentro de uma preocupação em se melhorar o perfil do sistema educacional brasileiro, possibilitando, entre outras mudanças, a oferta de um ensino público de boa qualidade para todos.

Ainda na década de oitenta, professores, técnicos educacionais, autoridades, especialistas na área da educação, iniciaram uma série de movimentos e atividades, que visavam institucionalizar processos democráticos e participativos nas instituições e órgãos do referido sistema. Para tanto, foi defendida, por exemplo, a necessidade de autonomia da escola na educação básica e de mecanismos que viabilizassem a efetiva participação das comunidades escolar (funcionários, alunos, pais) e local, alimentando o movimento para se efetivar a descentralização.

Uma importante consideração feita por Elenaldo Teixeira (2002) a respeito da participação política deve ser enfatizada, uma vez que explicita que, com efeito, pode-se considerar participação política desde o comparecimento a reuniões de partidos, comícios, grupos difusores de informação, até o inscrever-se em diferenciados tipos de associações, tais como, religiosas, recreativas, culturais, assim como realização de protestos, marchas ou ocupações de prédios.

Ainda que sejam formas diferenciadas de expressão e de ação coletiva, contendo ou não conteúdo político explícito, evidentemente dependendo dos seus objetivos e contextos, o importante seria considerar o elemento político na relação social, que não deve ser confundido com Estado ou autoridade, mas que, segundo ele, suporia uma relação na qual os atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fariam valer seus interesses, aspirações e valores, auxiliando na construção de suas identidades, o que possibilitaria a sua afirmação, ao mesmo tempo, como sujeitos de direitos e de obrigações.

Nesse sentido, era preciso instituir a construção e promover a ampliação de espaços como a escola, tendo sido criados os Conselhos de Escola, ou Conselho Escola-Comunidade (CECs), nos mais diversos municípios do país, possibilitando a concretização de uma dinâmica que, por meio de estruturas participativas, contribuísse para o aprendizado e amadurecimento político dos cidadãos, demarcando um novo quadro político na sociedade brasileira com maiores possibilidades para a participação da sociedade civil nas decisões públicas em muitos setores de intervenção do Estado.

Em sistemas federativos, como é o caso do Brasil, a descentralização da educação caracterizou-se pela flexibilidade e pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados e os municípios. Desta maneira, a descentralização educacional não se apresenta como um processo homogêneo e unívoco. "Ela responde à lógica da organização federativa, no sentido de: *a*) ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativo e financeiro aos entes federativos; *b*) instituir processos desconcentrados de administrações financeira,

administrativa e pedagógica; e *c*) instaurar a gestão democrática da escola, em cumprimento a preceito constitucional, cuja regulação maior encontra-se na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), institucionalizando a escola autônoma" (IPEA/CONSED, 1998).

O Título IV da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), por exemplo, em seu artigo VIII (ver Anexo I) enfatiza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Entretanto, em comparação com outras políticas sociais brasileiras, como enfatiza Jacobi, o processo de descentralização em curso na educação encontra-se permeado de ambigüidades, com destaque para as conflituosas relações entre os níveis de governo e a perda do papel normativo e regulador do Ministério da Educação e Cultura (MEC), além da precária ou inexistente relação entre estados e municípios, resultando em uma superposição de esforços ou ausência de ações.

Os artigos IX, X, XI, XII e XIII da Lei de Diretrizes e Bases (conforme anexo II) são de natureza atributiva, quer dizer, tratam da atribuição de responsabilidades dos níveis federal, estadual, municipal, institucional (escola) e docente.

Está estabelecido no artigo XIV deste texto legal, que cabe aos sistemas de ensino a definição de normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, respeitando, entretanto, os seguintes princípios:

- I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A LDB traz em seu artigo XV o texto que se refere aos sistemas de ensino como responsáveis por assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que deles são parte integrante, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, em conformidade às normas gerais de direito financeiro público.

A descentralização preconizada pela Constituição de 1988 ainda enfrenta grandes desafios, e de acordo com Jacobi um dos maiores obstáculos a ser ultrapassado está na superação das ambigüidades quanto à distribuição de competências entre os três níveis de governo, quer no plano político-institucional, quer no plano da descentralização financeira. Todavia, há que se destacar alguns esforços descentralizadores, bem como o crescimento de experiências inovadoras em curso, mais em evidência nos municípios do que nos estados, principalmente em relação à gestão da escola em nível fundamental.



Pedro Jacobi descreve as propostas que, atualmente, mais se destacam e que implicam uma efetiva repartição de competências intergovernamentais, que descentraliza e especializa as atividades governamentais nos três níveis de ensino, a saber: a) iniciativas que se caracterizam pela desconcentração das estruturas administrativas, objetivando a redução de instâncias administrativas intermediárias entre governo e escolas “mediante a delegação de atividades a órgãos regionais ou pela celebração de convênios específicos do estado com os municípios para diferentes programas de ação”; b) iniciativas que se caracterizam por medidas de descentralização mais abrangentes, “nas quais predominam os processos de municipalização das redes de ensino”; c) iniciativas caracterizadas pelo “incentivo à formação de parcerias público/privado, com a criação de mecanismos de co-responsabilização envolvendo setores da sociedade civil” (Jacobi, 2002:61).

Assim, a municipalização e a autonomia da unidade escolar constituiriam a configuração do sistema educacional brasileiro, possuindo como meta principal da descentralização dos sistemas educacionais o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola, o que de certa forma, dinamizaria a participação política local na democracia.

A autonomia escolar, conforme instituída pela nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases), refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional da escola para elaborar o seu projeto educacional, ser capaz de gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino, bem como a execução dos mesmos, mediante adoção da gestão compartilhada. Tal situação liga-se diretamente às transformações ocorridas, principalmente após a Constituição de 1988, quando cresce o envolvimento dos níveis subnacionais nas áreas de educação, saúde e política industrial e associado ao processo de reformas encontra-se a criação de espaços institucionais de participação social mediante a implantação dos mais variados tipos de conselhos.

O que vem ocorrendo na prática educacional brasileira, e que expressa melhor esta orientação, é o deslocamento do processo decisório do centro do sistema para os níveis executivos mais próximos aos usuários, ou seja, a descentralização do governo federal para as instâncias subnacionais, em que a União deixa de executar diretamente programas educacionais e reforça suas relações com os estados e os municípios, chegando até o âmbito da unidade escolar. Da mesma forma, os sistemas estaduais vêm adotando política similar, ou seja, transferem recursos e responsabilidades com a oferta de serviços educacionais tanto para o município quanto diretamente para a escola. O município, como instância local, tanto

pode ser o responsável pela execução destes serviços e programas, como pode delegar competência diretamente para a escola. Deste ponto de vista, a descentralização também pode ser vista como uma compensação às ineficiências endêmicas do Estado brasileiro.

### **3.1. Descentralização, participação e autonomia no sistema educacional brasileiro**

Em relação à descentralização, as diferentes abordagens enfatizadas nesta pesquisa guardam um ponto comum, ou seja, a descentralização vem sendo adotada como uma das medidas e um dos importantes meios para a solução da crise de gestão (também da educação básica), desde que adotada apropriadamente pela realidade nacional, regional e local.

No campo da educação muitas ações foram fruto de intensas discussões nacionais sobre as reformas educacionais voltadas para a democratização das estruturas centrais da educação básica (secretarias de educação e seus respectivos órgãos), da gestão das unidades escolares (propondo uma escola mais participativa e aberta à comunidade) e do ensino, propriamente dito. Segundo Mônica Abranches, como exemplos destes processos, verificam-se as Conferências Brasileiras de Educação que abordaram, durante a década de 80, a seguinte temática: a) 1980 – “Política Educacional”; b) 1982 – “Educação: perspectiva na democratização da sociedade”; c) 1984 – “Das Críticas às Propostas de Ação”; d) 1986 – “Educação e Constituinte”; e) 1989 – “A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação: compromisso dos educadores” (Abranches, 2003:28).

Mônica Abranches toma a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida na Tailândia em 1990, que teve a participação de representantes brasileiros, como um marco referencial para as mudanças na área da educação brasileira durante a mesma década. A consequência mais importante, teria sido a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, documento que definiu metas e princípios da educação básica do país para o período de 1993/2003.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) considerando a heterogeneidade econômica e cultural da sociedade brasileira, procurou garantir não só a participação de instâncias educacionais como de segmentos da sociedade civil na elaboração do Plano Decenal. Em 1991, o MEC foi responsável pela composição de um Grupo Executivo formado por representantes da própria instituição, do CONSED (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação) e da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), a fim de iniciar a elaboração do Plano.

No ano seguinte, em 1992, o Mec também foi responsável pela formação do Comitê Consultivo do Plano, com o objetivo de apoiar o processo de organização e articulação do Plano Decenal, além de ampliar sua dimensão política e técnica. Vários debates foram organizados no país,

“com o objetivo de discutir sobre os problemas educacionais e as alternativas e estratégias para enfrentá-los, envolvendo entidades como: CONSED, UNDIME, Conselho Federal de Educação, Confederação Nacional das Indústrias, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base, UNICEF, UNESCO, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Confederação Nacional das Mulheres do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério da Justiça” (Abranches, 2003:35).

Em 1993, os resultados desses debates foram confrontados durante a realização, em Brasília, da Semana Nacional de Educação para Todos e incluídos no Plano Decenal. O Plano Decenal foi enviado para a apreciação de vários segmentos de nossa sociedade, abrindo para a contribuição de trabalhadores, acadêmicos, associações de classe, pais de alunos, patronais e escolas.

Ao considerar as propostas de descentralização e autonomia na educação, o Plano Decenal de Educação para Todos define, em seu documento,

“novas modalidades de participação e parcerias em prol da política educacional, fazendo referências à necessidade de manter uma consonância com o contexto da democratização da sociedade que levam a uma reorganização dos espaços de atuação e responsabilidades das várias instâncias governamentais e da sociedade organizada” (Abranches, 2003:37).

O Plano Decenal enfatizou diversos objetivos para o desenvolvimento da educação básica que passam por questões como a universalização das oportunidades de aprendizagem, ampliação da educação básica, aumento dos recursos, fortalecimento de espaços institucionais de acordo, parceria e compromisso, além de outras metas a serem alcançadas nos 10 anos de sua atuação.

A análise dos propósitos do Plano permitiria-nos, por conseguinte, observar uma crescente autonomia organizativa e didático-pedagógica para as unidades escolares, “além engajamento de amplos segmentos sociais na promoção, avaliação e divulgação de esforços para a melhoria da qualidade do ensino e a incorporação da participação de entidades, grupos sociais organizados e da família no processo de gestão das políticas educacionais e da escola por todo país” (Abranches, 2003:39).

A descentralização e a autonomia da escola, como práticas que vêm se instituindo dentro dos sistemas educacionais públicos, apontam para a possibilidade de se inaugurar uma sociedade mais participativa, mais dinâmica, aumentando o escopo de participação política local, integrada e voltada para a busca de seus interesses, ampliando, dessa forma, sua capacidade de resposta a essas necessidades.

Neste contexto surgem, no entanto, dificuldades relacionadas, por exemplo, ao baixo interesse dos cidadãos. Essas práticas são pouco desenvolvidas, como decorrência do centralismo que dominou longos períodos de nossa história, bem como fruto das relações paternalistas e clientelísticas, nas suas diversas modalidades. Assim, pode-se observar que

“No Brasil, a administração participativa e a gestão democrática do ensino público ainda estão dando seus passos iniciais, com poucas porém estimulantes experiências de ampliação do espaço de decisão da escola num complexo e turbulento contexto marcado principalmente pelo precário atendimento escolar e a crescente incapacidade do setor público para prestar serviços com um mínimo de eficiência e qualidade” (Jacobi, 2002:63).

É importante, então, perceber que esses processos de abertura à participação não podem prescindir da presença da sociedade, no sentido de apoiar a criação e instituição de mecanismos que assegurem à comunidade os meios para que possa se envolver na vida da escola, das associações, dos conselhos e demais órgãos colegiados locais.

Para além da transferência de atribuições, que são competências do Estado, para a comunidade, o que deve ser observado é o incentivo à participação. Mônica Abranches não descarta uma “perspectiva ideológica” na participação em estruturas colegiadas, mas acredita que as possibilidades da participação estão para além desta dimensão;

“não está condicionada pelas estruturas nas quais está inserida, pois carrega uma potencialidade que pode ser efetivada pelos sujeitos. É nesse sentido que, cientes do revestimento ideológico que os processos de democratização possam apresentar, estamos buscando demonstrar que ainda propiciam um aprendizado político para os membros da comunidade, que pode servir para compreender e enfrentar essa situação” (Abranches, 2003:42).

Desta maneira, para se efetivar a descentralização, é preciso instituir, efetivamente, a construção de espaços de participação e decisão não só do nível local, mas, sobretudo, da escola em função de interesses específicos da educação do cidadão e da qualidade do ensino público, construindo, dessa forma, uma cultura participativa.

A participação, de acordo com Elenaldo Teixeira (2002), pode assumir determinadas formas, dentre as quais, uma voltada para a decisão e a outra voltada para a expressão. A distinção, segundo ele, estaria no fato de que na primeira há uma intervenção, de forma organizada, de atores da sociedade civil no processo decisório. O autor chama a atenção para o fato de que até para os seus críticos, este tipo de participação tem sido importante e definidora. Já a segunda forma de participação, possuidora de um caráter mais simbólico, estando voltada mais para a expressão, caracterizar-se-ia por sua presença na cena política ainda que alcançasse impacto ou influência no processo decisório.

Independentemente da forma que possa assumir, a participação quer dizer “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de uma ação ou processo, atividade pública ou ações coletivas. Referir-se à parte, implicaria pensar o todo, desde a sociedade, o Estado, até a relação das partes em si e destas com o todo e, “como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder” (Teixeira, 2002:27).

Um conceito de participação cidadã importante, definindo-a como “um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”, ressalta o fortalecimento da sociedade civil, que se efetivaria considerando não somente a importância de deveres e responsabilidades políticas específicas, mas, também, a criação e o exercício de direitos; além de implicar o controle social do Estado e do mercado, conforme parâmetros definidos e negociados pelos diferentes atores sociais e políticos nos espaços públicos (Teixeira, 2002:30).

O maior desafio deste tipo de participação, uma vez que ainda é um processo social em construção, com demandas específicas de grupos sociais, seria superar, a chamada “clássica dicotomia” entre representação e participação.

Na verdade, ao longo da história brasileira, muitos órgãos foram formados com a finalidade de viabilizar a participação dos segmentos escolares na administração das U.E.(s), Unidades Escolares, como a caixa escolar, o grêmio estudantil, a associação de pais e mestres, e outros, sem maior sucesso. Por exemplo, a Associação de Pais e Mestres (APM), proposta na década de 30, apresentava um caráter facultativo nas Unidades Escolares e tinha o objetivo de auxiliar a escola em seu trabalho de integração com a comunidade. Mesmo tornando-se obrigatória, mais tarde não mudou seu papel de "arrecadadora de fundos e cobradora de taxas", não conseguindo realizar seu objetivo maior, que seria viabilizar um canal de discussão entre a comunidade escolar e a comunidade local.

Tendo em vista a estreiteza de propósitos (manutenção de prédios, arrecadação de fundos, promoção de alunos, etc.) exercidos pelas APMs, houve demandas pela criação de um órgão mais abrangente, que se concretizou no bojo da transição democrática com a instituição dos CECs, os quais foram, paulatinamente, no decorrer das décadas de 80 e 90, sendo instituídos. Nessa perspectiva, a criação de Conselhos Escolares poderia ser considerada como a busca de constituição de um canal eficiente para organizar e institucionalizar a participação da comunidade escolar e local na gestão das escolas, e assim foram criados.

A partir de 1986, os Conselhos Escolares no Brasil passaram a exercer função deliberativa superando seu caráter, até então, consultivo. Tal mudança ganhou mais à frente o apoio da legislação vigente com a Lei nº 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) -, que estabelece no inciso VIII do Artigo III o princípio da gestão democrática do ensino público. Vale ressaltar que, embora a nova Constituição reúna elementos capazes de indicar tendências à descentralização, ainda prevalecem dúvidas quanto à definição das atribuições nas três esferas governamentais (principalmente em relação à divisão de responsabilidades no ensino básico) como também em relação à política de financiamento do setor (principalmente em relação à distribuição dos recursos).

Mais além, no Artigo XIV da LDB, encontra-se uma definição dos princípios norteadores da gestão democrática do ensino público na educação básica, centrados na necessidade de participação de todo o corpo escolar e local na elaboração e desenvolvimento do projeto pedagógico da escola.

Atualmente, um circuito normativo no Brasil conta com um grande número de leis e outras normatizações oriundas das áreas federal, estadual e municipal. Neste quadro, a atuação dos Conselhos, especialmente os Conselhos Escola-Comunidade, que são órgãos colegiados com atribuições variadas em aspectos normativos, consultivos e deliberativos, viabiliza a discussão e a avaliação do desenvolvimento da instituição escolar como um todo, além de dar oportunidades e expressar a participação da comunidade.

O autor Pedro Jacobi (2002) exemplifica bem esta situação, em um de seus trabalhos a respeito da ampliação da cidadania. Analisando experiências de descentralização da gestão municipal no município de São Paulo no período 1989-1992, o autor parte do pressuposto de que há um vínculo entre participação e o processo de descentralização, sendo um mecanismo essencial para a democratização do poder público e um espaço muito importante para a construção da “cidadania ativa”. Um de seus objetivos foi analisar o impacto de ações

descentralizadoras e sua importância para a criação de dinâmicas inovadoras na relação entre a gestão local e a população usuária.

Utilizando-se de pesquisa de campo, coletou dados que lhe permitiram observar que, para que se efetivasse a descentralização e o crescimento da participação na cidade de São Paulo, no período estudado, seria necessário não só o fortalecimento dos espaços de poder local, como a criação de uma engenharia institucional capaz de dinamizar as práticas participativas, uma vez que se constatou a pouca familiaridade da maior parte da população com estas práticas.

Então, um conjunto de práticas participativas diferenciadas foi elaborado pelo Executivo municipal, a fim de minimizar o voluntarismo, o espontaneísmo e o caráter aleatório das mesmas, propondo formas mais permanentes de interação. As experiências foram voltadas, principalmente para as áreas da educação, saúde, habitação e bem-estar, apesar de não terem conseguido “massificar” a participação, sobretudo em função da fragilidade dos mecanismos de comunicação e informação.

Nesse sentido, em 1989, a reorganização administrativa da Secretaria Municipal de Educação (SME) do município de São Paulo, definiu que a melhoria do ensino público municipal implicaria mudanças na relação entre as escolas e entre estas e a população. Atuariam nesta direção conselhos e fóruns que expressassem as diversas tendências da sociedade civil.

Nas unidades escolares foram criados, então, os Conselhos de Escola. De acordo com a administração municipal em 1991, praticamente todas as escolas da rede municipal de ensino tinham seus conselhos.

Além de participar do processo de democratização da gestão educacional, a consolidação institucionalizada do papel dos Conselhos de Escola efetivar-se-ia enquanto unidade deliberativa e co-responsável pela definição de ações educacionais e da política educacional do município.

As entrevistas realizadas pelo autor apresentaram dados que possibilitam perceber os limites e os avanços do caráter inovador do processo de gestão democrática. Um dos avanços mais significativos é a certeza de que uma maior participação da comunidade escolar valoriza o seu direito de intervenção nas decisões da escola; por outro lado, os entraves permitem a percepção de que os limites à participação e à autonomia, são dados, entre outros, pela própria dinâmica da organização social, uma vez que, por exemplo, muitas escolas apresentam pouca disposição para facilitar ou incentivar a participação, além do fato de poucas comunidades apresentarem interesse em participar da vida da escola.

Um outro problema a ser considerado é a questão da representatividade, já que durante o difícil processo de consolidação dos Conselhos de Escola (no caso, vivenciado pela administração da prefeita Luísa Erundina) a administração enfrentou problemas para estender a participação nestes conselhos a grupos, por exemplo, de bairro organizados, também com direito a voto.

A despeito de todas as dificuldades, a experiência da introdução de práticas inovadoras no sentido de democratizar a gestão e ampliar a cidadania concorreu para, sobretudo demonstrar que

“é possível articular democracia representativa e democracia direta na construção de um espaço público onde o aprendizado do exercício da cidadania assume papel central. Sendo assim, o poder local configura-se como espaço privilegiado para fazer avançar a democratização das políticas públicas de corte social. Ao aproximar o governo da população, a descentralização leva à democratização, possibilitando assim o exercício do controle público e a participação ativa dos cidadãos na formulação e implementação das políticas setoriais” (Jacobi, 2002:106).

A consideração mais importante a ser feita é a possibilidade de se considerar o Conselho de Escola ou Conselho Escola-Comunidade como elo de ligação entre Estado e sociedade. Mesmo considerando que a pluralidade representativa que o caracteriza traga consigo a existência de conflitos entre as concepções mais gerais de seus participantes, os Conselhos participam de uma dinâmica política que está além do setor educacional, podendo constituir-se em um espaço tanto para viabilizar quanto para inviabilizar a consecução das finalidades da educação brasileira; por outro lado, um espaço de realização do ideário democrático de participação tão exigido pela sociedade civil.

Talvez seja por isso que no material do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004) haja uma discussão sobre o significado das conquistas trazidas pela democracia representativa e sua ampliação e avanços traduzidos na democracia participativa. O enfoque dado enfatiza a democracia participativa como forma de ampliar e aprofundar a perspectiva do horizonte político emancipador da democracia, no qual os cidadãos atuam como sujeitos históricos conscientes, lutando pela ampliação de seus direitos sem deixar de cumprir, por outro lado, seus deveres constitucionais.

Outra questão apontada é a consideração da escola pública não simplesmente como um espaço para a democratização da sociedade, mas, todavia como um lugar privilegiado para o exercício da democracia participativa, “para o exercício de uma cidadania consciente e comprometida com os interesses da maioria socialmente excluída ou dos grupos sociais



privados dos bens culturais e materiais produzidos pelo trabalho dessa mesma maioria” (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 1, 2004:16).

Para o Programa, a atuação consistente dos Conselhos Escolares implicaria a consideração e o apoio a outras lutas, como por exemplo, demandas por melhores condições de infra-estrutura das escolas, valorização dos profissionais da educação. Há a clareza de que o Programa não é um substituto de políticas públicas de maior amplitude e alcance, mas ele poderá trazer contribuições significativas para uma nova prática escolar e participativa, podendo alcançar desdobramentos importantes no cotidiano das escolas e das comunidades por ele atingidas.

Para além de um espaço burocrático e formal de gestão, o Conselho Escolar contando com a participação das comunidades escolar e local, representaria, apesar das dificuldades, um espaço privilegiado de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento de demandas educacionais (e sociais), possibilitando a participação social e a ampliação do papel político de novos atores sociais, caracterizando, enfim, como enfatiza o Programa, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, que visa incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista por uma cultura participativa e cidadã.

A criação de um novo cotidiano escolar pode estar ligada a um trabalho ativo do Conselho Escolar, que possui potencial para fazê-lo, ainda que os mais pessimistas prevejam o contrário. A escola e a comunidade local podem atuar juntas no enfrentamento não só dos desafios escolares imediatos, como, também, nos mais graves problemas sociais vividos na realidade brasileira.

Os Conselhos Escolares, para o Programa, possuem uma natureza essencialmente político-educativa, caracterizando-se por funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras. Todas essas funções promoveriam a participação dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diferentes atividades, valorizando a democracia participativa e buscando uma melhoria da qualidade social da educação.

De acordo com tal programa, o Conselho Escolar pode ser considerado, inicialmente, o sustentáculo do projeto político-pedagógico das escolas, mas outros aspectos positivos são levantados pelo programa, tais como: a possibilidade das decisões refletirem a pluralidade de interesses e visões existentes entre os diferentes segmentos envolvidos; legitimidade maior nas ações implementadas; maior capacidade de fiscalização e controle da sociedade civil sobre a execução da política educacional; possibilidade de maior transparência das decisões tomadas; as decisões podem ser efetivamente coletivas; a possibilidade de se garantir que os

segmentos das comunidades escolar e local expressem suas idéias e necessidades, trazendo contribuições importantes para as discussões dos problemas e a busca de soluções.

Nesta direção, o Conselho Escolar ou Conselho Escola-Comunidade buscaria cumprir um de seus mais importantes papéis, que se traduz em mediar conflitos, respeitar as diferenças, embora não aceitando ou legitimando as desigualdades sociais, além de garantir a institucionalização de um espaço para a participação política local de vários segmentos da sociedade civil, potencializando uma dinâmica de participação democrática e participativa que valoriza os interesses das comunidades escolar e local para além dos muros da escola.

Conforme está ressaltado em um dos cadernos do Programa, o Conselho Escolar realizando um acompanhamento responsável das atividades da escola, redimensionando-as quando necessário, e efetivando um compromisso com a qualidade do processo educativo estaria contribuindo significativamente para que “a educação desenvolvida pela escola possa ser instrumento para a emancipação dos sujeitos sociais e para o cumprimento de seu papel social, que, em última instância, visa a construção de uma sociedade justa, humana, solidária e igualitária” (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 2, 2004:53).

Outro aspecto que é levantado pelo material do programa, que é relevante para o que propusemo-nos estudar, é a importância de processos e espaços que garantam, também, a efetiva participação dos diversos segmentos que integram as comunidades escolar e local. Nesse sentido, há uma ênfase na criação das condições e dos mecanismos de participação para que os diferentes atores sociais possam, de fato, contribuir com os espaços implementados e tenham importância no processo de tomada de decisões.

Entende-se, porém, que a participação não tem o mesmo significado para todos, sendo um processo complexo, envolvendo vários cenários e múltiplas possibilidades de organização, não possuindo apenas uma forma ou lógica de participação. Conforme o Programa, “há dinâmicas que se caracterizam por um processo de pequena participação e outras que se caracterizam por efetivar processos em que se busca compartilhar as ações e as tomadas de decisão por meio do trabalho coletivo, envolvendo os diferentes segmentos da comunidade escolar” (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 5, 2004:14). Sendo assim, em alguns casos, a participação poderá envolver toda a comunidade escolar e local e, em outros, poderá envolver representantes democraticamente eleitos.

Torna-se, então, necessário perceber que, a dinamização de instâncias colegiadas, como os Conselhos de Escola, possibilita incentivar “formas de cooperação com setores

organizados e não-organizados da cidadania”, levando-se em conta a percepção de temas essenciais à democratização da gestão, como “a possibilidade de reforçar não só a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares” por meio de um processo pedagógico e informativo de base relacional, como também “a participação dos cidadãos no processo decisório de uma lógica não-cooptativa” (Jacobi, 2002:107).

Segundo Carlos Roberto Jamil Cury, o objetivo da existência de Conselhos, não só os Escolares, mas também os Conselhos de Controle Fiscal e Social, os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, entre outros, "não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas" (Cury, 2001:45). Sua atuação não deve desconsiderar a importância da relação Estado e Sociedade na realização dos objetivos maiores da educação e participação democrática, principalmente no tocante à tomada de decisões.

Historicamente, Conselhos de Educação existem no Brasil desde o Império e variaram em complexidade ao longo de muitos anos. No Império, tais Conselhos de Educação estruturaram-se e vincularam-se ao Colégio Pedro II e à normatização do ensino superior que existia na capital e em algumas províncias.

Atualmente, pode-se considerar que há Conselhos de Educação em todos os Estados e no Distrito Federal, estendendo-se entre os mais variados municípios do país.

Para os objetivos deste trabalho, seria interessante a reflexão a partir da expressão Conselho em sua origem etimológica. Conselho deriva do latim *Consilium*<sup>14</sup>, que por sua vez deriva do verbo *consulo/consulere*, significando ouvir alguém ou submeter algo a uma deliberação de alguém depois de uma ponderação prudente e de bom senso. Trataria-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 o ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de parte destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade” (Cury, 2001:47).

É esse caráter de algo que é público, cruzando o interesse comum com a visibilidade e, desta maneira, um conhecimento aberto a todos, que se relaciona com a modernidade. “É próprio da modernidade se distanciar dos *arcana imperii* (segredos do poder imperial) próprios de um poder que se dizia vindo de uma autoridade divina ou natural. A modernidade, em seu sentido amplo, afirma o papel do indivíduo como fonte do poder” (Cury, 2001:47-48).

---

<sup>14</sup> A palavra *Consilium* não deve ser confundida com *Concilium*, que quer dizer convocação, assembléia, concílio.

Entretanto, este mesmo poder deve proteger os direitos dos indivíduos. E estes indivíduos podem exercer o poder diretamente ou através de representantes eleitos por eles próprios.

Os Conselhos no Brasil, entre os anos 20 e 30, possuíam uma dimensão técnica<sup>15</sup> que nem sempre levou em conta os princípios democráticos. Muitas vezes, neste período, uma visão tecnicista aliou-se a uma secundarização da democracia, já que na busca, mais ou menos planejada, de uma sociedade desenvolvida, o discurso pautava-se na visão de que os cidadãos, possuidores de visões parciais, não teriam preparação adequada e suficiente para o exercício de tarefas complexas, não conseguindo alcançar o universal. Estas tarefas seriam, então, realizadas por técnicos e especialistas, que não estariam impregnados de ambições e preconceitos particularistas, capazes de melhor visualizar o interesse comum e coletivo.

Com a justificativa de decodificar o interesse geral, Conselhos descolados dos princípios democráticos podem se perder na tecnocracia.

Para modificar o quadro acima referido, a instituição de Conselhos teria, então, por finalidade formar um lugar no qual a razão se aproximaria do bom senso e ambos do diálogo público. Ser um órgão colegiado faz parte da dialética de um Conselho, no qual os membros de igual dignidade, com responsabilidades comuns, esforçar-se-iam para, coletivamente, fazer uma leitura "racional e dialógica" dos problemas inerentes à instituição da qual pertence.

No tocante à participação, Carlos Roberto Jamil Cury define:

"participação é dar parte e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. Conselhos com essas características são uma forma de democratização do Estado. Neles, torna-se possível a (re) entrada da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e mesmo controlá-los" (Cury, 2001:51).

Por mais que se considerem valores autoritários, a fim de se estabelecer nexos entre o universo cultural e simbólico próprios de nossa sociedade que se estabeleceram em nossa cultura desde os tempos coloniais, há atualmente a expectativa de que os Conselhos (não só os de educação) devam possuir, de maneira significativa, a dinâmica da participação, da abertura e do diálogo.

---

<sup>15</sup> É importante lembrar este aspecto não deve ser desconsiderado, mas ele não é um fim em si mesmo.

O artigo 206 do texto constitucional enfatiza, no seu inciso VI, a gestão democrática como princípio da educação pública. A gestão democrática mais do que um contraste com a gestão hierárquica pode ser considerada como uma expressão da vontade que a sociedade civil tem demonstrado em participar tanto da execução como da elaboração de políticas; fato que ocorre, por exemplo, nos chamados orçamentos participativos de muitos municípios brasileiros.

Há que se considerar que a nova Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo XIV, por exemplo, trata da gestão democrática do ensino público enfatizando, no inciso II, que um dos componentes desta gestão é a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Apesar destes incentivos legais, há ainda muitos limitadores quanto à expectativa de participação de novos atores sociais. Participar de órgãos coletivos implica, certamente, em ter um mínimo de tempo disponível, coletar dados, disseminar informações, enfrentar condições adversas de muitas condições de vida nas cidades (desemprego, violência, poluição, entre outros).

Contudo, vários elementos, atualmente, cooperam com a construção de uma nova cultura de participação cidadã em vários setores da sociedade civil. No caso dos Conselhos Escola-Comunidade, por exemplo, há uma chamada à participação da comunidade nas escolas que exige uma postura de aceitação da pluralidade de concepções e, conseqüentemente, o respeito aos pontos de vista diferentes; além da obrigação de buscar a qualidade dos estabelecimentos e desenhar um caminho de "mão dupla", que vai da escola à comunidade e vice-versa, tendo em vista que "a promoção da mudança se constitui no processo de mediação entre a realidade que temos e a realidade que queremos" (Bordignon e Gracindo, 2001:161).

Até recentemente, falava-se em administração escolar compreendendo-a apenas como "atividades de planejamento, organização, direção, coordenação e controle". Com a entrada deste conceito em crise, surge idéia de gestão que além de incorporar as atividades acima citadas inclui também, de acordo com aquele autor "certa dose de filosofia e política". Sendo, pois, um conceito mais amplo do que o de administração, a gestão pode ter, entre outras formas, a co-gestão e a auto-gestão (Dias,1998).

Baseando-se no princípio da participação, a co-gestão seria uma forma de administração em que não se tem o administrador (diretor da escola) como o único responsável pelas decisões, que só serão consideradas legítimas quando tomadas com a colaboração de outros elementos da comunidade escolar.

Alguns fatores podem atuar como inibidores da inserção da escola nos grupos sociais a que serve, como por exemplo, "a centralização exagerada que até recentemente caracterizou a administração educacional e a falta de tradição de participação da sociedade na solução dos problemas educacionais" (Martelli, 1998:283).

Buscando uma interação entre os segmentos da escola, principalmente com a comunidade, a escola de hoje não deve deixar de interferir com as contribuições oferecidas por tais segmentos, uma vez que eles podem melhorar o funcionamento da instituição, viabilizando uma mudança mútua de postura tanto por parte da escola quanto da comunidade em seu entorno. Assim, tentando superar uma época em que a escola podia fechar-se à comunidade e mesmo assim continuar atuando sem muitas interferências, funcionando como, numa expressão de Anísio Teixeira, um "clube fechado", recusando-se a dialogar diretamente com a comunidade escolar como um todo, a instituição escolar vem substituindo essa visão de relacionamento mantida, por muito tempo, entre a escola e a comunidade.

O CEC é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Por meio dele, as pessoas ligadas à escola, teoricamente, têm a possibilidade de se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. O Conselho conta com uma composição paritária, isto é, deve ser composto, de um lado, por um igual número de alunos e pais, e de outro, por professores e demais funcionários.

Os Conselhos tornam-se, então, fóruns privilegiados com as incumbências de definir rumos, traçar objetivos, diretrizes e estratégias de ação em uma tarefa que é coletiva, com representantes eleitos democraticamente, com iguais oportunidades para contribuir e participar.

Entretanto, há algumas dificuldades que afetam diretamente a expectativa de participação pretendida nos CECs, como "a forma preconizada para composição, o tempo de permanência dos participantes como membro do Conselho, a pouca disponibilidade dos professores, a falta de preparação para participar dos alunos e pais". Segundo Anita Favaro, "a participação da escola e na escola só se tornará realidade quando os indivíduos aprenderem a participar e, ao lado disso, souberem exigir seus direitos e cumprir seus deveres". E conclui que a participação não seria uma palavra mágica que bastaria ser pensada ou proposta em textos legais para tornar-se realidade. Haveria a necessidade de se trabalhá-la e vivê-la dentro dos muros escolares para levá-la à comunidade, não bastando a

força de Lei. A participação deveria ser entendida e aceita pelos atores dentro e fora da escola (Martelli, 1998: 289).

Assim organizados, é esperado pelos atores envolvidos, que os CECs garantam uma representatividade social, eliminando o papel de simplesmente legitimar as ações do poder público, com potencial para dinamizar a democracia local. A inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar, além de uma formalidade, de uma representação de pais, alunos e dos trabalhadores em educação<sup>16</sup>, pode, principalmente, criar espaços e abrir possibilidades de inclusão de todos no projeto político-pedagógico da escola, desde a sua concepção e elaboração até a sua implementação no cotidiano escolar. Assim como garantir o poder de intervenção na formulação de políticas, assegurando espaços para apresentar e defender propostas.

Vale a pena dizer que, enquanto desafio, a construção de espaços que possibilitem a efetiva participação das pessoas - participação cidadã - e uma dinâmica entre vários segmentos sociais na construção e gestão de projetos de trabalho, torna possível repensar as estruturas de poder autoritário ainda vigentes em nossa sociedade. Mas, é claro que tudo o que foi exposto acima não é uma tarefa tão fácil como alguns podem pensar; outros podem considerar a possibilidade dos Conselhos Escola-Comunidade atuarem no processo de formação e socialização humana uma utopia.

Além disso, apesar de concebidos como um espaço para viabilizar o exercício da cidadania pelos indivíduos na nossa sociedade, os Conselhos Escolares acabam sendo usados como instrumentos de normatização e de apoio às ações dos governos e aos interesses de grupos dominantes, com uma nítida função conservadora, como instrumento de manipulação e de prestígio de lideranças locais, principalmente em espaços afastados dos grandes centros urbanos, por exemplo, na Baixada Fluminense.

A despeito de todo o balanço anterior, e mesmo reconhecendo que há limitações quanto ao potencial dos CECs, é importante estudar o tema porque há casos de sucesso ou de relativo sucesso em relação ao desenvolvimento dessa instituição ou de instituições semelhantes, fazendo com que as razões usualmente consideradas para suas deficiências como, por exemplo, a maneira como se deu a escolha de seus representantes, a falta de participação de seus componentes, a sua fraca atuação na resolução de problemas vivenciados no cotidiano, não sejam deterministicamente negativas ou, até mesmo, ilusórias.

---

<sup>16</sup>Entenda-se por trabalhadores em educação, a direção da escola, os professores regentes, os funcionários administrativos e os funcionários de apoio.

A lei 9394/96 foi o resultado de um longo e difícil processo, envolvendo discussões com fortes interesses, umas vezes contraditórios, outras vezes inconciliáveis. Do projeto inicial, apresentado em 1988, até o substitutivo do senador Darcy Ribeiro, aprovado em 1996, passaram-se oito anos de acirradas discussões. Finalmente, o texto aprovado “tem o grande mérito de abdicando das discussões improdutivas, apresentar uma moldura de organização educacional de um escopo de autonomia possível” (Carneiro, 1997, p. 12).

Apesar da percepção de que a lei não é um fim em si mesma, convém não desconsiderar, para efeito de análise, uma atribuição importante do Estado enquanto agente que oferece e cria oportunidades para se melhorar a qualidade de vida e, conseqüentemente, a equidade social. Caberia, então, distanciarmo-nos da análise liberal clássica, principalmente a de Adam Smith, que vê no indivíduo o único responsável pelo seu sucesso ou infortúnio, o único responsável por maximizar seus interesses, mais ainda, a consideração de que “cada indivíduo agindo em seu próprio interesse (econômico), quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos maximizaria o bem-estar coletivo” (Carnoy, 1988: 37).

Considerando que a nova LDB tenha sido um documento legal bem formulado ou estruturado, para a adoção do novo regime legal não se deve desconsiderar a existência de condições intrínsecas e extrínsecas anteriores ao sistema educativo, principalmente, enquanto realidade desigual do ponto de vista organizacional, e enquanto realidade complexa do ponto de vista político.

Algumas questões relevantes de cada diretriz normativa poderão suscitar focos de conflitos e contradições. Para efeito de análise, destacar-se-á aqueles relativos às formas de participação dos trabalhadores em educação que atuam diretamente na escola, da comunidade local, da representação política e de organizações da sociedade civil, que possam contribuir na gestão da unidade escolar, tentando valorizar a participação e seus espaços institucionais em uma alternativa para romper uma visão determinística de que não há nada que possa ser realizado para responder a questões como: a quem a escola pertence, para que ela existe ou quem é responsável pelo espaço escolar.

É claro que não temos a pretensão de oferecer uma resposta única a estas questões. Nosso objetivo é avançar nas discussões no sentido de que não se pode prescindir de espaços de participação de toda a comunidade escolar e seu entorno, como o CEC, ainda que se saiba de suas limitações e dificuldades de ação. Com efeito, deve-se considerar as possibilidades de que estes espaços ajam em direção a um eficaz sistema de *accountability* e a um *locus* de participação cidadã.



A atribuição de articular escola/família/comunidade, uma relação que pode dinamizar a democracia local, é um desafio a ser enfrentado por toda a sociedade, sobretudo, pela escola, que deve ser capaz de criar processos de integração da sociedade com o seu espaço. Exatamente porque, "no fundo, o problema é que a escola tem um lugar na sociedade, mas a sociedade nem sempre tem lugar na escola" (Carneiro, 1998: 62).

Mediante tal constatação, pode-se entender o inciso II do artigo 14 da LDB que prevê a "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes" (Carneiro, 1998: 71).

Desta forma, concede-se ao trabalho participativo e coletivo a influência para não apenas interferir na descentralização das decisões, mas, também, estimular a participação através da consciência crítica.

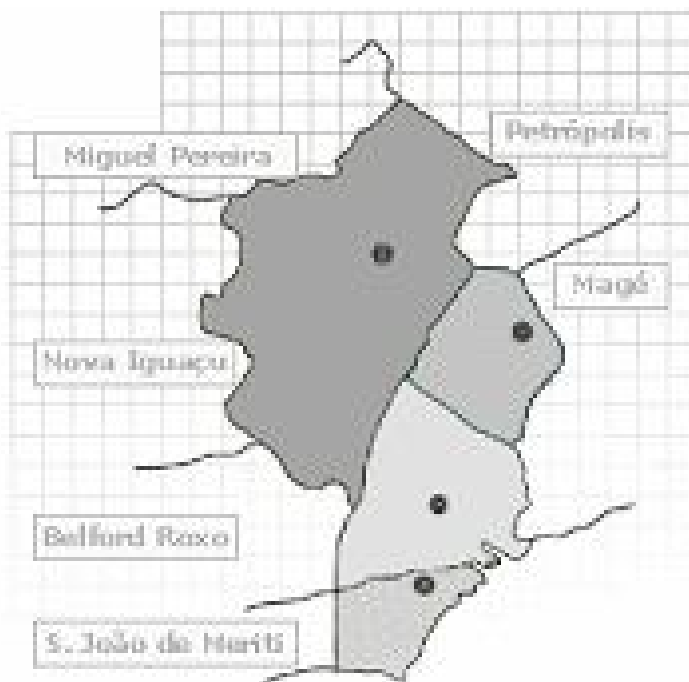
## **Capítulo IV**

### **Duque de Caxias: um estudo de caso de Conselho Escola-Comunidade**

#### **4. Conhecendo o município de Duque de Caxias**

Duque de Caxias é uma cidade do Estado do Rio de Janeiro, localizada na Baixada Fluminense, que, nos últimos anos, vem apresentando um considerável crescimento econômico e de qualidade de vida. Dados apresentados pelo Anuário Estatístico do Rio de Janeiro de 1999 e 2000 informam que o município apresentou um crescimento de 18,7% do seu PIB (Produto Interno Bruto), ocupando o segundo lugar no ranking de arrecadação do ICMS do Estado e oitavo lugar a nível nacional. Comparando com os números do município do Rio de Janeiro, que obteve um crescimento de 0,7% de seu PIB no mesmo período, o município de Duque de Caxias apresentou um desenvolvimento significativo e está entre as dez cidades que mais cresceram nos últimos anos.

Atualmente, os limites do município estendem-se aos municípios de Miguel Pereira, Petrópolis, Magé, Rio de Janeiro, Belford Roxo, São João de Meriti e Nova Iguaçu. Sua hidrografia pode ser resumida em quatro bacias principais: Iguaçu, Meriti, Sarapuí Estrela.



**Figura 1**

O povoamento da região data do século XVI, quando foram doadas sesmarias da Capitania do Rio de Janeiro. No ano de 1568, Braz Cubas, provedor da Fazenda Real e das Capitanias de São Vicente e Santo Amaro recebeu, em doação de sesmaria, terras que se voltavam para o mar e para o rio Meriti, ou mais propriamente, “Meriti”, as quais cortavam o piaçabal da aldeia Jacotinga. Um outro beneficiário com doação de terras foi Cristóvão Monteiro, que recebeu terras às margens do Iguaçu, parte das quais, daria origem a Duque de Caxias.

A região de Caxias foi uma grande produtora de cana-de-açúcar e cachaça. Chegou a possuir catorze embarcadouros, inclusive no rio Sarapuí, que dava acesso à residência de Domitila de Castro, a Marquesa de Santos, local hoje denominado Vila São José. O fim da escravidão provocou uma derrocada da economia agrária, culminando com o abandono das terras pelos colonizadores. Estas terras só voltaram a ser ocupadas depois de meados do século XIX, com a chegada, em 1886, da Estrada de Ferro.

Em meados do século XIX, Meriti era apenas um porto de escoamento de alguns produtos, como lenha e carvão. A recuperação de Meriti começou a apresentar indícios com o início da construção da estrada de ferro.

Sob o advento da “Maria-fumaça”, houve profundas modificações. As hidrovias com seus barcos, portos e vilas estavam à mercê de serem abandonados. A ferrovia, obedecendo à lógica do progresso, era a responsável por novos traçados nos caminhos, fazendo surgir no entorno de suas estações, povoados que, mais tarde, se transformariam em populosas cidades. Quando a ferrovia alcançou o vale de Meriti, a região começou a sentir os reflexos dos efeitos da expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro.

Após a inauguração da “The Rio de Janeiro Northern Railway, em 23 de abril de 1886, a região que hoje é denominada Duque de Caxias ficou definitivamente ligada ao antigo Distrito Federal. A despeito do desenvolvimento trazido pela ferrovia, a região sofria com a falta de saneamento básico, fator que interferia em seu desenvolvimento. A região só veio a ser abastecida de água em 1916.

No começo do século XX, as terras da Baixada serviram pra aliviar as pressões demográficas da cidade do Rio de Janeiro, o que já havia sido prenunciado pelo “Bota Baixo” do prefeito deste município, Pereira Passos.

Há dados estatísticos que indicam a crescente expansão populacional da Baixada. Em 1910, por exemplo, sua população era estimada em cerca de oitocentas pessoas, na década seguinte este número quase quadruplica, chegando a 2920 pessoas. Esse rápido crescimento populacional provocou o fracionamento e loteamento das antigas propriedades rurais, naquele momento improdutivas.

Em decorrência do desenvolvimento pelo qual passava Meriti, foi proposta a criação do Distrito de Caxias, pelo então deputado federal Dr. Manoel Reis. Dessa forma, através do decreto estadual 2559, de 14 de março de 1931, o interventor federal, Plínio Casado, elevou o local a oitavo Distrito de Iguçu.

O distrito, durante os anos 40, apresentava uma população com, aproximadamente, cem mil habitantes. Neste momento, o distrito já apresentava a característica de “dormitório”, uma vez que a população concentrava suas atividades profissionais no Distrito Federal.

A vila Meriti conquistou sua emancipação política como município de Duque de Caxias, por meio do decreto nº 1055, em 31 de dezembro de 1943. O nome foi uma homenagem ao Marechal Luís Alves de Lima e Silva, nascido no ano de 1803, na fazenda São Paulo, hoje chamada Taquara.

Em 1º de janeiro de 1944, o Poder Executivo foi oficialmente instalado, quando o interventor federal Ernani do Amaral designou para responder pelo expediente da prefeitura o contabilista Homero Lara. Seguiram-se a este, outras nove pessoas para responder pelo mesmo cargo.

Entretanto, o primeiro prefeito foi eleito apenas em 1947: Gastão Glicério de Gouveia Reis, foi responsável pela administração da cidade de setembro do mesmo ano a 1950. Ocorreu, também em 1947 a instalação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. A cidade teve, depois de Gastão Glicério, outros prefeitos, também eleitos pelo voto direto, tais como: Braulino de Matos Reis, Francisco Correa, Adolpho David, Joaquim Tenório Cavalcanti e Moacyr Rodrigues do Carmo.

Em 1971, o regime militar decretou Duque de Caxias como Área de Segurança Nacional, interrompendo as eleições na região, tendo tomado posse o presidente da Câmara, Francisco Estácio da Silva. A partir de então, contra o que pretendia as lideranças políticas e populares da região, os prefeitos foram indicados pela ditadura militar, entre eles estão o general Carlos Marciano de Medeiros, os coronéis Renato Moreira da Fonseca e Américo Gomes de Barros Filho e o ex-deputado Hydekel de Freitas Lima.

Em 1985, após intensa movimentação de lideranças políticas, sindicais, comunitárias e empresariais, o município conquistou sua autonomia elegendo, daquele ano em diante, nomes como Juberlan de Oliveira, Hydekel de Freitas, José Carlos Lacerda, Moacyr do Carmo e José Camilo Zito dos Santos e, atualmente, Washington Reis.

O município de Duque de Caxias possui uma localização privilegiada, uma vez que encontra-se localizado estrategicamente junto às principais rodovias do país: Presidente Dutra, Washington Luiz, Avenida Brasil, Linhas Vermelha e Amarela, além de ficar a 18 quilômetros do centro do Rio de Janeiro e bem próximo ao Aeroporto Internacional Tom Jobim. Sua localização transforma a região num espaço importante para a realização de grandes empreendimentos.

A boa localização do município favorece seu desenvolvimento econômico: o maior parque industrial do Rio de Janeiro localiza-se em Duque de Caxias. O crescimento econômico da cidade está diretamente ligado à implantação da REDUC (Refinaria de Duque de Caxias). A sua instalação em janeiro de 1961, às margens do rodovia Washington Luiz, colaborou para aumentar as riquezas da região. Somente com IPTU, o município arrecada algo em torno de US\$ 3 milhões.

Com a refinaria também se instalaram na cidade outras empresas. São cerca de mil empresas cadastradas, como a Texaco, Shell, Mobil, Petroflex, Esso, Ipiranga, White Martins, Transportes Carvalhão, Sadia, Ciferal, entre outras.

Há um destaque especial para a indústrias química e petroquímica, estimuladas pela presença da REDUC, a segunda do país e a primeira em complexidade - com 10 milhões de metros quadrados -, que produz sessenta produtos diferentes. Há ainda um projeto de

ampliação da refinaria, que para atender a demanda do mercado fará investimentos na ordem de US\$ 500 milhões, aumentando, inclusive, as unidades de refino e produção do chamado “ouro negro”.

O município será sede de um investimento nacional, que abrigará empresas importantes como o Pólo Gás Químico e a TermoRio. O primeiro é um empreendimento formado pelo consórcio Rio Etano e Rio Polímeros, em fase de construção. É um dos principais investimentos do estado do Rio de Janeiro. A previsão dos investimentos na economia local está na ordem de US\$ 900 milhões, gerando mais de cinco mil empregos diretos e indiretos. A TermoRio também é outro investimento importantíssimo, com investimentos na ordem de US\$ 700 milhões para a construção da termelétrica, próxima à REDUC, em Campos Elíseos (2º Distrito do município), ocupando área de 400 mil metros quadrados, gerando, aproximadamente, mil empregos diretos.

O segundo município em arrecadação de ICMS, deverá crescer ainda mais com a chegada da fábrica Nestlé, International Business Park, Parque Tecnológico de Xerém e outros investimentos, possibilitando que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) atinja a marca dos US\$3,75 bilhões.

O Parque Tecnológico de Xerém, representa um avanço no campo científico. Este parque será instalado no complexo do Inmetro e contribuirá para o aperfeiçoamento contínuo da qualidade dos produtos nacionais, elevando os padrões de competitividade das indústrias e suas áreas de influência. Como consequência haverá uma política eficiente de inserção das pequenas e médias empresas, com tecnologia de ponta no mercado globalizado.

Outras medidas também contribuirão para o desenvolvimento da região, como por exemplo, a construção da RJ 109, rodovia que ligará o município de Duque de Caxias ao município de Itaguaí, na rota do Porto de Sepetiba, que abrirá um novo canal de distribuição para o município; além de um projeto de redução fiscal para a instalação de novas empresas, que está sendo analisado pela Secretaria de Indústria e Comércio.

A despeito dos fatores que contribuem para o desenvolvimento econômico da cidade, um dos maiores desafios do município de Duque de Caxias tem sido assegurar infra-estrutura para receber novos investimentos, compatibilizando o desenvolvimento econômico com o social e urbano.

Há um plano diretor no município que confere ao local o status de primeiro município do Estado do Rio de Janeiro a usar a tecnologia de mapeamento do espaço geográfico, através de fotos de satélite. A utilização desta tecnologia permite maior precisão na obtenção de dados e informações, o que possibilita dizer qual a realidade do município

sob diferentes ângulos, viabilizando a elaboração de propostas concretas. A metodologia utilizada tem servido como referencial para Secretaria Nacional de Planejamento Urbano e para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A prefeitura está organizando seu território urbano com vistas a obter um crescimento mais adequado, premissa básica para o recebimento de investimentos. Atualmente, cerca de 50% da população está concentrado no 1º Distrito<sup>17</sup> e parte do município está subdividido em ocupações subnormais.

A partir de novos investimentos, há planos para direcionar o crescimento demográfico em direção à áreas de vazios urbanos, mas para que isso aconteça é necessário que se tenha uma infra-estrutura adequada.

#### **4.1. A Educação no Município**

##### **4.1.1. A Rede Pública Municipal de Ensino e o processo de implementação dos Conselhos Escola-Comunidade**

A Rede Pública Municipal de Ensino de Duque de Caxias apresentava, até o ano de 2002, um quadro composto por 114 unidades escolares, distribuídas pelos quatro distritos do município: Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém.

A rede escolar do município é composta por diferentes níveis e modalidades de ensino, relacionadas ao tipo de atendimento a que se destinam, ou seja, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Ensino Regular Noturno.

As unidades escolares da Rede Municipal de Ensino são mantidas pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias e são administradas pela Secretaria Municipal de Educação, em conformidade com as legislações federal, estadual e municipal em vigor.

Os Conselhos Escola-Comunidade foram criados no município de Duque de Caxias a menos de uma década<sup>18</sup>. A Secretaria Municipal de Educação deste município, através da

---

<sup>17</sup> O município de Duque de Caxias é dividido em quatro distritos: 1º - Duque de Caxias; 2º - Campos Elíseos; 3º - Imbariê; 4º - Xerém.

<sup>18</sup> Comparando-se ao município vizinho, o município do Rio de Janeiro, por exemplo, a constatação de uma maior integração da escola com a família de seus alunos e com a comunidade já afluía na década de 80. Em uma tentativa de oportunizar uma efetiva democratização do espaço escolar, vários trabalhadores da educação reuniram-se em constantes debates, elaborando um documento básico contendo as sugestões dos debates ocorridos nas escolas que foi direcionado à Secretaria Municipal de Educação.

Resolução nº1 (1996) estabelece normas sobre a implantação dos CEC(s), que foram instituídos pelo decreto nº 2813 de 25 de outubro de 1995.

A discussão sobre a implementação do Conselho aconteceu, principalmente, entre elementos da própria Secretaria e as direções de escola. Embora considerassem a implementação dos Conselhos Escolares nas escolas da rede pública municipal um desafio, algumas questões foram formuladas pela Secretaria e dirigidas aos diretores em reuniões no sentido de contribuir para uma reflexão, sem levar em consideração o restante da comunidade escola.

A iniciativa de criar-se uma instituição com objetivos e finalidades tão abrangentes encontrou resistências em seu curso de implementação, ainda que muitos reconhecessem o



**Figura 2**

CEC como um instrumento de mudança e valorização da cidadania e, por conseguinte, da escola pública. Pode-se considerar alguns fatores para tais dificuldades, tais como: a própria fragilidade da participação popular ou um certo distanciamento entre a sociedade e a escola, já citado por Moaci Carneiro.



Apesar disso, cabe ressaltar alguns artigos da Resolução nº 1:

Art. 1º - Estabelecer diretrizes para a implantação dos Conselhos Escolares instituídos pelo Decreto nº 2813, de 25 de outubro de 1995.

Parágrafo Único - Os Conselhos Escolares, entendidos como parte integrante do processo de gestão democrática, serão desenvolvidos de modo coletivo e terão caráter de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e funcionamento das Unidades Escolares, com base na legislação em vigor e de acordo com as diretrizes fixadas pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 2º - São atribuições dos Conselhos Escolares:

b) acompanhar a execução do Plano Geral, avaliando o seu desempenho e propondo alternativas de solução aos problemas detectados;

d) elaborar o Relatório Anual das atividades da Unidade Escolar, a ser encaminhado à Secretaria Municipal de Educação, ao final do ano letivo;

e) decidir sobre a organização e o funcionamento da Unidade Escolar, de acordo com as diretrizes fixadas pela Secretaria Municipal de Educação quanto:

III- às propostas alternativas de solução de problemas de natureza administrativa e Pedagógica, esgotados os esforços da equipe escolar em solucioná-los;

IV- à priorização da aplicação de verbas recebidas, de acordo com as normas fixadas pelo órgão cedente e/ou geradas pela própria Unidade Escolar;

Art. 3º - O Conselho Escolar será constituído por representantes dos segmentos da comunidade escolar, eleita por seus pares, em assembleias:

Parágrafo Único – Poderão participar das reuniões do Conselho Escolar com direito a voz e não a voto, as representações da comunidade.

Art. 4º - O diretor da Unidade Escolar será sempre o membro nato e Presidente do Conselho Escolar;

Art. 8º - Será de 02 (dois) anos o mandato dos integrantes do Conselho Escolar, podendo haver reeleições.

Em junho de 1997, a Secretaria Municipal de Educação enviou às escolas a solicitação da regularização da documentação necessária para que, após o registro e cadastro no C.G.C., os Conselhos Escolares se tornassem Unidades Executoras, responsáveis, também, pela administração das verbas enviadas diretamente para as escolas.

No ano de 1998, foi editada a Resolução nº 2, dispondo sobre alterações na organização dos Conselhos Escolares, mudando a redação do Parágrafo Único do Art. 1º da

Resolução nº 01, de 1996, em virtude, principalmente, da exigência da criação dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, cujos pareceres são indispensáveis na prestação de contas.

Lê-se, então, na nova redação que dispõe sobre a implementação dos Conselhos Escolares os seguintes termos:

Parágrafo Único - Conselho Escolar com tal denominação é uma Sociedade Civil com Personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com caráter de elaboração, deliberação, fiscalização, acompanhamento e avaliação do planejamento e funcionamento das Unidades Escolares, com sede e foro nesta cidade de Duque de Caxias, tem sua duração por tempo indeterminado e será regido por Estatuto em concordância com as diretrizes fixadas pela Secretaria Municipal de Educação.

O documento também estabelece que a administração do CEC será exercida pelos seguintes órgãos: diretoria, conselho deliberativo e conselho fiscal. O Conselho torna-se, então, segundo a SME, uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de estimular a participação da comunidade escolar, tendo como perspectiva a qualidade do processo educativo.

Algumas informações foram enfatizadas no documento que dispõe sobre a composição do CEC, por exemplo: a) a composição do CEC é paritária, com 50% das vagas para os profissionais da educação e 50% distribuídos entre os alunos e seus responsáveis; b) o número mínimo de membros do Conselho é de dez e o máximo é de vinte; c) as eleições dos representantes dar-se-ão por maioria simples, nas diferentes assembléias, nas quais cada segmento elegerá o(s) seu(s) representante(s). Desta maneira, a representatividade do Conselho Escola-Comunidade assim será observada:

| <b>SEGMENTO</b>   | <b>%</b> | <b>UNIDADE ESCOLAR (até 20 turmas)</b> | <b>UNIDADE ESCOLAR (com mais de 20 turmas)</b> |
|---|----------|--|--|
| Pais ou responsáveis por alunos   | 40       | 04                                     | 08   |
| Alunos  | 10       | 01                                     | 02   |
| Professores, Equipe Técnica-Administrativa, Responsável pela sala de leitura e demais professores | 30       | 03                                     | 06   |
| Equipe Técnica-Pedagógica   | 10       | 01                                     | 02   |
| Equipe de Apoio*  | 10       | 01                                     | 02   |

\*Considerando-se na equipe de apoio apenas os funcionários da prefeitura, excluindo-se aqueles contratados por empresas terceirizadas.

Embora contendo todas essas prerrogativas legais, as entrevistas indicaram que a ausência de uma publicização, de fato, desses dados, levaram ao desconhecimento da maioria dos entrevistados de que qualquer cidadão, representante ou não de alguma entidade da sociedade civil<sup>19</sup>, pode participar do Conselho Escola-Comunidade neste município e acompanhar o trabalho deste espaço institucional, principalmente no que se refere ao processo de tomada de decisões.

---

<sup>19</sup> No município do Rio de Janeiro a representação de um membro de entidade civil organizada, que no caso, é um membro da associação de moradores legalmente constituída, com direito a voto, está expressa na constituição do CEC. Ainda que se saiba que este fato por si só não garante a participação, de fato, do elemento eleito, pode-se considerar este dispositivo uma importante conquista, que poderá contribuir na melhoria da qualidade do ensino da educação básica e na institucionalização de um importante canal de participação da sociedade em espaços públicos, constituindo-se em uma importante experiência de gestão.

#### 4.2. Estudo de Caso: um CEC no município de Duque de Caxias

A escola pesquisada, Escola Municipal M. A.<sup>20</sup>, situa-se no centro do primeiro distrito e as entidades da sociedade civil selecionadas encontram-se no entorno do espaço escolar. A escolha das entidades foi feita de maneira aleatória e a escolha dos entrevistados foi feita pelos dirigentes das próprias instituições.

O trabalho de campo iniciou-se em outubro de 2003, a partir de observações importantes acerca do trabalho desenvolvido pelo CEC de uma escola no segundo distrito do município de Duque de Caxias. Foi neste espaço, que se deu a coleta de documentos, junto à secretaria desta escola, sobre a legislação municipal em relação ao funcionamento dos Conselhos Escola-Comunidade neste município.

A partir daí, houve a decisão de recolher informações de CEC(s) nos quatro distritos do município. Devido aos limitadores tempo e acesso aos distritos fez-se necessário uma reformulação para que a pesquisa se tornasse viável. Desta forma, centralizamos a pesquisa no primeiro distrito. Escolhemos a escola e o que seria pesquisado em seu entorno.

O primeiro desafio a ser superado, então, foi como escolher as entidades da sociedade civil a serem participantes da pesquisa. Após um levantamento, via internet, das principais associações, sindicatos localizados próximo à unidade escolar, um contato por telefone com os representantes destas entidades foi realizado. Todos os representantes mostraram interesse em participar e contribuir com a pesquisa. No entanto, a maior dificuldade foi conseguir falar com algum representante da escola que pudesse me oferecer alguma informação sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho Escola-Comunidade da unidade escolar. Foram mais de dois meses de negociações, até que uma entrevista fosse concedida. Assim foram realizadas sete entrevistas: duas na escola e o restante na comunidade local.

Quanto ao aspecto metodológico da pesquisa, a opção foi por uma investigação que privilegiasse técnicas qualitativas de análise, a fim de poder examinar aspectos da participação das comunidades escolar e local na escola selecionada e, a partir dos dados coletados, observar em que medida o Conselho Escola-Comunidade dinamiza a democracia local, uma vez que existe a prerrogativa legal, estabelecida não só na nova LDB/1996, como nas legislações e normas municipais e estaduais, de participação neste espaço institucionalizado.

---

<sup>20</sup> Para garantir o sigilo das fontes de informação, o nome da escola e das pessoas envolvidas na pesquisa são fictícios.

Antes da realização de cada entrevista, foi exposto o objetivo do trabalho e foi pedida uma autorização, por parte do pesquisador, para que se pudesse, além de registrar as impressões dos entrevistados, gravar o relato apresentados por eles, dando-lhes a garantia do sigilo de suas identidades, para que a possibilidade de uma posterior identificação não influenciasse as respostas apresentadas ao questionário aberto previamente elaborado.

As entrevistas realizadas foram do tipo semi-aberta, que, embora contasse com um roteiro simplificado, procurou-se deixar o entrevistado o mais à vontade possível para conceder seu depoimento. Neste sentido, foram adotadas algumas providências importantes para o bom andamento do trabalho.

À primeira vista, procurou-se estabelecer uma relação de empatia com o entrevistado, apresentando de maneira simplificada a natureza e os objetivos da investigação. Em segundo lugar, deixou-se claro que não havia a intenção de alterar, reformular ou utilizar de forma indevida as informações prestadas, garantindo a integridade das fontes de informações, através de sigilo absoluto de suas identidades. As entrevistas foram todas gravadas e só tinham início após o consentimento espontâneo do entrevistado. Nenhum dos entrevistados se recusou a colaborar prestando seu depoimento.

A orientação era no sentido de que o entrevistador falasse o menos possível, estimulando o entrevistado a discorrer sobre os temas do roteiro ou um novo tema que acabara de surgir na própria conversa. Procurando não alimentar a ilusão de uma possível neutralidade artificial na relação entrevistador/entrevistado, o que se pretendia era que o entrevistado se sentisse o menos constrangido possível, para que ele pudesse, com uma boa dose de liberdade, discorrer sobre os temas propostos, evitando comprometer suas informações e opiniões, fundamentais para a realização da investigação.

Após a conclusão das entrevistas, executou-se a fase seguinte, a de transcrição das fitas, momento em que se buscou a maior fidelidade no registro das impressões concedidas. É importante ressaltar que uma entrevista não pode se reduzir apenas às palavras pronunciadas, e como salienta Paro (1995:26), “muito da complexidade dessa relação social, e da riqueza de informações que se podem dela tirar, corre o risco de se perder se o analista se restringe ao conteúdo da fala”.

Por isso, buscou-se contextualizar, sempre que possível, as impressões observadas, de silêncios à hesitações, gestos, pausas, etc. Desta forma, a transcrição das entrevistas procurou incluir esse componente interpretativo, oferecendo aos dados coletados um elemento qualitativo, uma vez que por mais descritivo que um relatório possa aparecer, ele também incluirá aspectos interpretativos.

A Escola Municipal M. A. está em funcionamento desde a década de 20, mas nessa época ainda não era municipalizada. Ana Chrystina Venancio Mignot (1997:154) ressalta que “a escola era particular, gratuita e sem fins lucrativos”. Assim que começou a funcionar a escola sobreviveu de donativos de pessoas e instituições próximas à idealizadora da escola, a professora Armanda A. Alberto.

O trabalho desta professora teria construído um novo olhar sobre a criança “num momento de valorização social da infância” (Mignot, 1997:155). Neste momento, então, a criança

“deixava de ser vista como um adulto em miniatura passando a ser considerada em sua especificidade. Em 1921, quando a escola começou a funcionar, resultava muito mais desta compreensão e do entusiasmo pela educação, do que de um projeto específico que se desejasse colocar em prática. O objetivo, no entanto, era claro: promover a educação integral”. (Mignot, 1997:155)

Foi a primeira escola no município a oferecer merenda às crianças, pois segundo a visão da primeira entrevistada, uma professora da rede municipal lotada nesta unidade escolar, a responsável pelo espaço naqueles tempos (uma das implementadoras da primeira experiência de Escola Nova no país), percebeu que as crianças apresentavam muitas dificuldades em alcançar o sucesso escolar por conta da má alimentação que possuíam. No início, a merenda servida era mate com angu, depois passou a ser uma sopa, que, ao que parece, era também servida para a comunidade. Segundo Ana Mignot (1997: 164),

“A vivência de práticas democráticas começava na escola. A escola era uma comunidade em miniatura, onde as crianças permaneciam das dez da manhã até às dezesseis horas. As crianças eram envolvidas na discussão das tarefas e aos poucos, passaram a exercer o direito de voto. A escola pretendia ser uma continuação da casa. Os alunos tinham responsabilidades”.

Havia um “clube de mães”, o Círculo de Mães, criado em 1925, que era um espaço multiplicador de ensinamentos que possibilitassem a aquisição cotidiana de hábitos, atitudes, disciplina. Ensinavam a comunidade, através de palestras, como cuidar em casa dos alimentos dados às crianças, como cuidar de doenças e até evitá-las, eram palestras de orientação, uma vez que a comunidade era muito carente. Ensinavam também costura à essa comunidade.

Ana Mignot (1997) ainda destaca que o trabalho desenvolvido na escola não se desvinculava da vida da criança em seu lar e os pais, por sua vez, deveriam sentir a presença

da escola em seu dia-a dia. Para promover a integração escola-comunidade, o ensino ministrado privilegiava tanto teoria quanto prática, fazendo com que os alunos experimentassem o que se aprendia. Neste sentido, a autora enfatiza

“merenda escolar, atendimento médico e odontológico, distribuição de roupas, uniformes, autorização para a frequência de alunas com irmãozinhos no colo, convite aos pais para que assistissem as aulas em qualquer momento, visitas permanentes às casa dos alunos para saber os motivos das faltas, se intensificaram, os pais foram convidados a ensinar seus ofícios, consertar a escola, participar das festas”. (Mignot, 1997:174)

Para a professora Elenice, 34 anos, membro do CEC desta unidade escolar, a responsável pela escola apresentava uma visão maravilhosa para a época, década de 20, de se trabalhar junto à comunidade (oferecendo atividades não só para os alunos da escola, como também para os seus responsáveis). Havia também, até o ano de 2003, uma oficina de carpintaria que funcionava em uma sala da escola, na qual atualmente funciona a sala de leitura da unidade escolar. O responsável pela oficina, Seu Montes, não era funcionário da rede municipal, e acrescenta a professora “pode-se dizer que ele prestava um trabalho voluntário, talvez o que hoje chamamos de ‘amigo da escola’”. Com a implantação da classe especial na escola, Seu Monte junto aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais produziam materiais na oficina. Com a sua morte, este trabalho não teve mais continuidade.

Uma fala da professora entrevistada é que mesmo o prédio da escola não sendo da prefeitura, pois ele é da Igreja Metodista, não há, atualmente nenhuma proposta de trabalho conjunto com o espaço da Igreja. O prédio encontra-se em péssimo estado de conservação, com muitos perigos para os alunos novos da escola, uma vez que recentemente foi implantado no prédio, como consequência das demandas da comunidade local, a educação infantil. E a professora entrevistada lamenta, “é uma pena que não consigamos dar conta disso aqui”.

A professora Elenice possui duas matrículas no município de Duque de Caxias e está na rede municipal de educação há onze anos. Já trabalhou em várias dependências da escola, da sala de aula à secretaria. Atualmente é uma das professoras de sala de leitura da unidade escolar. Em toda a sua carreira, já trabalhou em pelo menos em umas seis escolas, ela disse que gosta de mudar de vez em quando, percorrendo todos os distritos do município. Começou a trabalhar no quarto distrito, passando pelo terceiro, segundo e hoje encontra-se com suas duas matrículas nesta escola do primeiro distrito. Apesar de gostar de mudanças,

acrescenta que nunca participou de nenhum movimento organizado tanto politicamente ou para qualquer outra finalidade.

Em relação ao trabalho desenvolvido na escola, enfatiza que o mesmo vem melhorando “em todos os aspectos”, embora não tenha parceria com ninguém fora dos muros da escola, mesmo reconhecendo que este é um fator importante para o desenvolvimento de um bom trabalho. Alega que a escola está se adaptando às mudanças (“que é um momento muito difícil”), como por exemplo, a implantação da Educação Infantil nas dependências da escola.

A melhoria no trabalho da unidade escolar vem sendo sentida desde o aspecto pedagógico até o relacionamento social intra-escola. Neste sentido, a professora Elenice disse que na escola “os professores estudam muito, discutem muito e, até, brigam muito”, mas acrescenta que isso é para melhor.

Apesar disso, reconhece que a escola só trabalha com a comunidade interna, sem a realização de nenhum trabalho articulado com outros espaços, embora estejam pensando em desenvolvê-lo de algum modo, uma vez que ela e alguns colegas da escola têm a visão de que “é extremamente necessária a parceria com a comunidade local e outras instituições”.

Mesmo não tendo conhecimento de nenhum tipo de trabalho realizado junto a outros espaços, a professora disse que em uma época que ainda não trabalhava lá, a Igreja Metodista fazia um tipo de trabalho social com as famílias dos alunos e, muitas vezes, quando havia festejos de datas comemorativas, havia um grupo da igreja na escola para celebrar cultos, visitar as famílias. Segundo ela, havia até um professor de ensino religioso, que era da rede municipal de ensino e também membro da Igreja Metodista, mas atualmente não há nada disso.

Quanto à dinâmica de participação do Conselho Escola-Comunidade da E. M. M. A., a professora Elenice enfatiza que é um espaço pouco participativo, entendendo neste momento a participação não só como um estar presente, mas também, um fazer-se ouvir e ter espaço para falar. Ainda acrescenta, “até a gente que é da escola, a gente deixa para ver as coisas, só na época de resolvê-las; é aí que a gente pára para tentar conversar um pouquinho”.

No quadro abaixo pode-se observar como deveria ser a composição do CEC da E. M. M. A., e como está a composição atual:



| <b>SEGMENTO</b>   | <b>%</b> | <b>UNIDADE ESCOLAR</b><br><b>(com mais de 20 turmas)</b> | <b>%</b> | <b>CEC/2004</b> |
|---|----------|--|----------|-----------------|
| Pais ou responsáveis por alunos   | 40       | 08   | 40       | 08              |
| Alunos  | 10       | 02   | 10       | —               |
| Professores, Equipe técnico-administrativa, responsável pela sala de leitura e demais professores | 30       | 06   | 30       | 06              |
| Equipe técnico-pedagógica   | 10       | 02   | 10       | 02              |
| Equipe de apoio   | 10       | 02   | 10       | 1               |

Como pode ser observado, no caso dos alunos, por exemplo, não há nenhum representante neste ano, pois os alunos que faziam parte do Conselho saíram da escola e não se realizou nenhuma eleição para a escolha de outros alunos para ocupar este espaço que está vago; já em relação à equipe de apoio está faltando um funcionário para completar o quantitativo destinado a este segmento. O restante do quadro está com o número correto de representantes.

Embora seja uma determinação da secretaria a elaboração de um calendário anual, com pelo menos, uma reunião mensal, na unidade escolar o calendário não é respeitado. Quando as reuniões são marcadas e se chama a comunidade, no caso, somente a escolar, poucos pais aparecem e os alunos, quando estavam presentes, pouco ou quase nada falavam. A escola não desenvolve nem nos pais nem nos alunos a questão de estarem participando, opinando e aquele aluno que vem para a reunião fica sentado, quieto, não fala, não questiona.

Acontece o mesmo com a maioria dos pais, pois quando há alguma reunião não se posicionam, “parece que eles vêm só para ouvir; eles acham que não têm o direito de estar falando ou questionando, um ou outro é que participa mesmo e ajuda. A maioria mesmo só ouve, nem oraliza, só responde por gestos, o aluno, então, fica quieto em um canto”. Ela acredita que eles se sentem inibidos por estarem na presença dos professores e da direção da escola, desta forma “a escola precisaria trabalhar com eles a questão do direito, da contribuição que a participação traz, não apenas a visão do só criticar que, às vezes, atrapalha o funcionamento da escola”.

Há dois anos Elenice está no CEC, mas ressalta que o conhecimento que ela tem sobre a organização e funcionamento deste órgão, foi adquirido em outra unidade escolar. Enfatiza que sua chegada ao CEC foi “por livre e espontânea pressão dos profissionais da escola e da própria direção”, já que, por ela possuir duas matrículas, está o dia inteiro na escola, sendo mais fácil estar presente nas reuniões. Conforme seu relato, as pessoas não querem participar deste espaço, mesmo que sejam os profissionais da escola. Eles alegam que não querem mais uma responsabilidade, já que eles têm tantas.

As alegações mais frequentes para se explicar o motivos pelos quais as pessoas não estejam nas reuniões do CEC são: “Há, não! Vai esquentar a minha cabeça. Eu não quero mais esse compromisso”. A professora Elenice é considerada por seus colegas de trabalho uma pessoa falante, que frequenta todos os espaços da escola e, embora não seja da comunidade local, conhece boa parte dela, conhece muitos pais e alunos. Por isso, as pessoas da escola a elegeram, mesmo ela não se candidatando. “Quando eu vejo, já estou eleita!”.

Elenice considera que o espaço do CEC ainda é visto com indiferença, ela não vê muita participação. Reconhece que a escola quase não pára para discutir, conversar e ainda não buscou trabalhar em conjunto com outros espaços. Já foi mais atuante do que atualmente, ressaltando que “a gente só lembra dele quando chega a época de decidir coisas, durante o ano, a gente não lembra. Não temos parceria com ninguém”. Mesmo existindo várias escolas, entidades da sociedade civil, associações religiosas em seu entorno, não há parcerias com ninguém e só vão à escola os pais que têm seus filhos estudando lá.

Houve, em um dado momento, um trabalho isolado, da sala de leitura, com outras escolas da comunidade em que se alcançou algum resultado, no sentido, principalmente de se conhecer outros alunos da rede e divulgar o trabalho realizado na escola, mas que teve um prazo curto. Um desejo revelado é que talvez agora, após as mudanças da troca de governo, o próprio Conselho Escolar consiga efetivar mais parcerias. Mas acredita que as coisas só

funcionarão melhor quando a escola começar a abrir esse espaço de participação, que é o CEC, para se estar discutindo na escola e a escola.

Os benefícios desta abertura seriam sentidos por todos, comunidade e escola. Para a professora Elenice, a comunidade ainda está muito fora da escola, “não tem o costume de estar dentro da escola para estar discutindo”. Há uma percepção, por parte da depoente, de que se a escola não começar a abrir os espaços de participação para uma efetiva participação das pessoas como, por exemplo no CEC, não haverá mudanças.

A entrevistada Maria Lúcia, 47 anos é, simultaneamente, mãe de aluno e funcionária da escola E. M. M. A., trabalhando nesta unidade escolar há oito anos. Indicada por uma funcionária da Secretaria Municipal de Educação para trabalhar na escola, destacou-se pela sua luta para conseguir uma escola que acolhesse seu filho, que sendo considerado especial, por apresentar problemas adaptativos, estudava em uma classe com alunos portadores de necessidades educacionais especiais.

Sua luta começou a partir do momento em que seu filho recusava-se a freqüentar a classe especial, relatando os acontecimentos ocorridos com ele no espaço escolar. Contrariada com o tratamento direcionado a seu filho e com a sua não adaptação à sala de aula, buscou um espaço que o respeitasse de verdade. Conseguiu a transferência da criança para a escola E. M. M. A., na qual permaneceu, com apoio de todos da escola e tratamento médico específico, até completar a 4ª série do ensino fundamental. Atualmente seu filho, com 16 anos de idade, cursa a 8ª série do ensino fundamental.

Mesmo não apresentando uma história de militância ou de participação política em sua comunidade ou algum movimento social, Maria Lúcia acredita que sua indicação, pela diretora, para participar do CEC da E. M. M. A., enquanto responsável de aluno, deve-se ao fato de sua luta para uma melhor qualidade de vida para seu filho.

Maria Lúcia, que agora tem um sobrinho na escola e é a responsável por ele em relação às questões escolares, pontua o acontecimento de poucas reuniões na unidade escolar, esclarecendo que em alguns momentos chega a perguntar a diretora: “o que é que houve?”. Ela disse que tem a curiosidade de saber o motivo de não acontecerem mais as reuniões na escola.

A convocação do CEC, quando acontece, se faz no sentido de esclarecer o Conselho sobre as atividades que são ou serão desenvolvidas na escola. Não há um esclarecimento maior sobre as verbas que chegam à unidade ou sobre as decisões a serem tomadas para o benefício da unidade escolar. Maria Lúcia enfatiza que a prestação de contas é feita colocando o demonstrativo em um quadro existente na escola para este fim.

Quando questionada acerca dos conteúdos, dos assuntos discutidos nas reuniões do CEC, Maria Lúcia diz que não se lembra, “pois tem muito tempo que não se faz reunião na escola”.

Entretanto, valoriza a participação do aluno no CEC, e diz que a melhor pessoa a ser ouvida é o próprio aluno, pois,

“às vezes, eles contam o que ocorre no espaço escolar, coisas que as pessoas não percebem, até mesmo por não estarem junto dos alunos o tempo todo, como é o meu caso, (...) embora eu trabalhe aqui e tenha um sobrinho estudando na escola. O mesmo acontecia quando eu tinha o meu filho estudando aqui”.

A escola não tem um calendário definido para as reuniões do Conselho Escola-Comunidade, embora haja a prerrogativa da própria Secretaria Municipal de Educação de que as reuniões sejam mensais.

#### **4.3. A Comunidade local**

A comunidade no entorno da E. M. M. A. é composta por moradias, um intenso comércio, associações religiosas, associações comerciais, importantes sindicatos.

A Igreja Católica de Santo Antônio localiza-se, praticamente, na rua ao lado da escola. E embora tenha essa proximidade, muitas pessoas da instituição não conheciam ou não se lembravam da escola.

A pessoa indicada pela secretaria da Igreja para conceder a entrevista foi uma agente que faz parte da Pastoral da Educação na Diocese de Duque de Caixas e São João de Meriti, que coincidentemente, além de professora da rede estadual é, também, umas das dirigentes do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE), na regional Duque de Caxias. A Pastoral realiza um trabalho pastoral abrangente nas escolas com professores cristãos.

Com uma história de luta dentro da própria escola, em Saracuruna, a professora Valéria, tendo em vista à carência que se tem dentro das próprias escolas, ao não respeito ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), à não participação e envolvimento da comunidade nos trabalhos da escola e à proposta do Evangelho de não se fechar os olhos diante da realidade, segue o seu trabalho de professora, de agente de Pastoral e de dirigente de sindicato.

A professora Valéria faz questão de enfatizar que,

“este trabalho incomoda muito às pessoas e, à medida que chega um agente de Pastoral dentro de uma escola, ou dentro da própria escola na qual,

coincidentalmente, este agente possa trabalhar, a direção da unidade escolar não olha com bons olhos esta visita. Os aspectos pelos agentes observados passam pela merenda que é servida na escola, pela qualidade da administração do espaço escolar, a participação dos pais, esclarecendo-os quando necessário”.

O trabalho é realizado sempre fazendo “um paralelo entre fé e vida”, esclarece Valéria. A professora é também atuante na política partidária, já que é um membro dirigente do Partido dos Trabalhadores (PT).

A professora relata que a E. M. M. A. fazia, quando de seu início, um trabalho diferente junto à comunidade, até mesmo por ser a primeira escola a servir merenda no município. Havia, também todo um trabalho pedagógico diferenciado, impingindo uma marca diferenciadora na administração da escola. A escola deveria ser considerada um patrimônio da comunidade, um exemplo a ser seguido, ser um modelo. Atualmente, reconhece Valéria, “a escola está abandonada”.

Em relação às contribuições que a Pastoral da Educação pode oferecer à E. M. M. A., a agente de pastoral Valéria, acrescenta que elas podem ser significativas não só para esta escola como, também, para outras unidades escolares. A maioria dos agentes de pastoral, não só em sua comunidade, ou seja, na sua escola, está sempre fazendo um trabalho ético, pedagógico, de assessoria, dentro “do ver, julgar e agir”, segundo a agente, pois o papel da Pastoral da Educação é muito “celebrativo e de acordo com a palavra de Deus, com um pouco de ousadia, a Pastoral seria os olhos daqueles que não enxergam”.

Valéria enfatiza a participação da Pastoral na Lei Orgânica do município, principalmente em relação a avaliação e proposição de novos projetos-de-lei, entretanto, muitos ainda não sabem do trabalho realizado pela Pastoral. No momento, conforme a agente Valéria, as mudanças acontecem e as pessoas não conseguem acompanhá-las,

“a dificuldade mais emergente tem sido a conscientização dos novos integrantes Câmara dos Vereadores do trabalho que eles devem desenvolver em prol da população do municípios, da importância da Lei Orgânica Municipal, pois com a renovação desta Casa, houve a entrada de pessoas que não sabem nem o que significa Lei Orgânica”.

E papel da Pastoral, acrescenta Valéria, é começar tudo de novo, mostrar para eles que a Pastoral existe e é atuante, mostrando-lhes a realidade e afirmando que o seu papel vai além dos muros da escola. Segundo a agente, alguns consideram a Pastoral como “uma pedra no sapato” do Poder Público.

Atualmente, a sociedade reconheceria na Pastoral algo que beneficiará a comunidade. Sua participação em diferentes espaços da sociedade civil traz benefício para todos. Para a agente, esse reconhecimento é muito bom, em todo processo de transformação que existe, discussões nas associações de moradores, em conselhos escolares e em outros conselhos, a Pastoral é ouvida, embora não seja reconhecida por algumas escolas, pois ela é vista como “a polícia que chega”, já que recebe denúncias sobre merenda, irregularidades administrativas. Assim, algumas diretoras e a própria Secretaria de Educação não vêm a Pastoral como uma parceira.

Alguns membros da Pastoral participam de conselhos comunitários, mas tem a sua participação descartada em conselhos municipais, pelo fato de incomodar, com os seus questionamentos, o Poder Público. Entretanto, a história da Pastoral encontra-se no papel da prefeitura, de acordo com a professora Valéria, uma vez que o Conselho Municipal de Meio Ambiente e a Secretaria de Educação utilizaram, em seu planejamento estratégico, toda a experiência da Pastoral (fotos, projetos) sem a sua autorização, enviando, inclusive para fora do país.

A participação com ética é a premissa da Pastoral da Educação e “desenvolver a democracia dentro da escola o máximo que puder”, reconhecendo o CEC como instância participativa.

A participação dos membros da Pastoral em outros conselhos se faz sempre através da escola. Essa participação seria, sempre, um indicativo da própria comunidade, principalmente se o sujeito for da comunidade local.

Um dos grandes benefícios que a participação pode estar trazendo, para a agente de Pastoral Valéria, é o fato de se encontrar uma escola aberta, “a escola aberta à comunidade, a escola participativa, a escola democrática, onde a direção da escola seja uma pessoa formada e capacitada para entender a comunidade, porque tem diretora que quase não vai à escola, é visita na escola; então ela está ali por indicação.”

Uma participação efetiva no colegiado escolar, onde todos pudessem estar presentes, pais, alunos, funcionários e principalmente representante do SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação), para Valéria, facilitaria o diálogo com o Poder Público, nas suas diferenciadas instâncias. Em contrapartida, uma escola que não é aberta à sua comunidade, não possui o seu respeito, e acaba sofrendo com a violência externa e interna. Um exemplo citado pela entrevistada, é o de homicídios de professores no âmbito escolar; além dos assaltos sofridos pelas unidades escolares.

A atuação dos conselhos de escola e comunitários, precisaria, para Valéria, estar mais atenta à questão da prestação de contas que não é feita nas escolas. Cada aluno tem um valor que não é revelado nem a eles nem aos pais, uma vez que a administração não publiciza as informações acerca do dinheiro que é recebido ou gasto pela escola. Os conselhos, as comunidades, deveriam, então, exigir essa prestação de contas, exigir uma transparência na administração dentro da escola, que em muitos casos não existe. Além do mais, enfatiza a professora Valéria

“a escola tem que ser, também, um caminho para a democracia, para a participação e para a questão mesmo do ensinar. E como diz Paulo Freire, pois deixou seus pensamentos registrados, a escola é um local onde a gente aprende e ensina, e a gente só ensina quando a gente aprende. E tem muita diretora de escola que precisa aprender a administrar. A escola normal, infelizmente, não ensina a administrar. Administrar também é uma arte”.

A visão de um outro entrevistado, um dos dirigentes do Sindicato dos Empregados do município de Duque de Caxias, nos fornece a impressão de que alguns sindicatos setoriais, ainda que pensem em parcerias com outras entidades, atuam somente para o bem estar de seus afiliados.

Na luta pela sobrevivência, trabalhando desde os oito anos de idade, Seu Amauri está desde 1989 como um dos diretores do Sindicato dos Empregados, cuja sede localiza-se no centro do primeiro distrito. Anteriormente, participou de diretoria de clubes, de escola de samba, sempre de alguma maneira, na liderança.

O sindicato destina suas atividades aos trabalhadores, buscando, segundo Seu Amauri, “defender os seus direitos e ofertar-lhes assistência médica, jurídica dentária e lazer”. E embora sua localização seja próxima à E. M. M. A., seus dirigentes não a conhecem e não sabem como se dá a sua atuação no entorno escolar, nem mesmo como se dá a dinâmica de funcionamento do Conselho Escolar-Comunidade desta unidade escolar.

Mesmo assim, acredita ser viável, “ainda que não haja nenhum planejamento social voltado para este fim, a parceria não só com uma escola, mas com outros espaços sociais”. Uma justificativa dada pela ausência de uma atividade desta natureza foi a de que o sindicato também vive de contribuições, de seus integrantes, para financiar os serviços que lhes são prestados.

Embora já tenha realizado atividades voltadas para a produção de conhecimento, como alguns cursos, Seu Amauri enfatizou que a frequência neles foi aquém da esperada.

Ainda que não conheça a lei sobre a dinâmica de funcionamento dos CEC(s) no município de Duque de Caxias, o dirigente sindical reconhece o espaço CEC como um espaço importante e afirmou: “tudo o que é produtivo é bom para a comunidade”.

O Sindicato dos Empregados do Comércio não teria pessoas disponíveis para estarem freqüentando outros espaços que não os voltados para as suas atividades-fim, uma vez que o sindicato possui quatro delegacias em locais diferentes: Duque de Caxias, Magé, São João de Meriti e Guapimirim. “São quatro bases que possuem uma dinâmica de reuniões muito exaustiva, daí as pessoas estarem sempre ocupadas”, diz Seu Amauri.

Às vezes, o sindicato cede espaços como, por exemplo, várias salas que poderiam ser utilizadas como salas de aula e o Poder Público cederia os profissionais para utilizá-las. Mas, Seu Amauri afirma que os órgãos públicos, na maioria das vezes, “não se interessam por concretizar essa parceria”.

Já Seu Marcelo, com quase setenta anos de idade, um dos dirigentes da Associação de Mantenedores Beneficiários da Petros, que estudou quando criança na E. M. M. A., afirma que a associação da qual faz parte, busca sempre que possível, estar realizando atividades junto à outras instituições, embora não tenha conhecimento da possibilidade legal de estar participando de algum Conselho Escolar, ainda que somente com direito a voz, do município.

Morador na cidade há sessenta e três anos, recordou com saudades da época em que estudou na E. M. M. A. Lembrou da escola como a primeira a distribuir merenda escolar às crianças e da preocupação dos responsáveis pela escola no atendimento às crianças daquela comunidade, que era muito carente. Na escola, que funcionava como um semi-internato, havia oficinas de trabalhos manuais, aulas de canto, “uma variedade de atividades para os alunos, uma vez que lá nós passávamos o dia inteiro”.

Sempre morando e trabalhando no município, desenvolveu toda a sua vida social, cultural e política na cidade. Funcionário aposentado da REDUC (Refinaria de Duque de Caxias), ex-dirigente do Sindicato dos Petroleiros em Caxias, estendeu sua atuação política do local de trabalho à Associação de Moradores do bairro no qual sempre viveu. Relatou essa experiência como um experiência fantástica. Foi convidado, por alguns moradores, a criar uma nova associação de moradores no bairro em que vivia, uma vez que o bairro era dividido, no que ele chamou de “parte alta” e “parte baixa”. A antiga associação existia na chamada “parte alta”.

Recusou-se a incentivar esse tipo de divisão e propôs o fortalecimento da associação que já existia. Sugeriu, então, que participassem mais efetivamente no espaço já existente, evitando acentuar a divisão no bairro, tomando conhecimento da realidade, encaminhando e



participando do processo eleitoral até que chegassem, através de eleição, à direção da associação. O reconhecimento das pessoas do trabalho realizado e o respeito obtido junto aos moradores, das crianças às pessoas adultas, foi para Seu Marcelo muito gratificante, principalmente porque conseguiram realizar um trabalho sem a interferência ou a invasão de estranhos. E até hoje, a sua opinião influencia a escolha de novos dirigentes para a associação, já que há toda uma preocupação “de se escolherem as pessoas de bem, que representem a comunidade” para a administração da mesma.

A Associação de Mantenedores Beneficiários da Petros (AMBEP) é uma entidade, de âmbito nacional, criada para defender a PETROS (Fundação Petrobrás de Seguridade Social), que por ser uma fundação estatal, não tem meios de se defender do governo, quando este lhe impõe medidas que são consideradas prejudiciais pelos que nela atuam. É dirigida só por pessoas que já estão aposentadas, embora seu quadro social seja composto, em sua maior parte, por trabalhadores que estão na ativa.

É oferecido aos associados um bom serviço de assistência médica, um dos motivos da criação da associação (para o qual os associados também contribuem), espaço para lazer, atividades culturais, viagens. Há dezoito anos aposentado, seu Marcelo enfatiza que tais atividades são realizadas para valorizar os associados, dar um significado diferente à suas vidas, pois “para a nossa sociedade a pessoa depois que se aposenta é esquecida, ninguém se interessa por ela”, diz com veemência.

Sendo a única associação de aposentados de âmbito nacional, a AMBEP possui, aproximadamente, trinta mil associados em todo o país. Em Duque de Caxias, são mil e cem associados e o número de beneficiários destes associados é bem significativo, chegando a aproximadamente cinco mil pessoas.

Com ótimas lembranças da escola pública, de várias décadas atrás, diz que, infelizmente, atualmente, não possui informações sobre o trabalho realizado na E. M. M. A. Propensos a desenvolverem parcerias com outros espaços, reconhece que a AMBEP não possui nenhum projeto, atualmente, que siga nesta direção, embora esporadicamente, ofereçam cursos à comunidade. Uma alegação que tenta justificar tal fato encontra-se na mudança de prédio da associação que acontecerá a qualquer momento.

Considerando que participar de múltiplos espaços é importante, “o maior problema seria saber até em que medida a participação dos integrantes da associação pode ser realizada”, reconhece Seu Marcelo. Uma das funções da AMBEP seria, inclusive, estar junto à comunidade local, uma vez que os benefícios seriam para todos.

A AMBEP foi convidada a participar do Conselho do Idoso, possuindo uma cadeira neste conselho, faz parte de federações inerentes às atividades dos petroleiros, porém em Duque de Caxias não estão ligados a nenhum tipo de conselho a não ser ao Sindicato dos Petroleiros. Os benefícios apontados na participação no Conselho do Idoso traduzem-se em esclarecimentos, levantar questões em prol do idoso, ter noções e cobrar os direitos do idoso, sendo mais um benefício social que material.

Em relação do Conselho Escola-Comunidade, Seu Marcelo afirma que

“embora a associação não tivesse o conhecimento, até o momento, da possibilidade de participação em alguma reunião de CEC, para tomar conhecimento do trabalho que é desenvolvido dentro de uma escola e expressar sua opinião acerca das questões discutidas, reconhece que a abertura destes espaços participativos podem contribuir muito para o exercício da cidadania, além de tornar possível parcerias entre diferentes espaços institucionais, além, é claro, da possibilidade de se saber como caminha a gestão de um órgão público”.

A AMBEP, inclusive, embora não tenha a dimensão de até aonde pode estar contribuindo, gostaria de ter parcerias com as escolas de seu entorno. Até falou da possibilidade de um de seus diretores, se assim fosse desejo de alguma escola (dentro ou fora do município), realizar palestras sobre astronomia, por exemplo, em suas dependências.

Outro dirigente sindical, Adriano, de um dos sindicatos mais combativos do município, fundado há quarenta e três anos, o SINDIQUÍMICA (Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Petroquímica de Duque de Caxias), que também localiza-se no primeiro distrito, acredita na validação dos espaços democráticos, como os Conselhos Escolares, para a ampliação da participação política local, mesmo reconhecendo não saber dos dispositivos legais que proporcionam a participação de diferentes organizações da sociedade civil no interior da escola.

O sindicato já sofreu várias intervenções e combateu, exaustivamente, a ditadura. Passaram por ele, segundo Adriano, nomes importantes que deixaram significativas contribuições para a política local, estadual e federal. A entidade teria, então, uma história de contribuição positiva para a democracia brasileira, apesar de, atualmente, ser considerada uma instituição pequena, conseqüência da privatização das empresas do campo petroquímico.

Na infância e na juventude envolveu-se em várias atividades na escola, logo depois, em meados dos anos oitenta, filiou-se ao PT (Partido dos Trabalhadores), no município de Nova Iguaçu.

Foi trabalhar no estado de São Paulo, envolvendo-se em diversas greves (acrescenta que por todos os lugares pelos quais passou envolveu-se em greves), na luta pelos direitos dos trabalhadores.

Envolvido com o sindicato, freqüentando muitas assembléias, quando se deu conta, estava participando da mesa do sindicato, como representante dos trabalhadores. Inicialmente, apenas ouvia as discussões, mas logo se destacou durante as negociações sindicais, recebendo um convite para participar da direção da entidade.

Seu primeiro mandato no SINDIQUÍMICA (Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Petroquímica de Duque de Caxias) foi como secretário-geral, uma vez que não aceitara ser suplente em nenhuma função, pois sua intenção era “participar, de fato, da dinâmica do sindicato”. Como secretário-geral participava de todas as assembléias, pois era o responsável pela elaboração das atas. Sua atuação permitiu que, logo depois, se tornasse um dos vinte e quatro diretores do sindicato, cargo no qual encontra-se até os dias atuais.

O sindicato volta suas atividades para a defesa dos direitos de seus trabalhadores, mas há uma preocupação ambiental e de melhoria das condições de vida da população, principalmente no segundo distrito, Campos Elíseos, que encontra-se bastante desprotegido em relação às medidas de segurança contra um possível desastre ambiental nesta localidade, uma vez que lá estão instaladas a REDUC (Refinaria de Duque de Caxias) e outras empresas do ramo petroquímico.

São parceiros do Sindicato dos Profissionais da Educação (SEPE) da regional Caxias na realização de várias atividades, principalmente no empréstimo de salas para a realização de estudos, palestras, assembléias, dos profissionais da educação. Entretanto, não conhece o trabalho desenvolvido pela E. M. M. A.

Sua referência de trabalho da entidade com alguma escola do entorno é com uma outra escola do município (não lembra o nome) que funciona no prédio de uma loja maçônica, que fica mais próximo ao sindicato do que a E. M. M. A. Mas, reconheceu que é a escola que vai ao sindicato, quando utiliza algumas salas na realização de eventos, assim com também o faz a APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais). Não há um trabalho para esclarecer aos alunos da escola o que é um sindicato e qual o trabalho que a entidade desenvolve. Ainda assim, acredita que esse movimento para a entidade é bom, pois sua visão é que “uma entidade onde as pessoas entram e saem é um lugar público”, porém admite que não sabe qual a dimensão que essa interação pode alcançar para os alunos da escola.

Ao tentar explicar o motivo pelo qual o sindicato não tem atividades voltadas para o interior de uma unidade escolar, Adriano (que não tira férias há oito anos) justifica que os dirigentes da entidade acabam por ficar sobrecarregados com as exigências do cumprimento de suas atividades, que não sobra “fôlego” para se direcionarem para outras atividades que não as suas atividades-fim.

Um projeto importante que ficou só no papel, pois nem o governo estadual nem o governo municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, se viram interessados em concretizar uma parceria para a sua realização, foi o de levar às escolas de Campos Elíseos as informações e procedimentos necessários para realizar uma, eventual, evacuação da área em caso de algum acidente.

A professora Beatriz, 40 anos, é uma das dirigentes sindicais do Sindicato dos Profissionais da Educação (SEPE) da regional Caxias. Ela conhece várias escolas do município de Duque de Caxias como consequência do trabalho de visitação realizado pelos dirigentes sindicais, no intuito de tomar conhecimento do que está acontecendo nas escolas da rede.

Formada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Beatriz relatou que foi na universidade que ela começou a ter contato com organizações políticas. Fez parte da direção do Centro Acadêmico de Pedagogia desta universidade, além de integrar, também, a Executiva Nacional de Pedagogia, responsável pela organização dos encontros nacionais dos estudantes de Pedagogia.

Esta experiência foi responsável por iniciá-la em sua trajetória política e, Beatriz fez questão de dizer que foi, a partir de então, que ela acordou para a questão da participação. Embora, desde a infância não se contentasse com as coisas já encontradas na sociedade. Sempre questionadora, ao ingressar no curso de Formação de Professores, percebeu que o que estava sendo oferecido para o desempenho da profissão, apenas a técnica, não era o que desejava.

Desta forma, desiludida, passou vários anos sem querer atuar na profissão, trabalhando em outras áreas. Somente após a entrada para a universidade, Beatriz descobriu que havia um espaço, sim, de militância no magistério. “Havia um espaço político no desempenho da profissão”. Neste momento, então, percebia que “a educação como prática social era uma prática política, que o seu compromisso político dentro da escola ajudaria bastante a sua participação social no ambiente escolar”. Por isso, resolveu ir trabalhar em escola.

Em sua escola de origem, uma escola do segundo distrito do município, por causa de seu posicionamento observador, informativo, questionador e que exigia transparência nas ações realizadas dentro da unidade escolar, inclusive nas decisões tomadas no Conselho Escola-Comunidade, começou a ganhar destaque junto aos colegas de profissão.

Cobrava, principalmente, uma atuação da direção da escola junto ao trabalho realizado pelos professores. Embora a favor de eleição direta para diretores, deixava sempre claro que não era contra a figura das pessoas que ocupavam esse cargos. Só não concordava com o sistema de gestão executado pelo município, que é o de indicação aos cargos de direção nas unidades escolares, tema muito discutido, não só por ela, mas, também, por muitos professores quando havia as reuniões pedagógicas.

Assim, tornou-se representante de sua escola perante às atividades do sindicato da categoria, questionando determinadas posições do próprio sindicato, indo às assembléias da categoria.

Posteriormente, acabou sendo eleita pela categoria para compor o quadro de dirigentes do SEPE (Sindicato dos Profissionais da Educação), obtendo para a sua chapa um total de 15% do votos válidos. O que pode ser considerado uma grande vitória, pois sua entrada no sindicato só se concretizou após a derrubada de um dispositivo que especificava em 20% o total de votos para a conquista de um espaço no sindicato. No sindicato há pouco mais de um ano, diz que seu trabalho pauta-se na luta pela construção de uma escola pública, de qualidade e acima de tudo, popular.

O trabalho de visitação às escolas da rede municipal, que visa, principalmente, a escolha de representantes das unidades escolares para estarem junto às atividades do sindicato, a fim de que, posteriormente, se faça seu repasse no interior de seu local de trabalho, permite o conhecimento da realidade de muitas escolas no município.

Uma das maiores dificuldades na realização deste trabalho, inclusive também vivenciado na E. M. M. A., é entrar na escola para conversar com os profissionais, uma vez que as direções impedem que o sindicato “entre logo”. A professora Beatriz faz questão de enfatizar que,

“antes de entrar no espaço escolar, os representantes do sindicato têm que ficar esperando na porta da escola. Só, então, após se certificarem qual é o assunto a ser tratado, é que as direções permitem a entrada dos representantes do SEPE (Sindicato dos Profissionais da Educação), os quais só têm acesso a professora que desempenha a função de dirigente de turno (uma espécie de auxiliar de direção) nas unidades escolares. Isso é um complicador do trabalho sindical, uma vez que não ficam sabendo o que, de fato, está acontecendo na escola”.

Na visão de Beatriz, a E. M. M. A. é uma escola fechada, na qual o trabalho é realizado de acordo com a personalidade da direção e “onde as pessoas não se colocam”. Isso faz com que, para ela, a escola não tenha um representante junto ao sindicato e, seus profissionais não participem das assembléias da categoria. Beatriz reconheceu que, contrariamente à outras escolas do primeiro distrito, o sindicato ainda não conseguiu estar, realmente, dentro desta unidade escolar.

A professora Beatriz constrói uma crítica ao desempenho do trabalho realizado pelo próprio sindicato, afirmando que

“se este realizasse um trabalho efetivamente mais ligado aos professores do ciclo de alfabetização à quarta série, à base, um trabalho mais voltado para a prática pedagógica destes professores, oferecendo subsídios para que eles pudessem fazer as intervenções em sala de aula da maneira como pretendem, estaria trazendo uma grande contribuição para a sociedade”.

Entrar nas escolas via prática pedagógica, cotidiano escolar desses profissionais facilitaria a entrada e o trabalho do sindicato na escola. Haja visto que, enquanto entidade política, o SEPE (Sindicato dos Profissionais da Educação) e o trabalho que realiza ainda é percebido com preconceito, sendo impedido de adentrar o espaço escolar, como afirma a dirigente sindical, “pelos os que estão lá em cima”. Desta forma, reconheceu que o trabalho realizado junto à E. M. M. A. é limitado, resumindo-se à entrega dos materiais confeccionados pelo sindicato, não havendo, por conseguinte uma participação da entidade nos espaços internos da unidade escolar, principalmente no Conselho Escola-Comunidade.

O sindicato também participa de outros movimentos, quer seja em nível municipal, estadual ou federal, nos quais participem, simultaneamente, outras entidades; além da estruturação de parcerias com outras entidades, por exemplo, com a Igreja Católica.

Ainda que o sindicato não participe das ações do Conselho Escola-Comunidade da E. M. M. A., o sindicato procura chamar a atenção dos profissionais para a importância deste espaço, explicando como ele é importante para a escola e para as comunidades locais. Algumas dificuldades para a participação neste espaço foram enumeradas pela professora Beatriz, tais como: as pessoas não querem participar por “falta de tempo” ou por não quererem “ter mais esta responsabilidade”; muitas pessoas são “laçadas” para estarem participando e um outro tanto desconhece que pode fazê-lo e, mais ainda, outros só

participam do CEC para dizerem que estão fazendo parte de algum grupo dentro do ambiente escolar, contribuindo para a escola em determinados momentos.

Assim, a dirigente sindical reconheceu que “muitas pessoas, tanto da comunidade escolar quanto da comunidade local ainda não adquiriram a dimensão política que a participação em espaços institucionalizados como o CEC pode desenvolver”.

Atualmente o SEPE (Sindicato dos Profissionais da Educação) participa do Conselho Municipal de Educação, do Conselho do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), do Conselho de Alimentação, do Conselho do IPMDC (Instituto de Previdência do Município de Duque de Caxias), atuando em todos, expressivamente, principalmente exigindo transparência nas ações implementadas e na prestação de contas. Há, concomitantemente, um extenso acompanhamento e parcerias junto ao trabalho realizado pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) e CUT (Central Única dos Trabalhadores).

Para Beatriz, que já foi representante no Conselho Escola-Comunidade na sua escola de origem, onde “tudo era arrumadinho”, no sentido de que a direção da escola era quem “convocava seus representantes”, os CECs em Duque de Caxias ainda têm muito que avançar, sendo necessário democratizá-los. Segundo ela,

“os CECs teriam que assumir a posição de que são conselhos para a participação popular, no qual a comunidade tem voz. Os CECs teriam que estar ouvindo a comunidade e democratizando todas as informações, sendo realmente eleitos, com chapas concorrendo para serem, de fato, eleitas e ainda que tenham o diretor da escola como presidente nato, deveriam estar desvinculados ao seu toque pessoal”.

Conseqüentemente, para a professora Beatriz, os representantes do Conselho Escola-Comunidade deveriam, como principal tarefa,

“expor para todos da comunidade escolar (pais, alunos, funcionários e professores), para a associação de moradores, a dinâmica de seu funcionamento, do seu processo eleitoral e sua importância para dinamizar a participação política local, explicando que todos podem estar participando neste conselho não só em sua dinâmica de funcionamento, mas principalmente nos processos de tomada de decisões”.

Os dados das entrevistas acima revelam que ainda não está suficientemente claro para os entrevistados o dispositivo legal que permite a participação de pessoas que não estão no interior de uma unidade escolar em seu Conselho Escolar, alguns deles nem sabiam da existência de tal dispositivo.

O que foi apontado para justificar esse desconhecimento encontra-se estreitamente ligado a falta de publicização das informações, no entorno da escola, acerca do trabalho desenvolvido em seu interior, de quem pode participar e de que maneira fazê-lo, para que a comunidade local possa estar contribuindo com este trabalho.

Mesmo não se conhecendo a legislação sobre a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Escola-Comunidade, todos os entrevistados acreditam que a institucionalização de um espaço é válida para democratizar as relações sociais e incentivar a participação política local, ainda que muitos deles não participem deste espaço.

Os entrevistados das organizações da sociedade civil, de alguma maneira, tentaram justificar a não participação das entidades que representam utilizando o argumento da falta de pessoas para estarem acompanhando os trabalhos realizados dentro da E. M. M. A., principalmente o realizado pelo CEC, mas quiseram deixar claro que apóiam a criação deste espaço, enfatizando o quão recompensadora a participação neste tipo de conselho pode ser não só para a escola, como também para as entidades e a comunidade local.

Reconheceram que o CEC pode ser um espaço importante no processo de tomada de decisões, oportunizando a participação das mais variadas pessoas, valorizando a cultura local, desde que esta abertura seja colocada para todos.

A maior dificuldade apresentada pelos entrevistados foi a falta de interesse da própria escola em abrir suas portas para a comunidade local, pois as direções das escolas, na maioria das vezes, aparentam ter medo de que as pessoas que não estão no interior da escola, ou até mesmo as que estão, desafiem a autoridade de seus dirigentes. Daí resultaria a falta de transparência em relação ao processo de escolha dos representantes do CEC, da falta de informações em relação às reuniões do conselho, etc.

Apesar das dificuldades, os entrevistados ressaltaram que a criação de espaços como o CEC é muito importante para a sociedade, uma vez que a possibilidade de concretização de parcerias, do incentivo à participação em processos decisórios serão sempre um bom indicador da preocupação em estender a democracia a todas as camadas da população, mesmo que ainda se tenha muito a fazer. Reconhecer tais espaços seria, então, de vital importância para contribuir com a dinamização da democracia local, pois a participação não deve ser entendida só como direito de votar, mas sim, também estar junto com outras pessoas nos espaços públicos, opinar em relação a vários assuntos, ter acesso à opinião de outras pessoas, poder, de fato, contribuir para a realização de uma ação.



## Conclusão

Repensar as relações entre o Estado e a sociedade civil trouxe-nos a possibilidade de se pensar em uma reestruturação deste Estado, com lugar para que este compartilhe a responsabilidade do bem-estar social com a sociedade; sem que necessariamente decorra daí uma “capitulação do Estado ante suas responsabilidades sociais” (Coelho, 2002:13).

O grande desafio para o Estado tornou-se, então, redefinir o seu papel, considerando as suas possibilidades como problema e solução. A figura do Estado enquanto o único promotor de bem-estar social entrou, a partir dos anos 90, em crise, uma vez que não conseguiu mais atender às demandas sociais com a rapidez e a eficácia necessárias para tentar diminuir as iniquidades sociais e a crescente exclusão social vivenciadas por países do Terceiro Mundo, como é o caso do Brasil. Inúmeros fatores contribuíram para este quadro, mas a crise fiscal pode ser considerada um grande empecilho, afetando inclusive a sua credibilidade pública.

Desde então, a percepção, por parte de inúmeros setores da sociedade brasileira, da complexidade dos problemas sociais enfrentados pelo país contribuiu, e vem contribuindo, para uma mudança, ainda que tênue, na relação entre estes e as esferas governamentais.

Uma nova ênfase é dada ao papel do Estado frente à prestação de serviços sociais, cujo objetivo principal baseia-se na busca do estabelecimento de alianças e parcerias com o empresariado e organizações da sociedade civil para a ampliação dos direitos da cidadania e enfrentamento da crescente exclusão social que atinge um número cada vez maior de pessoas em todo mundo.

A crise mundial vivenciada pelo *Welfare State*, a partir dos anos 90, potencializou uma busca por novas formas de governo, ressaltando ações mais descentralizadas, com instituições mais ágeis e com uma maior utilização de serviços terceirizados.

Com um novo desafio à sua frente – a redefinição de seu papel - surge, neste período, a concepção de governança (*governance*) no debate que envolve uma revisão das funções do

Estado, seja em suas dimensões econômica, política ou social visando o aumento de sua capacidade de governo.

Citando Diniz (1997), Costa enfatiza que

“a governança consiste no estabelecimento de um sistema de normas inseridas num redesenho estratégico que envolve a participação de variados atores sociais (ONGs, associações, mercado) que compartilham da capacidade governativa do Estado, na identificação dos problemas da sociedade, na formulação de políticas públicas e não implementação” (Costa, 2003:48).

Apesar da descentralização das políticas sociais aparecer como estratégia inovadora no revigoramento do Estado e na tentativa de minimizar a crise de gestão em relação à ineficiência das políticas públicas, valorizando, principalmente, poderes locais e promovendo a participação dos cidadãos na gestão pública em áreas como educação e saúde, é importante lembrar que descentralização não significa, necessariamente, a expansão da democracia, mas pode ser um potencializador para que tal processo de fato ocorra em nossa sociedade.

Neste sentido, a consideração de que os mais variados tipos de conselhos no país, por exemplo os CECs, não devem ser concebidos nem como os únicos instrumentos de gestão das políticas públicas nem como os únicos canais efetivamente democráticos, mas como experiências da introdução de práticas inovadoras que visam democratizar a gestão e ampliar a cidadania, torna-se relevante.

Os maiores desafios a serem enfrentados por toda a sociedade, a pobreza e a injustiça social, por sua vez, necessitam de uma maior integração entre diversidade cultural, desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano.

Desta forma, inúmeras organizações da sociedade civil estão adquirindo maior consistência institucional e novas competências organizacionais. O Governo Federal ao propor reformas em sua atuação, visa substituir o padrão de atuação social direta do Estado por um papel de intermediador e potencializador de iniciativas da sociedade, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Esse Programa será desenvolvido contando com a colaboração dos sistemas de ensino, com o objetivo de fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares em todas as escolas públicas de educação básica e reverter o quadro apresentado em CECs como o do nosso estudo de caso, o qual evidencia uma relação escola-comunidade que ainda está longe da proposta de democratização de participação política local. O Programa contará ainda com a participação de organismos nacionais e internacionais, em um Grupo de

Trabalho formado para desenvolver discussões, análises e proposições acerca de sua implementação.

O estudo de caso desta pesquisa apresentou resultados que permiti-nos dizer que ainda há muito que se fazer para propiciar uma efetiva participação da comunidade escolar e local no processo de tomada de decisões em um órgão colegiado como o Conselho Escola-Comunidade, principalmente no que se refere a abertura do espaço da escola à presença das pessoas e ao debate que tal fato poderá ocasionar dentro deste espaço, que, teoricamente, deveria promover a democracia intra e extra muros escolares e ao trabalho desenvolvido pelas direções das escolas, que temem uma interferência direta dos cidadãos em suas administrações.

A legislação que atualmente está em vigor acerca da dinâmica de funcionamento dos CECs, como vimos pela literatura, além de diferenciada, pois cada município especifica a maneira como a participação da comunidade local dentro do conselho acontecerá (com direito somente a voz ou com direito a voz e voto), é parcialmente respeitada, pois há escolas que se propõem a fortalecer o processo de tomada de decisões incentivando a participação da comunidade escolar e local, enquanto outras, como a E. M. M. A., necessitam reformular as suas ações no sentido de democratizar o CEC para que, conseqüentemente, possa vislumbrar um processo que dinamize a participação política local.

Os anos noventa aprofundaram algumas experiências das décadas anteriores que giraram não só em torno das lutas pela cidadania (democracia representativa) como pela entrada em cena de novas formas organizativas (democracia participativa), e às vezes, uma articulação entre estas duas formas.

Paradoxalmente, como bem o afirma Santos (2002), o processo de globalização além de proporcionar uma nova ênfase na democracia local, também suscita uma nova ênfase nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, o que, permitiria a recuperação de tradições participativas em vários países, como por exemplo, o Brasil, a Índia, a África do Sul e Moçambique.

O processo de democratização experimentado pelo Brasil viabilizou a possibilidade de uma inovação democrática, que se daria através da participação ampliada de atores sociais de diversos tipos no processo de tomada de decisão. A Assembléia Constituinte no Brasil aumentou a influência de diferentes atores sociais nas instituições políticas por meio de novos arranjos participativos, tais como, o orçamento participativo.

A concepção de participação como um instrumento de controle do Estado pela sociedade, com abrangência social e política, é muito importante, uma vez que viabiliza a

possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros no sentido de orientar a ação pública. Nessa dimensão decisória da participação, Rousseau, por exemplo, já destacava a importância do envolvimento direto do cidadão na tomada de decisão. Os teóricos da chamada “democracia participativa”, como Pateman (1992), também se propuseram a discutir a participação no que diz respeito ao seu papel na tomada de decisão e sua importância como elemento central de uma teoria da democracia.

Espaços criados, como os Conselhos Escola-Comunidade, que poderiam funcionar como um dos instrumentos da construção de uma esfera pública de decisão com vistas à fortalecer o controle social sobre o Estado, mas que, em casos como o da E. M. M. A., dinamizam pouco a democracia local, uma vez que não consolidam ações em direção a uma integração escola-comunidade e que não levam em conta a questão da representatividade no desempenho de suas atividades, necessitam reformular as suas ações no sentido promover um trabalho que esteja vinculado a uma efetiva ampliação da participação das camadas mais excluídas na democracia.

Torna-se muito importante não negligenciar o fato de que ainda permanece a questão do como se dá o processo participativo em uma sociedade complexa e diferenciada, o que extrapolaria a dimensão analisada por Carole Pateman, na qual as formas de participação nas decisões experimentadas nas fábricas desconsiderariam, além da complexidade da sociedade atual, a lógica diferenciada inerente à sociedade, ao mercado e ao Estado.

Um dos desafios mais importantes seria, então, amenizar as deficiências e transpor os obstáculos à participação nas decisões, inclusive nas mais complexas, uma vez que estas envolvem múltiplos interesses, incertezas e custos, em uma tentativa de garantir conquistas institucionais e políticas já alcançadas.

Desta forma, uma preocupação com a agenda da participação deveria ser levada em consideração, pois mesmo que haja a possibilidade de consulta direta à população, através da informática, por exemplo, a questão crucial seria como definir as questões a serem propostas e em que condições os cidadãos se pronunciariam a respeito dos conteúdos e alternativas políticas. Como os excluídos seriam inseridos no processo, uma vez que não possuem as condições mínimas sequer para a sua sobrevivência material, quanto mais de informações ou condições psicológicas para “tomar parte” em um processo complexo e que não apresenta o resultado imediato que esperam para suprir as suas necessidades? Teixeira (2002), considera que além destes fatores, há outros que também devem ser considerados como a apatia política de um grande número de cidadãos, o corporativismo de outros e o fundamentalismo de um outro número considerável de cidadãos.

Sendo assim, os mais céticos quanto a efetiva participação da sociedade nas ações públicas, poderiam questionar a dimensão decisória da participação, como foi visto no CEC estudado, em que pode-se perceber a distância das pessoas não só do processo de tomada de decisões, como também do cotidiano do órgão colegiado e da própria instituição escolar, mesmo considerando a existência de alguns CECs que obtiveram êxito, como foi enfatizado por Ângela Antunes no município de São Paulo ou Mônica Abranches no Estado de Minas Gerais.

Mas esta realidade torna-se, antes de tudo, um desafio para a busca de mecanismos que não só garantam a participação dos vários segmentos sociais no processo de tomada de decisão (consulta, debate público, pressão, etc), mas que, sobretudo, combinem a participação (que explicita as diferenças, identidades e aspirações dos diferenciados grupos sociais) com a representação (que objetiva o alcance da generalidade, da universalidade da cidadania), já que não se deve minimizar a responsabilização daqueles que recebem mandatos para decidir.

A inexistência de canais permanentes de interlocução entre os diferentes atores sociais e as estruturas de poder é um dos obstáculos que se colocam na relação entre organizações da sociedade civil e o poder político. A participação política, na Europa, por exemplo, uma região que se destaca pela forte tradição da democracia representativa, baseia-se no exercício do voto, ainda que nem sempre em todos os níveis, apresentando também, alguns mecanismos da chamada democracia semidireta (referendo, plebiscito, iniciativa popular de lei). Em contra-partida, os Estados Unidos fazem maior uso de mecanismos de participação direta, principalmente no poder local.

As tentativas de ampliar essa participação concretizam-se a partir de três fenômenos: a crise do Estado, decorrente do agravamento dos problemas urbanos, “suscitando uma política econômica liberal e monetarista, redução dos gastos sociais e transferências para os municípios de muitos encargos, no dito processo de descentralização”; a crise do sistema representativo, levando à perda de legitimidade dos partidos e ineficácia do Parlamento, ocasionando elevados índices de abstenção eleitoral; eleição de partidos políticos que apresentam proposta participativas, em algumas municipalidades (Teixeira, 2002:103).

No Brasil, desde a redemocratização, procura-se construir novas formas de convivência e sociabilidade nas relações, não só com o poder público. Nessa construção, as ações coletivas tiveram seu importante grau de influência. Ainda que se objetivassem mudanças mais abrangentes nas instituições ou nas políticas públicas, as ações coletivas que ocorreram no país, como enfatiza Teixeira, alcançaram impacto ou sedimentaram-se sobre o

local, contribuindo para que este se dinamizasse, viabilizando outros tipos de ações e organizações.

Espaços públicos como fóruns, plenárias ou encontros temáticos foram criados em várias partes do país, a fim de que se discutissem proposições, proporcionassem a interlocução entre entidades e especialistas.

Tal processo foi fundamental para o fortalecimento da sociedade civil, uma vez que possibilitou a mobilização de milhões de cidadãos e um número expressivo de entidades e organizações, em todo o país, em direção à uma aprendizagem cívica, desenvolvendo a discussão de temas, até o momento, distantes da agenda parlamentar ou mesmo da imprensa (direitos dos deficientes, idosos, medicina alternativa, direito de consulta ou informação, participação em planos e conselhos, etc).

Um número significativo de experiências locais desenvolveram-se, como o orçamento participativo e até os próprios Conselhos Escolares, que atualmente concretizaram-se em uma preocupação do Governo Federal, oferecendo um novo impulso à organização da sociedade civil local que, através de diferentes formas, efetiva-se como parceira da gestão pública.

Embora o poder local tenha se apresentado, nos últimos anos, como um espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto nos métodos de gestão como na organização da sociedade civil, a implantação desta nova institucionalidade, criadora de espaços de interlocução entre Estado e sociedade, apresenta-se como uma experiência complexa, repleta de conflitos, confrontos e negociações entre os atores.

Os CECs apresentam-se como um novo canal institucional que, potencialmente, pode ampliar as arenas de interação entre governo e sociedade e, conseqüentemente dinamizar a democracia local. Entretanto, este espaço democrático ainda necessita ser reconhecido pelos atores que dele fazem parte e pelo restante da sociedade como uma esfera pública aberta a ampla participação de qualquer cidadão ou segmento da sociedade civil.

A dinâmica de participação que envolve os colegiados escolares pode ser o passo inicial para a construção de um espaço democrático na escola pública, possibilitando o surgimento de atores sociais atuantes, coletivos e diretamente envolvidos na construção de uma sociedade mais justa e democrática. A participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, é um exercício democrático que precisa ser valorizado e, de alguma forma, os Conselhos Escola-Comunidade, ainda que se reconheça os seus limites e possibilidades, poderiam contribuir para que tal exercício se torne uma realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Angela. *Aceita um Conselho? Como organizar o colegiado escolar*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.
- ABRANCHES, Mônica. *Colegiado Escolar: espaço de participação da Comunidade*. São Paulo, Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BASTOS, João Baptista (org.). *Gestão Democrática*. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002.
- BOBBIO, Norberto (org.). *Dicionário de Política*. 12ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, vol. 1, p. 329-335.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação*. 3ª ed. São Paulo, 2001, p. 147-176.
- BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 42, n. 4, 1999, p. 655-90.
- \_\_\_\_\_. Modelos Participativos de Políticas Públicas: Sociedade Civil, Conselhos e Descentralização. In: Seminário Internacional Desarrollo Político Comparado de Argentina y Brasil, Universidad Torcaut Di Tella y IUPERJ, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- BRASIL. Ministério de Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. Conselho escolar e a aprendizagem na escola. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. Conselho escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. Conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico. Brasília: MEC, SEB, 2004.

- \_\_\_\_\_. Ministério de Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor. Brasília, MEC, SEB, 2004.
- BRAVO, Maria Inês Souza ; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil: leitura crítico compreensiva: artigo a artigo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1988.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 2ª ed. São Paulo: Editora SENAC, 2002.
- COSTA, Maria Alice Nunes. *Samba e Solidariedade: capital social e parcerias Coordenando as políticas sociais na Mangueira*. Rio de Janeiro: Fábrica de Livros/ SENAI, 2002.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação*. 3ª ed. São Paulo, 2001, p. 43-60.
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. SP: Paz e Terra, 2002.
- DIAS, José Augusto. Gestão da Escola. In: BREJON, M. (Org.). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998, p. 268-282.
- DINIZ, E. A Transição Política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. In: *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 3, 1985, p. 329-46.
- FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Orgs.). *Novas Experiências de gestão pública e cidadania*. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FISCHER, Rosa Maria. *O Desafio da Colaboração: práticas de responsabilidade Social entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Editora Gente, 2002.
- JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas Sociais e ampliação da cidadania*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- KINZO, Maria D'Alva G. A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo: Perspectiva*, dez. 2001, vol.15, nº 4, p.3 –12.



- MARTELLI, Anita Favaro. Relações da escola com a comunidade. In: BREJON, M. (Org.). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo, 1998, p. 283-290.
- MIGNOT, Ana Chrystina Venâncio. *Baú de Memórias, Bastidores de Histórias*. Rio de Janeiro, 1997. 321 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e Política no Brasil de Hoje*. 2ª ed., São Paulo, Cortez, 1999.
- NUNES, Edson. *A gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF.
- PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *Representation*. New York, Atherton Press, 1969, p. 1-23.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre. v.17, nº. 1, p. 01 – 136, jan./jun. 2001.
- Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Bernardo do Campo. v.18, n.2, p. 153 – 297, jul./dez. 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós Modernidade*. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-82.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. Gestão Urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Proposta Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias. Vol. 1: Pressupostos Teóricos – Duque de Caxias, RJ: SME, 2002.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho Científico*. 22ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e Participação na "reforma" do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador, UFBA, 2002.

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

[www.duquedecaxias.rj.gov.br/](http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/). Acesso em: 19 dez. 2004.

[www.ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/). Acesso em: 12 abr. 2005.

**ANEXO I**  
**TÍTULO IV**  
**DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

**Art. 8º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

**Parágrafo 1º** Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

**Parágrafo 2º** Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei.

## ANEXO II

**Art. 9º** A União incumbir-se-á de :

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

**Parágrafo 1º** Na estrutura educacional haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

**Parágrafo 2º** Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

**Parágrafo 3º** As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

**Art. 10º** Os Estados incumbir-se-ão de :

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

**Parágrafo Único.** Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referências aos Estados e aos Municípios.

**Art. 11º** Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Parágrafo Único.** Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

**Art.12º** Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar os pais e os responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

**Art. 13º** Os docentes incumbir-se-ão de:

- I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III - zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV – estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.